

**Tekst ukazał się w: „Ewaluacja w służbach społecznych (red. B. Szatur
Jaworska – red.), Warszawa 2010.**

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z <http://www.mirek.grewinski.pl>

**Ewaluacja w programach i projektach finansowanych ze środków
Europejskiego Funduszu Społecznego**

1. Wstęp

W maju 2009 roku minęło 5 lat odkąd Polska może się ubiegać o środki z funduszy strukturalnych UE, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Nasz kraj w aktualnym okresie programowania 2007-2013 otrzyma blisko 10 mld euro na działania związane przede wszystkim z aktywną polityką społeczną (APS), oczywiście zakładając, że będziemy mieli odpowiednią zdolność do absorpcji tak dużych środków na cele społeczne. Duża część tych środków powinna wesprzeć m.in. system pomocy i integracji społecznej, a także beneficjentów tego systemu, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji materialnej, ekonomicznej i społecznej, a którzy dzięki uczestnictwu w różnorodnych projektach społecznych, finansowanych z tego funduszu, mogą powrócić do życia społecznego i zawodowego. Wiele miejsca w różnorodnych publikacjach poświęca się możliwościom interwencji w ramach EFS, rzadziej jednak prezentuje się dane na temat tego czym jest ewaluacja programów czy projektów finansowanych z EFS.

Celem artykułu jest ukazanie jak wygląda system ewaluacji programów i projektów finansowanych w naszym kraju z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dokonana zostanie analiza - jak należy rozumieć ewaluację w polityce funduszy strukturalnych, na czym polega ewaluacja programu operacyjnego czy ewaluacja projektu. Zostaną również przedstawione przykłady badań ewaluacyjnych, które zostały już przeprowadzone w latach 2005-2009 na zlecenie instytucji zarządzającej EFS w Polsce. W artykule główna uwaga zostanie skupiona

na ewaluacji programów, systemu wdrażania i ewaluacji projektów, realizowanych przez różnorodne podmioty w ramach projektów systemowych i konkursowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

Na wstępie należy podkreślić, że EFS, który już od ponad 50 lat interweniuje w państwach Wspólnoty, aktualnie - w latach 2007 - 2013 największe środki przeznacza dla Polski, która jest głównym odbiorcą pomocy. Z tego też powodu dokonywanie ewaluacji w naszym kraju powinno przyczyniać się do obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działań funduszu i próby oszacowania rzeczywistego wpływu EFS na zmianę sytuacji społecznej w Polsce. Bez wnikliwej oceny trudno jest bowiem oszacować jaką wartość wnosi pomoc UE dla Polski w zakresie polityki aktywizacji i rozwoju zasobów ludzkich.

Na wstępie warto zwrócić uwagę na fakt, że ewaluacja i monitoring w polityce strukturalnej UE nabrały specjalnego znaczenia dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, a to na skutek rosnących nadużyć w wydatkowaniu środków strukturalnych i pomocowych w poszczególnych krajach członkowskich, a także braku pełnej kontroli nad środkami budżetowymi Wspólnoty. Stąd też UE poszukiwała od lat 90 ubiegłego stulecia instrumentów, które pozwoliłyby na lepszy monitoring i ewaluację racjonalności ponoszonych wydatków oraz które pozwalałyby lepiej mierzyć skuteczność działań i efektywność poszczególnych instrumentów. Konieczność wprowadzenia ewaluacji wynikała także stąd, że fundusze strukturalne finansowane ze środków publicznych powinny być wydatkowane pod specjalną kontrolą społeczną, tak aby każdy podatnik europejski miał wiedzę na co wydawane są ogromne środki finansowe i jaki przynoszą skutek¹. Doświadczenia naszego kraju, w porównaniu z innymi państwami Wspólnoty, z badaniami ewaluacyjnymi są niewielkie. Właściwie dopiero integracja Polski ze strukturami UE w 2004 r. wymusiła na naszym kraju przygotowanie rozwiązań prawnych i proceduralnych, które umożliwiły podjęcie działań ewaluacyjnych.

