

projekt



Ewaluacja *ex ante* – podsumowanie doświadczeń administracji polskiej

**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Warszawa, luty 2007**

Spis treści:

Wstęp	3
Leszek Korporowicz - Cele ewaluacji <i>ex ante</i> . Myślenie o rozwoju.....	5
Jacek Szlachta - Ewaluacja <i>ex ante</i> funduszy strukturalnych w Polsce - rys historyczny	9
Jacek Szlachta - Ewaluacja <i>ex ante</i> dokumentów programowych na lata 2007-2013 - kluczowe zagadnienia. Organizacja procesu ewaluacji.....	15
Janusz Zaleski - Ewaluacja <i>ex ante</i> dokumentów programowych na lata 2007-2013 – kluczowe zagadnienia.....	22
Leszek Korporowicz - Metodologia badań ewaluacyjnych. O potrzebie integracji i kumulacji doświadczeń.....	29
Jarosław Górniak - Diagnoza oraz strategia i jej kwantyfikacja (cele, priorytety, wskaźniki).....	34
Andrzej Kowalczyk - Prognoza oddziaływania na środowisko	44
Jacek Szlachta - Podsumowanie.....	53

Wstęp

Proces ewaluacji *ex ante* zainicjowany został przez administrację polską zgodnie z wymaganiami Komisji Europejskiej zawartymi w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 roku.

Ewaluacje Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz programów operacyjnych na lata 2007-13 wykonane zostały w roku 2006 przez zewnętrznych ewaluatorów wybranych w procedurze zamówień publicznych. Stroną zlecającą ewaluacje *ex ante* było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Krajowa Jednostka Oceny w przypadku Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, departamenty pełniące funkcje Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi w przypadku programów wdrażanych centralnie oraz Krajowa Jednostka Oceny we współpracy z Departamentem Koordynacji Programów Regionalnych w przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

W celu koordynacji całego procesu ewaluacji *ex ante* z inicjatywy Krajowej Jednostki Oceny w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego powołany został *Zespół koordynacyjny ds. ewaluacji ex ante dokumentów programowych na lata 2007-2013*. Na forum *Zespołu* prezentowane były założenia metodologiczne badań ewaluacyjnych oraz wyniki przeprowadzonych ocen jak również dyskutowane były sformułowane przez ewaluatorów wnioski i rekomendacje. W pracy *Zespołu* zaangażowani zostali eksperci stanowiący wsparcie merytoryczne w zakresie organizacji procesu ewaluacji, oceny przyjmowanych raportów, oraz wykorzystania rekomendacji z przygotowanych ocen. Do współpracy z *Zespołem* zaproszeni zostali wybitni specjaliści posiadający wiedzę i doświadczenie w obszarach będących przedmiotem ewaluacji *ex ante*: Pan prof. Jarosław Górniak, Pan prof. Leszek Korporowicz, Pan prof. Andrzej Kowalczyk, Pan prof. Jacek Szlachta oraz Pan prof. Janusz Zaleski.

Głównym celem niniejszej publikacji jest przedstawienie dotychczasowych doświadczeń Polski w przeprowadzaniu ewaluacji *ex ante* dokumentów programowych realizowanych w ramach polityki spójności UE oraz dokonanie krytycznej, zewnętrznej oceny procesu ewaluacji *ex ante* dokumentów programowych na lata 2007-13. Opracowanie będzie jednocześnie stanowiło przewodnik, który pomoże przyszłym instytucjom zarządzającym w lepszym i skuteczniejszym przeprowadzeniu procesu ewaluacji w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

Autorami opracowań w ramach publikacji są ww. eksperci uczestniczący w pracach *Zespołu koordynacyjnego ds. ewaluacji ex ante dokumentów programowych na lata 2007-2013*. Opracowania mają charakter subiektywnych ocen autorów w zakresie organizacji procesu ewaluacji *ex ante* oraz przedstawianych przez wykonawców raportów metodologicznych oraz raportów końcowych z ewaluacji.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako zlecający wykonanie niniejszej publikacji nie ingerowało w żadnym zakresie w jej treść pozostawiając ekspertom pełną swobodę w formułowaniu wniosków i ocen.

Publikacja składa się z trzech głównych części:

- Części pierwszej stanowiącej teoretyczne wprowadzenie do problematyki ewaluacji *ex ante* przygotowanej przez prof. Leszka Koroprowicza.
- Części drugiej będącej nakreśleniem rysu historycznego w zakresie doświadczeń administracji polskiej w obszarze ewaluacji *ex ante* przygotowanej przez prof. Jacka Szlachtę.
- Części trzeciej będącej krytyczną oceną procesu ewaluacji *ex ante* dokumentów programowych na lata 2007-13 w różnych aspektach w obszarach kompetencji poszczególnych ekspertów (część złożona z pięciu niezależnych opracowań przygotowanych przez prof. Jacka Szlachtę, prof. Janusza Zaleskiego, prof. Jarosława Górniaka, prof. Leszka Korporowicza oraz prof. Andrzeja Kowalczyka).

Cele ewaluacji *ex ante*. Myślenie o rozwoju

Jeden z najwybitniejszych współczesnych ewaluatorów Michael Quinn Patton, stwierdził kiedyś w czasie licznych swych seminariów, iż zainteresowanie ewaluacją wynika z uświadomienia sobie jak ogromna jest rozbieżność pomiędzy technokratyczną frazeologią i biurokratyczną procedurą realizacji wielu programów a rzeczywistą wartością ich efektów, czy choćby sposobów ich wdrażania. Jakże trafnie słowa te pasują do coraz bardziej koniecznej zmiany perspektywy patrzenia na planowanie publicznych i niepublicznych przedsięwzięć, których znaczenie nie wynika z przyznanych im kwot, jak również z samego faktu ich wdrażania. To nie programy są wartością samą dla siebie, nie podejmowane w ich ramach działania, ale ich faktyczne oddziaływanie, procesy, które zostały zaangażowane i cele, które udaje się osiągnąć. **Ewaluacja** „programów” okazuje się więc istotnie niezbędną strategią racjonalności społecznej, a więc nie tylko decyzyjnej, formalnej, czy finansowej. Racjonalność ta jest o tyle silniejsza im szybciej stwarza się jej możliwości zaistnienia, a więc, na poziomie wartościowania samych „programów” konkretnych działań, a to określa cele ewaluacji *ex ante*.

Definicyjne określenie ewaluacji zależy w znacznie mierze od zaprojektowanych dla niej celów, od perspektywy jej postrzegania, często od szerokości widzenia jej uwarunkowań, ale i zastosowań. Warto pamiętać, że badania ewaluacyjne pod taką właśnie nazwą funkcjonują już od lat trzydziestych dwudziestego wieku, nie są więc ani czymś nowym ani eksperymentalnym, jak wyraźnie sugeruje to wiele współczesnych broszur powstałych na potrzeby administrowania funduszami Unii Europejskiej. Przypomnienie to jest o tyle konieczne, iż sięga do możliwości korzystania z długiej już tradycji tego typu badań, jej doświadczeń w kontekstach bardzo różnych kultur organizacyjnych, kontekstów społecznych i kulturowych. Historię społecznego funkcjonowania ewaluacji opisali w znaczącej do tej pory pracy, a zatytułowanej „Fourth Generation Evaluation” (1989) Egon G. Guba i Yvonne S. Lincoln opisując cztery już jej generacje.¹ Największy przegląd definicji i pojęć ewaluacyjnych zawiera praca Machaela Scrivena, zatytułowana „Evaluation Thesaurus”² (1991), w której przypomina, iż nie jest ona pomiarem, ale właśnie określeniem wartości badanych obiektów poprzez wielorakie czynności analityczne. Stąd jej wysoce interdyscyplinarny charakter, który posiada wszak swoją własną tożsamość, przyjętą

¹ E.G.Guba, Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publ., London 1989, por. L.Korporowicz, *Nowe twarze ewaluacji: w kierunku interwencji, analizy, czy inspiracji?* w: *Socjotechnika, kontrowersje, rozwój, perspektywy*, red. J.Kubin, J.Kwaśniewski, IPSiR UW, Warszawa 2000.

² M.Scriven, *Evaluation Thesaurus*, Sage Publ., London 1991 przegląd definicji i ujęć ewaluacyjnych zawierają także prace: K.Ornacka, *Ewaluacja. Między naukami społecznymi i pracą socjalną*, UJ Instytut Socjologii, Zeszyty Pracy Socjalnej, zeszyt ósmy, Kraków 2003, praca zbiorowa: *Ewaluacja w edukacji*, red. L.Korporowicz, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, oraz wiele innych, jak: M.Q.Patton, *Utilization – Focused Evaluation*, Sage Publ., London 1997.

metodologię postępowania w celu nie tylko określenia wartości instrumentalnych lub użytecznych „obiektu”, ale także, co jest podkreślane przez wielu innych autorów, w celu usprawnienia, lepszego zrozumienia i pobudzenia do rozwoju.

Wszystkie perspektywy, które odnoszą się do ewaluacji w ogóle odnoszą się także do ewaluacji *ex ante*, której zasadniczym celem jest określenie wartości projektu przedsięwzięcia, a więc zarówno jego programu, który skoncentrowany jest na celach i wartościach merytorycznych ewaluowanego obiektu, jak i na projekcie metod jego realizacji przygotowanych przed podjęciem działań wykonawczych, ale właśnie dlatego ten typ ewaluacji dokonać musi analizy, jakie są jego specyfiką i wymagają wielu konceptualizacji. Na wstępie konieczne należy zaznaczyć, co jest doświadczeniem z ewaluacji *ex ante* zarówno Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, jak i lata 2007-2013, iż nie może być ona mylona z innymi formami wypowiedzi analityczno-badawczych, jak *ekspertyza*, *diagnoza*, a szczególnie tak często zamawiana *prognoza* w stosunku do określonego fragmentu rzeczywistości. Ewaluacja jest z nimi w wielu fragmentach swojej logiki zbieżna, ale posiada własną metodologię, jak i własny sposób jej konstruowania, który wymaga znacznie większego uspołecznienia. Dlatego zanim wymienimy szereg operacyjnych celów ewaluacji *ex ante* istotnych, szczególnie z punktu widzenia Komisji Europejskiej, a jeszcze bardziej z punktu widzenia ewaluacji konkretnych projektów dla polskiej administracji publicznej na lata 2007-2013, konieczna jest ich ogólna strategiczna klasyfikacja.

Po pierwsze: celem ewaluacji *ex ante* jest możliwie dokładne określenie **podmiotu** projektu, a następnie podmiotu, który zgłasza zamiar ewaluacji. Może być nim instytucja, stowarzyszenie, zarząd lub tylko przedstawiciel konkretnej organizacji, ciało kolektywne w postaci rady lub też konsorcjum organizacji. Określenie to jest o tyle istotne o ile implikuje *stopień oczekiwanego uspołecznienia* tak projektu, jak i ewaluacji, sposoby komunikacji, charakter postaw uczestników procesu ewaluacyjnego, a także kręgi zainteresowanych ewaluacją, o różnym stopniu zinstytucjonalizowania. Określenie rzeczywistego podmiotu ewaluacji jest czymś więcej niż prostym stwierdzeniem kto formalnie zleca jej przeprowadzenie. Różnica ta wyznacza potencjał jaki kryje się w motywacji podejmowania zadań ewaluacyjnych, stawiania i odpowiadania na pytania, rozwijania refleksji o celach i kryteriach oceny projektu. Celem ewaluatora w ewaluacji *ex ante* jest także stwierdzenie rozbieżności pomiędzy kulturą organizacyjną planowanego projektu i cechami kultury ewaluacyjnej jaka w efekcie doprowadzić ma do konkretnych ustaleń, a następnie ich wdrożenia.

Po drugie: celem ewaluacji *ex ante* jest ustalenie wartości **przedmiotowych projektu**, który w wielu dokumentach nazywany jest „**programem**”, choć w niniejszym tekście warto zaznaczyć semantyczną różnicę tych pojęć istotną dla wielu ewaluacji, w których pojęcie „programu” ma znaczenie węższe, a pojęcie „projektu” umożliwia odniesienie do szerokiej już dzisiaj wiedzy o „zarządzaniu projektami”. Sama ewaluacja też jest w istocie rodzajem projektu i może być traktowana w tych właśnie kategoriach. Szereg formalnych oczekiwań Komisji Europejskiej związanych z ewaluacją *ex ante* projektów finansowanych przez Fundusze Strukturalne z odniesieniem do dokumentów wydanych przez tę właśnie Komisję zawiera publikacja wydana przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy w maju 2005 pt. „Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce”³. Zasadnicze trzy cele to:

2 Poradnik. Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce, K.A.Komorowska,

- dokonanie oceny czy Plan lub Program jest właściwym narzędziem do sprostania wyzwaniom przed którymi staje państwo, region, czy sektor,
- dokonanie oceny, czy Plan lub Program dobrze określił osie strategiczne, priorytety i cele, a także czy są one właściwe i czy w danej sytuacji mogą zostać osiągnięte,
- przyczynienie się do lepszej kwantyfikacji celów i zbudowanie podstaw zarówno dla monitorowania, jak i dla przyszłych działań ewaluacyjnych

Aby to uczynić ewaluacja *ex ante* w sposób wystarczająco wyraźny określić musi sytuację w jakiej znajduje się podmiot, jego potrzeby, zrekonstruować koncepcję ich realizacji i postawić pytania o racjonalność prowadzących do tego metod. Cele tego typu ewaluacji wymagają więc umiejętności wysoce koncepcyjnych, analitycznych, a jednocześnie kontekstualnego widzenia projektu. Pytania ewaluacyjne podnoszą świadomość twórców projektu i mogą być elementem istotnego jej poszerzenia. Ewaluator staje się nie tyle ekspertem, ile analitykiem, który zadaje pytania o:

- **kształt koncepcji programu** i jego wkomponowanie w potrzeby rozwojowe instytucji, społeczności lub systemu,
- **jej wyrazistość**, komunikatywność w określaniu podstawowych celów i społecznie akceptowanego sensu planowanych działań,
- **spójność wewnętrzną**, pozwalającą nie uzupełnianie, wzajemne wspomaganie i kumulowanie efektów poprzez umiejętne określenie zadań, podział obowiązków i dystrybucję środków.
- **jasność kryteriów oceny** kierunku i stopnia wdrażania, w fazie realizacji projektu, które muszą być zaprojektowane odpowiednio przed jego rozpoczęciem,
- **zdolność do monitorowania przebiegu** zaplanowanych działań, który to proces powinien mieć swój własny projekt sprzęgnięty z procesem ewaluacji, bez którego jest ona bezprzedmiotowa,
- **stopień w jakim możliwy jest dobór wskaźników** realizacji poszczególnych celów,
- **koncepcję mechanizmu wymiany doświadczeń** uczestników projektu,
- **sposób dokonywania korekty**.

Ewaluacja *ex ante*, podobnie jak ewaluacja w ogóle spełniać powinna kilka funkcji, które poprzez umiejętne zaplanowany proces ewaluacji prowadzi do:

- weryfikacji koncepcji, struktury i sposobu operacjonalizacji projektu,
- stymulowania heurystycznych funkcji zewnętrznej analizy projektu,
- dookreślenia kompetencji, postaw i metod doskonalenia realizatorów projektu,
- pogłębienia świadomości zasadniczych wartości projektu,
- wzajemnej edukacji ewaluatorów, uczestników projektu oraz innych zainteresowanych,
- wkomponowania procesu ewaluacyjnego w strategię podejmowania decyzji

Po trzecie: ewaluacja *ex ante* rozpoczyna **proces uspołecznienia** oceny projektu poprzez systematyczną wymianę informacji, dialog i współdziałanie ewaluatorów, realizatorów i uczestników projektu, ekspertów oraz innych zainteresowanych instytucji,

środowisk i osób. W ten właśnie sposób rozszerzona zostaje definicja ewaluacji *ex ante*, która „... ma na celu optymalizację alokacji zasobów budżetowych w ramach programów operacyjnych i poprawę jakości programowania...”, (Artykuł 48 ust. 2 Rozporządzenia Rady WE 1083/2006). Alokacja dotyczy bowiem nie tylko zasobów budżetowych, ale jest także istotnym głosem gospodarującym „zasobami” społecznymi, które lepiej jest określić potencjałem kompetencji, motywacji, doświadczeń, ale i wszystkiego tego, co potrzebne jest dla realizacji celów projektu, a co wynika z zaistniałego stanu stosunków i wartości społecznych konkretnego środowiska. Autorzy projektu otrzymać więc mają niezależną, ale wynegocjowaną opinię o wszystkich wymienionych powyżej aspektach planowanych działań ze wskazaniem rekomendacji, ale także drogi dokonywania korekt, swoistej samoregulacji projektu w odniesieniu do jego oceny dokonanej przez wielu jego uczestników w sposób możliwie komunikatywny, użyteczny, zdolny do konkretnej aplikacji i wyznaczający kierunek rozwoju w poprzez i w trakcie jego realizacji. Tak dokonywana ewaluacja ma na celu:

- pogłębienie poczucia odpowiedzialności za projekt,
- wypracowanie sposobu komunikowania i współpracy z instytucjami nadzorującymi,
- nauczenie sposobu wykorzystania krytyki projektu,
- poszerzenie zakresu języka jego opisu, analizy, ale i promocji.

Po czwarte: ewaluacja *ex ante* odnosi projekt do szeroko pojętego **kontekstu społecznego**, weryfikując jego wartość poprzez odniesienie do zastanego, ale i prognozowanego stanu, rozwiązań i planów tak lokalnego, regionalnego, jak i krajowego systemu funkcjonowania gospodarki i innych podsystemów społecznych. Jako stan kontekstu ewaluacja *ex ante* określa nie tylko potrzeby środowiska i odniesioną do niego racjonalność projektu, ale także wskazane typy przyszłej ewaluacji, modele i kompetencje ewaluatorów, typ interakcji środowiskowej i potrzeby przyszłej kultury ewaluacyjnej projektu.

Kontekstualnym celem ewaluacji *ex ante* jest także uwzględnienie dotychczasowych doświadczeń ewaluacyjnych zarówno gdy odnosimy ją do realiów proceduralnych, jak i metodologicznych. Polskie doświadczenia nad ewaluacją *ex ante* projektów na lata 2004-2006, jak i na lata 2007-2013 bardzo wyraźnie wskazują na konieczność krytycznej ich analizy, a nade wszystko kumulacji efektów uczenia się, podnoszenia świadomości specyfiki badań ewaluacyjnych w stosunku do innych form diagnozowania i prognozowania przedmiotowego odniesienia projektów, a więc samej rzeczywistości. Pozytywnym doświadczeniem tego okresu jest rozpoznanie potrzeb pracy zespołowej i międzyresortowej, międzyregionalnej i międzynarodowej, co bardzo dobitnie ujawniła konferencja „*Ewaluacja ex ante jako narzędzie doskonalenia zarządzania strategicznego w administracji publicznej*” zorganizowaną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w listopadzie 2006 r. Przedstawione tam referaty wyraźnie wskazują na innowacyjną rolę prac ewaluacyjnych, choć nie o „narzędziu”, ale o strategii należy tu mówić czyniąc system zarządzania wspierany przez działania ewaluacyjne wkomponowane w szeroki schemat aktywizacji ośrodków regionalnych, poddany koniecznej standaryzacji metodycznej, świadomy swoich celów i zadań, podnoszący jakość, ale i społeczny charakter przygotowywanych przez nie projektów.

