

Dr inż. Katarzyna Szara

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Ewaluacja jako badanie osądu wartości interwencji publicznej – założenia teoretyczne

WPROWADZENIE

Wraz z wejściem do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku Polska stała się odbiorcą pomocy oferowanej w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Fundusze strukturalne są instrumentami realizacji polityki regionalnej UE, określanej również jako polityka strukturalna. Ich rolą jest zwiększenie spójności społecznej i gospodarczej państw członkowskich Unii poprzez wspieranie regionów słabiej rozwiniętych, które bez pomocy finansowej nie byłyby w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego [*Wpływ*, 2008, s. 5].

Finansowanie różnych przedsięwzięć ze środków funduszy unijnych jest obecnie bardzo popularne. Przyszli beneficjenci opanowali umiejętność pisania wniosków o dofinansowanie, a po otrzymaniu dotacji z różnym skutkiem realizują zamierzone przedsięwzięcia. Grantodawca poprzez odpowiednie instytucje i instrumenty wymaga rozliczenia się z przyznanych środków. I tu najczęściej jawi nam się obraz rozliczenia finansowego. Jest to słuszne, jednak należy spojrzeć na inne elementy podległe weryfikacji, a wynikające z wykorzystania dotacji.

Projekty realizowane ze środków unijnych wniosły w krajobraz zjawisk gospodarczych i społecznych nie tylko konkretne korzyści, ale i specyficzne elementy ich oceny. Z tego względu coraz większym zainteresowaniem cieszy się tematyka ewaluacji, jako narzędzia wykorzystywanego do weryfikacji przyjętych założeń w projekcie czy programie.

Celem opracowania jest prezentacja ewaluacji z uwzględnieniem kryteriów przyjmowanych do oceny, funkcji i celów oraz próba wskazania rozwiązań, które umożliwią w lepszym stopniu wykorzystanie wyników ewaluacji.

Niniejsze opracowanie ma charakter teoretyczny i jest również próbą weryfikacji podjętego tematu wynikającego z wielu niespójności jego postrzegania.

EWALUACJA W ŚWIETLE LITERATURY

W literaturze można znaleźć wiele definicji ewaluacji, podkreślających różne aspekty samego procesu ewaluacji, wypuklających jej zróżnicowane cele

czy też odmienne kryteria samego momentu oceny. Najszerzej ujmując, ewaluacja to systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne oceniające jakość i wartość programów publicznych [Olejniczak, 2007, s. 16].

Podkreśla się szczególnie trzy elementy ewaluacji. Po pierwsze, uwypuklany jest analityczny i systematyczny/systemowy charakter procesu (*systematic inquiry*).

Oznacza to stosowanie podejścia naukowego popartego danymi, przestrzeganie rygoru badawczego wynikającego z kanonu badań nauk społecznych (niezależnie od jakościowej lub ilościowej orientacji badania czy łączenia metod badawczych). Po drugie, zaznacza się, że ewaluacja bada zarówno jakość danej interwencji (*merit-quality*), jak i jej wartość w kategoriach finansowych, ekonomicznych (*worth-value*). Wreszcie trzecim elementem podkreślanym w definicjach ewaluacji jest to, że badanie ewaluacyjne obejmuje ocenę zarówno procesów działania programu/projektu, jak i jego efektów [Olejniczak, 2007, s. 16].

Krajowa Jednostka Oceny (KJO) wypracowała definicję ewaluacji, interpretując ją jako: „osąd (ocenę) wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz wyprodukowanych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii” [Wytyczne, 2007, s. 4].

Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne przyjęło, że: „ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, a także użyteczności podjętych w ich ramach działań. Powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji o obiekcie badania wspierając w ten sposób proces decyzyjny oraz [...] współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu” [Ewaluacja, 2006, (http)].

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 wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy ona procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki bądź programu [http://www.ewaluacja]. Pojęcie ewaluacji w języku polskim traktowane jest jako synonim słowa „ocena”. Należy jednak podkreślić, że określanie ewaluacji tylko jako oceny jest pewnym uproszczeniem, trzeba bowiem pamiętać o jej szerszych aspektach wynikających z tego wartościowania i wskazywania kierunku rozwiązań.

Przyznając środki finansowe z funduszy strukturalnych dla danego kraju Komisja Europejska wymaga przeprowadzenia oceny skuteczności i efektywności wykorzystywania przyznanej pomocy. W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11.07.2006 r. czytamy: Państwa członkowskie przeprowadzają oceny ex ante każdego programu operacyjnego oddzielnie w ramach celu Konwergencja. W należycie uzasadnionych przypadkach, uwzględniając

zasadę proporcjonalności określoną w art. 13 oraz zgodnie z uzgodnieniami pomiędzy Komisją a państwem członkowskim państwa członkowskie mogą przeprowadzać jedną ocenę *ex ante* obejmującą więcej niż jeden program operacyjny.

W ramach celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” państwa członkowskie przeprowadzają ocenę *ex ante* obejmującą wszystkie programy operacyjne albo oceny każdego funduszu, albo oceny każdego priorytetu, albo oceny każdego programu operacyjnego.

W ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” państwa członkowskie wspólnie przeprowadzają ocenę *ex ante* obejmującą każdy program operacyjny albo kilka programów operacyjnych.

Oceny *ex ante* pozostają w gestii instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentów programowych. 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 procesu programowania oraz jakości procedur wdrażania, monitorowania, oceny i zarządzania finansowego [Rozporządzenie L 210/25, s. 50].

Ocena *ex post* obejmuje wszystkie programy operacyjne w ramach każdego celu i bada stopień wykorzystania zasobów, skuteczność i efektywność programowania funduszy oraz wpływ społeczno-gospodarczy. Przeprowadza się ją dla każdego z celów, a jej celem jest wyciągnięcie wniosków dla polityki spójności gospodarczej i społecznej. Ocena dokonuje identyfikacji czynników przyczyniających się do sukcesu lub niepowodzenia procesu realizacji programów operacyjnych oraz wskazuje dobre praktyki. Ocena *ex post* zostaje zakończona do dnia 31 grudnia 2015 r. [Rozporządzenie L 210/25, s. 50–51].

Według powyższego rozporządzenia ewaluacja 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”.

Ewaluacja jako proces systematycznej oceny interwencji z funduszy strukturalnych ciągle zyskuje na znaczeniu. W okresie programowania 2007–2013 wyniki badań ewaluacyjnych pełnić będą ważną rolę w procesie kształtowania polityki spójności Unii Europejskiej, a podczas debaty nad kolejnym budżetem w perspektywie po 2013 roku będą jednym z kluczowych argumentów dla jej zachowania w dotychczasowym kształcie lub weryfikacji jej założeń.

Biorąc pod uwagę kryterium celu ewaluacji wyróżnia się następujące jej rodzaje:

- ewaluacje strategiczne (których celem będzie ocena i analiza ewolucji NSRO i PO w odniesieniu do priorytetów krajowych i wspólnotowych);
- ewaluacje operacyjne (których celem będzie wspieranie procesu monitorowania NSRO i PO).

Ewaluacje strategiczne dotyczyć będą głównie analizy i oceny interwencji na poziomie celów strategicznych. Przedmiotem ewaluacji strategicznych będzie analiza i ocena trafności ogólnych kierunków interwencji wyznaczonych na etapie programowania. Jednym z istotnych aspektów ewaluacji strategicznej będzie weryfikacja przyjętej strategii w odniesieniu do aktualnej i przewidywanej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Ewaluacje operacyjne powiązane będą ściśle z procesem zarządzania i monitorowania NSRO i PO. Celem ewaluacji operacyjnych jest wsparcie instytucji odpowiedzialnych za realizację NSRO i PO w zakresie osiągania założonych celów operacyjnych poprzez dostarczanie użytecznych wniosków i rekomendacji. Zgodnie z Rozporządzeniem 1083/2006 ewaluacje operacyjne będą przeprowadzane w szczególności w przypadku, gdy monitorowanie ujawniło znaczące odchylenia od założonych pierwotnie celów oraz gdy składane są wnioski o dokonanie przeglądu programu operacyjnego lub jego części.

Ze względu na moment przeprowadzania ewaluacji wyróżnia się następujące jej rodzaje: ewaluację *ex ante* (przed rozpoczęciem realizacji NSRO i PO), bieżącą (w trakcie realizacji NSRO i PO), *ex post* (po zakończeniu realizacji NSRO i PO).

Proces ewaluacji *ex ante* NSRO i PO zakończony został w roku 2006. Ewaluacji *ex post* dokonuje Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi i Instytucjami Zarządzającymi. Niezależnie od ewaluacji przeprowadzanej przez KE państwa członkowskie mogą dokonać ewaluacji *ex post* we własnym zakresie.

Ewaluacja bieżąca (*on-going*) jest procesem mającym na celu lepsze zrozumienie bieżących efektów interwencji oraz sformułowanie rekomendacji użytecznych z punktu widzenia wdrażania programu. W najbliższych latach ewaluacja bieżąca stanie się kluczowa dla skutecznej realizacji polityki spójności w Polsce [<http://www.ewaluacja.pl>].

Uwzględniając wymogi europejskie w art. 57–61 *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju* (DzU nr 116, poz. 1206) wyróżniała trzy typy ewaluacji (oceny) efektywności i skuteczności realizacji NPR i programów operacyjnych współfinansowanych przez środki UE (w tym kontrakty wojewódzkie), nazywając je odpowiednio: oceną szacunkową – przed rozpoczęciem realizacji, w połowie okresu realizacji, po zakończeniu realizacji.

Ustawa o NPR w art. 59 definiuje cele i zadania ewaluacji szacunkowej. Zgodnie z zapisami tej ustawy, ewaluację szacunkową realizuje się w odniesieniu do NPR oraz programów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–3 cytowanej ustawy przed rozpoczęciem ich realizacji.

