Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Jednostka Ewaluacyjna

BADANIA EWALUACYJNE – PO CO?
Budowa przyszłości regionu

Praca zbiorowa

Ewaluacja
w województwie opolskim

BADANIA EWALUACYJNE – PO CO?
Budowa przyszłości regionu

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Jednostka Ewaluacyjna

BADANIA EWALUACYJNE – PO CO?
Budowa przyszłości regionu

Praca zbiorowa

Opole 2011

Dziękujemy Pani Minister Rozwoju Regionalnego oraz Polskiemu Towarzystwu Ewaluacyjnemu za nieustające wsparcie i uhonorowanie patronatem wszystkich naszych dotychczasowych przedsięwzięć ewaluacyjnych.

Dziękujemy prelegentom oraz autorom referatów. Bez Państwa wsparcia i wytężonej pracy zarówno konferencja, jak i wydanie niniejszej publikacji nie miałyby miejsca.

Dziękujemy Panu profesorowi Jackowi Szlachcie za konstruktywną recenzję naszej publikacji, dzięki której zyskała ona nową jakość.

Dziękujemy ponadto wszystkim osobom, których zainteresowanie i rosnące zaangażowanie zarówno w system ewaluacji, jak i w budowę kultury ewaluacyjnej przyczynia się do wzbogacenia procesu decyzyjnego na rzecz budowy przyszłości regionu.

Przygotowanie Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej oraz publikacji pokonferencyjnej:

Katarzyna Lotko-Czech
Małgorzata Kotowska
Maja Michniewicz
Jadwiga Sokołowska
Michał Mehlich

Pod kierunkiem: *Krzysztofa Kiełbasa – Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej*

Recenzent:

prof. zw. dr hab. Jacek Szlachta

Wydawca:

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Jednostka Ewaluacyjna
45-085 Opole, ul. Piastowska 14
tel. +48 77 54 16 490, +48 77 54 16 491
fax. +48 77 54 16 610
ewaluacja@opolskie.pl
www.rpo.opolskie.pl, www.pokl.opolskie.pl

Poglądy i opinie wyrażone w publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Zarządu Województwa Opolskiego, a jedynie stanowiska autorów.

Egzemplarz bezpłatny

ISBN 978-83-60455-21-0

Wydanie pierwsze
Opole 2011
Nakład: 500 egzemplarzy

Łamanie i druk:

Wydawnictwo i Drukarnia Świętego Krzyża
ul. Katedralna 6, 45-007 Opole
tel. 77 44 17 140, fax 77 44 17 141
sekretariat@wydawnictwo.opole.pl
www.wydawnictwo.opole.pl, www.drukujunas.eu

NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

OPOLSKIE KWITNĄCE

UNIA EUROPEJSKA

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz ze środków budżetu województwa opolskiego

Spis treści

Przedmowa – ELŻBIETA BIEŃKOWSKA, Minister Rozwoju Regionalnego 9

Słowo wstępne – JÓZEF SEBESTA, Marszałek Województwa Opolskiego 11

Fragment recenzji prof. zw. dra hab. Jacka Szlachty 13

CZĘŚĆ I

Polityka regionalna a instrumenty wsparcia regionalnego procesu decyzyjnego 15

STANISŁAW BIENIAS

Polityka rozwoju oparta na wynikach w Polsce (*evidence based policy*) – pobożne życzenia czy realne perspektywy 17

KATARZYNA LOTKO-CZECH

Podstawowe atrybuty polityki regionalnej jako narzędzia sterowania procesami rozwoju województw 23

KAROL OLEJNICZAK, MAREK W. KOZAK

Do czego warto wykorzystywać ewaluacje? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju 41

MACIEJ SZAŁAJ

Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna. . . . 59

KARINA BEDRUNKA

Instrument służący podnoszeniu poziomu efektywności polityki spójności 69

JADWIGA SOKOŁOWSKA

Budowa potencjału ewaluacyjnego – regionalna perspektywa i kierunki zmian na przyszłość 85