Ewaluacja *ex ante* funduszy strukturalnych w Polsce - rys historyczny

Uwagi wstępne

W warunkach gospodarki centralnie planowanej nie było warunków dla wykorzystania doświadczeń krajów gospodarki rynkowej w zakresie stosowania różnorodnych technik umożliwiających poprawę jakości wykorzystania środków publicznych. Dotyczyło to między innymi monitoringu - w ujęciu rzeczowym i finansowym oraz ewaluacji w układzie *ex ante* (przed przystąpieniem do realizacji polityk i programów), *on going* (w trakcie ich realizacji) oraz *ex post* (po ich zakończeniu). Rozwój historyczny Europy Środkowej spowodował, że Polska do końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nie miała szansy na rozwinięcie działalności ewaluacyjnej dotyczącej środków publicznych. Pomimo podjęcia w naszym kraju na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych transformacji ustrojowej w kierunku gospodarki rynkowej, brak było poważniejszych wysiłków, w celu wdrożenia nowoczesnej ewaluacji polityki ekonomicznej państwa. W niewielkim zakresie działania takie były podejmowane na tle wdrażania funduszy przedakcesyjnych, przede wszystkim w odniesieniu do Phare i w układzie *ex post*. W poważniejszej skali działania ewaluacyjne zostały uruchomione w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Nasz kraj stał się od 1 maja 2004 roku beneficjentem europejskiej polityki spójności, a dostęp do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności był związany z koniecznością wdrożenia obowiązujących we Wspólnocie rozwiązań w zakresie ewaluacji.

Ewaluacja działań publicznych państwa została podjęta w krajach anglosaskich, stając się stopniowo standardowym elementem katalogu działań publicznych. Olbrzymie znaczenie miało w tym zakresie zbudowanie podstaw teoretycznych tych działań, prezentowanych przede wszystkim przez wydawnictwo Sage Publications oraz empiryczne instrumenty zastosowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W Unii Europejskiej kultura ewaluacji została wniesiona do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez wysoko rozwinięte kraje Wspólnoty, charakteryzujące się wysoką jakością zarządzania krajowymi (własnymi) środkami publicznymi. Pierwszy kompleksowy zestaw zapisów prawnych dotyczących ewaluacji został wprowadzony do regulacji wspólnotowych obowiązujących w okresie programowania na lata 2000-2006. Zakładają one trzy rodzaje ewaluacji: przed podjęciem realizacji programu (*ex ante*), w trakcie okresu programowania (*mid-term* albo *on going*) oraz po zakończeniu wdrażania programu (*ex post*). W podziale kompetencji pomiędzy Komisją Europejską a państwem beneficjentem istotne znaczenie ma fakt, że ewaluacja *ex ante* jest kompetencją państwa beneficjenta, natomiast ewaluacja *ex post* pozostaje w gestii Komisji Europejskiej. W przypadku ewaluacji *on going* utrwalił się model odpowiedzialności obydwu instytucji, przy wykonywaniu tych funkcji przez państwo członkowskie.

W latach 2000-2006 ewaluacja *ex ante* była realizowana w Unii Europejskiej zgodnie z zapisami Art. 41 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Zapisy te są następujące: „*Celem oceny ex ante jest dostarczenie podstaw dla przygotowania planów rozwoju, pomocy oraz uzupełnienia programu, których częścią jest ocena. ...W celu przygotowania planów i pomocy ocena ex ante obejmuje analizę silnych i słabych danego Państwa Członkowskiego, regionu lub sektora, jak również ich potencjału. ...Ocena szacuje spójność strategii i wybranych celów ze szczególnymi cechami danych regionów lub obszarów, w tym z trendami demograficznymi oraz oczekiwany wpływ planowanych priorytetów działań, określając ilościowo, o ile jest to możliwe, ich szczegółowe cele w relacji do sytuacji wyjściowej. Ocena ex ante uwzględnia między innymi sytuację w kategoriach konkurencyjności i innowacyjności, małych i średnich przedsiębiorstw, zatrudnienia i rynku pracy z uwzględnieniem Europejskiej Strategii na rzecz Zatrudnienia, środowiska oraz równości kobiet i mężczyzn. Ocena ex ante obejmuje w szczególności: (a) sytuację społeczną i gospodarczą, (b) sytuację środowiskową danego regionu, (c) sytuację w zakresie równości kobiet i mężczyzn. Wreszcie: „Ocena ex ante weryfikuje przydatność proponowanych rozwiązań w zakresie wykonania i monitorowania przepisów, spójności z politykami Wspólnoty oraz sposób uwzględnienia indykatywnych wytycznych”¹. Zapis ten bardzo wysoko sytuuje miejsce ewaluacji *ex ante* w procesie uruchamiania funduszy Unii Europejskiej, określa obligatoryjny zakres rzeczowy tych działań oraz nadaje wysoką rangę indykatywnym wytycznym w tej sprawie.*

W latach 2007-2013 ewaluacja *ex ante* odbywa się na podstawie Art. 48 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Zapis na ten temat brzmi następująco: „*oceny ex ante mają na celu optymalizację alokacji zasobów budżetowych w ramach programów operacyjnych i poprawę jakości programowania. Służą identyfikacji i ocenie dysproporcji, luk i potencjału rozwojowego, zakładanych celów, przewidywanych rezultatów, ujętych ilościowo wartości docelowych, w razie potrzeby spójności strategii proponowanej dla regionu, wspólnotowej wartości dodanej, zakresu w jakim uwzględniono priorytety Wspólnoty, wniosków z poprzedniego okresu programowania oraz jakości procesów wdrażania, monitorowania, oceny i zarządzania finansowego*”². Szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu prowadzenia ewaluacji w latach 2007-2013 zostały przeniesione do indykatywnych wytycznych, które zostały przedstawione przez Komisję Europejską w sierpniu-wrześniu 2006 roku. Dotyczą one między innymi: roli, komponentów i przebiegu procesu ewaluacji *ex ante* oraz wskaźników monitoringu i ewaluacji.

W Polsce można wyróżnić trzy fazy działalności ewaluacyjnej prowadzonej po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej:

¹ W Unii Europejskiej utrwaliła się praktyka obudowywania aktów prawnych Wspólnoty stanowiących element *acquis* dokumentami niższej rangi, zwanymi najczęściej indykatywnymi wytycznymi. Pomimo tego, iż formalnie rzecz biorąc nie mają one charakteru obligatoryjnie obowiązującego, poszczególne kraje członkowskie starają się w maksymalnym stopniu dostosować swoje rozwiązania do propozycji zawartych w indykatywnych wytycznych.

² Część tłumaczy twierdzi, iż słowo „ewaluacja”, będące odpowiednikiem angielskiego terminu „*evaluation*” nie występuje w języku polskim. W związku z tym, pomimo iż mamy do czynienia z powszechnym stosowaniem w literaturze naukowej i profesjonalnej tego pojęcia, istnieniem zarejestrowanej organizacji „Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne”, w oficjalnie tłumaczonych na język polski aktach prawnych i dokumentach Wspólnoty jest ono najczęściej zastępowane niewiele w tej sytuacji mówiącym i tożsamym z innymi czynnościami administracji publicznej pojęciem „ocena”. Jest to niezrozumiałe, w sytuacji gdy najnowsze słowniki języka polskiego uwzględniają termin „ewaluacja”.

A. Pierwsza związana była z dokumentami programowymi przygotowywanymi dla lat 2004-2006 - Narodowym Planem Rozwoju, Podstawami Wsparcia Wspólnoty oraz programami operacyjnymi;

B. Druga faza związana była z pracami nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 i innymi dokumentami strategicznymi przygotowywanymi na ten okres programowania funduszy;

C. Trzecia faza, dotyczy zestawu dokumentów strategicznych przygotowywanych na lata 2007-2013 - Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i poszczególnych programów operacyjnych.

Doświadczenia administracji publicznej w okresie programowania 2004-2006

W trakcie ewaluacji ex ante polskich dokumentów programowych na lata 2004-2006 przedmiotem był projekt Narodowego Planu Rozwoju (NPR), projekty poszczególnych sektorowych Programów Operacyjnych, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Program Operacyjny Pomocy Technicznej. Ewaluacja ex ante została przeprowadzona równolegle przez dwa zespoły ekspertów - międzynarodowy, kierowany przez profesora Baffouala z Francji, składający się z ekspertów z Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii oraz polski. Ekspert ci specjalizują się w zagadnieniach dotyczących rozwoju zasobów ludzkich oraz równości szans, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, transportu i ochrony środowiska, a także rozwoju regionalnego. Zespoły te dokonały oceny całego pakietu dokumentów programowych pracując równolegle, ale także interaktywnie zarówno wewnątrz zespołów jak też pomiędzy nimi.

W zespołach tych dużą i można powiedzieć nawet wiodącą rolę odgrywali przedstawiciele środowiska naukowego, w tym także zajmującego się teoretycznymi aspektami badań ewaluacyjnych. Miało to pozytywny wpływ na jakość rekomendacji, wynikającej z głębokiej profesjonalnej wiedzy dotyczącej danej sfery interwencji publicznej. Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju sytuacji miało ukształtowanie się już w tym czasie modelu ewaluacji współuczestniczącej, polegającej na aktywnej i interaktywnej współpracy ewaluatorów na wszystkich etapach dokonywania oceny ex ante z zespołami autorskimi Narodowego Planu Rozwoju i poszczególnych programów operacyjnych.

Podstawowym problemem, ze względu na intensywność prac, było pojawianie się co kilka dni kolejnych edycji dokumentów programowych, co było szczególnie frustrujące dla zespołu międzynarodowego, bazującego na tłumaczonych na język angielski programach. Dlatego formułowane na piśmie robocze uwagi zespołów dotyczyły na ogół już nieaktualnej wersji dokumentu.

Bardzo pozytywnie należy ocenić fakt, iż dużą wagę przywiązywano do uspołecznienia całego procesu, czego wyrazem były systematycznie odbywające się konferencje i seminaria oraz publikacja wszystkich raportów ewaluacyjnych po polsku i po angielsku.

W okresie tym utrwalił się model oceny dokumentów strategicznych składający się z trzech elementów: klasycznej ewaluacji ex ante, prognozy oddziaływania na środowisko oraz oceny skutków makroekonomicznych oddziaływania funduszy europejskich.

W Podstawach Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006 przedstawiono syntetycznie wyniki procesu ewaluacji. Scharakteryzowano ocenę spójności wewnętrznej Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 w następujących aspektach: diagnozy, analizy potrzeb oraz celów, finansowania, wdrażania oraz oddziaływania. Ocena spójności zewnętrznej dokumentu NPR została przeprowadzona ze względu na: tworzenie miejsc pracy, zrównoważony i trwały rozwój, społeczeństwo informacyjne i gospodarkę opartą na wiedzy, jakość i efektywność zarządzania, równość szans, przede wszystkim w układzie kobiet i mężczyzn oraz oddziaływanie na stan środowiska przyrodniczego. Ocena skutków makroekonomicznych oddziaływania funduszy europejskich została dokonana na podstawie modelu HERMIN. Pozwoliło to na określenie wpływu interwencji Wspólnoty na produkt krajowy brutto i poziom bezrobocia. Szczegółowo scharakteryzowano wyniki ewaluacji systemu wdrażania, jak też rozwiązań szczegółowych dotyczących funkcji i zadań instytucji zarządzającej. W celu uwzględnienia uwag ewaluatorów dokonano znaczącej rewizji tekstu dokumentu oraz zwiększono koordynacyjną rolę instytucji zarządzającej na etapie przygotowywania końcowych wersji programów operacyjnych, aż do momentu zatwierdzenia ich przez Rząd.

Doświadczenia administracji publicznej związane z Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013

Druga faza działań ewaluacyjnych w Polsce dotyczyła Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013, przyjętym jako wiodący dokument programowy na ten okres. W pracach tych bazowano na regulacjach prawnych i indykatorywnych wytycznych odnoszących się do lat 2000-2006. Realizowany był konsekwentnie model ewaluacji współuczestniczącej. W zespole ewaluacyjnym dominowali przedstawiciele środowiska akademickiego. W NPR na lata 2007-2013 zakładano szesnaście regionalnych programów operacyjnych oraz dużą ilość programów sektorowych, co wpływało na założenia dotyczące organizacji procesu oceny wstępnej. Główny raport ewaluacyjny dotyczący Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 był przedmiotem szeregu seminariów i publikacji, natomiast nie zdążono dokonać oceny ex ante poszczególnych programów operacyjnych.

Raport oceny wstępnej Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, będący wynikiem prac zespołu ewaluacyjnego, zawiera analizę dotychczasowych doświadczeń z zakresu ewaluacji funduszy strukturalnych w Polsce oraz określa metodologię przeprowadzania oceny szacunkowej wstępnego projektu NPR 2007-2013. Poszczególne części raportu dotyczyły: analizy warunków społeczno-gospodarczych pomocy w wybranych kategoriach takich jak: konkurencyjność i innowacyjność gospodarki, w zakresie sytuacji na krajowym rynku pracy z uwzględnieniem szans zawodowych kobiet i mężczyzn oraz w zakresie środowiska naturalnego. Kolejne części obejmowały: oszacowanie trafności i spójności strategii i przyjętych priorytetów działań oraz ich wewnętrznej i zewnętrznej spójności, ocenę kwantyfikacji celów, ocenę proponowanego systemu wdrażania, ocenę z punktu widzenia zgodności w projektami regulacji prawnych na lata 2007-2013 i ramowymi dokumentami unijnymi, a także ocenę projektu NPR ze względu na jego wpływ na procesy terytorialne.

Najważniejsze wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonej ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju były następujące:³

- pozytywnie oceniono zgodność horyzontu czasowego NPR z horyzontem programowania polityk w ramach Unii Europejskiej. Wskazano jednak, że zmiany w systemie finansów publicznych w Polsce muszą umożliwić wieloletnie programowanie budżetowe na poziomie krajowym i regionalnym;
- wskazano na brak w nowym modelu programowania funduszy Narodowego Planu Rozwoju, co wymaga określenia roli NPR w nowej sytuacji oraz relacji Narodowego Planu Rozwoju i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia;
- stwierdzono, że pomimo starań, aby NPR objął wszystkie działania rozwojowe podejmowane w Polsce NSRO pozostaje podstawowym instrumentem, koncentrując około 72% środków rozwojowych przewidywanych na lata 2007-2013;
- wskazano na problemy zachowania całościowego podejścia do rozwoju społeczno-gospodarczego w sytuacji przesunięcia funduszy i polityki rozwoju obszarów wiejskich do Wspólnej Polityki Rolnej, co grozi uprawianiem dwu nieskoordynowanych polityk rozwojowych;
- dokonano oceny czy wszystkie trzynaście elementów jakie były wymagane dla NPR w regulacjach na lata 2000-2006 zostało uwzględnionych. Ponieważ w nowym okresie programowania brak jest NPR nie ma innych przesłanek do oceny jego kompletności;
- skrytykowano brak w NPR analizy strategicznej typu SWOT lub podobnej;
- negatywnie oceniono praktyczne pominięcie kwestii równych szans kobiet i mężczyzn;
- negatywnie oceniono przyjęcie założenia finansowania szesnastu regionalnych programów operacyjnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, nie przyjmując do wiadomości obecnego w projektach regulacji Wspólnoty założenia jednofunduszowości programów operacyjnych;
- stwierdzono, że proponowany zakres finansowania z funduszy europejskich jest zgodny z projektami regulacji prawnych;
- pozytywnie odniesiono się do szczegółowego uwzględnienia dwu programów operacyjnych dotyczących sfer interwencji przesuniętych poza politykę spójności, jakimi są: rozwój obszarów wiejskich oraz rybołówstwo i przetwórstwo ryb;
- wskazano na niedostateczne uwzględnienie doświadczeń z wdrażania funduszy w latach 2004-2006. Pilnego podjęcia wymagają problemy: wydawania środków funduszy na konsumpcję zamiast na działania rozwojowe, wypierania sektora prywatnego przez inwestycje finansowane publicznie, ograniczenia finansowania nie zrestrukturyzowanych sektorów gospodarki, upolitycznienia przesłanek wyboru projektów, zakłóconej płynności finansowania;
- jako trafne uznano stwierdzenie, iż NPR jest polską wersją strategii lizbońskiej. Odniesienia bazują jednak na oryginalnej strategii z 2000 roku, a nie na odnowionej z lutego 2005 roku;
- wskazano, że w Narodowym Planie Rozwoju przeszacowane zostały potencjalnie dostępne środki sektora prywatnego. Zgodnie z zasadą trwałości w latach 2007-2013 możliwości korzystania przez większe podmioty sektora prywatnego z funduszy strukturalnych zostają zasadniczo ograniczone;

³ Szlachta J., Zaleski J., Ocena szacunkowa Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Raport końcowy, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa czerwiec 2005. W przygotowaniu tego raportu obok J.Szlachty i J.Zaleskiego uczestniczyli autorzy analiz cząstkowych: M.Boni, M.Dutkowski, G.Gorzela, L.Korporowicz, T.Kudłacz, T.Żółtowski, T.Żylicz.

- wskazano na założenie NPR, iż około 1/2 funduszy strukturalnych będzie wdrażane w segmencie regionalnym, co jest bardzo ambitnym wyzwaniem na tle doświadczeń starych państw członkowskich. Wymaga to zrealizowania programu zmian instytucjonalnych, aby zagwarantować efektywne wdrażanie funduszy strukturalnych przez samorządy województw;
- zasugerowano potrzebę wprowadzenia zasadniczych zmian w modelu wdrażania funduszy, który uwzględni trzy funkcje - zarządzającą, certyfikującą i audytu;
- odniesiono się do potrzeby niesprzeczności NPR i Krajowego Programu Reform.

Na podstawie NPR 2007-2013 została przygotowana pierwsza wersja Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, a w końcowej fazie prac nad NPR 2007-2013 pojawiły się także wstępne projekty programów operacyjnych. Jednak ze względu na zmiany polityczne wynikające ze zmiany Rządu, dokumenty te nie zostały poddane ewaluacji ex ante. Przydatność takich ewaluacji byłaby jednak bardzo ograniczona, ze względu na zasadniczą zmianę modelu sektorowych programów operacyjnych w Polsce. Zamiast wielu sektorowych programów operacyjnych zaproponowano trzy duże programy operacyjne, które zostały skonstruowane w układzie trzech priorytetów wydatków w ramach polityki spójności Unii Europejskiej: infrastruktura, kapitał ludzki, sektor przedsiębiorstw. Zasadniczej modyfikacji poddano także system wdrażania funduszy, koncentrując podstawowy zakres odpowiedzialności w zakresie europejskiej polityki spójności w nowym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

Bibliografia

1. Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce. Poradnik, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, maj 2005.
2. Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, Komisja Europejska i Rząd RP, Bruksela-Warszawa 2003.
3. Szlachta J., Zaleski J., Ocena szacunkowa Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Raport końcowy, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa czerwiec 2005.
- 4, Szlachta J., Polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006.
5. Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2000-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
6. Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013. Rozporządzenie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 31 lipca 2006r. (Dz.U. L.210 z 31.7.2006r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Ewaluacja ex ante dokumentów programowych na lata 2007-2013 - kluczowe zagadnienia. Organizacja procesu ewaluacji.

Działania ewaluacyjne podejmowane w odniesieniu do dokumentów programowych przygotowanych na potrzeby europejskiej polityki spójności na lata 2007-2013 są trudno porównywalne z poprzednimi doświadczeniami. Wynika to przede wszystkim z ilościowych i jakościowych zmian, bowiem ilość niezbędnych ewaluacji *ex ante* rośnie w tempie nieliniowym. W Polsce spowodowane jest to przede wszystkim przyjętym modelem decentralizacji segmentu regionalnego, składającego się z szesnastu wojewódzkich programów operacyjnych. Zmienia się główny obiekt ewaluacji, bowiem nowy model programowania oznacza wyeliminowanie Narodowego Planu Rozwoju oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty, a pojawienie się Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. także środki przeznaczane na ewaluację są znacznie większe niż alokacje dostępne dotychczas, a ilość niezależnych ewaluacji *ex ante* zwiększyła się do około czterdziestu.