Ewaluacja szacunkowa obejmuje analizę mocnych i słabych stron państwa, regionu lub sektora, w tym w szczególności (i) ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej,

sytuacji na krajowym rynku pracy z uwzględnieniem szans zawodowych kobiet i mężczyzn oraz (i) ocenę stanu środowiska naturalnego wraz z rozwiązaniami zapewniającymi zgodność z krajową i wspólnotową polityką w tym zakresie.

Ocena szacunkowa stanowi odpowiednik ewaluacji *ex ante* wymaganej przez Komisję Europejską (KE). Należy zatem w analizie uwzględnić także oczekiwania służb KE w odniesieniu do ewaluacji *ex ante*.

Ewaluacja *ex ante* jest interaktywnym procesem mającym na celu przedstawienie ocen i rekomendacji eksperckich, niezależnych od instytucji/osób zaangażowanych w proces planowania, programowania i tworzenia odnośnych polityk.

Celem ewaluacji *ex ante* jest poprawienie i wzmocnienie ostatecznej jakości przygotowywanego planu lub programu. W tym zakresie działania ewaluacyjne mają usprawniać konstruktywny dialog pomiędzy osobami odpowiedzialnymi za plan lub program, a ekspertami realizującymi ewaluację *ex ante*.

Ustawa o NPR w art. 60 definiuje cele i zadania ewaluacji w połowie okresu realizacji. Zgodnie z zapisami ustawy, ewaluację tę realizuje się w odniesieniu do NPR oraz programów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–3 ustawy nie później niż w ciągu roku następującego po zakończeniu połowy okresu ich realizacji.

Ewaluacja w połowie okresu realizacji obejmuje analizę efektywności wykorzystania środków, skuteczności w zakresie osiągnięcia założonych celów, oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą, w tym na zatrudnienie oraz funkcjonowania systemu realizacji.

Ocena w połowie okresu realizacji stanowi odpowiednik ewaluacji *mid-term* wymaganej przez Komisję Europejską (KE). Należy zatem w analizie uwzględnić także oczekiwania służb KE w odniesieniu do ewaluacji *mid-term*¹.

W nowym okresie programowania (2007–2013), kwestie w zakresie ewaluacji normuje rozporządzenie nr 1083/2006. Rozporządzenie to ustanawia zasady dotyczące ewaluacji, reguły w zakresie: partnerstwa, programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli².

Ponadto Komitet Monitorujący Narodowy Plan Rozwoju (NPR), komitety monitorujące programy operacyjne oraz komitety monitorujące kontrakty wojewódzkie mogą podjąć decyzję o przeprowadzaniu ocen uzupełniających (*on-going*), polegających na zbadaniu w trakcie realizacji NPR, programów operacyjnych i kontraktów wojewódzkich, efektywności wykorzystania środków publicznych i skuteczności funkcjonowania systemu ich wdrażania [Cieźka, s. 1].

¹ W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU nr 116, poz. 1206, DzU z 2005 r. nr 90, poz. 759 i nr 267, poz. 2251 oraz DzU z 2006 r. nr 149, poz. 1074) artykuł 60. został uchylony

² Zob. 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 210/50 tyt. Skuteczność, rozdz. I – Ocena, Artykuł 47.

Według Komunikatu Komisji Europejskiej (SEC (2000)1051) można wyróżnić następujące podstawowe funkcje ewaluacji:

- wkład w planowanie przedsięwzięć, w tym ustalanie priorytetów dla polityki publicznej w danym obszarze,
- pomoc w optymalizowaniu alokacji środków publicznych,
- poprawa jakości podejmowanych działań,
- upowszechnianie wyników przedsięwzięć (w powiązaniu z określeniem odpowiedzialności za realizowane działania).

Według innego ujęcia można wyróżnić następujące funkcje ewaluacji:

- poznawczą – ewaluacja opisuje mechanizm podjętej interwencji oraz ocenia jej wpływ na określoną społeczność czy obszar oraz użyteczność interwencji w rozwiązaniu istniejących problemów,
- sprawozdawczą – o ustaleniach ewaluacji informowani są donatorzy, realizatorzy programu, społeczność lokalna czy zainteresowane strony (organizacje lokalne, beneficjenci, bezpośredni odbiorcy, politycy),
- normatywną – ewaluacja ocenia zasadność i sens podjętych działań publicznych, a więc tym samym pomaga decydom w ocenie wartości tych interwencji oraz zastosowaniu tych informacji do planowania polityk publicznych w przyszłości,
- edukacyjną – ewaluacja przedstawia rekomendacje i wnioski, które mogą przyczynić się do udoskonalenia interwencji (programów publicznych), sposobu ich prowadzenia; zalecenia mogą dotyczyć ustalenia innych celów interwencji, bardziej efektywnej alokacji zasobów i metod zarządzania programami [Turowski, Zawicki, 2007, s. 30]³.

W okresie programowania 2007–2013 ewaluacja będzie prowadzona głównie na dwóch poziomach wdrażania: Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (ewaluacje dotyczące w szczególności kwestii horyzontalnych oraz przekrojowych odnoszące się do więcej niż jednego programu operacyjnego) oraz programów operacyjnych (ewaluacje dotyczące kwestii specyficznych dla danego programu operacyjnego za przeprowadzenie których odpowiedzialne są Instytucje Zarządzające). Możliwe jest przeprowadzenie ewaluacji również na poziomie priorytetów, działań oraz projektów [*Ewaluacyjne dokumenty*, 2008, s. 43].