PAULINA TARSA

Proces ewaluacji realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Źródła wiedzy dla podejmowania decyzji na rzecz kapitału ludzkiego 109

MICHAŁ MEHLICH

Szacunkowy wpływ realizacji programów operacyjnych zarządzanych i wdrażanych w województwie opolskim na wybrane wskaźniki makroekonomiczne przy użyciu modelu regionalnego HERMIN 121

JANUSZ ZALESKI, ZBIGNIEW MOGIŁA

Propozycje kierunków ewolucji modelowania makroekonomicznego typu HERMIN w województwie opolskim 143

JOANNA HARUS

Monitorowanie jako proces wspierający ewaluację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 153

TOMASZ GOLEC

Propozycja metody badania organizacyjnych aspektów zarządzania funduszami zewnętrznymi w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla lokalnego 171

CZĘŚĆ II

Komunikaty naukowe nt. Rola ewaluacji z perspektywy doświadczeń instytucji „uczących się" 181

JACEK SUSKI

Rola badań ewaluacyjnych w obszarze rynku pracy 183

HALINA BILIK, RAFAŁ RIPPEL

Rola badań ewaluacyjnych w systemie edukacji 191

ROMAN KOLEK, IRENA BARCZYK, KATARZYNA BALCARCZYK, STANISŁAW GAŁKA

Rola badań ewaluacyjnych w sektorze ochrony zdrowia 199

WOJCIECH GOLEŃSKI, KRYSTIAN MESJASZ

Rola badań ewaluacyjnych w regionalnej polityce społecznej na przykładzie spółdzielczości socjalnej 207

BOGDAN TOMASZEK

Rola badań ewaluacyjnych w rozwoju przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu 217

PRZEMYSŁAW BURTNY

Rola badań ewaluacyjnych w aktualizacji Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego 225

TOMASZ KOSMALA

Rola badań ewaluacyjnych w działalności organizacji pozarządowych 235

MARIUSZ BOGUCKI, MACIEJ KWIATKOWSKI

Rola badań ewaluacyjnych w rozwoju społeczeństwa informacyjnego 243

BARTŁOMIEJ HORACZUK, LESZEK PAŁOSZ

Rola badań ewaluacyjnych w transporcie 249

Podsumowanie Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej 2011
MAJA MICHNIEWICZ, MAŁGORZATA KOTOWSKA 261

Spis autorów 271

Przedmowa

Realizacja polityk publicznych jest wymagającym zadaniem. Z jednej strony chcemy zaspokoić wszystkie potrzeby społeczeństwa, z drugiej zaś strony jest to jednak sztuka wyboru. Zadanie to jest jeszcze trudniejsze na poziomie lokalnym. Niemniej wybór ten musi być dokonany.

Wszystkie dokumenty i strategie zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym wyraźnie wskazują, że jedyną drogą prowadzącą do podniesienia jakości interwencji publicznej jest realizacja idei koncentracji. Można jej dokonać na różnych płaszczyznach: terytorialnej, podmiotowej czy tematycznej.

Jednym z głównych instrumentów mogących pomóc w podjęciu decyzji co do kierunków działań jest ewaluacja. Systematycznie przeprowadzane rzetelne badania tego typu włączone na stałe w cykl programowania i realizacji interwencji publicznej mogą udzielić odpowiedzi na kluczowe pytania: Co powinniśmy zmienić? Jak to zrobić? Czy osiągnęliśmy sukces? Wiedza potrzebna do sformułowania odpowiedzi na te pytania zawarta jest w wynikach ewaluacji.

Polska również dzięki publikacjom takim, jak ta, którą mam przyjemność oddać w Państwa ręce, jest w komfortowej sytuacji. W wyniku intensywnej, wspólnej pracy ekspertów, przedstawicieli środowiska akademickiego i urzędników zajmujących się funduszami unijnymi bardzo szybko pokonaliśmy drogę od kraju stawiającego pierwsze kroki na polu ewaluacji do państwa stawianego za wzór w całej Unii Europejskiej. W chwili obecnej wysoki poziom kultury ewaluacyjnej, który został osiągnięty w Polsce pozwala myśleć o pełnym wykorzystaniu tego instrumentu w procesie realizacji wszystkich krajowych polityk publicznych.