Istnieje bardzo wiele definicji ewaluacji. Na potrzeby tego artykułu przyjęta została definicja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Polsce, które jest odpowiedzialne przed Komisją Europejską za wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych, przeznaczonych dla naszego kraju. Ministerstwo tak definiuje proces ewaluacji na potrzeby funduszy strukturalnych: *„Ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób*

¹ Podkreślali to m.in. eksperci Komisji Europejskiej min. na pierwszej konferencji nt. monitoringu i ewaluacji w programach UE w Hotelu Forum, Warszawa 31.01-01.02.2002 r.

wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy ona procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki lub programu”¹.

2. *Ewaluacja programu i systemu wdrażania*

Środki Europejskiego Funduszu Społecznego we wszystkich krajach Wspólnoty wydatkowane są w oparciu o dokumenty planistyczne, które nazywane są w terminologii unijnej programami operacyjnymi. Programy te przygotowywane są przez władze centralne lub regionalne danego kraju na cały okres programowania polityki spójności UE. W Polsce aktualnie mamy tylko jeden dokument programowy dla wydatkowania środków EFS na lata 2007-2013. Jest nim Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL). W poprzednim okresie programowania EFS w latach 2004-2006 były to dwa programy: Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Programy operacyjne są ważnymi dokumentami, gdyż wytyczają priorytety do udzielenia wsparcia, a także szczegółowo definiują działania i typy operacji, które można sfinansować w ramach projektów realizowanych ze środków EFS. Ze względu na zaangażowanie dużych środków publicznych w ich realizację są one jednak przedmiotem szczegółowej ewaluacji zarówno przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym na poziomie kraju, jak i przez samą Komisję Europejską, która musi monitorować osiąganie zakładanych rezultatów i wskaźników, wskazanych w programie operacyjnym.

Konieczność prowadzenia ewaluacji programu operacyjnego wynika z przepisów europejskich. Rada Unii Europejskiej wydając Rozporządzenie 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do zorganizowania i systematycznego prowadzenia ewaluacji pomocy finansowej z funduszy strukturalnych UE, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego. Intencją Rady Unii Europejskiej jest prowadzenie przez kraje członkowskie Wspólnoty takiej ewaluacji, która ma na celu poprawę: „jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz

¹ Za: www.efs.gov.pl

*strategicznej oceny oddziaływania na środowisko*¹. Ewaluacja pełni aktualnie ważną rolę w procesie kształtowania polityki spójności Unii Europejskiej, gdyż zbiorcze wyniki ewaluacyjne z jednego okresu programowania, stanowią bardzo ważny zestaw argumentów na rzecz jej zachowania w dotychczasowym kształcie lub weryfikacji jej założeń. Do najważniejszych dokumentów krajowych, które określają szczegółowe zasady ewaluacji należą:

- Wytyczne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013,
- Plan ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013,
- System ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 oraz Narodowego Programu Rozwoju na lata 2004-2006.

Generalnie biorąc pod uwagę programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce wyróżnia się następujące rodzaje ewaluacji²:

1. Ewaluacja strategiczna - jej celem jest ocena założeń i postępów Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) i programów operacyjnych (PO) w odniesieniu do priorytetów krajowych i wspólnotowych; ewaluacje strategiczne dotyczą oceny realizowanych programów operacyjnych oraz osi priorytetowych w odniesieniu do celów społeczno- gospodarczych oraz kwestii i polityk horyzontalnych.
2. Ewaluacja operacyjna – jej celem jest wspieranie procesu monitorowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i programów operacyjnych.

Ze względu na moment przeprowadzania ewaluacji wyróżnia się następujące jej rodzaje:

1. Ewaluację *ex- ante* (przed rozpoczęciem realizacji NSRO i PO),
2. Ewaluację bieżącą *on - going* (w trakcie realizacji NSRO i PO),
3. Ewaluację *ex - post* (po zakończeniu realizacji NSRO i PO).

Ewaluacja *ex - ante* Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) i poszczególnych programów operacyjnych (PO) została przeprowadzona w roku 2006. Wnioski wynikające z przeprowadzonej ewaluacji *ex-ante* zostały uwzględnione w ostatecznej wersji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 oraz w poszczególnych programach operacyjnych.

Ewaluacja *on-going* trwa obecnie w trakcie wdrażania programów operacyjnych. Jej celem jest lepsze zrozumienie bieżących efektów interwencji oraz sformułowanie rekomendacji użytecznych z punktu widzenia wdrażania programu. Ewaluacja ta jest o tyle istotna, że ma z jednej strony ukazać słabe strony programu operacyjnego, który może być

¹ Rozporządzenie 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności .

² „Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce”, MRR, Warszawa 2008.

modyfikowany w połowie okresu programowania za zgodą Komisji Europejskiej, ale także ma służyć rozpoznaniu różnorodnych barier i słabych punktów instytucjonalnych, proceduralnych i organizacyjnych, które hamują skuteczny i efektywny sposób absorbowania środków funduszy europejskich.

Natomiast ewaluacja *ex-post* jest dokonywana po zakończeniu realizacji programu. Ewaluacji tej dokonuje Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi i Instytucjami Zarządzającymi poszczególnymi programami operacyjnymi. Niezależnie od ewaluacji przeprowadzanej przez Komisję Europejską państwa członkowskie mogą dokonywać także ewaluacji *ex - post* we własnym zakresie.

Tabela 1. Ewaluacja w systemowych procesach programowania i wdrażania EFS – poziom instytucji zarządzających i wdrażających

Proces wg chronologii podejmowanych prac programowych i wdrożeniowych	Definicja ewaluacji	Główne typy ewaluacji	Przykład
Diagnozowanie	Ewaluacja diagnozy stanu faktycznego w zakresie społecznym, gospodarczym i terytorialnym wykorzystanej na potrzeby NSRO, PO KL	<i>Ewaluacja ex - ante</i>	Ewaluacja diagnoz społeczno-gospodarczych zawartych w NSRO, PO KL
Prognozowanie	Ewaluacja długofalowej strategii działania zakładającej w sposób ogólny główne kierunki i cele rozwoju oraz zmiany (planowanie prognostyczne)	<i>Ewaluacja ex-ante</i> <i>Ewaluacja in term</i>	Ewaluacja : Narodowej Strategii Zatrudnienia, Narodowej Strategii Integracji Społecznej PO KL
Programowanie	Ewaluacja procesu operacjonalizacji programu, doboru właściwych priorytetów i działań, typów operacji	<i>Ewaluacja ex-ante</i> , <i>Ewaluacja on - going</i> <i>Ewaluacja in term</i> <i>Ewaluacja ex-post</i>	Ewaluacja: Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Szczegółowego Opisu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
Wdrażanie	Ewaluacja dotycząca istniejącego systemu instytucjonalnego i organizacyjnego w tym procedur i kanałów wdrażania, beneficjentów, odbiorców działań	<i>Ewaluacja on - going</i>	Ewaluacja Instytucji realizujących PO KL (pośredniczących, wdrażających), projektodawców, beneficjentów ostatecznych.

Źródło: Opracowanie własne.

Ewaluacja funduszy strukturalnych UE i programów funkcjonujących w ramach środków pomocowych dotyczy różnych poziomów programowania i wdrażania. Świadczy o tym tabela 1, zamieszczona powyżej. Generalnie istotne jest to, że na każdym poziomie planowania programów, czy realizacji projektów jest prowadzona ewaluacja. Dotyczy ona zarówno przygotowywanych diagnoz sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej,

sektorowej, istniejących zasobów, jak i procesu długofalowego programowania realizacji polityki spójności w ramach programów operacyjnych. Ewaluacja ta ma określić, czy w odpowiedni sposób przeprowadzono diagnozę, czy określono rzeczywisty stan faktyczny, czy dobrze zaplanowano priorytety i działania, czy prawidłowo zoperacjonalizowano zadania w programie, czy zastosowano odpowiednie wskaźniki: bazowe, wkładu, produktu, rezultatu i oddziaływania. Tego typu ewaluacja ma charakter oceny *ex-ante* i powinna być przeprowadzona przez zewnętrzną, niezależną, profesjonalną instytucję naukowo-badawczą, wyspecjalizowaną w dokonywaniu analiz społecznych i gospodarczych zanim program zostanie ostatecznie zaakceptowany i zanim rozpocznie się jego wdrażanie.

Ewaluacja bardzo często dotyczy sfery instytucjonalnej systemu wdrażania. Ma ona odpowiedzieć na pytania - jakie są mocne i słabe strony systemu instytucjonalnego, czy sprawdzają się lub nie odpowiednie zasady, procedury, wytyczne; czy skuteczny jest system promocji i upowszechniania funduszy? Wyniki takiej ewaluacji mogą posłużyć decydom do wprowadzenia korekt, zmian i uzupełnień, które poprawią jakość, skuteczność czy efektywność interwencji. Najczęściej tego typu ewaluację prowadzi się w różnych tematach w ramach oceny *on - going* (bieżącej ewaluacji) zamawianej w zależności od potrzeb przez instytucje zarządzające i wdrażające u zewnętrznych podwykonawców.