Należy podkreślić spore zainteresowanie tematyką ewaluacji osób zajmujących się ewaluacją i monitoringiem w projektach oraz szeroką ofertę szkoleń podejmujący problematykę z tego zakresu.

Co ciekawe, tematyka szkoleń jest realizowana na bardzo różnym poziomie, warto więc, aby przyszli uczestnicy z pewną dozą krytycyzmu odnosili się do tych ofert, a firmy proponujące tego typu szkolenia zadbały o ich wysoką jakość

³ Na podobne funkcje zwracają uwagę [Komorowska, Opałka, Bienias, 2005, s. 7].

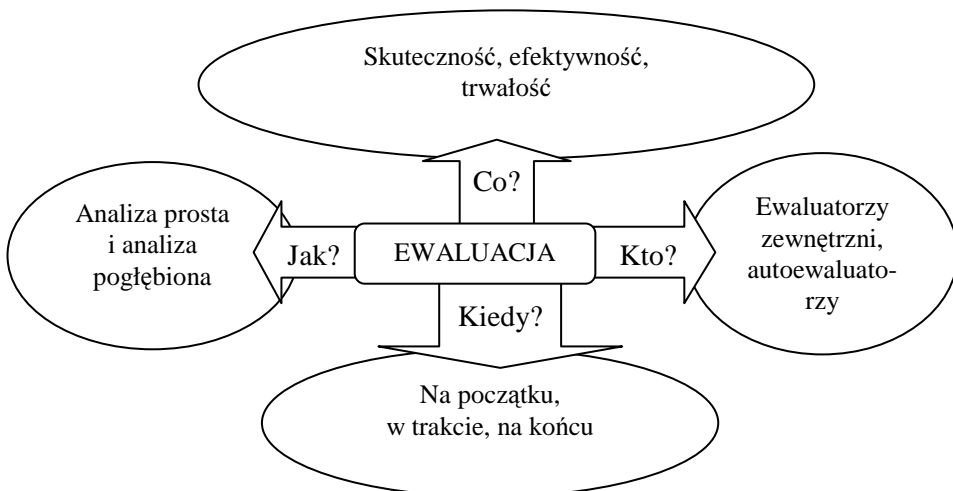
merytoryczną. Sugestia ta nie wynika z chęci krytyki, a tylko z troski i doświadczeń własnych zdobytych podczas szkoleń, których jakość była i jest bardzo różna. Istnieje bowiem potrzeba przekazywania uaktualnionej wiedzy teoretycznej z tego zakresu, jak również praktycznej, tak by realizując prace ewaluacyjne sprostać wytycznym europejskim i osiągnąć przyjęte kryteria.

KRYTERIA EWALUACJI

Standardowe kryteria ewaluacyjne to:

- skuteczność (ang. *effectiveness*) – pozwala określić, czy osiągnięto zakładane cele na poziomie produktów, rezultatów lub oddziaływania;
- efektywność (ang. *efficiency*) – polega na porównaniu zaangażowanych zasobów z osiągnięciami na poziomie produktów, rezultatów lub oddziaływania programu;
- trafność (ang. *relevance*) – pozwala ocenić zgodność celów programu z potrzebami sektora czy regionu;
- użyteczność (ang. *utility*) – polega na porównaniu potrzeb sektora lub regionu z osiągnięciami danego programu;
- trwałość (ang. *sustainability*) – polega na określeniu trwałości efektów programu po zakończeniu jego finansowania [Ewaluacja w PARP, 2004, s. 3].

Celem wyciągnięcia wniosków ewaluacyjnych ważne jest umiejętne sformułowanie pytań, które pozwolą na pogłębioną analizę (rys. 1).

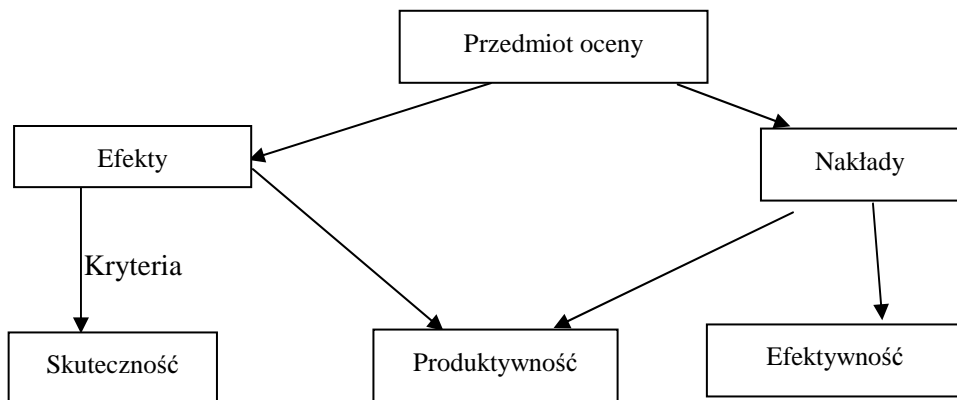


Rysunek 1. Pytania w obszarze kryteriów ewaluacyjnych

Główne aspekty ewaluacyjne w odniesieniu do kryteriów zaprezentowano poniżej na przykładzie ewaluacji *ex post*. Zgodnie z wytycznymi i praktyką europejską ewaluacja *ex post* obejmuje pytania z zakresu czterech kryteriów ewaluacyjnych: skuteczności (*effectiveness*), wydajności (*efficiency*), użyteczności (*utility*) oraz trwałości (*sustainability*).