Jestem przekonana, że publikacje oraz inne inicjatywy naukowe pogłębiające naszą wiedzę w obszarze ewaluacji przyczynią się do dalszej poprawy jakości działań administracji publicznej, tym samym wspierając dalszy rozwój Polski.

Elżbieta Bieńkowska

Minister Rozwoju Regionalnego

Słowo wstępne

Szanowni Państwo

Kontynuując tradycję praktyki dzielenia się doświadczeniem i wiedzą ewaluacyjną, Zarząd Województwa Opolskiego za pośrednictwem Jednostki Ewaluacyjnej w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej zainicjował zorganizowaną w marcu 2011 roku drugą Opolską Konferencję Ewaluacyjną. Było to spotkanie samorządowców, badaczy i pracowników naukowych kontynuujące wymianę doświadczeń w zakresie ewaluacji, zapoczątkowaną w kwietniu 2009 roku podczas I Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej pn. *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym*.

Na Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej pn. *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu* podjęto dyskusję nt. ukierunkowywania zarządzania strategicznego i prowadzenia regionalnej polityki rozwoju w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych. Efektem jest niniejsza publikacja będąca próbą określenia miejsca i roli ewaluacji w działaniach regionalnych. Prezentowany materiał jest także wyrazem przekonania autorów o potrzebie budowania kultury ewaluacyjnej stanowiącej niezbędny warunek zarówno projektowania interwencji unijnych, jak i oceny rzeczywistych skutków ich oddziaływania. Naszą publikację traktujemy jako głos w ważnej i potrzebnej debacie o roli badań i poziomie wykorzystania wiedzy opartej na ewaluacji z perspektywy doświadczeń instytucji regionalnych. Publikacja jest również polem wymiany doświadczeń pomiędzy teoretykami a praktykami kształtującymi politykę regionalną. Jej lektura powinna skłonić Czytelnika do refleksji nad tym, co zrobić, by realizowane badania mogły w większym stopniu przyczyniać się do rozwoju regionalnego.

Książka adresowana jest przede wszystkim do inicjatorów rozwoju regionalnego, jako zasób wiedzy potencjalnie wspomagający wielowymiarowe procesy decyzyjne w skali regionu. I choć nie obejmuje wszystkich zagadnień związanych z szeroko rozumianym procesem ewaluacyjnym, mamy nadzieję, że będzie inspirowała dyskusję, która przyczyni się nie tylko do wzbogacenia refleksji nad codzienną praktyką ewaluacyjną, ale również do jej rozwoju w działaniach publicznych.

Polityka spójności proponowana przez Unię Europejską po 2013 roku ma umożliwić regionom aktywne dążenie do inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego gospodarczej i terytorialnej spójności. Województwo opolskie także musi odpowiednio przygotować się do nowej perspektywy na lata 2014–2020. Nie wystarczy stworzyć strategię, program rozwoju regionalnego. Potrzebne jest poznanie mechanizmów rozwoju, a w tym procesie istotną rolę odgrywa ewaluacja będąca istotnym motorem autorefleksji, stawiającym pytania, prowokującym i wskazującym drogi rozwoju. Ewaluacja może naprowadzić na ścieżkę umożliwiającą wspólne wypracowanie odpowiedzi na tak ważne pytania, jak: co zrobić, by skala wpływu realizowanych w regionie interwencji publicznych była jeszcze większa? Jak najlepiej ukierunkować wsparcie unijne, przygotowując się do kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020, by możliwe do osiągnięcia efekty były trwalsze i w jeszcze większym stopniu oddziaływały na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu?