Poniżej scharakteryzowano pokrótce dotychczasowe ewaluacje, które przygotowano na potrzeby oceny działalności Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na zlecenie instytucji zarządzającej programem.

Tabela 2: Przykładowe badania ewaluacyjne przeprowadzone na zlecenie MRR w obszarze Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013

Badanie ewaluacyjne	Cel i krótka charakterystyka badania ewaluacyjnego
Ocena zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL"	Celem badania było porównanie funkcjonowania zasady partnerstwa w SPO RZL i PO KL, na poziomie krajowym oraz regionalnym. Zamierzonym efektem badania była identyfikacja dobrych praktyk w stosowaniu zasady partnerstwa, a przez to - przyczynienie się do lepszego jej wdrożenia w PO KL. Efektem badania powinno być stworzenie uniwersalnego mechanizmu – Modelu Partnerstwa, który w przyszłości pozwoliłby na monitorowanie i ocenę stosowania partnerstwa również w innych programach.
Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL 2007-2013	Głównym celem badania była ocena: stopnia zgodności zatwierdzonych wniosków w ramach Działań 6.3, 7.3, 9.5 PO KL z ramowymi rekomendacjami Instytucji Zarządzającej pn. „Inicjatywa lokalna w PO KL” oraz spójności celów (ogólnych i szczegółowych) określonych w projektach w stosunku do celów danego Priorytetu i Działania PO KL, jakości zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie projektów w ramach w/w Działań oraz efektywności systemu realizacji projektów konkursowych składanych w ramach w/w Działań PO KL.
Badanie projektów pilotażowych Programu Kapitał Ludzki	Głównym celem badania była ocena: zgodności składanych wniosków z zasadami zarządzania projektowego (w szczególności z metodyką PCM); spójności formularza Wniosku o dofinansowanie z zasadami zarządzania projektowego; spójności i przejrzystości systemu wyboru projektów w ramach PO KL, a także użyteczności wiedzy przekazywanej projektodawcom w ramach Punktów Informacyjno-Promocyjnych działających przy Instytucjach Ogłaszających Konkurs. Rekomendacje płynące z niniejszego badania mają być wykorzystane w celu usprawnienia systemu wdrażania projektów w ramach PO KL.
Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą Programem Kapitał Ludzki	Celem badania było poznanie szczegółowej i ogólnej opinii osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację Programu Kapitał Ludzki (PO KL) w poszczególnych Instytucjach Pośredniczących (IP) na temat współpracy z Instytucją Zarządzającą (IZ). Dzięki poznaniu opinii pracowników IP, Instytucja Zarządzająca Programem powinna lepiej dostosować swoje działania do potrzeb i oczekiwań Instytucji Pośredniczących, co przyczynić się ma do usprawnienia wdrażania Programu Kapitał Ludzki w latach 2007–2013.
Analiza procesu opracowywania i zatwierdzania Planów działania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki	Celem badania było wskazanie słabości oraz dobrych praktyk opracowywania przez Instytucje Pośredniczące Planów Działania w ramach Programu Kapitał Ludzki, zidentyfikowanie trudności wynikających z zaprojektowanego systemu (kształt formularza, określone procedury, strategiczny charakter Planów działania itp.) oraz rekomendowanie kierunków zmian przy opracowywaniu i zatwierdzaniu Planów działania na kolejne lata realizacji PO KL.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR (www.efs.gov.pl)

Powyżej w tabeli przedstawiono główne ewaluacje z okresu 2007-2013, ale należy pamiętać, że także w okresie programowania 2004-2006 dokonano szeregu ewaluacji dotyczących Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, które kończyły się licznymi rekomendacjami odnoszącymi się do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Poniżej wymieniono przykładowe badania ewaluacyjne:

1. „Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy i pomocy społecznej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego”.
2. „Ocena działań informacyjnych i promocyjnych prowadzonych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich”.