Bardzo wątle są podstawy teoretyczne dla podejmowanych w Polsce działań ewaluacyjnych. W ostatnich latach teoria ewaluacji rozwija się w świecie bardzo szybko, jednak zauważa się także zwiększający się dystans tej sfery od praktycznych badań ewaluacyjnych. W Polsce duża część ewaluatorów ma bardzo ograniczoną wiedzę na temat teorii ewaluacji i najnowszych osiągnięć i trendów w tym zakresie. Taka sytuacja wynika z braku ciągłości działań ewaluacyjnych, z dominacji na rynku ewaluacji firm konsultingowych, nastawionych bardzo praktycznie oraz z generalnego niedostatku badań i wydawnictw naukowych. Dlatego często występuje sytuacja, iż ewaluatorzy za teorię uznają regulacje unijne i metodyczne zeszyty Unii Europejskiej, ewentualnie korzystając z dorobku metodycznego Krajowej Jednostki Oceny funkcjonującej w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionów. Bardzo korzystnie na przebieg tego procesu wpłynęło opublikowanie przez Komisję Europejską zestawu indykatorywnych wytycznych dotyczących ewaluacji, które niektórym zespołom zastępowały teorię, ale w sumie pozytywnie ukierunkowywały przebieg działań ewaluacyjnych.

Bardzo wolno rosnąca podaż usług ewaluacyjnych jest jedną z barier podwyższania jakości ewaluacji. Charakterystyczne jest, iż znacznie szybciej potencjał ten rośnie w sektorze firm konsultingowych, niż w sektorze akademickim. Są to zarówno oddziały i filie zagranicznych firm, jak też krajowe podmioty tego sektora, które podejmują nowe wyzwania. Niekorzystnym zjawiskiem jest bardzo ograniczona obecność na tym rynku instytutów naukowo-badawczych oraz uniwersytetów i szkół wyższych. Jednak wiele firm konsultingowych w zespołach podejmujących ewaluację zatrudnia na wiodących pozycjach pracowników naukowych. Wskutek tej relacji podaży i popytu, w wielu przetargach na wykonanie usług ewaluacyjnych pojawia się bardzo niewiele ofert, a często zaledwie jedna, albo dwie z nich spełniają podstawowe warunki brzegowe, umożliwiające ich akceptację.

W Polsce utrwała się pozytywny model ewaluacji współuczestniczącej, co oznacza intensywne współdziałanie ewaluatorów z pracownikami instytucji zarządzającej danym programem. Kreuje to dobry klimat wzajemnego współdziałania ekspertów i urzędników, a celem jest uzyskania wysokiej jakości dokumentów programowych. Taka praktyka wskazuje na fakt, iż w Polsce sam proces ewaluacji jest niemniej ważny jak końcowy produkt, jakim jest raport ewaluacyjny.

Problemem jest równoległość prac prowadzonych nad dokumentami programowymi oraz raportami ewaluacyjnymi. Wskutek tego, pojawiają się coraz to nowe wersje programu, a ewaluatorzy oceniają najczęściej wersję dokumentu, która w danym momencie jest już nie w pełni aktualna. Powoduje to frustracje po obydwu stronach. Wynika to bezpośrednio z intensywności prac prowadzonych w ostatnim roku poprzedzającym nowy okres programowy. Dlatego w przekazywanych do ewaluacji dokumentach występują czasami luki, bardzo ograniczony jest czas na dokonanie oceny i nieustannie występuje presja czasu. Czasami dojrzewanie ważnych problemów i pytań następuje dopiero w trakcie realizacji procesu ewaluacji, zamiast w trakcie przygotowywania *terms of reference*.

Wynikiem rozległości poszczególnych zadań był czasami bardzo ograniczony zakres kontaktów w ramach zespołów ewaluujących. Wskutek tego pojawiały się w raportach ewaluacyjnych bardzo użyteczne wnioski częściowe, dotyczące przykładowo poszczególnych osi priorytetowych, ale brak było często niezbędnego całościowego ujęcia.

Korzystnym zjawiskiem jest zasadnicze poszerzenie warsztatu analiz ewaluacyjnych w Polsce. Dotychczas dominowała prosta analiza tekstów dokumentów programowych, obecnie coraz szerzej uzupełniają ją inne techniki, między innymi takie jak: różnego rodzaju wywiady, warsztaty, burze mózgów, symulacje procesów społeczno-ekonomicznych, matryce adekwatności, falsyfikacje rzeczywistości itd. Pozwala to na dużo lepsze niż dotąd udokumentowanie poszczególnych tez przeprowadzonej ewaluacji oraz oznacza nową jakość prowadzonych przez ewaluatorów ocen *ex ante*.

Ważnym problemem jest zakres zunifikowanych metodycznie działań ewaluacyjnych dotyczących funduszy uruchamianych w ramach różnych polityk Wspólnoty. Podstawowy instrument wspierania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich znalazł się w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Oznacza to, że metody ewaluacji dokumentów programowych i programów operacyjnych finansowanych z tego funduszu (także z Europejskiego Funduszu Rybackiego przesuniętego do polityki rybackiej) nie będą unifikowane z rozwiązaniami obowiązującymi w ramach nowej polityki spójności.

Innym problemem jest korelacja pomiędzy ewaluacją *ex ante*, a dokonywaną równoległe prognozą oddziaływania na środowisko (*environmental impact assessment*), której zgodnie z polskim prawem są poddawane nie tylko projekty inwestycyjne, ale także dokumenty programowe. Zdarzają się zadziwiające sytuacje, gdy wnioski wynikające z tych dwu procesów są zasadniczo rozbieżne. Jednak pozytywnym zjawiskiem jest równoległe prowadzenie trzech typów analiz, poza dwoma wymienionymi także makroekonomicznego oddziaływania funduszy, przeprowadzanego najczęściej przy użyciu modelu HERMIN.

Interesujących wniosków dostarcza analiza raportów ewaluacyjnych dotyczących poszczególnych typów programów operacyjnych. W Unii Europejskiej utrwaliła się praktyka funkcjonowania trzech typów programów operacyjnych: regionalnych, sektorowych oraz pomocy technicznej. Każdy z nich ma swoją wyraźną specyfikę i odmienności ze względu na proces ewaluacji *ex ante*.

W przypadku sektorowych programów operacyjnych wyzwaniem dla procesu ewaluacji okazał się fakt, iż mamy do czynienia z największymi programami w historii Unii Europejskiej o zasadniczo niespotykanej wcześniej we Wspólnocie, bo nawet dwucyfrowej, liczbie priorytetów. Okazało się, że problemem jest całościowa analiza ewaluacyjna takich bardzo złożonych i kompleksowych instrumentów polityki spójności. W tej sytuacji ciężar analizy ewaluacyjnej został przeniesiony na poziom priorytetów, za które odpowiadają różne ministerstwa, które jednak nie są bezpośrednim zleceniodawcą odpowiednich usług, co zasadniczo pogarsza ich pozycję w tym dialogu względem firm konsultingowych. W przypadku PO Kapitał Ludzki problemem wynikającym z jednofunduszowości programów operacyjnych jest fakt, iż w przypadku części priorytetów za wdrażanie odpowiada układ regionalny, a trudno sobie wyobrazić szesnastu partnerów dialogu z podmiotem przeprowadzającymi ewaluację *ex ante*. W sposób naturalny przesuwa to kompetencje na poziom Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Sposób ewaluacji *ex ante* regionalnych programów operacyjnych był wielkim wyzwaniem. Można było przyjąć opcję oceniania każdego z wojewódzkich programów na podstawie odrębnego przetargu, względnie podjęcia ewaluacji *ex ante* jako całościowego pakietu, zamawianego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ostatecznie przyjęto drugie rozwiązanie. Było to bardzo korzystne dla zachowania jednolitości metodologicznej ewaluacji tych szesnastu programów operacyjnych. Słabością okazały się bardzo słabe relacje niektórych samorządów województw z zespołem dokonującym ewaluacji. Prawdopodobnie nie czuły się one w dostatecznym stopniu gospodarzami tego tematu, który był zlecany i rozliczany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Analiza działań związanych z pomocą techniczną musi uwzględniać fakt, iż pomoc techniczna występuje na trzech różnych poziomach. Dlatego ocena *ex ante* Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna nie powinna odbywać się w izolacji od dwu pozostałych segmentów pomocy technicznej, a przynajmniej priorytetów pomocy technicznej występujących w poszczególnych programach operacyjnych. Ze względu na specyfikę tych działań poziom usztywnień dotyczących kierunków finansowania, wielkości alokacji, szczegółowości priorytetów itd. powinien być najmniejszy z możliwych, bowiem trudno jest obecnie przewidzieć jakie potrzeby w tym zakresie będą miały szczególne znaczenie za kilka lat. Niektóre wnioski ewaluatorów szły niestety w odwrotnym kierunku, postulując niepotrzebne uszczegółowienie zapisów, nawet w takich sytuacjach, gdy nie wymaga tego od nas Komisja Europejska.

W latach 2007-2013 nowym instrumentem polityki spójności Wspólnoty w Polsce jest Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, mający charakter programu makroregionalnego. Jego podmiotem jest Rząd, ale dotyczy on pięciu wybranych województw. Można stwierdzić nawet, że program ten jest pewnego rodzaju eksperymentem w całej Unii Europejskiej. Fakt, iż nie wpada on w klasyczną siatkę klasyfikacji programów operacyjnych spowodował szereg problemów, nie tylko związanych z jego ewaluacją *ex ante*. Jest to bowiem specyficzny program, który musi się zmieścić pomiędzy programami

sektorowymi a regionalnymi. Okazało się niestety, że dotychczasowa metodyka ewaluacji programów operacyjnych była zupełnie bezradna w tej nietypowej sytuacji, a rekomendowane w raporcie ewaluacyjnym najważniejsze wnioski były wskutek tego w sporej części zupełnie nietrafne.

Bardzo istotnym pozytywnym zjawiskiem jest szybkie dojrzewanie w ramach administracji publicznej potencjału instytucjonalnego w zakresie działań ewaluacyjnych. Dowodzi tego powstanie odpowiednich jednostek organizacyjnych w poszczególnych ministerstwach, zatrudnienie odpowiednich kadr i ich pewna stabilizacja. W Polsce zasadniczo zrezygnowano ze stosowania modelu ewaluacji wewnętrznej, polegającej na jej dokonywaniu przez wyspecjalizowane podmioty administracji publicznej. Jednak nawet w sytuacji bazowania na ewaluacjach dokonywanych przez podmioty zewnętrzne, które zostają wyłonione w przetargu, administracja publiczna musi mieć niezbędne kompetencje, pozwalające jej na zamówienie i odebranie analiz ewaluacyjnych. Obserwacja sytuacji pozwala na stwierdzenie, iż jednostki ewaluacyjne w administracji publicznej posiadają już znaczący potencjał w tym zakresie, zarówno ilościowy jak też i jakościowy. Największy deficyt umiejętności i wiedzy ewaluacji *ex ante* dotyczy w dalszym ciągu układu regionalnego.

Problemem jest bardzo słabe przenoszenie do Polski zagranicznych doświadczeń ewaluacyjnych. Szalone tempo prac i bazowanie na dokumentach programowych w języku polskim sprawiło, że z analiz ewaluacyjnych zostali praktycznie wyeliminowani eksperci nie posługujący się na co dzień biegle językiem polskim. Prowadzi to oczywiście do szybszego dojrzewania rodzimego potencjału ewaluacyjnego, bardzo łatwo nawiązującego roboczy dialog z odbiorcami przeprowadzanych ocen. Jednak równocześnie oznacza to, iż zagraniczne doświadczenia i najlepsze praktyki w zakresie ewaluacji są adaptowane do warunków polskich jedynie pośrednio i często ze znaczącym opóźnieniem.

Coraz lepsze jest rozumienie funkcji ewaluacyjnej przez zespoły dokonujące oceny *ex ante*. Znają one na ogół bardzo dobrze indykatywne wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące ewaluacji *ex ante* oraz różne poradniki wydawane przez Krajową Jednostkę Oceny. Jednak w dalszym ciągu zdarzają się sytuacje realizacji tych zadań w całkowitej izolacji od autorów poszczególnych programów operacyjnych. Zdarza się, iż ewaluatorzy piszą drugi program operacyjny, czy też dają propozycje zupełnie nowej struktury priorytetów i działań, która narusza przyjęte wcześniej ustalenia z Komisją Europejską, czy też z układem samorządowym. Bardzo częstą słabością w takich przypadkach jest niedocenianie przez ewaluatorów problemów systemu wdrażania funduszy. Oczywiście, aby zastosować taki model ewaluacji *ex ante*, trzeba najpierw poddać totalnej krytyce przedłożony program operacyjny, energia idzie więc w wynajdywanie różnych „pseudo słabości”, zamiast w poprawianie i doskonalenie już istniejącego dokumentu programowego.

Rekomendacje ewaluatorów można generalnie podzielić na trzy grupy. Pierwsza z nich to wiele rekomendacji najlepszych zespołów, które były przejmowane w biegu i na bieżąco przez autorów dokumentów programowych. Druga grupa rekomendacji dotyczyła spraw, które nie budziły poważniejszych wątpliwości co do ich zasadności, tyle że generalnie wychodziły poza pole standardowej analizy ewaluacyjnej danego dokumentu programowego. Dotyczyły one między innymi: podjęcia analiz, które wymagałyby podjęcia kilkuletnich badań naukowych, przedstawienia informacji, jakie nie występują w systemie statystyki powszechnej prowadzonej przez GUS, wreszcie rozwinięcia zagadnień znajdujących się poza polem

decyzyjnym programów operacyjnych i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Pewną część stanowiły rekomendacje sprzeczne z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej, przyjętymi w Polsce rozwiązaniami ustrojowymi i systemowymi, wreszcie z ustaleniami brzegowymi będącymi przedmiotem kompromisu politycznego Polski z Unią Europejską, czy też wewnątrz kraju. Ze względów oczywistych te rekomendacje nie mogły zostać wykorzystane na poziomie technicznych ewaluacji *ex ante*.

Analiza wskaźników zawartych w dokumentach programowych jest zdecydowanie największym problemem większości ewaluacji. Wynika to między innymi z: generalnie niskiego poziomu mierzalności różnych zjawisk społeczno-gospodarczych w Polsce, niedostatecznej jakości szeregu danych statystycznych, krótkich szeregów czasowych informacji, co wynika ze zmian ustrojowych, a także trudności wydzielenia bezpośredniego efektu oddziaływania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wydaje się, że Polska powinna w miarę możliwości przejmować wskaźniki sugerowane w indykatorywnych wytycznych Komisji Europejskiej i rozwijać system statystyki powszechnej Głównego Urzędu Statystycznego w taki sposób, aby można ją było wykorzystać w maksymalnym stopniu dla konstruowania niezbędnych wskaźników.

Na podstawie przeprowadzonych analiz rozwoju ewaluacji *ex ante* w Polsce można sformułować szereg wniosków i rekomendacji odnoszących się do sfery organizacyjnej. Dzięki europejskiej polityce spójności, ma miejsce systematyczny postęp w wykorzystaniu możliwości jakie stwarza systemowo prowadzona analiza polityk i programów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym. Jednak dalszy rozwój ewaluacji w Polsce wymaga uruchomienia pakietu działań organizacyjnych ze strony państwa.

Niezbędne jest wspieranie kształtowania się i rozwoju rynku usług ewaluacyjnych. Dotyczy to przede wszystkim podaży wysokiej jakości ewaluatorów. Nie jest możliwe wykształcenie odpowiedniej ilości kompetentnych ewaluatorów jedynie w trybie standardowych studiów uniwersyteckich. Dobry ewaluator powinien być kompetentny w trzech sferach: (a) technikach i metodach ewaluacji, (b) politykach Unii Europejskiej (c) wiedzy profesjonalnej dotyczącej poszczególnych obszarów interwencji polityki ekonomicznej państwa takich jak między innymi: kapitał ludzki; przedsiębiorczość, w tym wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw; gospodarka oparta na wiedzy i społeczeństwo informacyjne; infrastruktura. Bardzo rzadka trafiają się eksperci dysponujący odpowiednimi kompetencjami w każdej z tych trzech sfer. Instrumentami powinny być między innymi konferencje międzynarodowe i krajowe oraz staże zagraniczne w wiodących uniwersytetach i podmiotach zajmujących się ewaluacją, służące wymianie doświadczeń oraz rozpowszechnianiu w Polsce najlepszych praktyk ewaluacyjnych Wspólnoty i jej poszczególnych państw. Istotne znaczenie ma systematyczne tłumaczenie publikowanych przez Komisję Europejską i instytucje zarządzające zeszytów metodycznych dotyczących różnych technik i metod ewaluacji oraz prezentacji najlepszych praktyk zagranicznych i polskich w zakresie ewaluacji.

Jak już wskazano wcześniej, podstawy teoretyczne działań ewaluacyjnych są w Polsce bardzo słabe. Dlatego istotne znaczenie ma systematyczna promocja zagadnień ewaluacyjnych w środowisku naukowym. Wynikiem tego powinno być szersze podjęcie tematyki ewaluacyjnej w badaniach, rozwinięcie międzynarodowych sieci (*networków*) badawczych w tej dziedzinie oraz bezpośrednio zaangażowanie naukowców w działania ewaluacyjne dotyczące programów i projektów europejskich. Równoległym działaniem powinno być

wspieranie uruchomienia nowych i rozwinięcia już istniejących studiów podyplomowych w zakresie ewaluacji, a także wprowadzenie takiego przedmiotu do programów studiów na uczelniach ekonomicznych i w uniwersytetach. Powinno to zasadniczo poprawić parametry środowiska profesjonalnego zaangażowanego w działania ewaluacyjne.

Istotne znaczenie ma budowanie w administracji publicznej potencjału w zakresie ewaluacji *ex ante*. Jak już stwierdzono wcześniej, w Polsce przyjęto model ewaluacji zewnętrznej, dokonywanej przez wyspecjalizowane firmy i jednostki akademickie. Pozytywnym przykładem jest rozwój potencjału Krajowej Jednostki Oceny w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Taki rozwój musi jednak nastąpić także w innych jednostkach administracji rządowej oraz w ramach wojewódzkiej administracji samorządowej.

Jednym z najważniejszych wyzwań jest skuteczne transferowanie doświadczeń ewaluacyjnych z segmentu wydatków europejskich do pozostałych wydatków publicznych w Polsce. Szacunki wskazują, że w latach 2007-2013 blisko 60% działań rozwojowych finansowanych z udziałem środków publicznych będzie pochodziło z Unii Europejskiej. Kolejne około 10% finansowania będzie dotyczyło publicznych środków polskich będących obligatoryjnym współfinansowaniem. W niektórych województwach ponad 80% własnych środków rozwojowych samorządów będzie związane w ramach montażu finansowego z funduszami Unii Europejskiej. W sytuacji, gdy w latach 2007-2013 podstawowa część publicznych wydatków rozwojowych w Polsce jest związana z funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności, problem ten może wydawać się rozwiązany. Jednak kształtowanie wysokiej kultury ewaluacyjnej w Polsce na poziomie krajowym i regionalnym ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do całości wydatków publicznych i różnych polityk, programów i dokumentów strategicznych, bowiem w przyszłości o rozwoju społeczno-ekonomicznym naszego kraju będą decydowały w coraz większym stopniu środki własne (krajowe), a nie fundusze europejskie.

Bibliografia

1. Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce. Poradnik, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, maj 2005.
2. (The) New Programming Period 2007.2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex Ante Evaluation. Working Document No.1, European Commission, DG Regional Policy, Brussels, August 2006.
3. (The) New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No.2, European Commission, DG Regional Policy, Brussels, August 2006.
4. (The) New Programming Period 2007-2013. Measuring Structural Funds Employment Effect. Working Document No.6, European Commission, DG Regional Policy, Brussels, September 2006.
5. Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2006.

6, Szlachta J., Polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006.

7. Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013. Rozporządzenie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 31 lipca 2006r. (Dz.U. L.210 z 31.7.2006r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Ewaluacja *ex ante* dokumentów programowych na lata 2007-2013 – kluczowe zagadnienia

Wprowadzenie

W drugiej połowie 2006 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przeprowadziło ewaluację *ex ante* dokumentów programujących wykorzystanie wsparcia UE w latach 2007-2013. Ocenie tej podlegały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) i jednocześnie 22 programy operacyjne (PO), w tym 5 wdrażanych centralnie i 16 wdrażanych na poziomie regionów (RPO). Przedsięwzięcie to było konieczne w związku z wymaganiami regulacji prawnych UE nakładającymi na państwo członkowskie obowiązek przeprowadzenia ocen *ex ante* wszystkich dokumentów zgodnie z określoną w tych regulacjach procedurą. W przypadku Polski było to pierwsze w tak dużej skali przedsięwzięcie organizacyjne związane z wykonaniem tego typu analiz w sytuacji dość skromnych doświadczeń w tym zakresie ze strony polskich wykonawców. Należy podkreślić, że obie strony tego procesu: zamawiający – administracja rządowa i wykonawcy – firmy konsultingowe i fundacje prowadzące taką działalność nie posiadały zbyt dużego doświadczenia w zakresie organizacji i dokonywania ocen *ex ante*. Z tego powodu proces ten był jednocześnie procesem uczenia się obu stron i zdobywania niezbędnych doświadczeń, które z pewnością zostaną wykorzystane w przyszłości. W działaniach ewaluacyjnych brały udział również renomowane firmy zagraniczne, ale ich udział ograniczał się z reguły do dania szyldu, przekazania przetłumaczonego raportu metodologicznego i zatrudnienia polskich ekspertów.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego było w tym procesie wspierane przez zespół ekspertów, który uczestniczył we wszystkich spotkaniach zespołu koordynacyjnego, na których przedstawiano kolejno: raporty metodologiczne wykonania ocen, wstępne wyniki ewaluacji i końcowe raporty z przeprowadzenia oceny dla każdego z ewaluowanych dokumentów programujących. Eksperti sporządzali syntetyczne raporty z uwagami do przedstawianych dokumentów w trakcie spotkań zespołu koordynującego, uczestniczyli w dyskusji z wykonawcami ocen, często będąc głównymi dyskutantami. Swoją obecnością, przedstawianymi analizami i uwagami w istotny sposób wspomagali działania Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej związane z jak najefektywniejszym przeprowadzeniem procesu ewaluacji i jego wykorzystania na rzecz ulepszenia jakości dokumentów programujących.

Poniżej w ustrukturyzowany sposób zostały przedstawione generalne konkluzje dotyczące przeprowadzonego procesu ewaluacji ze szczególnym odniesieniem się do zagadnień związanych z ewaluacją systemu wdrożenia.

Uwagi związane z organizacją procesu ewaluacji.

W zakresie działań związanych z organizacją procesu ewaluacji wydaje się, że należy większą uwagę zwrócić na zestaw wymagań wobec realizatorów, gdyż w kilku przypadkach można było odnieść wrażenie, że ewaluatorzy nie wykazywali należytego wykształcenia i potrzebnego doświadczenia zawodowego potrzebnego do realizacji zadania. Ekstremalnym tego przykładem był przypadek bardzo młodej osoby, która bez stosownego wykształcenia i praktycznie bez doświadczenia zawodowego przygotowała ewaluację środowiskowej części PO „Infrastruktura i środowisko”. Oceny i propozycje w tym zakresie przedstawione w raporcie wstępnym były wręcz nieprofesjonalne i dopiero raport końcowy prezentował bardziej wyważone propozycje zmian w programie. W tym przypadku to był raczej proces edukacji ewaluatora niż pomoc ze strony procesu ewaluacji w celu ulepszenia programu. Sposobem uniknięcia takich sytuacji jest bardziej szczegółowe przygotowanie SIWZ w zakresie wymagań w stosunku do ekspertów w odniesieniu do ich wykształcenia i niezbędnego doświadczenia zawodowego w obszarze ewaluacji bądź obszarach pokrewnych i wprowadzenie wymagania uzyskania zgody zamawiającego na zamianę kluczowych ekspertów – głównych autorów raportu - na inne osoby. SIWZ powinny być skoncentrowane przede wszystkim na ocenie doświadczenia zespołu ekspertów, którzy będą realizowali ewaluację niż na przedstawieniu osiągnięć firmy w tym zakresie, gdyż w tym ostatnim przypadku filie zachodnich firm konsultingowych funkcjonujących w Polsce bardzo łatwo spełniają te wymagania, natomiast proces ewaluacji jest realizowany niekiedy przez przypadkowych specjalistów o niewielkim doświadczeniu, wynajmowanych przez firmę tylko do tego zadania. Należy zauważyć, że w raportach metodologicznych byli wymieniani niekiedy eksperci zagraniczni jako wspomagający proces ewaluacji, natomiast wśród autorów raportów końcowych z ewaluacji już takich ekspertów nie można było znaleźć.

W zakresie organizacji procesu ewaluacji należy rozważyć, czy w przyszłości nie powinno się zlecać wykonania ewaluacji regionalnych programów operacyjnych w mniejszych pakietach (np. po 3-4 województwa) lub nawet pojedynczo z narzuconą metodologią ich przeprowadzania dla uzyskania porównywalności efektów. Doświadczenia z jednym wykonawcą wskazują, że ewaluatorzy z pewnymi województwami mieli jedynie kontakt wirtualny w fazie przygotowywania raportów i bardzo ograniczony w fazie dyskusji wyników. Prawdopodobnie operacja indywidualnego lub pakietami zlecenia ocen RPO będzie nieco droższa od ewaluacji zbiorczej 16 programów, natomiast nie można wskazać specjalnie przekonującego uzasadnienia dla ewaluacji 16 programów przez jednego wykonawcę i indywidualnego oceniania pozostałych programów. Dodatkowo takie podejście eliminowało regionalne podmioty z ubiegania się o przeprowadzenie ewaluacji. Wiele wskazuje na to, że dekoncentracja procesu ewaluacji RPO mogłaby prowadzić do pogłębionych analiz dla każdego z regionów.

Uwagi dotyczące wykonawców zadań ewaluacyjnych i prezentacji wyników.

Wykonawcy prac ewaluacyjnych w większości przypadków starali się nie wychodzić poza zakres swoich zadań, jednak zauważalne było w kilku przypadkach niezrozumienie do końca roli ewaluatora, które w krańcowym przypadku realizatorów ewaluacji PO „Kapitał Ludzki” doprowadziło do zaproponowania alternatywnego programu operacyjnego. Konsekwencją takiego podejścia było również przedstawienie części analityczno – diagnostycznej, która w

całości została podporządkowana uzasadnieniu zasadności własnej kontrpropozycji. Przedstawiona kontrpropozycja PO KL była ekstremalnym przypadkiem wyjścia ewaluatorów poza swoje zadania i przyjęcia roli kreatorów polityki w tym obszarze. W kilku innych raportach ewaluacyjnych, szczególnie na etapie przedstawiania wyników wstępnych, również występowały podobne sytuacje, które na ogół dotyczyły jakiegoś fragmentu obszaru poddanego ewaluacji. Trudno wskazać skuteczną metodę zapobiegania takim sytuacjom. Wydaje się, że drogą do uniknięcia wchodzenia ewaluatorów na pole kreacji polityki jest podnoszenie poziomu edukacji w zakresie ewaluacji przez przygotowanie podręczników do ewaluacji i upowszechnianie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z udziałem wykonawców i zamawiających takie opracowania.

Uwagi dotyczące współpracy instytucji zarządzających z wykonawcami ocen.

Współpraca instytucji odpowiedzialnych za zbudowanie projektów programów operacyjnych i NSRO z wykonawcami ocen *ex ante* jest jednym z kluczowych elementów procesu ewaluacji. W zasadzie od jakości tej współpracy zależy najważniejszy efekt oceny *ex ante*, jakim jest udoskonalony i poprawiony projekt dokumentu programującego. W przypadku braku takiej współpracy lub jej niezadowalającego charakteru otrzymujemy końcowy raport z ewaluacji, który jest dokumentem zewnętrznym w stosunku do dokumentu programującego. W przypadkach najlepszej współpracy raport końcowy jest w zasadzie rejestrem już wprowadzonych zmian do zawartości dokumentu programującego. Na podstawie spotkań zespołu kordynującego można było odnieść wrażenie, że wystąpiły przypadki obu opisanych sytuacji. Należy zauważyć, że tempo i terminy narzucone na opracowanie dokumentów programujących, a także przeprowadzenia ocen *ex ante* prowadziły w przypadku niektórych dokumentów do sytuacji, w której ewaluatorzy przygotowując swoje uwagi do przedstawionych im wersji programu dowiadawali się, że jest to już wersja nieaktualna, a zatem również ich uwagi traciły na aktualności. Trudno w takich sytuacjach liczyć na dobre efekty współpracy. Efektem jest powstanie raportu z oceny *ex ante* o dużo mniejszym oddziaływaniu na zawartość dokumentu programującego. Z oczywistych względów należy w przyszłości w taki sposób projektować proces powstawania i ewaluacji dokumentów, aby brak czasu na interakcje nie uniemożliwiał współpracy zespołów autorskich z zespołami ewaluatorów. To wpłynie bardzo pozytywnie na efekty procesu ewaluacji.

Uwagi dotyczące raportów metodologicznych.

W zakresie raportów metodologicznych należy podkreślić zdecydowanie ich dobry poziom. W szczególności zachodnioeuropejskie firmy konsultingowe w kilku przypadkach przedstawiły bardzo szczegółowe i bazujące na doświadczeniach EU-15 raporty metodologiczne. Można jednak mieć wątpliwości, czy pełna realizacja metodologii przedstawionych w raporcie metodologicznym zawsze była możliwa w ramach czasowych przeznaczonych przez zamawiającego na wykonanie pracy ewaluatorów. Wydaje się, że w kilku przypadkach musiało nastąpić uproszczenie metodologii lub rezygnacja z pełnego zakresu badania. Czasami mogło to być ze szkodą dla efektu końcowego, ale w pewnych przypadkach realizacja takiej metodologii w określonych ramach czasowych i zdefiniowanym finansowaniu była praktycznie niewykonalna. Jednocześnie terminy na przedstawienie raportów końcowych z ewaluacji uniemożliwiały zamawiającemu wstrzymywanie prac zespołów realizujących ewaluację na etapie dopracowania raportów metodologicznych. Były one często prezentowane zespołowi koordynacyjnemu praktycznie w trakcie rozpoczęcia i dość sporego zaawansowania samego procesu właściwej ewaluacji.

Uwagi dotyczące raportów właściwej ewaluacji dokumentów.

Przygotowane przez ewaluatorów raporty zawierające podsumowanie dokonanej przez nich oceny *ex ante* są bardzo obszernymi dokumentami, często większymi od ocenianych programów operacyjnych. Brak jest przy tym właściwego rozłożenia proporcji na poszczególne elementy analizy, a dominująca jest przede wszystkim ocena diagnozy programów i analiza priorytetów. Dzięki takiemu układowi redakcyjnemu utrudniona jest zarówno ich lektura, jak i ocena jakości. W ten sposób autorzy raportów ograniczyli do minimum analizę tych zagadnień, które sprawiały im największe trudności (system wdrażania, wskaźniki osiągnięcia celów). Wydaje się, że celem raportów było przede wszystkim udokumentowanie zakresu działań przewidzianych umową z zamawiającym, a nie działanie dla poprawy jakości ocenianych programów operacyjnych i NSRO i eliminacji lub wprowadzenia do nich tych elementów, które umożliwią skuteczną realizację przyjętych celów. Przeprowadzane w ramach procesu ewaluacji spotkania konsultacyjne często służyły raczej formalnemu wypełnieniu przyjętej w raporcie metodologicznej procedury niż wypracowaniu wspólnych poglądów i rozwiązań w konsultowanych kwestiach.

Uwagi dotyczące ewaluacji systemu wdrożenia.

Analizy i rekomendacje dotyczące systemu wdrożenia stanowiły niestety marginalny obszar zainteresowań zespołów dokonujących ocen *ex ante*. Z reguły raporty z ewaluacji nie analizowały dotychczasowych doświadczeń z wdrażaniem identycznych lub podobnych programów pomocowych UE w okresie przedakcesyjnym i okresie programowania na lata 2004-2006. Nie przedstawiono wad i zalet funkcjonujących rozwiązań, a przecież system wdrożenia jest czymś, co powinno być udoskonalane na bazie już funkcjonujących i sprawdzonych rozwiązań, do których zdołano już przyuczyć kadry urzędnicze i do którego również przyzwyczał się i dostosował beneficjent. W zasadzie żaden raport z ewaluacji nie zawiera pogłębionej analizy systemu podejmowania decyzji, systemu aplikowania i obsługi beneficjentów, systemu przepływów finansowych i kontroli wykonawczej, a także systemu pomocy beneficjentom. Brak takich analiz skutkowało tym, że praktycznie wszystkie raporty ewaluacyjne zaakceptowały bez większych zastrzeżeń rozwiązania wdrożeniowe zaproponowane przez instytucje przygotowujące dokumenty programujące łącznie z zaakceptowaniem braku propozycji klarownych rozwiązań. Trudno znaleźć też rekomendacje, które rozwiązywałyby najistotniejsze problemy występujące w systemie wdrażania na lata 2004-2006, takie jak konflikty wojewoda – marszałek przy wdrażaniu ZPORR, nie ma odniesień do sytuacji, w której instytucja zarządzająca dzieli środki na własne jednostki i obce (tak jest i będzie w przypadku urzędów marszałkowskich i jednostek im podległych oraz innych jednostek samorządu terytorialnego, podobnie w przypadku Ministerstwa Transportu i lotnisk, z których część jest kontrolowana przez podległe Ministerstwu przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”, a część jest kontrolowana przez samorządy terytorialne, etc.). Niepokojącym faktem jest, że zarówno przy ewaluacji PO IG, PO KL, jak również RPO dla województw nie przeanalizowano i nie przedstawiono rekomendacji zasadniczych do systemu dystrybucji środków unijnych dla małych i średnich przedsiębiorstw. Należy pamiętać, że ten sektor tysięcy beneficjentów wymaga szczególnie dobrego dopracowania i transparentnie funkcjonującego systemu wdrożenia, tak aby ścieżka decyzyjna dla aplikacji i przepływy finansowe na linii beneficjent (MŚP) – jednostki pośredniczące – jednostka wdrażająca sprawnie działały. Dzisiaj ten system jest oparty na zintegrowanym podejściu w regionie,

gdzie dla większości programów UE skierowanych do MŚP (w ramach SPO RZL, WKP i ZPORR-mikroprzesiębiorstwa) miejscem składania aplikacji i kontaktu z beneficjentem są Regionalne Instytucje Finansowe wyłonione w konkursie zorganizowanym przez przewodniczkę PARP-u – Polską Fundację Rozwoju Przedsiębiorczości. W dokumentach programujących nie wylania się w tym obszarze żaden klarowny obraz, w jaki sposób ta ważna grupa beneficjentów będzie obsługiwana w nowym okresie planistycznym 2007-2013. Zagadnienia te zostały przeoczone przez ewaluatorów. Należy pamiętać, że system wdrażania to także system podejmowania decyzji i zharmonizowania decyzji podejmowanych na drodze politycznej z ocenami ekspertów w zakresie wartości i znaczenia dla rozwoju gospodarczego poszczególnych projektów. Doświadczenia lat 2004-2006 wskazują na wielokrotnie występujące konflikty między panelami ekspertów i ciałami politycznymi w zakresie wyboru projektów do realizacji. Problemy systemu wdrażania to także zagadnienia przygotowania projektów do realizacji (Project pipeline), szczególnie istotne w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych. Obecne słabe wykorzystanie środków na budowę dróg i autostrad w programach operacyjnych okresu 2004-2006 ma swoje przyczyny również w obszarze systemu wdrożenia. Na powyższe zagadnienia bardzo trudno znaleźć odpowiedzi rekomendacje w Raportach ewaluacyjnych przedstawionych przez wykonawców ocen *ex ante*.

Odrębnym i szczególnie pouczającym przypadkiem podejścia do systemu wdrażania programu operacyjnego przez ewaluatora jest propozycja zawarta w raporcie z ewaluacji PO KL. Wykonawcy raportu nie tylko zaproponowali alternatywny układ celów i priorytetów dla tego programu, ale również zaproponowali centralizację wdrażania tego programu wbrew obietnicom politycznym na rzecz decentralizacji systemu wdrożeniowego, doświadczeniom z wdrażania takich programów na obszarach celu 1 (np. Wielka Brytania). Trudno uznać było rekomendację centralizacji wdrażania całego programu KL za sensowną i ze zrozumiałych względów postulat ten został odrzucony przez instytucję przygotowującą ten program. W tym przypadku propozycje ewaluatorów były całkowicie podporządkowane idei odmiennej filozofii i innej zawartości programu operacyjnego i nie nosiły najmniejszych znamion działań wspomagających dla instytucji odpowiedzialnej za przygotowanie dokumentu programującego w obszarze systemu wdrażania.

Zagadnieniem wskazywanym przez zespoły ewaluatorów w obszarze systemu wdrożenia było natomiast podkreślanie szczupłości i niedoboru wykwalifikowanych kadr w administracji do prowadzenia tego systemu oraz konieczności zapewnienia treningów i szkoleń w celu podnoszenia umiejętności. Nie spróbowano jednak w sposób ilościowy wskazać brakującej liczby urzędników jak i kosztów niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania systemu wdrażania. Nie wskazano również, w których elementach systemu wdrażania braki te występują poprzestając na ogólnym stwierdzeniu popartym przede wszystkim informacjami od pracowników administracji. Innym zagadnieniem regularnie zauważanym było zwrócenie uwagi na poziom zarobków zapobiegający rotacji kadr w instytucjach wdrażających.

Wydaje się także, że zbyt mało uwagi ewaluatorzy poświęcili sprawie uproszczenia przepisów związanych z funkcjonowaniem systemu wdrożenia, racjonalizacji systemu kontroli u beneficjentów i wyeliminowaniu przepisów zbędnych lub szkodliwych dla wdrażania.

Uwagi dotyczące makroekonomicznych prognoz skutków realizacji NSRO i programów operacyjnych.

Specyficznym aspektem ewaluacji wszystkich raportów było odniesienie się do oszacowań makroekonomicznych skutków NSRO i PO. Zagadnienia takie zostały dość szeroko przedstawione w raporcie z ewaluacji NSRO i PO IG. W pierwszym przypadku ewaluatorzy zastosowali inny model makroekonomiczny do przeprowadzenia obliczeń symulacyjnych, natomiast w przypadku PO IG został zastosowany model HERMIN do własnych obliczeń realizatorów ewaluacji oraz dokonano dodatkowo porównania wyników symulacji zamieszczonych w NSRO z symulacjami przeprowadzonymi za pomocą modelu CGE przez IBnGR w Gdańsku. W przypadku pozostałych raportów z ewaluacji PO i RPO ograniczono się wyłącznie do skomentowania wyników analiz za pomocą modelu HERMIN wykonanych przez WARR i wykorzystanych w projektach dokumentów programujących. Należy podkreślić, że zastosowanie do niezależnej oceny *ex ante* innych modeli niż wykorzystane przy budowie dokumentów programujących bądź przeprowadzenie samodzielnie własnych obliczeń na modelu HERMIN przy przyjęciu własnych niezależnych założeń jest jak najbardziej właściwe. Należy jednak wymagać od autorów takich symulacji pełnego przedstawienia zastosowanego modelu makroekonometrycznego i zaprezentowania w sposób przejrzysty kompletnych założeń wyjściowych, na których obliczenia są oparte. W przypadku ewaluacji przedstawionej w raporcie dotyczącym PO IG standard ten został dotrzymany, natomiast nie stało się to w przypadku niewątpliwie ważniejszych obliczeń symulacyjnych przeprowadzonych przez ewaluatorów NSRO. Należy zauważyć, że w przypadku dużej rozbieżności takich symulacji niezbędne jest sięgnięcie do podstaw teoretycznych modeli i przyjętych założeń, aby możliwe było przedstawienie racjonalnych wyjaśnień występujących różnic. Istotną konkluzją jest zatem wprowadzenie takiego wymagania do SIWZ dla realizatorów ewaluacji. Drugim zagadnieniem do rozstrzygnięcia jest odpowiedzenie na pytanie czy symulacje efektu makroekonomicznego powinny być niezależnie weryfikowane wyłącznie na poziomie oceny *ex ante* NSRO, czy też podobne niezależne oceny powinny być również dostarczone przez ewaluatorów wszystkich dokumentów programujących. Wydaje się zasadne przyjęcie pierwszego rozwiązania i dodatkowe zamówienie niezależnych analiz makroekonomicznych dla całego pakietu dokumentów programujących przy wyłączeniu tego zagadnienia z zadania ewaluacji *ex ante* programów operacyjnych.