Zachęcając do współpracy i lektury, dedykuję Państwu słowa autorów jednego z referatów niniejszej publikacji, Marka Kozaka i Karola Olejniczaka: „Ewaluacje mają nam pomóc w uczeniu się o naszym dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, o tym, jakie czynniki są odpowiedzialne za rozwój i jakie działania skutecznie wspierają mechanizmy współczesnego rozwoju. Kto pozna, zrozumie i wykorzysta te mechanizmy – wygra".

Józef Sebesta

Marszałek Województwa Opolskiego

Fragment recenzji prof. zw. dra hab. Jacka Szlachty

Przekazana do recenzji książka stanowi istotny wkład do tematyki ewaluacji w Polsce (...). Typ analizy badawczej będącej prekursorem ewaluacji narodził się w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w sektorze biznesowym. Następnie taka technika badawcza została zaadaptowana do kontekstu administracji publicznej, stając się instrumentem budowania wysokiej jakości polityk publicznych. W związku z tym od początku ewaluacje miały bardzo pragmatyczny i operacyjny charakter, bowiem zauważono, że ewaluacja może służyć doskonaleniu jakości poszczególnych polityk publicznych, prowadzonych w różnych skalach terytorialnych. Zarazem ewaluacja pojawiła się jako dyscyplina akademicka, a jedno z najbardziej prestiżowych wydawnictw (*Sage Publications*) dedykowało swoją działalność edytorską w olbrzymim zakresie ewaluacji. Jako pewien standard zaproponowano prowadzenie ewaluacji w układzie uprzednim (*ex ante*), równoległym z wdrażaniem polityk (*on-going*) oraz po zakończeniu poddawanych ocenie działań (*ex post*). Wszystko to sprawia, że podstawowym odniesieniem dla teorii i praktyki działalności ewaluacyjnej pozostaje amerykańska literatura przedmiotu i wypracowane tamże techniki analityczne. Z USA aktywność ta trafiła do krajów kultury anglosaskiej, jakimi w Europie są Wielka Brytania i Irlandia. Dalsza droga prowadziła do innych państw Unii Europejskiej, dzięki dostrzeżeniu unikalnych walorów ewaluacji przez Komisję Europejską. Polska w związku z korzystaniem po akcesji Unii Europejskiej w 2004 roku z rozwiązań i środków europejskiej polityki spójności została „zmuszona" do wprowadzenia ewaluacji jako elementu katalogu działań prowadzonych w oparciu o fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Podstawowym oczekiwaniem Unii Europejskiej wobec Polski jest implementacja ewaluacji jako trwałego elementu wszystkich polityk publicznych, nawet bardzo odległych od środków europejskiej polityki spójności. Ewaluacja została zapisana w regulacjach prawnych nie tylko europejskich, ale także w polskich ustawach dotyczących polityki rozwoju jako obligatoryjny element procedur planistycznych (...).

Województwo opolskie jest dobrym przykładem konsekwentnego implementowania ewaluacji, nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale także w ramach polityki regionalnej prowadzonej w ramach województwa. Kilka województw w Polsce skutecznie stara się adaptować ewaluację do kontekstu regionalnego, niektóre traktują to jako dopust – „bo Unia Europejska nam każe". Województwo opolskie należy do tej pierwszej grupy, bowiem obok dużej aktywności Urzędu Marszałkowskiego wydana została także w ramach

Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN wartościowa praca naukowa pod redakcją K. Heffnera. Pierwszym opracowaniem przygotowanym pod auspicjami marszałka województwa opolskiego była pionierska książka „Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka" wydana w roku 2009.

Pierwsza część tej publikacji zawiera bardzo wartościowe opracowania naukowe, które wnoszą istotny wkład w praktykę ewaluacji w Polsce, a formułowane w nich tezy i wnioski są istotne nie tylko w skali województwa opolskiego (...). Teksty zawarte w drugiej części mają charakter komunikatów naukowych o przyczynkowym charakterze, w których zilustrowano praktykę ewaluacji na Opolszczyźnie w wybranym sektorze (...).