Zaprezentowana poniżej klasyfikacja opiera się na podziale według dwóch najbardziej elementarnych aspektów wszystkich interwencji publicznych – nakładów i efektów.

Przyjmując te aspekty za oś podziału pomiędzy rodzajami kryteriów oceny, uzyskamy dwie kategorie główne oraz jedną kategorię pośrednią (rys. 2).



Rysunek 2. Główne kategorie kryteriów ewaluacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Vedung [w]: Stern cyt. za Szałaj 2007, s. 63].

Pierwsza główna kategoria to efektywność, czyli szeroko rozumiane kryterium uwzględniające relację nakładów do osiągniętych efektów. Kategoria ta nie stanowi źródła istotnych nieporozumień definicyjnych, gdyż jej rozumienie jest jednorodne i raczej nie spotyka się tu rozbieżnych względem siebie podejść. Ocena na podstawie tego kryterium prowadzona jest z wykorzystaniem dwóch głównych metod:

- analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit*), która opiera się na kalkulacji wyrażanych w jednostkach pieniężnych efektów w odniesieniu do wyrażanych w jednostkach pieniężnych nakładów,
- analizy kosztów i skuteczności (*cost-effectiveness*), będącej kalkulacją efektów wyrażanych w wartościach fizycznych i wyrażanych w kategoriach pieniężnych kosztów.

Pośrednią kategorią kryteriów według omawianej klasyfikacji jest produktywność. Kryterium to bierze pod uwagę zarówno efekty, jak i koszty.

Jego adekwatność wobec specyfiki badań ewaluacyjnych nie jest jednak pełna, nie definiuje się go więc jako pełnowartościowego kryterium oceny. Produktywność uwzględnia bowiem analizę poniesionych nakładów, jednakże zakłada ich bardzo wąskie rozumienie jako kosztów finansowych [Szałaj, 2007, s. 64].

Drugą główną kategorię stanowić będzie skuteczność, rozumiana jednak znacznie szerzej niż zazwyczaj, kiedy to utożsamiana jest z oceną stopnia realizacji bezpośrednich celów ilościowych interwencji. Kategoria ta zawiera w sobie wiele podkryteriów, których cechą wspólną stanowi spektrum oceny skoncentrowane na różnie rozumianych efektach. Zauważmy, że założenie to spełnione jest zarówno w przypadku kryteriów użyteczności, wpływu, trwałości czy wreszcie skuteczności, rozumianej w węższym, opisanym powyżej sensie.

Kryteria uwzględniające skuteczność osiągania efektów obecne są w każdej ewaluacji. Każda z podkategorii tego kryterium posiada jednak swe unikalne właściwości. Zakres ich stosowalności podlega w związku z tym dającym się wytyczyć ograniczeniom [Szałaj, 2007, s. 64].

Zaznaczyć należy, że dobór kryteriów zależy od problemu, który ewaluator ma postawiony w procesie badawczym. Może być on zależny od czasu badania, zakresu, funkcji ewaluacji lub odnosić się do przyjętego paradygmatu. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt zmian zachodzący w obszarze ewaluacji nie pomijając założeń metodologicznych.

Kryteria osądu wartości programów publicznych są zróżnicowane i zależne od wielu czynników, w tym od dominujących przekonań czy aktualnych potrzeb społeczności. Ewaluacja ma dostarczać kryteriów, metod i środków do oceny racjonalności działań publicznych, spełniając w sektorze publicznym rolę analogiczną do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym [Olejniczak, 2007, s. 19].

I tu mamy zadanie dla przeprowadzających ewaluację. Ewaluacja może być prowadzona przez osoby z zewnątrz organizacji, co ma pozwolić zapewnić obiektywizm i bezstronność. Może mieć charakter wewnętrzny i w tym wypadku olbrzymie wyzwanie stojące przed osobą, która będzie ją realizowała, tak by subiektywizm i przynależność do danej organizacji nie wpłynęły na efekty pracy. W przypadku badania ewaluacyjnego ważne jest postawienie odpowiednich pytań. Pytania są formułowane bardzo różnie w zależności od oceny projektu, programu, czasu oceny, rodzaju działań. W całym szerokim procesie analizy badacz musi być ukierunkowany na przyjęte kryteria. W tabeli 1 zaprezentowano przykładowe, o sporym stopniu ogólności pytania w odniesieniu do podstawowych kryteriów ewaluacji.