Konkluzje końcowe.

Ewaluacja dokumentów programujących wykorzystanie środków UE w okresie 2007-2013 była ważnym i pożytecznym działaniem, które przyczyniło się do polepszenia jakości tych dokumentów. Należy zauważyć, że w grupie 22 przeprowadzonych ocen były przypadki bardziej i mniej wartościowych raportów końcowych w zależności od jakości i umiejętności działań wykonawcy i otwartości na współpracę instytucji odpowiedzialnej za napisanie programu.

Istotnym ograniczeniem pełnego wykorzystania tego procesu był bardzo krótki czas na ich wykonanie, który w znacznym stopniu wpłynął na ograniczenie możliwości dyskusji między ewaluatorami i twórcami dokumentów. W szczególny sposób ograniczyło to wykonawców raportów ewaluacyjnych 16 regionalnych programów operacyjnych, gdzie wystąpiły sytuacje braku takiej dyskusji między wykonawcą i administracją regionalną przed

przedstawieniem raportu z oceną. Niewątpliwie takie sytuacje muszą być w przyszłości wyeliminowane.

Konieczne jest kontynuowanie procesu ewaluacji oddziaływania NSRO i Programów Operacyjnych w okresie ich realizacji, które mogą być wykorzystane przez instytucje zarządzające do dopuszczalnego modyfikowania dokumentów oraz w pracach komitetów monitorujących, aby w trakcie realizacji programów można było mieć wiedzę o stopniu realizacji celów, których osiągnięcie za pomocą tych interwencji strukturalnych ma być dokonane. Działania tego typu powinny jednocześnie w istotny sposób podnosić jakość wykonywanych prac ewaluacyjnych i kształtować pewnego rodzaju „kulturę ewaluacji” wśród wszystkich uczestników tego procesu. Wydaje się celowe, aby administrację w tych działaniach w dalszym ciągu wspierało środowisko akademicko – eksperckie, które jest przez komercyjnych wykonawców tych ocen również kontraktowane do wykonania tych prac. Konieczne jest stworzenie pewnego systemu równowagi między zamawiającym i wykonawcami, a także wykorzystywanie wysokiej klasy specjalistów do wsparcia administracji w merytorycznej ocenie otrzymywanych produktów.

Konieczne jest zbudowanie systemu działań szkoleniowo – edukacyjnych oraz wymiany doświadczeń, a także promocji „najlepszych praktyk” w obszarze przeprowadzania ewaluacji *ex ante*. Zagadnienia te są stosunkowo nowe zarówno dla zamawiającego jak i dla wykonawców. Wiele dokumentów częściowych (a nawet końcowych), działań i dyskusji wykazało, że konieczne jest wzmacnianie tego obszaru zarówno od strony metodologicznej jak i warsztatowej, aby eliminować ewidentne błędy działań i zachowań obu stron uczestniczących w procesie ewaluacji i podnosić poziom współpracy między zamawiającymi i wykonawcami na zapewniający jak największą wartość dodaną w udoskonalaniu dokumentów programujących.

Metodologia badań ewaluacyjnych. O potrzebie integracji i kumulacji doświadczeń

Metodologia badań ewaluacyjnych opisana jest dość obszernie w licznych, aczkolwiek rzadko dostępnych w języku polskim opracowaniach, monografiach, czy wręcz poradnikach, które towarzyszą praktyce badań i zastosowań ewaluacyjnych już od lat dwudziestych minionego wieku. Jeśli nie sprowadzimy jej do metodologii pomiaru, np. ekonometrycznego, socjometrycznego czy psychometrycznego, co jest bardzo często spotykaną **redukcją** badań ewaluacyjnych, to w skuteczny sposób ujawni nam ona swe wielorakie funkcje wspierające zawarte w szeroko rozumianym **procesie ewaluacji**. Funkcje te mogą mieć nie tylko walor diagnostyczny, ale w równym stopniu heurystyczny, edukacyjny, podnosić kulturę i świadomość działania, a także wprowadzać elementy dialogu społecznego, demokratyzować proces podejmowania decyzji, a w końcu optymalizować zasady alokacji środków.¹

Ewaluację odróżnić należy od wielu innych wdrażanych ostatnimi laty w praktykę menedżerską strategii i technik wspomaganie procesów decyzyjnych, na przykład od *audytu*, jako sposobu sprawdzania poprawności realizacji procedur, *monitoringu*, jako metodyki rejestracji danych, ale także od znanych i praktykowanych często *ekspertyz*, *diagnoz*, *prognoz*, które bliskie są często celom ewaluacji, ale wystarczająco odmienne, aby ich ze sobą nie utożsamiać. Powszechna dość praktyka traktowania jako ewaluacji bardzo odmiennych form wypowiedzi eksperckich wynika z ciągle początkującej w warunkach polskich fazy jej wdrażania, rozpoznawania jej rzeczywistych i potencjalnych funkcji, specyficznych wymogów metodologicznych, jak również słabej jej instytucjonalizacji w postaci ośrodków badań ewaluacyjnych, odpowiednio licznej i wyspecjalizowanej kadry, a w końcu także dostępnej literatury. Ze wszystkich tych powodów analiza i kumulacja istniejących już w Polsce doświadczeń jest niezwykle potrzebna i powinna przełożyć się zarówno na jakość projektowania ewaluacji w kolejnych etapach jej rozwoju, na umiejętność jej wykorzystania, co jest najistotniejszą rekomendacją jej zastosowań, ale także na dobrze zaplanowany system szkoleń i edukacji ewaluacyjnej dla coraz bardziej potrzebnych ewaluatorów na poziomie instytucji centralnych, wojewódzkich, a nawet gminnych. Celem tego typu działań jest tworzenie koniecznego w warunkach współczesnego systemu zarządzania *potencjału ewaluacyjnego*, który bez wsparcia instytucjonalnego pozostanie jedynie wartym poparcia postulatem.

¹ L.Korporowicz, *Ewaluacja i społeczeństwo*, w: Rozumienie zmian społecznych, red. E. Hałas, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2001

Proces ewaluacyjny jako proces społeczny ma kilka następujących po sobie etapów, niezależnie, czy jest to ewaluacja *ex ante*, ewaluacja formatywna, czy też ewaluacja *ex post*. Ich przygotowanie ma zasadnicze znaczenie dla jakości prowadzonej ewaluacji we wszystkich możliwych jej funkcjach dlatego też czas jaki potrzebny jest na poprawne ich rozwinięcie nigdy nie jest czasem straconym, a staranność w traktowaniu wynikających z nich zadań nigdy nie jest przesadzona. Prawdę tę odkrywamy na ogół zbyt późno, gdy w trakcie prowadzonej już ewaluacji zadawać zaczynamy pytania, które postawione powinny być znacznie wcześniej, gdy brakuje jasnych rozstrzygnięć co do zakresu badania, gdy nie znajdujemy kryteriów prowadzonych ocen lub gdy są one pozbawione empirycznych wskaźników, gdy nie do końca wiemy w jakim stopniu profesjonalizacji języka formułować rekomendacje, gdy nie ma wyraźnych wskazówek co do podmiotu i sposobu w jaki mają być one zastosowane. Trzy pierwsze etapy dotyczą przygotowania zasadniczych czynności badawczych, jest to:

1. **Rozpoznanie zasadniczych podmiotów i celów ewaluacji.** Jest to jeden z kluczowych etapów rozpoznawania i dialogu pomiędzy zainteresowanymi ewaluacją instytucjami, strukturami, grupami i osobami, uzgadniania podstawowych celów, motywów i wartości stanowiących punkt odniesienia dla dalszych czynności o charakterze proceduralnym, metodologicznym i formalnym. Jest to innymi słowy, sformułowanie misji procesu ewaluacyjnego, do której później odwoływać się mogą zarówno ewaluatorzy, ewaluowani, jak też inni beneficjenci lub tylko obserwatorzy działań. Warto zauważyć, iż pojawia się w tej fazie zarówno pojęcie „badanie”, jak i „działanie”. To ostatnie jest szerszym spojrzeniem na całość sekwencji zdarzeń, które wymagają zaistnienia, a więc na przykład szereg spotkań negocjacyjnych, uzgodnień i porozumień, które stanowią o uspołecznieniu ewaluacji i w wyniku których dochodzimy do ustaleń o charakterze czysto badawczym. W ewaluacji *ex ante* są to też czynności rozpoznające bazę dokumentacji wyrażających ważne odniesienia aksjologiczne, standardy, czy nawet zwyczajowo przyjmowane w konkretnym środowisku konwencje. Są to najczęściej tak zwane „ramy odniesienia”, ale także inne typy dokumentów, wypowiedzi, deklaracji, regulaminów, zaleceń o różnym stopniu sformalizowania.
2. **Określenie planu ewaluacji.** Po przyjęciu strategicznych celów ewaluacji, zasadniczych wartości i sposobu interakcji głównych podmiotów procesu, konieczne jest dookreślenie procedur badawczych, formy i modelu ewaluacji, wskazań dotyczących przyszłego raportu lub form raportowania. W tej fazie powinno być już wiadome czy ewaluacja będzie miała charakter zewnętrzny, wewnętrzny, czy ma mieć charakter autoewaluacji, jakie będą dalsze losy działań i badań ewaluacyjnych, czy mogą być kontynuowane, a więc w jaki sposób kumulować będą doświadczenia, kim będą przyszli ewaluatorzy i w jaki sposób kształtować będą kulturę ewaluacyjną, jak ma być ona wkomponowana w strategię rozwoju konkretnej instytucji, poprzez jakie formy popularyzacji i jaki zakres upublicznienia ustaleń.
3. **Konstrukcja projektu ewaluacji.** Obejmuje on oprócz doprecyzowania zasadniczych celów i funkcji działań oraz badań ewaluacyjnych ostateczne sformułowanie takich elementów projektu, jak:
 - a) **obiekt ewaluacji,**
 - b) **obszary ewaluacji (zakresy cząstkowe),**
 - c) **pytania kluczowe,**
 - d) **kryteria ewaluacji,**

- e) **metodologia w poszczególnej fazie badań,**
- f) **próba badawcza**
- g) **harmonogram**
- h) **zespół badawczy**
- i) **zasoby materiałowe i finansowe**

4. **Generowanie i zbieranie danych.** Specjalnego zaprojektowania wymagają działania i badania ewaluacji formatywnej, która wykorzystuje coraz bardziej wiedzę i praktykę *zarządzania projektami*. Bardzo istotnym elementem *zintegrowanego procesu ewaluacyjnego* jest powiązanie ewaluacji *ex ante* z ewaluacją formatywną i ewaluacją *ex post*. Dlatego pierwsza z nich bierze na siebie najgłębsze rozpoznanie podstawowych założeń i wartości ewaluowanego obiektu, tak aby późniejsze badania ewaluacyjne mogły analizować proces realizacji przedsięwzięć, czy też ewentualne zmiany, modyfikacje, a nawet redefinicje ich fragmentów. Dotyczy to szczególnie przedsięwzięć długofalowych, a więc takich jak sześciolletnie programy operacyjne, które muszą przejść drogę adaptacji i uczenia się koniecznych zmian, tak bardzo charakterystycznych dla współczesnych społeczeństw, gospodarek a nawet kultur.

5. **Analiza danych.** Dotyczy ona zasadniczo tych danych, które pozwalają odpowiedzieć na pytania zawarte w projekcie ewaluacji, a nie muszą odnosić się do szerokiego spektrum danych związanych z prawidłowościami lub stanem rzeczy z jakim powiązany jest ewaluowany obiekt, co w praktyce oznacza ekspercką analizę wybranych obszarów rzeczywistości. Takie właśnie szeroko pojęte diagnozy w zakresie, który dotyczy ewaluowanych programów operacyjnych łatwo mogą zapomnieć o potrzebach ewaluacji jego projektu, a więc ewaluacji dokumentacji, która określa cel i sposób jego realizacji. Analiza danych ewaluacji *ex ante* musi wynikać z konkretnych potrzeb zasygnalizowanych właśnie we wspomnianych pytaniach i nie jest analizą całego spektrum zagadnień związanych z dziedziną realizacji przedsięwzięcia.

6. **Tworzenie raportu końcowego.**

7. **Komunikowanie wniosków i rekomendacji**

Bardzo dobrym przykładem znaczącego postępu w rozwoju metodologii badań ewaluacyjnych na potrzeby administracji państwowej jest projekt „Raportu metodologicznego” dla „Oceny szacunkowej projektów 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej na lata 2007 –2013”² Raport ten opisuje sam obiekt ewaluacji, następnie jej cele, wyróżnia obszary ewaluacji, podporządkowane im pytania badawcze, kryteria, a następnie relacje pomiędzy tymi komponentami badania. Raport w wyraźny sposób nawiązuje do wcześniejszych prac ewaluacyjnych i jest przykładem możliwej ciągłości i kumulacji doświadczeń.

Prace nad ewaluacją *ex ante* programów operacyjnych miały bardzo różną jakość rozpatrując je w kategoriach metodologicznych, dlatego warto sformułować kilka

² Raport metodologiczny. Projekt. Ocena szacunkowa 16-stu Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013, WYG International IMC Consulting, Warszawa, sierpień 2006

najistotniejszych uwag dotyczących sposobu jej pojmowania, przygotowania i realizacji. Wyznaczyć one muszą dalszy kierunek rozwoju potencjału ewaluacyjnego³ zarówno pod względem metodologicznym, merytorycznym, szkoleniowym i organizacyjnym.

1. Raporty końcowe odbiegają pozytywnie jakością i poprawnością metodologiczną w stosunku do raportów cząstkowych, które są często kombinacją ekspertyz, prognoz, diagnoz i ewaluacji. Obserwacje te potwierdzają konieczność uporządkowania metodyki prac ewaluacyjnych, stworzenia ram instytucjonalnych dla kształcenia ewaluatorów, wypracowania schematu współpracy pomiędzy różnymi uczestnikami procesu i dyscyplinowania ewaluatorów w trakcie konkretnych przedsięwzięć. Brak jasno sformułowanych zadań ewaluacyjnych, pytań i kryteriów był powodem „wchodzenia” ewaluatorów w rolę planistów społecznych i gospodarczych, polemistów i krytyków politycznych, co jest do uniknięcia przy zachowaniu poprawności metodologicznej ewaluacji.
2. Spotkania poświęcone ewaluacji raportów cząstkowych potwierdzają tezę o konieczności gromadzenia i porządkowania doświadczeń ewaluacyjnych ze względu na rozproszenie środowisk i osób podejmujących się tego typu działań i słabe upowszechnienie zarówno wiedzy i umiejętności ewaluacyjnych, jak również istniejących już w Polsce doświadczeń.
3. Raporty cząstkowe wykazują się brakiem standardów sztuki ewaluacyjnej i w znaczącej mierze w ogóle nie są raportami o charakterze ewaluacyjnym
4. Raporty końcowe „ocen szacunkowych” w przypadku RPO mają czytelną i poprawną strukturę zgodną ze standardami badań ewaluacyjnych, choć wykazują także wiele metodologicznych mankamentów, jak np. mylą kryteria i obszary problemowe z pytaniami ewaluacyjnymi, nie stosują konsekwentnie tych samych zapisów w odniesieniu do tych samych zadań, pozostawiając swobodę interpretacji używanej terminologii, nie udzielają wyraźnych odpowiedzi na sformułowane pytania.
5. Wszystkie raporty są zdecydowanie „przegadane”, zawierają wiele mało syntetyzowanych, ale i ogólnikowych stwierdzeń o charakterze ocennym, interpretatywnym przy mało empirycznym odniesieniu do użytych wskaźników, pozostając bardziej wypowiedziami eksperckimi niż ewaluacyjnymi.
6. Raporty mnożą zbyt wiele pytań ewaluacyjnych, na które nie dają precyzyjnych odpowiedzi lub nakładają je na siebie w różnych miejscach przenosząc je pośrednio do rekomendacji. Choć rekomendacje są ważnym elementem raportu, odpowiedzi na poszczególne pytania ewaluacyjne nie mogą ulec zapomnieniu ze względu na ich konkretne odniesienia oraz ze względu na fakt, iż przerost rekomendacji popada często w interpretacyjny spór z wykonawcą programu, który znacznie bardziej niż ewaluator odpowiedzialny jest za jego realizację i to on podejmuje decyzje menedżerskie. Łatwiej je podejmować dysponując odpowiedziami na postawione pytania.

³ L.Korporowicz, *Tworzenie potencjału ewaluacyjnego*, w: Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, materiały z I Konferencji Ewaluacyjnej, Warszawa wrzesień 2005

7. W Raporcie Końcowym „Oceny Szacunkowej Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” nie ma czytelności sposobu w jaki powstały pytania ewaluacyjne, a odpowiedzi na nie są często komentarzami, wywodami, posługują się specyficzną stylistyką partykularnego języka „nowomowy projektów”.
8. Pozytywną cechą procedury ewaluacyjnej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest praca warsztatowa z kluczowymi przedstawicielami Projektu i wykorzystanie interaktywnych możliwości ewaluacji jako stymulatora procesów uczenia się, korekty i wymiany doświadczeń.
9. Koniecznie podkreślić należy, iż wszystkie raporty końcowe rozpoczęły serię doświadczeń inicjujących dynamiczny charakter *procesu ewaluacyjnego*, który musi być wniesiony w kolejne fazy następnych form i faz ewaluacyjnych.
10. Koniecznie należy podkreślić bardzo wyraźnie stawiane postulaty jakie pojawiają się w raportach końcowych o większym zaangażowaniu w proces ewaluacyjny wykonawców ewaluowanych działań poprzez zaplanowanie „formatywnego” charakteru ewaluacji.
11. Należy zadbać o uproszczenie struktur raportów ze względu na potrzebę ich prezentacji i wdrożenie w procesy decyzyjne, ale także w kulturę organizacyjną konkretnych działań, których „aktorzy” nie muszą znać hermetycznego języka ewaluacji i administracyjnego opisu realizowanych działań.
12. Przed rozpoczęciem następnej fazy prac ewaluacyjnych o charakterze formatywnym upowszechnić należy doświadczenia krajów, a nawet konkretnych instytucji realizujących wspierające, uczące, uspołecznione modele ewaluacyjne.
13. Doświadczenia z przebiegu ewaluacji *ex ante* 2007-2013, jak i poprzedniej ewaluacji NPR pokazują konieczność kształcenia polskiej kadry ewaluacyjnej na poziomie akademickim, ale o zdecydowanie wdrożeniowym charakterze jako aktywnego środowiska rozwoju i wspomagania administracji, a przede wszystkim regionalnych wykonawców programów strukturalnych.
14. Dalsze projekty ewaluacyjne dla kolejnych faz realizacji programów operacyjnych muszą w sposób konieczny odnieść się do doświadczeń fazy ewaluacji *ex ante* poprzez weryfikację sposobu jej przyjęcia i wykorzystania przez jej społecznych adresatów.

Diagnoza oraz strategia i jej kwantyfikacja (cele, priorytety, wskaźniki)

Uwagi wstępne

Celem tego opracowania jest przedstawienie wniosków płynących z lektury dokumentów programowych i ich ewaluacji *ex ante* w części poświęconej diagnozie, ujęciu celów i ich kwantyfikacji przy pomocy wskaźników. Prawidłowa identyfikacja problemów i ich kontekstu, jasne i precyzyjne ustanowienie celów i ujęcie ich w kategoriach trafnych i rzetelnych wskaźników pozwala skierować program na właściwe tory, śledzić jego przebieg i nie utracić sterowności. Braki pod tym względem grożą marnotrawstwem zasobów zaangażowanych w program.