Prof. dr hab. Jacek Szlachta

Kierownik Zakładu Strategii i Programowania Rozwoju
Katedra Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

CZĘŚĆ I

Polityka regionalna a instrumenty wsparcia regionalnego procesu decyzyjnego

Stanisław Bienias

Polityka rozwoju oparta na wynikach w Polsce (*evidence based policy*) – pobożne życzenia czy realne perspektywy

Polityka rozwoju w Polsce ściśle powiązana jest z programowaniem i wdrażaniem funduszy europejskich. Nie należy tego rozumieć jedynie przez pryzmat środków finansowych (chociaż rzeczywiście fundusze UE stanowią znaczną część wydatków rozwojowych – około 30%[1]). Znacznie ważniejsza jest „kultura" prowadzenia polityki rozwoju zaszczepiona Polsce w momencie przystąpienia naszego kraju do struktur europejskich. Programowanie wieloletnie, określone i skwantyfikowane cele, a następnie monitorowanie ich realizacji, są integralną częścią realizacji polityki spójności. Wreszcie ewaluacja pozwalająca na szerszą refleksję, umożliwiająca odpowiedź na pytanie: „czy udało nam się zrealizować to, co zaplanowaliśmy?". Sposób realizacji polityki spójności jest znacznie doskonalszy niż pozostałych polityk (finansowanych wyłącznie ze środków krajowych) i powinien być stawiany za wzór do naśladowania. Biorąc pod uwagę, że jakość polskiej administracji publicznej jest oceniana bardzo nisko na tle pozostałych państw UE[2], w tym kontekście dobre wzorce, doświadczenie i wiedza urzędników wyniesiona z wdrażania funduszy strukturalnych są szczególnie cenne. Jeżeli w polskiej administracji można mówić o właściwej realizacji takich zasad, jak: partnerstwo, przejrzystość działań, rozliczalność czy wreszcie (temat niniejszego referatu) zasada realizacji polityki opartej na wynikach/dowodach *evidence based policy*, to właśnie w kontekście środków strukturalnych.

Realizację zasady *evidence based policy* należy kojarzyć przede wszystkim z ewaluacją. Ewaluacja jest bowiem integralnym elementem realizacji tej zasady, a rola jaką odgrywa w systemie programowania i wdrażania polityki, jest dobrym wskaźnikiem stopnia, w jakim standard *evidence based policy* jest implementowany. W takim właśnie kontekście będzie poniżej analizowana rola ewaluacji w systemie prowadzenia polityki rozwoju.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w porównaniu z innymi zasadami, np. partnerstwa, czy równości szans, standard dot. *evidence based policy* nie jest aż tak silnie zakorzeniony w systemie realizacji polityk UE. Ewaluacja, a co za tym idzie, jej wykorzystanie w progra-

---

[1] *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

[2] Przykładowo w ocenach Banku Światowego: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp, 7.08.2011.

mowaniu i wdrażaniu polityki strukturalnej, zyskuje na znaczeniu dopiero od około dwóch dekad[3]. W porównaniu z kulturą anglosaską, czy skandynawską jest to okres dosyć krótki. Zdecydowane przyspieszenie widać jednak w ostatnich kilku latach. Katalizatorów przyspieszenia tego procesu należy upatrywać w dwóch faktach. Pierwszym było rozszerzenie UE w 2004 i w 2007 r. Niepokój o efektywność wydatkowania środków w krajach postkomunistycznych wymusił na UE-15 poszukiwania sposobów na podniesienie jakości realizacji samej polityki. Istotnie zwiększono więc (drogą rozporządzeń) wymogi w tym zakresie. Co ciekawe, mimo, że ewaluacja była instrumentem kompletnie nowym dla administracji w krajach akcesyjnych, to właśnie młoda i otwarta administracja w nowych państwach członkowskich stała się w tym obszarze głównym sojusznikiem instytucji europejskich. Liderem w tym obszarze (zarówno z uwagi na wielkość, ale przede wszystkim na zaangażowanie i osiągnięcia) stała się Polska, prezentowana obok Austrii i Szwecji, jako przykład dobrych praktyk w tym zakresie dla innych krajów UE. Drugim impulsem był ostatni kryzys gospodarczy i stale rosnąca presja na ograniczanie nieefektywnych wydatków publicznych, w tym również w ramach budżetu UE.