Tabela 1. Przykładowe pytania badawcze w procesie ewaluacji

Kryterium	Pytanie	Działanie pozwalające uzyskać odpowiedź
Skuteczność	Jaki był stopień osiągnięcia celów? Jakie rozwiązania były najskuteczniejsze i dlaczego?	Analiza uzyskanych produktów, rezultatów w stosunku do planu. Bilans efektów z wyjaśnieniem przyczyn odchyień. Trafność określenia przyczyn kryterium skuteczności decyduje o przydatności badania ewaluacyjnego.
Efektywność	Czy wykorzystano dostępne środki? Jaki był koszt uzyskania efektu i jak go należy zinterpretować?	Analiza wydatków, ocena efektów do nakładów w kategorii produktu, rezultatu, oddziaływania. Określenie różnic stanów.
Użyteczność	Komu i jakie korzyści przyniosło wsparcie? Czy beneficjenci byli usatysfakcjonowani po otrzymaniu wsparcia? Jak wsparcie zostało ocenione?	Analiza wsparcia na podstawie ocen beneficjentów. Określenie stopnia zaspokojenia potrzeb, uzyskanych korzyści. Badanie pozwala na ocenę efektów społecznych i ekonomicznych.
Trwałość	Czy są i jakie są efekty w długim czasie po zakończeniu wsparcia? Czy zmiany związane ze wsparciem są trwałe?	Ocena po zakończeniu wsparcia w obszarze analizy uzyskanych efektów.
Trafność	Czy cele programu zostały określone precyzyjnie? Czy wskaźniki oddały założone cele? Czy zakres kwalifikowanego wsparcia był powiązany z programem?	Ocena wymierności celu. Analiza wskaźników pod kątem istoty celu, poziomów osiągnięć i kompletności. Poprawność oceny tego kryterium pozwala na spojrzenie pod kątem logiki działania.

Źródło: opracowanie własne.

WYKORZYSTANIE REKOMENDACJI I WNIOSKÓW EWALUACYJNYCH

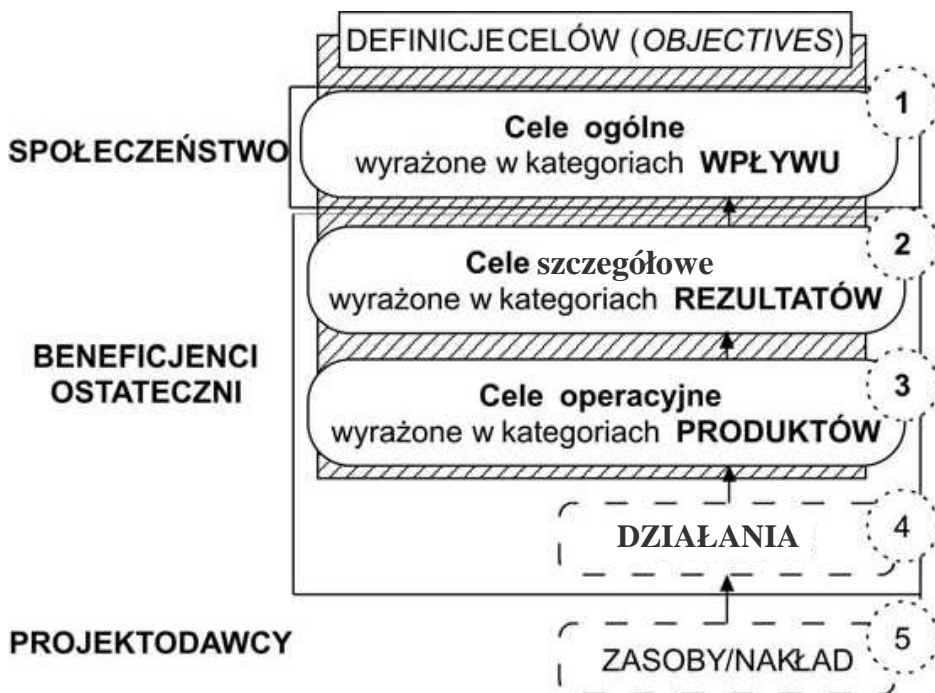
Jednym z największych wyzwań ewaluacji pozostaje, oprócz analizy danych oraz sformułowania na ich podstawie wniosków i rekomendacji, praktyczne ich wykorzystanie.

Badanie ewaluacyjne ma wspierać instytucje lub organizacje w poprawianiu prowadzonych przez nie polityk, programów i projektów. Ewaluacje zarówno wspomagają proces definiowania założeń interwencji (zwłaszcza określanie jej priorytetów i celów) oraz ułatwiają alokację zasobów, jak i relacjonują rezultaty przeprowadzonych działań. Z tego względu kluczową sprawą pozostaje optymalizowanie wykorzystania wniosków prezentowanych w raportach ewaluacyjnych oraz wykreowanie pozytywnego środowiska dla odbioru także tych badań, które wskazują na ewidentne problemy w zarządzaniu programami. Nieodłącznym elementem ewaluacji jest też opracowanie, na podstawie przeprowadzonej analizy danych, rekomendacji dla instytucji uczestniczących w realizacji interwencji.