3. "Ewaluacja działań skierowanych na rzecz wsparcia systemu kształcenia i szkolenia w ramach EFS"

4. „Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr - badanie projektów szkoleniowych w ramach Działania 2.3 schemat a) SPO RZL 2004-2006"

5. „Badanie ewaluacyjne dotyczące realizacji perspektywy równości płci w ramach SPO RZL 2004-2006"

6. „Ocena systemu wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i Programu inicjatywy Wspólnotowej EQUAL”.

Do końca 2007 r. przeprowadzono na potrzeby EFS 25 ewaluacji, z czego aż 15 powstało na zlecenie Instytucji Zarządzającej SPO RZL, 4 badania zrealizowała Krajowa Jednostka Oceny¹, 2 badania Instytucja Zarządzająca ZPORR, 1 badanie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości². Najbardziej aktywnym regionem w realizacji badań ewaluacyjnych była Małopolska. Analiza według programów operacyjnych kształtuje się następująco: 12 badań przeprowadzono z zakresu SPO RZL, 6 badań z zakresu ZPORR, 4 z zakresu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Ponadto 2 badania ewaluacyjne miały charakter horyzontalny. Dotyczyły więcej niż 1 programu operacyjnego. Badania ewaluacyjne dotyczyły następujących zagadnień:

- 7 ewaluacji dotyczyło grup ostatecznych beneficjentów,
- 12 ewaluacji dotyczyło realizowanych działań w ramach programu,
- 2 ewaluacje dotyczyły instytucji realizujących projekty i analizie barier we wdrażaniu,
- 2 ewaluacje dotyczyły horyzontalnych tematów takich jak: stosowanie zasady równości płci i wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie.

Z analiz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że obszar zasobów ludzkich jest bardzo kompleksowo i profesjonalnie przebadany ewaluacyjnie. Wynika to z faktu, że

¹ Krajowa Jednostka Oceny (KJO) jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za całościową ewaluację funduszy strukturalnych, w tym za przeprowadzanie ewaluacji na poziomie NSRO i wypracowanie standardów oraz koordynację działań w zakresie ewaluacji prowadzonych w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Rolę KJO pełni Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej umiejscowiony w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (obsługą organizacyjną prac KJO zajmuje się Wydział Ewaluacji). Krajowa Jednostka Oceny wykonuje swoje obowiązki we współpracy z Komisją Europejską, Instytucją Koordynującą NSRO, Instytucją Koordynującą regionalne programy operacyjne oraz Instytucjami Zarządzającymi poszczególnymi programami operacyjnymi, a za ich pośrednictwem także z Instytucjami Pośredniczącymi oraz innymi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie programów operacyjnych.

² Za prowadzenie ewaluacji programu operacyjnego odpowiada Instytucja Zarządzająca, a w jej ramach utworzona w tym celu Jednostka Ewaluacyjna. Instytucja Zarządzająca może delegować kompetencje w zakresie ewaluacji na niższe poziomy wdrażania. W przypadku delegowania kompetencji w zakresie ewaluacji, sposób organizacji systemu ewaluacji powinien zostać zawarty w *Planie ewaluacji PO*.

instytucja zarządzająca EFS posiada bardzo dobrze przygotowanych urzędników do prowadzenia ewaluacji, system informatyczny PEFS¹ posiada bogate zbiory danych, które przydały się w badaniach ewaluacyjnych, a ponadto badaniami objęto wszystkie programy operacyjne EFS co dało kompleksową wiedzę w tym zakresie. Ze względu na objętość tego artykułu nie sposób oczywiście przedstawić tu wniosków płynących z wszystkich tych ewaluacji, ale należy podkreślić, że często mają one charakter bardzo krytyczny i rekomendacyjny, w związku z czym służą decydującym jako materiał kierunkujący - co i gdzie należy poprawić lub zmienić.

Zgodnie z prawodawstwem unijnym ewaluacje prowadzone w ramach funduszy strukturalnych powinny być prowadzone głównie przez niezależne, zewnętrzne w stosunku do instytucji zarządzających i wdrażających podmioty po to, aby zachować jak największą obiektywność oceny². Jednostka Ewaluacyjna może wprowadzić dodatkowo przeprowadzać ewaluacje we własnym zakresie (ewaluacje wewnętrzne), ale musi zagwarantować niezależności procesu ewaluacji. Należy podkreślić, że ewaluacje wewnętrzne powinny mieć charakter uzupełniający w stosunku do ewaluacji zewnętrznych, stanowiących główny instrument ewaluacji programów operacyjnych.