Reasumując wcześniejsze rozważania: (1) sprawność polskiej administracji i podejścia do prowadzenia polityki rozwoju wymaga istotnej poprawy, (2) na tle polityk publicznych finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych, realizacja polityki spójności stanowi przykład dobrych praktyk, (3) część polskiej administracji zdobyła wiedzę i umiejętności związane z realizacją polityki spójności, a jej kompetencje (w szczególności w obszarze ewaluacji) są przedstawiane jako przykład dobrych praktyk na poziomie europejskim. Nasuwa się więc logiczny wniosek, że doświadczenia i standardy związane z realizacją polityki spójności, w tym w szczególności ewaluacji, należy jak najszybciej wdrożyć w politykach krajowych. Jeżeli uwzględnimy dodatkowo kontekst i możliwość, po pierwsze bycia w tym obszarze europejskim liderem zmian, a po drugie racjonalnego i precyzyjnego ograniczania wydatków publicznych (bazując na dowodach, a nie przypuszczeniach), argumenty „za" stają się jeszcze mocniejsze.

Można zadać pytanie, czy warto wprowadzać zaawansowane instrumenty i wymagania w ramach nieefektywnego systemu? Należy najpierw dokonać gruntownych reform całego podejścia do prowadzenia polityki rozwoju, gdyż wpompowanie środków w nieefektywny system, czy też postawienie samych wymagań legislacyjnych, nie przyniesie spodziewanego efektu. Trudno się z takim stwierdzeniem (przynajmniej częściowo) nie zgodzić. W tym względzie również kontekst krajowej polityki rozwoju jest niezwykle sprzyjający. Jesteśmy obecnie na etapie istotnej, jakościowej zmiany w podejściu do realizacji działań rozwojowych. Prace zainicjowane przez ministra Michała Boniego zmierzające do opracowania dziewięciu strategii zintegrowanych oraz średniookresowej i długookresowej strategii rozwoju kraju pozwalają na wprowadzenie radykalnych zmian jakościowych w tym zakresie.

Ostatni argument „sceptyków" dotyczy konieczności poniesienia dodatkowych nakładów finansowych na te cele. W dobie walki z deficytem, ograniczania wydatków publicznych i szukania oszczędności na każdym kroku, konieczne jest wzięcie tej kwestii pod uwagę. Najważniejszy kontrargument jest taki, że skoro mamy do czynienia z sytuacją, w której Państwo systematycznie zwiększa obszar swoich kompetencji (mierzony ilością środków

---

[3] V. Gaffey, Head of Evaluation DG for Regional Policy European Commission, *Evaluation of Cohesion Policy – European Commission Perspective*, wykład na Akademii Ewaluacji, 12 lutego 2011.

publicznych będących w jego dyspozycji[4]), konieczne jest wzmocnienie efektywności i skuteczności ich wydatkowania. W przypadku wydatków publicznych nie działają bowiem naturalne proefektywnościowe mechanizmy rynkowe (tym samym ryzyko marnotrawstwa środków jest większe). Konieczna jest zatem systematyczna ocena jakości (przed, w trakcie, jak i po) realizowanych interwencji państwa. Pewien procent (czy choćby promil) budżetu powinien być zatem przeznaczony na dokonanie rzetelnej ewaluacji dostarczającej rekomendacji dla przyszłych usprawnień. Nie do pomyślenia jest sytuacja, w której firma prywatna, wydając połowę swoich przychodów na określone działania, rzetelnie nie analizuje efektów, które te wydatki przynoszą, systematycznie nie szuka ciągłych usprawnień i udoskonaleń, rezygnując z działań nieefektywnych! Skoro taka sytuacja jest niewyobrażalna w sektorze prywatnym, to dlaczego godzimy się na to w przypadku administracji publicznej, która zarządza blisko połową zarobionych przez nas (obywateli) pieniędzy?