Próbując zdefiniować rekomendacje można stwierdzić, że stanowią one propozycję dotyczącą sposobów doskonalenia opracowywania ocenianych polityk,

programów lub projektów. Zadaniem rekomendacji jest zatem wskazanie konkretnych działań, które mogą prowadzić do modyfikowania dotychczasowych sposobów prowadzenia interwencji i przygotowania nowych, bardziej efektywnych programów w przyszłości. Dobrze opracowane rekomendacje mają charakter operacyjny, a także przewidują, jak i przez kogo będą wdrażane. Ponadto mogą zawierać w sobie pewną hierarchię ważności lub przyjmować formę zestawu opcji, określając jednocześnie konsekwencje wyboru każdej z nich. Proste rekomendacje, zwłaszcza w przypadku złożonych i angażujących wiele podmiotów programów, nieraz okazują się niewystarczające, a wtedy staje się konieczne sięgnięcie przez ewaluatorów po jedno ze wspomnianych wyżej rozwiązań [Sternik, 2007, s. 76].

Istotą planowania interwencji i bazą dla ewaluacji powinny być cele. To w odniesieniu do założonych celów wyniki ewaluacyjne ocenione w kontekście produktów i rezultatów powinny znaleźć przełożenie w działaniu. Wynika to z samej idei dostarczenia wsparcia organizacjom oraz jednostkom w osiągnięciu ich celów (rysunek 3).



Rysunek 3. Cele interwencji (objectives): ogólne, szczegółowe i operacyjne wyrażone w kategoriach wpływu, rezultatów i produktów

Efektom pracy ewaluatora jest raport sporządzony po procesie badawczym, w którym badacz musi pamiętać o kryteriach jakościowych. Zwracać należy uwagę w ramach jakości pracy ewaluacyjnej na sposób przekazania konstatacji. Nie zawsze zleceniodawcy są zadowoleni z prezentowanych kwestii, bez względu jednak na stopień zadowolenia odbiorcy obiektywnych wyników nie wolno ewaluatorowi zmieniać czy zafałszowywać. Powinny one obrazować stan faktyczny biorąc pod uwagę tzw. czynniki jakości.

Forma raportu i sposób prezentacji danych powinien być uzależniony od konkretnych potrzeb oraz celu ewaluacji. Struktura raportu powinna być przejrzysta, tzn. zawierać co najmniej następujące elementy: cele ewaluacji, metodologię, opis procesu badawczego, analizę wyników, wnioski i rekomendacje, spis treści oraz streszczenie. Język raportu powinien być jasny i zrozumiały dla odbiorców.

W raporcie ewaluacyjnym powinien znaleźć się wydzielony rozdział zawierający wnioski i rekomendacje z badania. Powyższe wskazanie nie wyklucza jednak możliwości równoczesnego umieszczenia poszczególnych wniosków i rekomendacji w treści raportu, jako logicznych wniosków wynikających z poszczególnych etapów prac badawczych. Wnioski w raporcie powinny wynikać z zebranych w trakcie ewaluacji danych oraz rzetelnej i niezależnej analizy ewaluatora.

Wnioski powinny odnosić się bezpośrednio do kluczowych problemów zdiagnozowanych podczas ewaluacji: zarówno tych, których wprost dotyczyły pytania badawcze, jak i tych, które zostały dodatkowo zidentyfikowane w trakcie badania. Rekomendacje powinny odnosić się do kluczowych wniosków z badania, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Wnioski i rekomendacje nie powinny być ogólnymi, abstrakcyjnymi tezami, lecz odnosić się do konkretnej rzeczywistości oraz powinny być zoperacjonalizowane. Niezbędnymi cechami wniosków i rekomendacji są: wnikliwość, szczegółowość, jasne i precyzyjne sformułowanie. Po wstępnym sformułowaniu wniosków i rekomendacji powinna się odbyć dyskusja nad ich trafnością, poprowadzona w gronie interesariuszy. Interesariusze powinni mieć prawo formułowania informacji zwrotnej odnośnie do wyników i wniosków z ewaluacji. Dyskusja ewaluatora z interesariuszami po przedstawieniu wstępnej wersji raportu ewaluacyjnego, a przed jego ostatecznym odbiorem powinna pozwolić na doprecyzowanie rekomendacji, usunięcie rekomendacji ewidentnie nietrafnych oraz niemożliwych do wdrożenia.

Za rekomendacje możliwe do wdrożenia można uznać nie tylko rekomendacje operacyjne (tj. możliwe do zastosowania w krótkim okresie, bez konieczności np. wprowadzania zmian prawnych), ale również rekomendacje strategiczne (dotyczące długiego horyzontu czasowego). W razie potrzeby jako produkt procesu konsultacji powinien być opracowany protokół rozbieżności. Wyniki ewaluacji powinny być wykorzystywane w procesach decyzyjnych. W ramach procesu ewaluacji powinno zadbać się o opracowanie przejrzystych procedur wdrożenia rekomendacji, w tym określenie celu i sposób ich wdrożenia wraz z podaniem (o ile to możliwe), adresatów rekomendacji oraz wstępnego harmonogra-

mu. Dokładne i klarowne sprecyzowanie zadań do wykonania powinno wzmocnić szanse na ich wdrożenie. Zasadne jest organizowanie spotkań z adresatami rekomendacji, w celu wskazania im konkretnych zysków i korzyści, lepszego zrozumienia przez nich istoty proponowanych modyfikacji, wzmocnienia ich akceptacji oraz motywacji do pracy na rzecz zmiany.