Na jakości dokumentów operacyjnych pod względem diagnozy i sposobu ujęcia celów (nie odnoszę się tu do merytorycznej zasadności wyboru celów i ich hierarchii, która jest w swej istocie kwestią polityczną, a nie metodologiczną) zaważył fakt konieczności zdobywania doświadczeń w zakresie nowej metodyki programowania w toku prac nad dokumentami i brak wystarczającego wsparcia analitycznego i technicznego na wczesnym etapie prac nad programami. Wykonano ogromną pracę, której efekty widoczne były w kolejnych, coraz lepszych wersjach dokumentów programowych. Ewaluacje *ex ante* stanowiły pewne wsparcie tego procesu, jednak z jednej strony przyszły za późno, gdyż dostarczały wsparcia i wiedzy potrzebnej na wcześniejszych etapach programowania, z drugiej strony były w pewnym stopniu przedwczesne, gdyż nie dotyczyły wersji uznanych przez samych programujących za ostateczne, a zwykle wersji, które podlegały jeszcze licznym przeróbkom, zwykle bardzo istotnym.

Ewaluacja strategicznej osi programów, ich spójności oraz logiki programowej była utrudniona przez fakt, że nie były dostępne szczegółowe opisy programów (w tym projekty kluczowe), które przesądzają o tym, co faktycznie będzie realizowane. Przeanalizowanie spójności opisów szczegółowych z częściami strategicznymi dokumentów programowych i wyciągnięcie z takiej analizy konsekwencji dla definicji celów i systemu wskaźników wymagałoby w praktyce powtórzenia ewaluacji *ex ante*. Wniosek, który można z tego wyciągnąć jest następujący: w przyszłości należy zapewnić odpowiednie przygotowanie diagnostyczne procesu programowania, wsparcie metodologiczne i merytoryczne procesu powstawania dokumentów programowych, natomiast ewaluacji *ex ante* należy poddawać pełne dokumenty programowe, zawierające także szczegółowy opis planowanych działań.

Cele i wskaźniki w programach operacyjnych i NSRO – wyzwania i doświadczenia w kontekście procesu ewaluacji *ex ante*.

Jednym z istotnych zagadnień w ewaluacji *ex ante* jest ocena kwantyfikacji celów dokonanej w dokumentach programowych. Posługiwanie się wielkościami liczbowymi w procesie planowania nie jest niczym nowym, ani niezwykłym. Jednak najwyraźniej stosowanie wskaźników zgodne z zasadami przyjętymi przez Komisję Europejską sprawia trudności, zarówno autorom programów operacyjnych, jak i ewaluatorom. Istotną nowością, w porównaniu np. do rzeczowego planowania produkcji znanego z planowania centralnego, jest skoncentrowanie uwagi na wskaźnikach wpływu, którym przypisuje się znaczenie kluczowe.

Jest to związane z analogiczną zasadą ustalania celów interwencji publicznych: najważniejsze jest określenie zmiany społecznej, która ma być wywołana przez realizowany program, czyli właśnie wpływu programu. Produkty programu, w które przekształcane są nakłady, służą – za pośrednictwem zmian wywołanych na poziomie bezpośrednich grup docelowych – rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów i wykorzystaniu szans rozwojowych, czyli zmianie społecznej.

Problemy ze stosowaniem wskaźników w programach operacyjnych dają się zauważyć poprzez to, że w programach operacyjnych i dokumentach strategicznych wskaźniki często dobierane są w sposób sprawiający wrażenie tematycznego dopasowania ad hoc do przyjętych w programach celów. Cele, niestety, nierzadko są formułowane w sposób mało precyzyjny. Mówi się o celach, że powinny być mierzalne, ale to właśnie wymaga uchwycenia ich esencji przy pomocy wskaźników. Wtedy, gdy cele są precyzyjne i mierzalne, możemy oceniać, czy są realistyczne i osiągalne przy danych zasobach i w danym czasie.

Trudności z określeniem wskaźników wynikają m.in. z mało precyzyjnego sposobu formułowania celów programu, braku jasnych definicji pojęć użytych przy formułowaniu celów oraz ciągle zbyt często zauważanej tendencji do unikania określania celów w kategoriach przyszłego stanu rzeczy, który chce się osiągnąć. Na przykład „wsparcie dla budowy sprawnego i partnerskiego państwa” to nie jest dobrze sformułowany cel. Celem jest zapewne zbudowanie sprawnego i partnerskiego państwa i nie jest to tylko kwestia stylistyczna. Trzeba, oczywiście, jasno określić, co się rozumie, w kategoriach obserwowalnych i poddających ocenie, pod pojęciem państwa sprawnego i partnerskiego. Z takim dobrym definiowaniem są już kłopoty i dlatego trudno jest dobrać wskaźniki i ustalić poddające się ocenie zamierzenia. Ale kluczowe jest zdanie sobie sprawy, że nie rozliczamy się ze wsparcia udzielanego dążeniom do budowy takiego państwa, lecz z tego, w jakim stopniu zostało zbudowane. Na poziomie PO, jeśli formułuje się takie cele, to nie mogą one być deklaracją intencji politycznej, lecz precyzyjnie muszą wskazywać, dokąd zmierzamy. Przykłady tego rodzaju można mnożyć. Rzecz w tym, by zadać sobie sprawę, że po to, by skutecznie działać, trzeba precyzyjnie określić cel.

Powyższe uwagi formułowane są z perspektywy metodologicznej. Jest rzeczą zrozumiałą, że unikanie precyzji w sposobie formułowania celów może mieć rozmaite powody, m.in. wynika z chęci wbudowania w długofalowe programy większej elastyczności, możliwości dostosowania w przyszłości do zmieniających się okoliczności wdrożenia. Z punktu widzenia jednostki zarządzającej programem jest to zapewne atrakcyjne. Okupione jest jednak ograniczeniem możliwości oceny efektów programu, a w konsekwencji obniża

standardy rozliczalności (jest to jedno z kluczowych kryteriów dobrego rządzenia) i ogranicza możliwości uczenia się dla potrzeb przyszłego programowania. To, czego nie da się zmierzyć, nie będzie zrobione – jak mówi jedna z maksym zarządzenia.

Używane wskaźniki rzadko stanowią efekt pogłębionej eksplikacji celów i faktycznej operacjonalizacji ich kluczowych wymiarów. Raczej są efektem „polowania na wskaźniki”. Wskaźniki powinny być jednak ustanawiane w toku systematycznej conceptualizacji i sprawdzane od strony rzetelności, dostępności i aktualności w obliczu danych, które stoją do dyspozycji. Przy lekturze dokumentów programowych (a zdarza się to także w przypadku ewaluacji) pojawia się problem z klasyfikacją wskaźników jako miar wpływu, rezultatu czy wyniku. Bierze się to jednak najczęściej z samego sposobu ujmowania celów. Wskaźniki powinny być instrumentalne wobec tego ujęcia. Jeśli cel chcemy przedstawić w postaci wielkości zagregowany wyników działań (np. suma km wybudowanych dróg, autostrad czy torów), to wskaźnik (np. km wybudowanych autostrad) w oczywisty sposób będzie wskaźnikiem produktu. Jeśli na poziomie priorytetu chcemy zaprezentować skumulowane rezultaty oddziaływania na sytuację docelowych grup beneficjentów, wówczas posłużymy się wskaźnikami rezultatów (np. liczbą osób, które uzyskały określoną kwalifikację). Cele ujmowane w kategoriach produktu (wyniku), a nawet w wielu przypadkach – rezultatu są jednak instrumentalne wobec wpływu programu, ujętego w kategoriach zmiany stanowiącej rozwiązanie zidentyfikowanego problemu. W przypadku długofalowych programów o charakterze strategicznym ważne jest zatem podjęcie wysiłku definiowania celów programu w kategoriach jego wpływu na zmianę pod względem istotnych wymiarów życia publicznego i ujęcia go w kategoriach adekwatnych wskaźników wpływu. Wskaźniki te na ogół chwytają tylko pewien aspekt adresowanego problemu, ale taki, który poddając się łatwiej pomiarowi, dobrze informuje o nabrzmiałości czy stopniu rozwiązania tegoż problemu. W najnowszym dokumencie programowym Komisji Europejskiej poświęconym wskaźnikom (Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide, Draft Work Paper X, 2007) wskazuje się na to, że wskaźniki wpływu powinny być stosowane przede wszystkim na poziomie programu, a wskaźniki rezultatu powinny stanowić podstawę do określania celów i pomiaru efektów na poziomie priorytetów. Jest to właściwe ujęcie w sytuacji jasnej, hierarchicznej konstrukcji programu, gdzie priorytety są zbudowane jako instrumenty osiągnięcia celów programu. W sytuacji złożonych programów, będących faktycznie strategiami sektorowymi lub regionalnymi, takie zalecenie nie jest w pełni trafne. Priorytety w takich programach (choćby w programach regionalnych) są faktycznie jednostkami strategicznymi wyższego rzędu niż priorytet w ujęciu KE. Dlatego również w tym przypadku istotną rolę ma ujęcie celów w kategoriach oczekiwanego wpływu wyrażonego w postaci adekwatnych wskaźników wpływu. Nie zwalnia to planistów z konieczności ujęcia celów operacyjnych w kategoriach wskaźników rezultatu, a nawet produktu, co jest niezbędne dla monitorowania programów.

To zaskakujące, ale zapomina się, że wskaźnik często zyskuje wartość informacyjną dzięki dekompozycji – zaprezentowaniu w wybranych przekrojach. Jest to szczególnie istotne w przypadku wskaźników kontekstowych i wskaźników wpływu używanych w diagnozie problemów rozwojowych. Dobrym przykładem dużego znaczenia dekompozycji społeczno-demograficznej wskaźników jest portfel wskaźników wykluczenia społecznego przyjęty na szczycie Unii Europejskiej w Laeken. Dekompozycja wskaźnika często ujawnia faktyczny problem wymagający rozwiązania, a z drugiej strony – pozwala ocenić wyniki odjętych działań.

Centralnym wyzwaniem w procesie ustanawiania wskaźników dla programu operacyjnego jest trafność wskaźników, czyli zdolność do wyrażania w postaci liczbowej istoty celu. Wyraża się ona w tym, że:

- wskaźniki powinny być związane z konkretnymi celami polityk i programów
- cele są często złożone – dlatego wskaźniki powinny chwycić tylko ich kluczowe aspekty – istotę rzeczy
- odbiorca, w tym zwłaszcza decydent, powinien być pewien, jak oceniać kierunek zmian reprezentowanych przez dany wskaźnik
- wskaźniki powinny mieć postać pozwalającą na ustanawianie planowanych wartości docelowych i ocenę stopnia ich realizacji.

Wskaźniki na poziomie strategii i programów powinny przede wszystkim pozwalać na pomiar wpływu wywieranego przez planowane działania na społeczeństwo i gospodarkę. Wskaźniki rezultatów, a zwłaszcza te oparte na produktach i nakładach programu mogą pełnić funkcję pomocniczą i nie mają charakteru kluczowego. Tymczasem są takie programy operacyjne (np. Infrastruktura i Środowisko), gdzie występują problemy ze sformułowaniem wskaźników wpływu. A przecież nie jest celem programu budowa kolejnych kilometrów dróg czy modernizacja torów kolejowych, lecz efekty komunikacyjne, ekonomiczne i społeczne, które przy pomocy tych ważnych inwestycji zostaną osiągnięte. Z drugiej strony, zrozumiałe jest to, że przy stanie infrastruktury, który mamy w Polsce, sens społeczny wybudowania kolejnych kilometrów autostrad zdaje się być na tyle oczywisty, że próba formułowania celu takich inwestycji w kategoriach rezultatu czy wpływu sprawia wrażenie przesady i zbędnej „ideologizacji” całej kwestii. Tak jednak nie jest, gdyż z perspektywy celów społecznych lepiej można dostrzec alternatywy, szanse i zagrożenia. Z drugiej strony, problemy z ustaleniem wskaźników wpływu są same w sobie wskaźnikiem problemów z ustaleniem celów ogólnych na poziomie całego programu, co wynika z jego heterogeniczności. Program jest raczej agregatem priorytetów służących wiązce celów niż strategicznym instrumentem rozwiązania określonej kwestii społecznej.

Wskaźniki powinny odzwierciedlać efekty programu, ale nie powinny być łatwe do zmanipulowania (jak np. odsetek grupy docelowej lub liczba beneficjentów otrzymujących wsparcie, który łatwo zmanipulować przyznając wielu osobom niewiele znaczące kwoty). Powinny być też zrozumiałe dla opinii publicznej. Inne cechy wskaźników, mające zagwarantować ich wiarygodność i użyteczność, są instrumentalne wobec trafności.

Indywidualne wskaźniki dobrze ujmujące przyjęte cele nie rozstrzygają o jakości całego zestawu. Potrzebna jest też właściwa kompozycja całego portfela wskaźników. Portfel wskaźników powinien hołdować następującym zasadom:

- Trzeba dbać o rozsądną, ograniczoną, liczbę wskaźników w portfelu, ale ten zbiór powinien ujmować możliwie wszystkie kluczowe obszary problemowe będące przedmiotem PO
- Wskaźniki powinny się wzajemnie uzupełniać, nie powinny powielać tej samej informacji
- Należy wyraźnie określić wagę każdego wskaźnika - portfel powinien być podzielony na wskaźniki kluczowe, pomocnicze i, ewentualnie, uzupełniające

W naszych PO często nie myśli się o proponowanych wskaźnikach jako całościowym portfelu – przeprowadzone ewaluacje także nie podejmowały tego zagadnienia w sposób satysfakcjonujący.

Analiza zaprezentowanych dotąd raportów z ewaluacji *ex ante* programów operacyjnych pozwala sformułować kilka spostrzeżeń dotyczących samego sposobu prowadzenia ewaluacji.

Przede wszystkim, przyjmowano zróżnicowane kryteria oceny wskaźników. Mimo tego, że Komisja Europejska przygotowała stosowne przewodniki metodologiczne dotyczące wskaźników, nie odgrywały one pierwszorzędnej roli we wszystkich raportach.

Często ewaluatorzy odwoływali się do popularnych kryteriów SMART lub kryteriów pokrewnych. Kryteria te są dobrą siatką heurystyczną, ale mają charakter generyczny z silniejszym powinowactwem do zagadnień biznesowych i nie uwzględniają w pełni specyfiki programów publicznych. Poza tym, kryteria objęte akronimem SMART są bardziej przydatne przy ocenie sposobu ujęcia celów programu niż samych wskaźników. Dwa pierwsze kryteria z tego zestawu: konkretność (*specific*) i mierzalność (*measurable*) są praktycznie definicyjne dla wskaźników, zatem trudno ich użyć jako stopniowalnych miar jakości. Wskaźnik jest bowiem mierzalną zmienną, która służy do ustalenia stopnia lub faktu wystąpienia pewnego zjawiska. Jako poddająca się pomiarowi empirycznemu zmienna wskaźnik musi być konkretny i mierzalny, w przeciwnym wypadku nie mamy do czynienia z wskaźnikiem. Z kolei trzy pozostałe kryteria SMART nie dają wystarczającej podstawy do oceny jakości wskaźników.

Dla potrzeb oceny wskaźników w politykach publicznych opracowano bardziej specyficzne zestawy kryteriów, jak choćby te, które przyjęto wraz z zestawem wskaźników wykluczenia społecznego na szczycie Unii Europejskiej w Laeken, dla potrzeb Ogólnej Metody Koordynacji polityk reintegracji społecznej. Zdarzył się przypadek częściowego wykorzystania tego dorobku na poziomie raportu metodologicznego, ale, niestety, nie zostało to zaakcentowane w samym raporcie.

Sama treść kryteriów oceny nie zawsze była precyzyjnie określona w raportach metodologicznych. W efekcie niejasna była podstawa formułowanych ocen i często taki czy inny ich poziom nie był zrozumiały dla odbiorców. Brakowało też podstaw do rekomendacji. W rezultacie rekomendacje w dziedzinie wskaźników nie prowadzą na ogół do trafnego uzupełnienia i modyfikacji dokumentów programowych. Nawet gdy treść kryteriów oceny wskaźników była opisana, oceny były na ogół formułowane dość powierzchownie.

Ewaluatorzy, w oparciu o przyjęte kryteria, koncentrują się silniej na formalnej ocenie wskaźników, mniejszą rolę przywiązując do analizy ich trafności. Trafność ujmowano w niektórych dokumentach jako spójność wskaźników z celami programów.

W formułowanych ocenach nie podejmowano kwestii statystycznej wiarygodności wskaźników i sposobów jej zapewnienia, choć na poziomie kryteriów kwestia ta była niekiedy uwzględniana. Wiarygodność statystyczna wyników jest dużym problemem, zarówno w przypadku planowanych sondaży opinii, które powinny zasilić niektóre wskaźniki, jak i w przypadku badań reprezentacyjnych GUS, zwłaszcza dotyczących warunków życia.

Niestety, często ocena wskaźników była utrudniona sposobem ich przedstawienia w dokumentach programowych PO: niejasnym, utrudniającym określenie sposobu obliczania i zasilania danymi. Ewaluacja nie może zastępować metodycznej pracy nad dokumentami.

Gdzie jesteśmy jeśli chodzi o stosowanie wskaźników w programach rządowych? W przypadku konstruowania dokumentów programowych widoczny jest zdecydowany postęp w zakresie rozumienia sensu wskaźników i zasad ich doboru. Wskaźniki ciągle jeszcze nie są w spójny sposób wykorzystywane w diagnozie problemów i kwantyfikacji celów. Choć procesy uczenia administracji przebiegają niezłe, to w toku pierwszych ewaluacji śródkresowych problem kwantyfikacji celów przy pomocy wskaźników będzie na pewno kluczowym obszarem analiz, rekomendacji i usprawnień.

Zaskakujące jest to, że nawet specjalnie, zewnątrznie przygotowane opracowania zestawów wskaźników (np. dla NSRO) nie są w pełni satysfakcjonujące. Konieczne jest podjęcie systematycznych prac badawczo-rozwojowych na wskaźnikami i ich portfelami dla poszczególnych programów operacyjnych oraz ich stosowaniem w diagnozie, programowaniu i ewaluacji. Katalogi wskaźników mogą w tym procesie służyć jako przydatne zestawy dobrych praktyk. Kluczową rolę odgrywać będzie jednak postęp w zakresie sposobu formułowania celów i wiązania wskaźników z celami w spójne, precyzyjne, mierzalne ujęcie planowanych osiągnięć programów.

W zakresie problemów z doбором wskaźników w programowaniu i ewaluacji polityk publicznych nie jesteśmy osamotnieni w Unii Europejskiej. Wprawdzie w wielu krajach są już dobre doświadczenia w tym zakresie i dopracowano się gotowych portfeli wskaźników dla poszczególnych domen publicznych, jednak wiele jest jeszcze do zrobienia. Dlatego wskaźniki są jednym z priorytetowych obszarów badawczych 7. Programu Ramowego. Aktualny proces ewaluacji *ex ante* stanowi bardzo dobry poligon, na którym wskaźniki są prześwietlane pod względem merytorycznym i formalnym. Podsumowując, nie można powiedzieć, że osiągnięta jakość portfeli wskaźników dla poszczególnych dokumentów programowych jest satysfakcjonująca. Także w przypadku samych raportów ewaluacyjnych części poświęcone wskaźnikom nie są wolne od problemów, a formułowane rekomendacje nie przynoszą korekt w pełni rozwiązujących problemy z kwantyfikacją celów. Wszelkie nierozwiązane problemy w tym zakresie będą miały swoje reperkusje na kolejnych etapach wdrożenia, gdy przyjdzie czas na ewaluację efektów programów. Bez dobrych wskaźników trudno utrzymać „sterowność” programów. Trudno się też będzie uczyć zarówno na sukcesach, jak i na błędach, bo trudno będzie w zobiektywizowany sposób odróżnić jedne od drugich.