Ponadto koszty związane z prowadzeniem monitoringu i ewaluacji działań rozwojowych mogłyby być w znacznej mierze ponoszone z środków UE. Warunkiem, który musiałby być w tym względzie spełniony byłaby ścisła integracja obu systemów ewaluacji (funduszy strukturalnych i środków krajowych). Najlepiej poprzez „obudowanie" istniejących rozwiązań funkcjonujących w ramach polityki spójności w zadania dot. ewaluacji polityk finansowanych wyłącznie z środków krajowych.

Z powyższych rozważań można by wyciągnąć wniosek, że teraz już nic nie pozostało nam (osobom zajmującym się ewaluacją w Polsce) zrobić, jak tylko czekać na decyzję co do przeniesienia doświadczeń z obszaru ewaluacji polityki spójności na obszar pozostałych polityk publicznych. Takie postępowanie byłoby – nie zawaham się użyć słów – „wygodne" i bardzo „urzędnicze". „My" nic nie możemy zrobić, jak tylko czekać, aż decyzje podejmą „Ci na górze". Takie podejście już na krytykę odporne nie jest. Fakt, że Polski system ewaluacji przedstawiany jest jako przykład dobrych praktyk – jako jeden z najlepszych w Unii Europejskiej – nie wynika z perfekcyjności wdrożonych rozwiązań. Wynik ten zawdzięczamy w znacznej mierze słabości ewaluacji w polityce spójności w pozostałych krajach UE. Faktycznie, na tym tle ewaluacja funduszy strukturalnych w Polsce prezentuje się znakomicie. Jednak, jeżeli chcielibyśmy spojrzeć na ewaluację szerzej, ewaluację jako kluczowy instrument systemu generowania i zarządzania wiedzą w administracji (wiedzą, która na wszystkich etapach programowania i wdrażania polityki spójności będzie stanowiła rzetelną podstawę faktograficzną dla podejmowanych decyzji politycznych – pełną implementacją zasady evidence based policy), to nasz system wciąż wymaga usprawnień.

Do podstawowych słabości systemu ewaluacji polityki spójności funkcjonującego obecnie w Polsce można zaliczyć przede wszystkim:

- zbyt dużą ilość badań koncentrujących się na procesach zamiast na efektach interwencji publicznych (poszukiwanie bieżącej wiedzy operacyjnej kosztem strategicznej);
- ograniczone wykorzystanie zaawansowanych metod badawczych (w tym zwłaszcza dot. pomiaru efektów netto przy zastosowaniu grup porównawczych) sprowadzających (niekiedy) ewaluację do zwykłego monitorowania i obniżających tym samym rzetelność i wiarygodność badań;

[4] Wg GUS udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB wyniósł w 2010 r. około 45% i rośnie systematycznie od kilku lat.

- wciąż niewystarczającą wiedzę i umiejętności zarówno po stronie wykonawców, jak i zlecających badania ewaluacyjne (w tym kontekście zwłaszcza istotne wydaje się silniejsze włączenie uczelni wyższych i naukowców w proces ewaluacji);
- niewystarczający proces koordynacji (tematów prac badawczych i metod), który umożliwiłby następnie opracowanie wysokiej jakości badań metaewaluacyjnych (zbyt rzadko obecnie wykorzystywanych);
- niewystarczające wykorzystanie ewaluacji przez decydentów.

Systematycznie prowadzone analizy rozwoju systemu ewaluacji w Polsce dają podstawę do sformułowania rekomendacji, których wdrożenie pozwoliłoby znacząco podnieść jakość prowadzonych działań w przyszłości[5].