Wdrażanie rekomendacji wymaga systematycznego monitorowania z uwagi na konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji wniosków wynikających z rekomendacji lub ewentualnej zmiany założonych sposobów ich realizacji w przypadku pojawiających się przeszkód [Standardy, 2008, s. 6–8].

Wyniki ewaluacji powinny służyć poprawie jakości realizacji projektów i wykorzystania środków unijnych w przyszłości, szczególnie w analizie przyczynowo-skutkowej. Ważne jest określenie przebiegu ewaluacji, tak by konsekwentnie realizować przyjęte założenia.

PODSUMOWANIE

Interdyscyplinarny charakter ewaluacji, nie oznacza braku jej tożsamości. Sam sposób postępowania ujęty w metodologii prowadzi do jej usprawnienia, lepszego zrozumienia. Wyniki uzyskane w trakcie badań ewaluacji powinny odzwierciedlać przyjęte cele i kryteria.

W ramach ewaluacji dokonuje się oceny, w jakim stopniu osiąga się rezultaty, jakie są opinie i oceny beneficjentów i na ile te działania przyczyniły się do osiągnięcia celów. Zaznaczyć jednak należy, że nie zawsze działania ewaluacyjne mają charakter oceny.

Ważne jest określenie co jest skutkiem, w jakim punkcie realizacji jesteśmy i czy nie zboczyliśmy z założonej ścieżki, którą mamy dojść do celu. Jeżeli zaś to się stało, co należy zrobić, aby naprawić lub udoskonalić oceniony stan. Nie mniej istotne w całym procesie badawczym jest również dostarczenie wiedzy praktycznej opartej na faktach, tak by na ich podstawie można było weryfikować nieprawidłowości, uczyć się i doskonalić w działaniach ewaluacyjnych.

LITERATURA

- Ciężka B., b.r.w., *Analiza raportów z ewaluacji mid – term programów współfinansowanych przez UE – wnioski dla polskiego systemu ewaluacji*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, s. 1.
- Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, opracowanie, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, 14.09.2006, http://www.komunalne.home.pl/pte/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf

- Ewaluacja w PARP. Wytyczne do systematycznej oceny programów realizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości*, Warszawa 2004.
- Ewaluacyjne dokumenty systemowe*, 2008, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MRR, Warszawa.
- Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, 2007, red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Gołębiowski M., Janasz W., Prozorowicz M., 2004, *Polityka pro jakościowa w przedsiębiorstwie.*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 26.
- http://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx
- Komorowska K.A., Opałka E., Bienias S., 2005, *Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce*. Poradnik, Krajowa Jednostka Oceny. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MGiP, Warszawa, maj.
- Olejniczak K., 2007, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post* [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- 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 210/25.
- Standardy ewaluacji*, 2008, PTE, Warszawa.
- Sternik A., 2007, *Funkcja autoedukacyjna ewaluacji w rozwoju organizacji. Analiza rozwiązań międzynarodowych* [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Szałaj M., 2007, *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post* [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Turowski B., Zawicki M., 2007, *Funkcje, metody i narzędzia ewaluacji* [w:] *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, red. S. Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Wpływ realizacji inwestycji finansowych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR i NSS oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu krajowego i modeli regionalnych HERMIN*, 2008, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Wyd. MRR, Warszawa.
- Wytyczne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*, 2007, Krajowa Jednostka Oceny, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Ziółkowski B., 2003, *Zarządzanie cyklem projektu*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.

Streszczenie

Celem opracowania jest prezentacja zjawiska ewaluacji z uwzględnieniem kryteriów oceny. Przedstawiono funkcje, cele oraz możliwości wykorzystania wyników ewaluacji. Wyniki uzyskane w trakcie badań ewaluacji powinny odzwierciedlać przyjęte cele i kryteria.

W procesie ewaluacji ważne jest określenie co jest skutkiem, w jakim punkcie realizacji jesteśmy i czy nie zeszliśmy z założonej ścieżki, którą mamy dojść do celu, co należy zrobić, aby naprawić lub udoskonalić oceniony stan.

Evaluation as research of opinion of value of public intervention – theoretical assumptions

Summary

The aim of this paper is to present the phenomenon of the evaluation and the evaluation criteria. It present functions, objectives and possibilities of using the results of the evaluation. The results obtained during the evaluation of research should reflect the objectives and criteria adopted.

It is important to determine what effect, at what point the implementation we are and whether or not we are descended from the established path that we have come to the end, what should I do to fix or improve the state reviewed.