Podsumowując należy podkreślić, że w okresie 2004-2007 przeprowadzono ogółem w Polsce aż 135 badań ewaluacyjnych na potrzeby funduszy strukturalnych. Aż 25 badań dotyczyło obszaru tematycznego „Rozwój Zasobów Ludzkich” co oznacza, że tyle ewaluacji dotyczyło Europejskiego Funduszu Społecznego. Obszar ten był jednym z najlepiej przebadanych zakresów interwencji funduszy strukturalnych. Na lata 2007-2015 zaplanowano realizację badań ewaluacyjnych na kwotę 190 mln zł. Tylko w 2008 r. planowano zrealizować ponad 100 badań ewaluacyjnych dotyczących obszarów interwencji funduszy strukturalnych.

3. Ewaluacja projektów

Obok ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), programów operacyjnych i ewaluacji systemów wdrażania, zamawianych w zakresie różnorodnych tematów i obszarów przez instytucje zarządzające programem, które są odpowiedzialne przed Komisją Europejską za skuteczne i efektywne wydatkowanie środków europejskich w Polsce, niezwykle istotną rolę odgrywają ewaluacje, prowadzone na najniższym poziomie – projektów, gdzie ocenie poddaje się z osobna każde, nawet najmniejsze przedsięwzięcie, finansowane ze środków UE. Generalnie ewaluację na poziomie projektów można podzielić

¹ PEFS – Podsystem Europejskiego Funduszu Społecznego służy monitorowaniu ostatecznych beneficjentów w projektach PO KL.

² art. 47 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006

na : ewaluację przy projektowaniu przedsięwzięcia, ewaluację podczas realizacji projektu i ewaluację po zakończeniu działań projektowych.

Kreując projekt można dokonywać ewaluacji *ex-ante* projektu, próbując zdiagnozować czy projekt, który powstaje ma szanse powodzenia, czy odpowiada na rzeczywiste potrzeby, czy wpisuje się w szersze strategie i programy rozwoju, czy jest realny, czy harmonogram i budżet projektu jest przejrzysty, czy zaplanowany projekt jest logiczny, spójny i kompleksowy. Takiej ewaluacji dokonuje bardzo często sam projektodawca, który musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy jego projekt w takim a nie innym kształcie ma szanse powodzenia i czy rozwiązuje jakiś konkretny problem społeczny czy gospodarczy? Ewaluacja na tym poziomie może dotyczyć także tego, czy na poziomie przygotowywania strategii wdrażania projektu działania są prowadzone w należyty sposób. Można dokonać tu oceny przygotowań do zarządzania projektem, która może pozwolić zdiagnozować - czy mamy odpowiednie zasoby kadrowe, które będziemy mogli zaangażować w projekt, czy mamy odpowiednio przygotowane elementy zarządzania komunikacją, ryzykiem, zaopatrzeniem, czasem, czy mamy przygotowane procedury i odpowiednią dokumentację, pozwalającą na sprawną realizację projektu, innymi słowy czy mamy potencjał instytucjonalny i organizacyjny do zrealizowania projektu i czy jesteśmy w stanie osiągnąć zakładaną liczbę beneficjentów ostatecznych do udziału w projekcie. Jest to szczególnie istotne w organizacjach, czy instytucjach, które nigdy wcześniej nie działały projektowo, a jedynie operacyjnie, i które nie mają doświadczenia w przygotowywaniu się do realizacji projektów. Doświadczenia w realizacji projektów systemowych przez powiatowe urzędy pracy w latach 2004-2006 lub przez ośrodki pomocy społecznej czy powiatowe centra pomocy społecznej w ostatnich dwóch latach, wskazują na przykład, że bardzo często nie dokonywano w tych instytucjach ewaluacji *ex-ante* procesu projektowania. Stąd też realizacja niektórych projektów jest w tej chwili utrudniona lub nawet w części niemożliwa z uwagi na różnorodne błędy w planowaniu i projektowaniu projektów. Projektodawca nie musi oczywiście dokonywać ewaluacji *ex-ante* samodzielnie. Może zlecić dokonanie takiej ewaluacji zewnętrznej firmie, ale z praktyki najczęściej to on dokonuje tej wstępnej oceny szans powodzenia projektu i istniejących potencjalnie ryzyk projektowych, gdyż to on zna najlepiej swoje mocne i słabe strony. Jeśli nie ma jednak odpowiednich umiejętności może poprosić zewnętrznych specjalistów o pomoc w przygotowaniu analizy SWOT, czy innych elementów składających się na ocenę potencjału projektowego organizacji. Tutaj pojawia się jednak problem, gdyż ewaluacja przed uruchomieniem projektu nie jest kosztem

kwalifikowanym, a zatem jej koszt może być poniesiony tylko z prywatnych środków podmiotu, który taką ewaluację zjawia..