Wnioski dotyczące sposobu ujęcia diagnozy

Diagnoza powinna identyfikować problemy do rozwiązania, wobec których staje władza publiczna. Rzeczywistość społeczna, czy nawet jej wycinek, którego dotyczy określony program operacyjny, jest zbyt złożona, by w diagnozie uchwycić wszystkie jej aspekty. Kluczowe jest zatem nadanie analizie takiego kształtu, by jak najlepiej korespondowała z kwestiami prezentowanymi jako istotne w debacie publicznej o dostrzeganych jako strategiczne wyzwania przez polityków. W przypadku programów strukturalnych powinny być także brane pod uwagę cele strategiczne Unii Europejskiej. Diagnoza nie może jednak ograniczać się do statystycznego opisu spraw uznawanych za ważne i merytorycznie związane z zamierzonym obszarem oddziaływania programu. Efektem

prac nad diagnozą powinno być jasne zdefiniowanie problemów, czyli wskazanie precyzyjnie, co nie działa w sposób zgodny z oczekiwaniem. Trzeba także wskazać, co, zdaniem twórców analizy, jest przyczyną pojawienia się problemu i jakie działania są potrzebne, by go rozwiązać – to stanowi ośnowę tzw. „teorii” programu, która, nawet jeśli nie jest *explicite* zapisana, faktycznie przesądza o doborze środków działania. Ewaluatorzy zwracali uwagę na relatywnie słabe powiązanie części diagnostycznej programów operacyjnych z ich częścią strategiczną. Poprawienie tego aspektu programowania jest istotnym postulatem na przyszłość.

W diagnozie trzeba zmierzać do ustalenia, czy mamy do czynienia ze zbyt wysokim lub zbyt niskim poziomem analizowanych zjawisk. Taka ocena wymaga przyjęcia poziomu odniesienia - benchmarku, który można ustalić w wyniku analizy porównawczej (międzynarodowej, międzyregionalnej, dynamicznej) lub w oparciu o uzasadnioną normę teoretyczną. W analizowanych dokumentach programowych taki sposób ujęcia pojawia się, nie stanowi jednak systematyczne wykorzystywanego standardu diagnozy.

Ważne jest to, by problemy do rozwiązania dla programów operacyjnych były identyfikowane nie w obszarach, które mogą i powinny stanowić przedmiot prywatnej troski, lecz w dziedzinach, w których zawodzi rynek (*market failures*). Kryteria *market failure* są dobrze znane i nie ma potrzeby przywoływać ich w tym miejscu. Natomiast warto zauważyć, że pod tym względem ocena programów nie była prowadzona. Literatura na temat polityk publicznych zwraca uwagę, że wykraczanie programów poza granice zawodności rynku uzupełnionej ewentualnie o kwestie będące przedmiotem powszechnej troski publicznej, łatwo prowadzi do występowania niechcianych konsekwencji programów.

Definicja problemu powinna być w miarę możliwości skwantyfikowana. Nie wystarczy powiedzieć, że dane zjawisko występuje na zbyt małym, czy zbyt wysokim poziomie; w miarę możliwości trzeba wskazać o ile jest ono za małe lub za duże. Nie ulega wątpliwości, że podstawą diagnozy musi być zestaw trafnie dobranych i statystycznie rzetelnych wskaźników. Powinny to być zarówno wskaźniki, które posłużą do kwantyfikacji celów, jak i wskaźniki kontekstowe, służące do opisu warunków realizacyjnych programu i przyczyn występujących problemów. Komisja Europejska zwraca uwagę na konieczność ujęcia diagnozy w terminach wskaźników związanych z głównymi celami programu i z czynnikami, które mają wpływ na ich powstanie i rozwiązanie oraz na konieczność zintegrowania wyników tak wykonanej diagnozy z analizą SWOT:

“Each programming document has an individual overall objective and the analysis will be adapted to this objective. To provide a socio-economic analysis means not simply to describe somehow with a maximum of data the situation in a certain area, but to present the driving forces behind the picture and explanatory variables based on economic theory. (...) Context indicators should reflect the structure of the socio-economic analysis of a programme, especially its SWOT analysis. They are relevant in order to assess regional needs through a socio-economic analysis of a country or region concerned, and in order to monitor the evolving general context of a programme.”

(Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide, Draft Worki Paper X, 2007, s. 11)

Ważne jest to, by w definicji problemów nie odwoływać się do wskaźników, które przesądzają o sposobie działania (np. mamy zbyt mało miejsc w przedszkolach), lecz w

kategoriach deficytu społecznego wymagającego rozwiązania (jest zbyt wiele dzieci, które nie mają dostępu do opieki i zajęć na poziomie przedszkolnym). Może się bowiem okazać, że rozwiązań jest więcej. Trzeba przyznać, że w tych miejscach diagnoz zamieszczonych w dokumentach programowych, w których rzeczywiście identyfikowano problemy, a nie tylko opisywano zjawiska, błędów takich na ogół udawało się unikać. Dużo większym problemem jest dominacja w diagnozach narracji opisowo-statystycznej nad wskazywaniem i definiowaniem problemów. Następujące zdanie zawarte w ewaluacji *ex ante* PO Kapitał Ludzki można – nierzadko nawet bardziej zasadnie – odnieść do wszystkich dokumentów programowych: „Program opisuje obszary deficytowe, ale nie problemy i potrzeby w ramach tych obszarów” (Ocena Szacunkowa Projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Deloitte, 2006). Ta sama, cytowana w ostatnim zdaniu ewaluacja *ex ante* i jej raport metodologiczny zawiera także wartościowe uwagi co do sposobu formułowania analizy SWOT. Nie będziemy, z braku miejsca, cytować ich tutaj, ale warto zwrócić na nie uwagę w przyszłych pracach programistycznych⁴. Ogólnym problemem analiz SWOT zauważaną powszechnie w dokumentach programowych było ich słabe powiązanie z częścią diagnostyczną z jednej strony i sposobem ujęcia celów i wyboru środków ich osiągnięcia – z drugiej. Mówimy tutaj o wersjach dokumentów, które były przedmiotem oceny.

Diagnoza nie może być zamknięta przed ustanowieniem celów programu, lecz powstaje w toku pracy nad celami i nad analizą sposobów i warunków ich osiągnięcia. Pomiędzy diagnozą a częścią strategiczną powinna zachodzić **iteracja** w toku przygotowania programu. Dlatego w ostatecznej wersji dokumentu programowego diagnoza powinna być dobrze zintegrowana ze strategiczną częścią dokumentu programowego. To samo dotyczy analizy SWOT, która jest integralnym narzędziem diagnozy strategicznej.

Last but not least problemem w diagnozie jest aktualność danych. Z punktu widzenia wielu zjawisk społecznych dane czerpane ze statystyki publicznej są bardziej „historyczne” niż aktualne (ze ściśle gospodarczymi jest trochę lepiej, lecz dotyczy to tylko pewnej grupy wskaźników i to na poziomie ogólnokrajowym). Bez rozwiązania tego problemu trudno będzie stworzyć dobrą bazę faktograficzną dla diagnozy. Także dostępny zakres danych jest w wielu wypadkach niewystarczający dla potrzeb polityk publicznych.

Programowanie byłoby znakomicie łatwiejsze, gdyby funkcjonował system analizy polityk publicznych, oparty na odpowiednio dobranym (w miarę potrzeb modyfikowanym) zestawie wskaźników, zasilanych aktualnymi i rzetelnymi danymi, wzbogaconym oceną ekspercką. Taki system jeszcze nie funkcjonuje. Prace nad jego stworzeniem należy jak najszybciej podjąć w kontekście prac nad pierwszymi ewaluacjami śródkresowymi, które przecież i tak obejmą zagadnienia kwantyfikacji celów i przeglądu systemu monitoringu.

Wnioski dla przyszłych działań

Powyższa analiza została silnie ukierunkowana na wyciąganie wniosków dla organizacji procesu programowania w przyszłości, wraz z fazą ewaluacji *ex ante*. Warto jednak zwrócić

⁴ Nawiasem mówiąc, jest to przykład ewaluacji, w której mimo wielu bardzo wartościowych elementów popełniony został kluczowy błąd – ewaluator nie respektował strategicznej osi programu i wynegocjowanej z szerokim układem interesariuszy struktury implementacyjnej proponując faktycznie nowy kształt programu operacyjnego – przez co ewaluacja nie została zaakceptowana przez jednostkę zarządzającą. Zapewne, wykonana przez ewaluatora praca byłaby doskonałym wsparciem na etapie wstępnych prac na programowaniem, wsparciem, którego brakowało.

uwagę na kilka kwestii kluczowych, które powinny być podjęte jak najszybciej, gdyż nie tylko będą warunkowały przyszłe procesy programowania, lecz także mogą wpłynąć na przebieg wdrożenia programów na lata 2007-2013.

1. Ewaluacja *ex ante* ujawniła słabość metodologiczną i merytoryczną diagnoz rozwojowych i systemu analizy polityk publicznych. Należy zbudować system wsparcia analitycznego dla władz publicznych i administracji. Należy go oprzeć na zapleczu naukowym polskich uczelni, z którego korzystają także komercyjni dostawcy usług eksperckich. System taki powinien zapewniać potencjalne zróżnicowanie punktów widzenia i alternatyw decyzyjnych, tak by władze publiczne miały możliwość dokonywania wyborów w oparciu o zobiektywizowane przesłanki o wszechstronną bazę wiedzy. Można to osiągnąć przez dbanie o to, by nad zagadnieniami kluczowymi dla władz publicznych pracowały równolegle co najmniej dwa odrębne zespoły. Drogą do tego może być uruchomienie sieci centrów badawczych w najlepszych ośrodkach akademickich pracujących nad zadaniami diagnostycznymi, analitycznymi i metodologicznymi zlecanymi przez Rząd. Dotychczas badania akademickie na ogół kierowane są przez preferencje poznawcze badaczy, natomiast w zbyt małym stopniu generowane są przez potrzeby w zakresie programowania, wdrażania i ewaluacji polityk publicznych.
2. Na kształcie diagnostycznej części dokumentów programowych odbija się sposób prowadzenia analiz społecznych, także przez ośrodki akademickie. Ma on charakter narracji o kwestiach społecznych, a nie problemowo-przyczynowy. Obnaża to metodologiczną słabość diagnostyki dla potrzeb polityk publicznych. Znamienne jest to, że najmniej kontrowersyjne fragmenty diagnoz dotyczą na ogół zagadnień ściśle makroekonomicznych, dla których opracowane są standardy analiz, a nierzadko względnie dobre teorie. Jest to jednak tylko wycinek rzeczywistości społeczno-gospodarczej, której dotyczy programowanie, często jej kontekst. Należy zainteresować środowiska naukowe pracą nad metodologią i standardami diagnozy społeczno-ekonomicznej poprzez system grantów celowych oraz związać te prace silnie z potrzebami jednostek administracji publicznej zarządzających realizacją programów operacyjnych i ich ewaluacją.
3. Integralną częścią diagnozy i programowania są wskaźniki. Wskaźniki okazały się istną „piętą achillesową” procesu programowania. Jak najszybciej należy podjąć prace studialne nad portfelami wskaźników, traktując pierwszą ewaluację śródkresową jako okazję do weryfikacji sposobu kwantyfikacji celów. Do końca 2011 roku powinien istnieć dobrze dopracowany system wskaźników, które będą stanowiły bazę do diagnozy, monitoringu, ewaluacji i w konsekwencji programowania rozwoju, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.
4. Samo ustanowienie systemu wskaźników nic nie da, jeśli nie będzie możliwości zasilania go adekwatnymi i aktualnymi danymi pochodzącymi z systemu statystyki publicznej i źródeł instytucjonalnych, tylko wyjątkowo wspieranych badaniami ad hoc. Wraz z pracą nad wskaźnikami należy pracować – co oczywiste - nad systemem zasilania ich danymi, w tym nad doskonaleniem systemu gromadzenia, przetwarzania i analizy danych instytucjonalnych, a wśród nich – danych z monitoringu programów. Także w tym zakresie koniec roku 2011 powinien stanowić istotną datę graniczną dla zbudowania użytecznego systemu.

5. Jednostki zarządzające programami powinny być silnie włączone w proces ewaluacji śródkresowych, nie tylko w odbiór ich wyników, lecz także w ich programowanie i realizację. Taka partycypacja będzie świetnie służyła przygotowaniu do kolejnych zadań w zakresie programowania.
6. Problemy w zakresie diagnozy i wskaźników odbijają się sposobie formułowania celów. Problemy te mają podstawy metodologiczne. Sam wybór priorytetów rozwojowych jest kwestią polityczną, mającą swoje fundamenty w dyskursie społecznym, wizjach strategicznych i negocjowaniu interesów rozmaitych stron. Natomiast sam sposób ich wykonawczego ujęcia w dokumentach programowych wymaga pewnej metodyki postępowania i dysponowania narzędziami, takimi choćby, jak system adekwatnych wskaźników czy zasady formułowania celów dla potrzeb zarządzania oraz dobre praktyki w tym zakresie. Dobrym kryterium oceny celów jest sprawdzenie, czy ich realizacja daje się poddać ewaluacji.
7. Oczywistym celem władz publicznych powinna być stabilizacja kadrowa zespołów programująco- zarządzających i stałe podnoszenie ich kwalifikacji. W tym celu konieczna jest odpowiednia polityka kadrowa, która jednak pozostaje poza zakresem tego dokumentu.

Prognoza oddziaływania na środowisko

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy w poniższej części opracowania są kwestie zawarte w ewaluacji *ex ante* dokumentów programowych na lata 2007-2013 dotyczące prognoz oddziaływania na środowisko.

Analizą objęto następujące dokumenty:

1. *Prognoza oddziaływania na środowisko Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*. Wykonawca Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa, wrzesień 2006
2. *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”*. Dokument po konsultacjach społecznych. Wykonawca: Konsorcjum PROEKO sp. z o. o. Warszawa - EKO-KONSULT, Gdańsk, październik 2006
3. *Ocena szacunkowa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*. Wykonawca: Konsorcjum Kantor Polska Sp. z o. o. - LRDP Kantor Ltd., bez miejsca i daty opublikowania
4. *Wstępny projekt prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*. Wykonawca: PROEKO sp. z o. o., Warszawa, październik 2006
5. *Projekt prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”*. Dokument skierowany do konsultacji społecznych. Wykonawca PROEKO sp. z o. o. Warszawa, listopad 2006
6. *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”*. Projekt po konsultacjach społecznych. Wykonawca PROEKO sp. z o. o. Warszawa, listopad 2006, prezentacja
7. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. I etap prac: Raport metodologiczny*, Wykonawcy: Instytut Ochrony Środowiska i Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa, październik 2006 r.
8. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Wersja wstępna*, Wykonawcy: Instytut Ochrony Środowiska i Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa, listopad 2006 r.

Obowiązek dokonywania ocen *ex ante* nakłada na państwa członkowskie Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. Celem ocen *ex ante* jest nie tylko optymalizacja alokacji środków finansowych w ramach programów operacyjnych, ale również poprawa jakości programowania. Zgodnie z artykułem 48 (*Obowiązki państw*

członkowskich) pkt. 2 kraje Unii Europejskiej przeprowadzają oceny *ex ante* poszczególnych programów operacyjnych lub też mogą przeprowadzać jedną ocenę dla więcej niż jednego programu.

Przytoczone wyżej Rozporządzenie wśród dokumentów oceniających programy operacyjne wymienia m.in. analizę oddziaływania na środowisko (artykuł 40, pkt. f).

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w Strategii Lizbońskiej, a rozwiniętymi zwłaszcza w Strategii Goeteborskiej, problem ochrony środowiska powinien być jednym z kluczowych zagadnień przy sporządzaniu programów operacyjnych na lata 2007-2013.

Ocena dokumentów programowych

Na podstawie analizy podanych wyżej dokumentów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz w/w programów operacyjnych można sformułować kilka wniosków dotyczących kwestii *stricte* merytorycznych, jak i metodologicznych (metodycznych) i organizacyjnych.

1. Chociaż opracowana przez Instytut Ochrony Środowiska *Prognoza oddziaływania na środowisko Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013* jest dokumentem dobrze przygotowanym i odpowiednio udokumentowanym, to jednak można uznać, że jego autorzy – co zresztą jest całkowicie zrozumiałe zważywszy, jaką reprezentują instytucję – zbyt wiele uwagi przywiązują do konieczności umieszczenia w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia kwestii ściśle związanych z ochroną środowiska, polityką ekologiczną państwa itp. Zastrzeżenia mogą np. budzić sugestie, nieco kwestionujące cel strategiczny Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Cel strategiczny w/w dokumentu jest jasno określony i jego ewentualne przeformułowanie (w praktyce: rozwinięcie) mogłoby spowodować, iż jego zasadnicza wymowa stałaby się mało czytelna. Oczywiście można wspomnieć we fragmencie poświęconym celowi strategicznemu o konieczności kierowania się zasadą rozwoju zrównoważonego, prowadzeniu polityki mającej na uwadze ochronę środowiska itp., ale albo byłyby to „puste” sformułowania, albo wymagałoby to daleko idącego „przebudowania” praktycznie całych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia – tzn. jeszcze większego wzbogacenia ich o wątki dotyczące środowiska.

W prognozie oddziaływania na środowisko Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia są zawarte pewne sugestie, których nie da się spełnić. W dużej mierze z powodu braku odpowiednich danych statystycznych. Dotyczy to np. sfery związanej z gospodarką turystyczną, urbanizacją, czy migracjami. W niektórych fragmentach ekspertyzy autorzy ulegli zbytnej fascynacji koncepcjami – należy przyjąć, że na ogół słusznymi – popularnymi w środowiskach naukowych „starych krajów” Unii Europejskiej (patrz *Environmental impact assessment* 2003). Np. nawoływanie do uwzględnienia w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia czynników zewnętrznych związanych z globalnymi zmianami klimatycznymi jest może właściwe, ale jak to w praktyce wykonać, biorąc pod uwagę fakt, iż w ostatnich latach w Europie (na świecie też) występują tak liczne „anomalie klimatyczne”, że nie do końca wiadomo, czy są to jeszcze anomalie, czy może już nowy cykl klimatyczny?

2. Opracowanie *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”*. Dokument po konsultacjach społecznych należy ocenić

wysoko zarówno pod względem formalnym (przyjęta metodologia, sposób jej skonstruowania), jak i merytorycznym.

Po pierwsze, za słuszne należy uznać zrobienie przez autorów prognozy oceny skutków oddziaływania na środowisko nieco „na wyrost”, to znaczy przyjęcie założenia, że w rzeczywistości skutki dla środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (np. nowych inwestycji) mogą być mniej groźne, niż wykazano w ekspertyzie.

Po drugie, trzeba pozytywnie ocenić część ekspertyzy ukazującą pola konfliktów związanych z oddziaływaniem na środowisko poszczególnych rodzajów działań związanych z realizacją różnych rodzajów inwestycji.

Po trzecie, za bardzo słuszne należy uznać przedstawienie kwestii oddziaływania na środowisko poszczególnych działań z uwzględnieniem różnych siedlisk. Mimo że autorzy oceny nie dysponowali (co jest zrozumiałe) szczegółowymi informacjami na temat konkretnych zamiarów (planów) inwestycyjnych, to dzięki tego typu informacjom zespołom zajmującym się przygotowaniem konkretnej inwestycji będzie w przyszłości łatwiej sporządzić prawidłową ocenę oddziaływania na środowisko (przy założeniu, że wcześniej zostanie przeprowadzona inwentaryzacja zasobów środowiska z uwzględnieniem występujących na danym terenie siedlisk).

Słuszne jest również podkreślenie przez autorów ekspertyzy, że Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko wykazuje pewne braki w zakresie zgodności z niektórymi innymi dokumentami dotyczącymi środowiska.

Na osobną uwagę zasługuje strona formalna opracowania, a także jego przygotowanie edytorskie. W tego rodzaju opracowaniach szata graficzna wykresów, tabel, map itp. jest ważna nie tylko dlatego, iż wzbogaca tekst i ułatwia czytelnikom odbiór całego dokumentu, ale zmusza autorów do zadbania o logiczność przedstawionych wywodów, chroni przed niepotrzebnymi powtórzeniami itd.

3. Nieco inny charakter ma *Ocena szacunkowa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013..* Jest ona bardzo obszerna, co sprawia, iż są w niej liczne powtórzenia. Powtórzenia te z kolei sprawiają wrażenie, jakby autorzy starali się przeforsować własny punkt widzenia, czasami odmienny od punktu widzenia zespołu sporządzającego Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko itp. Jednym z takich powtarzanych wątków jest kwestia wykazania szkodliwości budowy urządzeń hydrotechnicznych i zastąpienia ich działaniami na rzecz renaturalizacji dolin rzecznych.