Tabela 3: Ewaluacja w procesie projektowania i realizacji projektów EFS – poziom projektodawcy i jej konsekwencje dla ewaluacji całego Programu

Projektowanie	Ewaluacja założeń projektowych, zasadności podejmowania projektu, ocena ryzyk, które mogą się ujawnić, zgodności ze strategiami i innymi dokumentami operacyjnymi	Ewaluacja ex-ante	Ewaluacja projektu na rzecz aktywizacji osób wykluczonych społecznie realizowanego przez OPS/ PCPR
Realizacja projektów	Ewaluacja projektu, poszczególnych działań w projekcie; ostatecznych odbiorców, kadry merytorycznej	Ewaluacja <i>on going</i> Ewaluacja <i>in term</i> Ewaluacja <i>ex-post</i> <i>rezultatów projektu</i>	Ewaluacja projektów systemowych, projektów konkursowych, projektów partnerskich
Zbiorcza ocena projektów z danego działania/priorytetu PO KL/ grupy docelowej itp. Po zakończeniu realizacji projektów	Ewaluacja dotyczy całościowej oceny pewnej kategorii interwencji. Dokonywana jest przez instytucje pośredniczące lub wdrażające ale dotyczy poziomu projektodawców	Ewaluacja <i>ex-post</i> <i>części programu</i>	Ewaluacja wszystkich projektów na rzecz bezrobotnych Ewaluacja projektów z działania 7.2.1. PO KL
Ewaluacja skuteczności i efektywności projektów w kontekście założeń całego Programu lub Strategii	Końcowa ewaluacja jakości osiągniętych rezultatów w kontekście osiągnięcia zaplanowanej zmiany (Instytucja Zarządzająca)	Ewaluacja <i>ex-post</i> <i>programu/ funduszu</i>	Ewaluacja końcowa PO KL

Źródło: Opracowanie własne.

Ewaluacja podczas realizacji projektu, kiedy projekt uzyskał już dofinansowanie i podpisana jest umowa między projektodawcą a instytucją pośredniczącą (wdrażającą), polega najczęściej na prowadzeniu analiz i badań dotyczących tego czy beneficjenci ostateczni są zadowoleni z projektu. Wydaje się, że jest to najważniejszy cel tej ewaluacji - tym bardziej, że większość projektów finansowanych z PO KL ma na celu wprowadzić zmianę dotyczącą konkretnej grupy społecznej. Stąd też zadowolenie uczestników z działań i samego projektu oraz osiągnięte z grupą docelową rezultaty są priorytetem każdego z projektów EFS. Jednakże w trakcie ewaluacji podczas realizacji projektu istotne są także inne aspekty takie jak: czy osiągnięte są zakładane rezultaty śródterminowe i końcowe, czy rezultaty przyczyniają się do osiągnięcia celów projektu, czy projektodawcy stosują wskaźniki efektywności i skuteczności. Ewaluacja realizacji projektów ma charakter *on-going*, *in term* i *ex-post*. Niezwykle ważnym elementem takiej ewaluacji jest monitorowanie wszystkich działań projektowych, szczególnie postępów w osiąganiu zakładanych rezultatów, wskaźników, liczby uczestników, wydatkowania środków zgodnie z harmonogramem, stosowania się do wymogów tematów

horyzontalnych UE¹, czy wymogów promowania i upowszechniania funduszy europejskich. Ewaluatorzy wewnętrzni lub zewnętrzni muszą dokonywać analiz czy projekt jest realizowany zgodnie z treścią zapisaną we wniosku aplikacyjnym, gdyż to wniosek stanowi załącznik do umowy z instytucją pośredniczącą (wdrażającą), która może projektodawcę zawsze skontrolować w zakresie jakości i racjonalności wdrażania projektu oraz kwalifikowalności wydatków. Monitoring rzeczowy polega na analizie i ocenie produktów i rezultatów, które powstają w wyniku realizacji projektu, monitoring finansowy natomiast na analizie i ocenie postępów w wydatkowaniu środków w obrębie zadań/ działań projektowych. Dokonuje się tutaj także oceny zastosowania cross-finansingu i odpowiedniego zastosowania metodologii przy kosztach pośrednich zapisanych w budżecie zadaniowym projektu. Bardzo ważną funkcją związaną z monitoringiem i ewaluacją projektu jest sprawozdawczość projektowa do instytucji pośredniczącej (wdrażającej), która odbywa się średnio raz na kwartał. Projektodawcy mają obowiązek raportowania tego co dzieje się w projekcie, co się udało w okresie sprawozdawczym osiągnąć, jakie są trudności we wdrażaniu zadań i jak wygląda wydatkowanie środków. Dokumentem służącym sprawozdawaniu projektowym jest Wniosek o płatność, do którego dołącza się wszystkie dokumenty księgowo z faktycznie poniesionych kosztów.

Po zakończeniu realizacji projektów możliwa jest zbiorcza ocena projektów z danego działania, priorytetu PO KL czy dla konkretnej grupy docelowej. Ewaluację taką mogą dokonywać instytucje pośredniczące/ wdrażające, które chcą sprawdzić jakie są efekty, skutki realizacji projektów w ramach konkretnego obszaru interwencji i czy coś należy zmienić w kontekście ogłaszania nowych konkursów czy przetargów.

Na zakończenie realizacji programu następuje ewaluacja zbiorcza skuteczności i efektywności projektów w kontekście założeń całego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki lub NSRO, ewentualnie strategii sektorowych. Ewaluacja ta ma na celu ocenę całego programu dlatego jest dokonywana w dwa lata po zakończeniu okresu programowania. Dla PO KL całościowa ewaluacja ex-post odbędzie się do 2015 roku.

Ewaluacja zbiorcza projektów jest o tyle istotna, że suma tychże ewaluacji pokazuje skuteczność i efektywność całego programu czy funduszu, co ma istotne znaczenie w systemie monitoringu efektów całościowych dokonywanych przez Komisję Europejską.

¹ Tematami horyzontalnymi UE, które powinny być przestrzegane i realizowane we wszystkich projektach finansowanych z funduszy europejskich należą: społeczeństwo informacyjne, zrównoważony rozwój, równość szans, lokalne działania, konkurencyjność).

4. *Zakończenie*

Ewaluacja jako proces wartościującej oceny jest wymogiem prawnym przy realizacji programów i projektów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych, w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dokonywana jest ona zarówno na każdym etapie wdrażania programu operacyjnego jak i podczas realizacji konkretnego projektu. Jest niezwykle potrzebna, aby w sposób kontrolowany monitorować postępy w realizacji programu lub projektu i oceniać czy są osiągnięte zakładane rezultaty i cele. Ewaluacja ma pozwolić na dokonywanie ewentualnych zmian jeśli na danym etapie coś dzieje się niezgodnie z założeniami, jeśli nie są osiągnięte zakładane wskaźniki. Unia Europejska przykładem do ewaluacji i monitoringu duże znaczenie o czym świadczą spore nakłady finansowe i organizacyjne na badania ewaluacyjne jak i ilość ewaluacji, które są prowadzone w każdym kraju członkowskich Wspólnoty. Wiedza na temat ewaluacji, jej metod, instrumentów jest o tyle istotna, że ewaluację musi prowadzić każdy z projektodawców, każda instytucja zarządzająca czy wdrażająca. Wydaje się, że wartością dodaną z realizacji projektów europejskich jest m.in. to, że upowszechnia się w Polsce wiedza na temat konieczności prowadzenia badań ewaluacyjnych co powinno prowadzić do wzrostu efektywności i skuteczności interwencji społecznych.

Terminy do słowniczka:

Ewaluacja operacyjna

Ewaluacja strategiczna

Ewaluacja programu

Ewaluacja systemu wdrażania

Ewaluacja projektu

Ewaluacja ex-ante

Ewaluacja on going

Ewaluacja ex-post

Ewaluacja skuteczności i efektywności

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

Plik pobrano z <http://www.mirek.grewinski.pl>