W ocenie tej nadmierne jest skupienie się autorów na niektórych kwestiach (co nie oznacza, że nie są one ważne), co sprawia, iż jest ona nierówna pod względem rozłożenia akcentów. Np. zdecydowanie więcej uwag krytycznych jest w niej wysuniętych pod adresem części programu operacyjnego dotyczącej środowiska, kultury i zdrowia, niż transportu. Może to wynikać z samego sposobu przygotowania programu operacyjnego (poszczególne jego fragmenty mogą być nierówne), ale może być również wynikiem różnego stopnia przygotowania merytorycznego (różnych doświadczeń) członków zespołu oceniającego itp.

To co wyżej napisano sprawia, iż w niektórych kwestiach zarzuty ekspertów sporządzających ocenę *ex ante* są niesłuszne, a miejscami nawet krzywdzące. Np. zarzut

dotyczący niewystarczającego uwzględnienia w analizie SWOT kwestii związanych ze środowiskiem. [W rzeczywistości w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko problemy dotyczące środowiska zostały w analizie SWOT zawarte, może jedynie nie w takim stopniu, jaki byłby do zaakceptowania przez autorów oceny szacunkowej.] Również domaganie się przez autorów oceny *ex ante* zamieszczenia w programie operacyjnym (dokumencie strategicznym!) wielu szczegółowych informacji (w rodzaju spisu obiektów ochrony zdrowia objętych opieką konserwatora zabytków, niektórych urządzeń infrastruktury turystycznej itp.) wydaje się co najmniej niesłuszne.

Za co najmniej dyskusyjne należy uznać stwierdzenia, że w strukturze wydatków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zachwiana jest proporcja między środkami finansowymi przeznaczonymi na rozbudowę infrastruktury oraz środkami, które zostały przeznaczone na cele związane ze środowiskiem. Oczywiście jest, że kosztochłonność inwestycji o charakterze infrastrukturalnym (głównie związanej z transportem) jest jednak większa, niż inwestycji związanych ze środowiskiem (jego ochroną) i domaganie się zachowania równowagi w obu tych dziedzinach jest może słuszne w sensie „moralnym”, ale oderwane do rzeczywistości.

Za słuszne, ale również trochę „na wyrost”, należy uznać sugestię, aby przed realizacją priorytetów transportowych sporządzone zostały plany ochrony dla obszarów Natura 2000. Tego rodzaju plany powstają w wyniku trwających co najmniej kilkanaście miesięcy studiów terenowych (np. plany ochrony dla parków narodowych są tworzone w ciągu 2-3 lat), co w praktyce oznaczałoby, że projekty urządzeń składających się np. na infrastrukturę drogową mogłyby być opracowywane dopiero po tym terminie, a same inwestycje zaczęto by realizować po kilku latach.

Równie dyskusyjne są jednoznacznie formułowane stwierdzenia przeciwne planom budowy zbiorników retencyjnych na rzekach. Traktowanie tej sprawy *en bloc* jest niesłuszne, gdyż lokalne uwarunkowania mogą przemawiać niekiedy za stosowaniem takich rozwiązań, a kiedy indziej za ochroną lub do renaturyzacją dolin rzecznych.

Natomiast bardzo słuszne jest podkreślenie, iż przy podejmowaniu działań związanych z rozbudową sieci wodociągowej, konieczna jest równoległa rozbudowa sieci kanalizacyjnej oraz budowa oczyszczalni ścieków.

Pozytywnie należy również ocenić sugestię, że w czasie działań na rzecz rekultywacji terenów przemysłowych i dawnych terenów wojskowych nie należy się kierować jedynie działaniami na rzecz rekultywacji przyrodniczej, ale dążyć również do ich wykorzystania w innych celach.

Równie słuszne jest poddanie krytyce nie zamieszczenie w programie operacyjnym wielu ważnych wskaźników - głównie uznawanych za wskaźniki oddziaływania. Jednak jest to zarzut wysunięty nie tyle pod adresem autorów programu operacyjnego, co raczej związany z niedostatkami danych statystycznych, jakie są dostępne w Polsce. Dlatego też wysoko należy ocenić tabele, w których autorzy oceny *ex ante* szczegółowo ustosunkowali się do zawartych w programie operacyjnym wskaźników, oceniając jednocześnie, które z nich są dobre, a które gorsze, jak również proponując wskaźniki, które można uznać za optymalne.

4., 5. i 6. Już *Wstępny projekt prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* należy uznać za bardzo dobrze przygotowany, nie tylko ze względu na jego obszerność, ale i szczegółowe przedstawienie zagadnień, które miały się znaleźć we właściwej prognozie.

Równie wysoko należy ocenić pozostałe dokumenty i mimo, że już w opracowaniu zatytułowanym *Projekt prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”*. Dokument skierowany do konsultacji społecznych trudno było znaleźć słabe punkty, w końcowym raporcie *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”* wszystkie wcześniejsze uwagi (bardzo drobne) zostały przez autorów – w miarę możliwości – uwzględnione.

Ponieważ w/w prognozę należy ocenić bardzo wysoko, trudno wymienić wszystkie jej zalety. Jedną z nich jest zamieszczenie licznych tabel, wykresów, schematów itp., co sprawia iż jest ona bardzo pogładowa. Tak jest np. w części dotyczącej oceny spójności programu z horyzontalnymi wymogami ochrony środowiska (spójność zewnętrzna) oraz fragmencie dotyczącym zmian oddziaływania na środowisko w warunkach wzrostu produkcji po wpływem działań innowacyjnych.

6. i 7. O ile dokument *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. I etap prac: Raport metodologiczny* jest z natury rzeczy dosyć ogólny i mógł przez to budzić pewne wątpliwości (związane z występującymi w nim uproszczeniami i niekiedy kontrowersyjnym ujęciem problemu), o tyle właściwą prognozę oddziaływania na środowisko należy ocenić pozytywnie. Jednak już w raporcie metodologicznym w sposób kompleksowy i kompetentny przedstawiono zakres zadań związanych z metodyką badań, narzędzia badawcze i organizację planowanych działań.

Ponieważ w raporcie metodologicznym wystąpiły pewne stwierdzenia, które pokazały, że istotnym problemem jest to, czy należy traktować Polskę Wschodnią jako swoisty „skansen”, czy też dążyć do jej rozwoju (co może grozić degradacją niektórych jej walorów przyrodniczych i kulturowych), w późniejszym dokumencie *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Wersja wstępna* kwestie te zostały już w sposób rzetelny i przekonujący rozwiązane. Oznacza to, że celowa jest dyskusja nad dokumentami ewaluacyjnymi już na wczesnym etapie działań mających dokonać ocen *ex ante*, gdyż taka wymiana poglądów korzystnie wpływa na jakość dokumentu końcowego.

Nie oznacza to oczywiście, że *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Wersja wstępna* jest opracowaniem, które nie pobudza do dyskusji. Np. autorzy prognozy nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy mieszkańcy Polski Wschodniej wykazują postawy bardziej proekologiczne niż ludność innych regionów kraju i osoby zamieszkujące tę część Polski widzą jej walory przyrodniczo-turystyczne (strona 27). Wydaje się, że brak jednoznacznego stwierdzenia wynika z pewnej sztuczności wyznaczenia granic „regionu Polski Wschodniej”, gdyż zupełnie inaczej przedstawia się w/w kwestia (o czym zreszłą autorzy prognozy wspominają) w Polsce Północno-Wschodniej, a inaczej np. w regionie świętokrzyskim.

Wielką zaletą opracowania *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Wersja wstępna* jest zwrócenie uwagi na możliwość zmian w postawach ludności regionu wobec środowiska w warunkach jakie niesie ze sobą społeczeństwo informacyjne (rozdział *Działanie 1.2.*). Za słuszne należy również uznać szczególne podkreślenie przez zespół przygotowujący prognozę zagrożenia dla środowiska ze strony ewentualnych inwestycji transportowych (z drugiej strony koniecznych w tym regionie). [Takie traktowanie problemu jest zresztą bliskie cytowanej wielokrotnie przez autorów Strategii Goeteborskiej, która nie tylko zwraca uwagę na zagrożenia dla środowiska związane z rozwojem infrastruktury transportowej i postuluje szukania rozwiązań w postaci szerszego wykorzystywania środków transportu „przyjaznych środowisku” (*Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Unity Strategy for Sustainable Development (Commission’s proposal to the Gothenburg European Council)* 2001, strona 6).

Pozytywnie należy również ocenić rozdział *Metodyka oceny i pola niepewności* (rozdział 6) oraz zamieszczoną w formie załącznika *Matrycę interakcji pomiędzy proponowanymi w projekcie Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej działaniami a kryteriami oceny* (w w/w macierzy interakcji wyróżniono 9 działań i aż 25 kryteriów).

Rekomendacje

Na podstawie analizy wymienionych na wstępie dokumentów można wyciągnąć kilka wniosków, które można również potraktować jako rekomendacje dla zespołów uczestniczących w procesie ewaluacyjnym w przyszłości.

1. Przy sporządzaniu ocen *ex ante* (ocen szacunkowych) powinno się korzystać z możliwie najnowszych w tej kwestii zaleceń Unii Europejskiej, w których szczególnie wiele uwagi poświęca się programowaniu horyzontalnemu (*The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators* 2006.). W związku z tym wydaje się, że kwestia ochrony środowiska powinna być uwzględniana w różnego rodzaju programach operacyjnych, nawet w tych, w których prognoza oddziaływania na środowisko nie jest z pozoru konieczna.

2. Niewątpliwie podczas prac związanych z oceną *ex ante* programów operacyjnych powinno się uwzględniać procedury opracowane i sprawdzone w krajach Unii Europejskiej. Np. przy sporządzaniu prognoz oddziaływania na środowisko pomocny wydaje się podręcznik *A Sourcebook on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans and Programmes* (2005), który jest nie tylko aktualny, ale uwzględnia bardzo różne aspekty konfliktów infrastruktura transportowa – środowisko. Należy jednak uwzględniać fakt, iż w/w opracowania powstały w krajach o innym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, innym stanie środowiska przyrodniczego oraz odmiennych uwarunkowaniach społeczno-kulturowych. Dlatego też w przygotowywanych w Polsce prognozach oddziaływania na środowisko powinny być uwzględniane w możliwie szerokim zakresie faktyczny stan środowiska (w skali kraju i regionów).

3. Ponieważ oceny *ex ante* powinny pomagać w opracowywaniu jak najlepszych programów operacyjnych, powinny skupiać się nie tylko na kwestiach metodycznych (sposobach rozwiązywania problemów), ale i metodologicznych (ustalaniu problemów).

Oznacza to, że autorzy ocen szacunkowych powinni szukać odpowiedzi nie tylko „w jaki sposób?”, ale również „po co?”, czy też „dlaczego?”.

4 Z przedstawioną wyżej kwestią wiąże się dylemat: w jakim stopniu przy opracowywaniu ocen *ex ante* powinny być zaangażowane firmy konsultingowe, a w jakiej mierze powinny one być dokonywane przez ekspertów wywodzących się ze środowisk *stricte* naukowych (nie zajmujących się konsultingiem)? Problem ten wcale nie jest błahy, gdyż zdarza się, że firmy z pozoru niezależne, w rzeczywistości prowadzą działalność gospodarczą w dziedzinie pokrewnej (lub takiej samej), jak ta, która jest objęta oceną *ex ante*.

5. Na podstawie podanych na wstępie dokumentów można stwierdzić pewne różnice w sposobie podejścia poszczególnych zespołów do postawionego przed nimi zadania. Nie były one wynikiem specyfiki problemów jakie należało rozwiązać, ale prawdopodobnie wynikały z różnych doświadczeń badawczych, stopnia znajomości literatury itp. [Jako pozytywny przykład mogą posłużyć dokumenty przygotowane przez lub z udziałem PROEKO sp. z o. o.] Te spostrzeżenia upoważniają to wysunięcia tezy, aby przy wyborze zespołów mających przygotować ekspertyzę w możliwie szerokim stopniu należy kierować się kryteriami nawiązującymi do dotychczasowego dorobku badawczego potencjalnych autorów (nie ograniczać się tylko do oceny doświadczenia osoby kierującej zespołem, ale również innych osób biorących udział w przygotowywaniu ekspertyzy). Ważne jest przy tym, aby przyszli autorzy ocen *ex ante* nie byli ludźmi kierującymi się zbyt „ideologicznymi” (z czym można się spotkać w kręgach osób zajmujących się ochroną środowiska), ze szkodą dla spraw merytorycznych (naukowych).

6. Chociaż odpowiednie przepisy uniemożliwiają aby oceny *ex ante* były wykonywane przez osoby związane z instytucją zamawiającą, to jednak w praktyce tego rodzaju różnorodne powiązania mogą istnieć. Trudno zakładać „absolutną” bezstronność osób, które pracują na państwowych wyższych uczelniach czy innych publicznych instytucjach naukowych, organizacjach pozarządowych wspieranych np. ze środków Unii Europejskiej itp. Tym niemniej należy dążyć, aby ten swoisty konflikt interesów nie wpływał na sprawy merytoryczne podczas przygotowywania ocen szacunkowych.

7. W procesie przygotowywania ocen oddziaływania na środowisko zalecane jest uwzględnianie nie tylko opinii ekspertów wywodzących się ze środowisk naukowych zajmujących się ochroną środowiska, ale również przedstawicieli organizacji pozarządowych, społeczności lokalnych itp. (np. *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds programmes. Final Report 1998*, Haigh 1999, *Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment 2001*, Scheuer 2005). Na szerokie uwzględnianie w procesie przygotowywania ocen oddziaływania na środowisku procedury konsultacji społecznych zwraca również uwagę cytowana już Strategia Goeteborska (*Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Unity Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council)* 2001, strona 8). Niestety, dotychczasowa praktyka wykazuje, że w Polsce opinia organizacji pozarządowych, społeczności lokalnych itp. bywa często nieuwzględniana na etapie programowania i wstępnego przygotowywania planów rozwoju, co pociąga za sobą pojawienie się licznych kłopotów już w fazie tuż przed rozpoczęciem realizacji inwestycji.

8. Jednym z naczelnych celów przyświecających dążeniom krajom Unii Europejskiej w działaniach na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego jest ograniczenie tzw. efektu cieplarnianego czy „szklarniowego” (*greenhouse effect*), który jest utożsamiany z emisją gazów będących skutkiem działalności człowieka. Wspomniana Strategia Goeteborska wymienia nawet „efekt cieplarniany” na pierwszym miejscu wśród czynników zagrażających rozwojowi zrównoważonemu (*Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Unity Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council)* 2001, strona 4). Należy jednak zwrócić uwagę na co najmniej dwie kwestie. Pierwsza związana jest z dylematem, w jakim stopniu dające się zaobserwować zmiany klimatyczne wynikają z istnienia „efektu cieplarnianego” (który bez wątpienia jest i ma duży wpływ na ogólne ocieplenie klimatu), a w jakiej mierze są związane z cyklicznymi zmianami klimatu na Ziemi (które też zostały udowodnione). Druga kwestia związana jest z brakiem jednoznacznych ustaleń, nie tyle co powoduje „efekt cieplarniany”, ale w jakim stopniu? Dlatego też poświęcanie nadmiernej uwagi tym zagadnieniom w programach operacyjnych może niekiedy oznaczać świadome rezygnowanie z działań na rzecz rozwoju gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności regionów itp. Są to problemy bardzo trudne do rozwiązania i dlatego przy ich rozwiązywaniu należy kierować się nie tylko emocjami, ale kryterium wybrania „mniejszego zła”.

9. We wszystkich podanych wyżej opracowaniach szczególnie wiele uwagi poświęcono kwestii rozwoju infrastruktury transportowej. Chociaż ich autorzy kierowali się ogólnie akceptowanymi zasadami wyłożonymi w takich opracowaniach jak *Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment* (2005), to jednak różnie rozłożyli akcenty. Podejście takie wydaje się z pozoru słuszne, ale oznacza, że Instytucja odpowiedzialna za przygotowywanie i wdrażanie programów operacyjnych (w tym przypadku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) powinna zadbać o to, aby przedstawione w różnych dokumentach zalecenia nie były czynnikiem hamującym realizację programów.

10. Jak wynika z informacji podanych przy każdym z omówionych wyżej dokumentów, powstały one między wrześniem a listopadem 2006 roku. Nawet przy uwzględnieniu faktu, iż zespoły wykonujące prognozy oddziaływania na środowisko już wcześniej dysponowały licznymi materiałami (w ramach swoich działań statutowych), które mogły być wykorzystane przy sporządzaniu ocen *ex ante*, to jednak był to czas niezwykle krótki. Można mieć nadzieję, że przy przygotowywaniu ocen szacunkowych na lata po 2013 roku tego czasu będzie więcej.

Literatura

A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds programmes. Final Report, European Commission, DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, Environmental Resources Management, London, August 1998, <http://eia/sea-guidelines/handbook.htm> (05.02.2007)

A Sourcebook on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans and Programmes, The SEA Manual, European Commission, Directorate General for Energy and Transport, Brussels, October 2005, http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-studies-and-reports/beacon-manuel_en.pdf (08.02.2007)

Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Unity Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), Commission of the European Communities, Brussels, 15.5.2001, COM (2001) 264 final

Environmental impact assessment, Evaluating Socio-Economic Development, Sourcebook 2: Methods and techniques, Final material, December 2003, <http://www.evalse.info/page.aspx?id=mth182> (08.02.2007)

Haigh N. (1999) *Manual of Environmental Policy. The EU and Britain*, Institute European Environmental Policy, Maney Publishing, London

Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, http://eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf (07.02.2007)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 210/5, 31.7.2006

Scheuer S. (red.) (2005) *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), 2005/007, Brussels

The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, Working Period No. 2, European Commission, Directorate General Regional Policy. Thematic development, impact, evaluation and innovation actions. Evaluation and additionality, Brussels, August 2006

The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period, Working Period No. 5, European Commission, Directorate- General Regional Policy. Thematic development, impact, evaluation and innovation actions. Evaluation and additionality, Brussels, October 2006

Podsumowanie

Zawarte w tym opracowaniu teksty pozwalają stwierdzić, że dzięki europejskiej polityce spójności systematycznie wprowadzana jest do Polski kultura ewaluacji, co ma wielkie znaczenie dla poprawy jakości gospodarowania środkami publicznymi. Przedstawione doświadczenia pokazują, że po wejściu Polski do Wspólnoty w 2004 roku, nastąpił jakościowy postęp w tym zakresie, pomimo niedostatecznego nawiązywania w konkretnych działaniach ewaluacyjnych do teorii. Korzystnym zjawiskiem jest ukształtowanie się w Polsce wyraźnie zarysowanego katalogu dobrych praktyk ewaluacyjnych i zasadniczego poszerzenia zestawu stosowanych instrumentów. Jednak przyjęty w Polsce model wdrażania polityki spójności i skala dostępnych środków Wspólnoty, wymaga jeszcze szybszego niż dotąd rozwoju potencjału ewaluacyjnego, zarówno w administracji publicznej, w tym samorządowej, jak też w sektorze konsultingowym i akademickim. Trzeba rozwijać zarówno teorię, jak też praktykę ewaluacji, wspierając badania naukowe, kształcenie kadr, przygotowywanie dokumentów metodycznych. Pilnie trzeba podjąć różnorodne wyzwania i problemy jakie zostały zdefiniowane w tej pracy, dzięki analizie dokumentów ewaluacyjnych, wykonanej na potrzeby Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i programów operacyjnych na lata 2007-2013. Najpoważniejszym wyzwaniem dla państwa pozostaje sposób przeniesienia dobrych praktyk z funduszy strukturalnych do ewaluacji całości wydatków budżetowych państwa. W zakresie europejskiej polityki spójności bardzo pilnie należy zdefiniować nowoczesne i efektywne rozwiązania w zakresie ewaluacji *on going*.