Najważniejszym zadaniem dla systemu, a w szczególności dla jednostek ewaluacyjnych pełniących rolę instytucji koordynujących, nie powinna być w przyszłości samodzielna realizacja wielu nowych badań, lecz raczej metaanaliza wyników prac badawczych prowadzonych na niższych poziomach wdrażania. W związku z tym, istotne jest położenie większego nacisku na określenie odpowiednio wysokich standardów metodologicznych, jak również szczegółowe planowanie przyszłych zakresów badań, tak by można było następnie wyciągać wnioski z całego procesu, a nie tylko z pojedynczych ewaluacji. Wnioski takie są znacznie silniejsze, a ryzyko popełnienia błędnych decyzji znacznie mniejsze niż w przypadku dokonywania zmian na podstawie wyników pojedynczych ewaluacji. Minimalizujemy bowiem ryzyko, że specyficzny kontekst badania, przyjęte założenia metodologiczne, czy wreszcie techniczne błędy w procesie badawczym będą miały kluczowy wpływ na wymierne decyzje finansowe.

Głównym wyzwaniem dla regionalnych jednostek ewaluacyjnych oraz jednostek ewaluacyjnych w instytucjach pośredniczących powinno być zlecanie badań, które nie ograniczają się wyłącznie do kwestii implementacyjnych, a znacznie częściej dotyczą efektów prowadzonych działań. W przypadku badania efektów konieczne jest przyłożenie większej wagi do wykorzystania bardziej zaawansowanych metod badawczych, które pozwalają na określenie rzeczywistych efektów wdrażanych interwencji. Standardem – tam gdzie jest to możliwe – powinno stać się wykorzystanie metod quasi-eksperymentalnych (badanie z udziałem grup porównawczych). W tym kontekście w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie powinny być wykorzystywane różne techniki badawcze. Wydaje się, że niewykorzystany potencjał tkwi w podejściu *discontinuity design*[6], które daje bardzo wiarygodne wyniki[7], a jednocześnie jest możliwe do zastosowania w szeregu interwencji, które wyłaniają beneficjentów na podstawie rankingu (np. bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw). Wyzwanie w tym zakresie stanowią natomiast duże potrzeby informacyjne dotyczące zarówno beneficjentów, jak i niebeneficjentów wsparcia. Wiąże się to z koniecznością reformy systemu monitorowania.

---

[5] Szerzej na ten temat patrz: *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2011.

[6] Metoda doboru grupy porównawczej możliwa do zastosowania wówczas, gdy bycie lub nie beneficjentem wsparcia przebiega według cienkiej granicy – np. ilości punktów otrzymanych przez wniosek w trakcie oceny merytorycznej. W takiej sytuacji, w przypadku projektów znajdujących się bardzo blisko tej granicy (po obu jej stronach) o otrzymaniu wsparcia decyduje w dużej mierze przypadek.

[7] Prof. Maureen Pirog, *Experimental and quasi-experimental approaches,* wykład na Akademii Ewaluacji, 1 kwietnia 2011 r.

Systematycznie powinna rosnąć rola ewaluacji wewnętrznej, szczególnie w przypadku badań metaewaluacyjnych/metaanalitycznych. Doświadczenia wskazują bowiem, że wewnętrznie formułowane rekomendacje są zdecydowanie bardziej użyteczne, gdyż administracja lepiej zna i rozumie kontekst decyzyjny. Ten typ badań urzeczywistnia niejako zasadę *evidence based policy*, gdyż administracja samodzielnie – na podstawie dostępnych faktów i informacji – formułuje propozycje zmian prowadzonych polityk. Tak wypracowane wnioski są dodatkowo znacznie bardziej „zinternalizowane" przez urzędników, którzy z większą determinacją starają się je wykorzystać. Istotna jest tu również kwestia większego zaufania decydentów do rekomendacji wypracowanych przez pracowników administracji.

Kluczowym elementem jest również właściwa koordynacja całego procesu, umożliwiająca prowadzenie metaanaliz na podstawie rzetelnych wyników badań cząstkowych, dostarczających decydentom potrzebnych informacji. Narzędziem, które może to umożliwić są plany ewaluacji. Plany powinny być z jednej strony narzędziem koordynacji ewaluacji między programami (na poziomie obecnego NSRO), a równocześnie powinny być ściśle powiązane z procesem wdrażania programów operacyjnych (odpowiadając na pytanie, czy udało nam się osiągnąć to, co zamierzyliśmy?).

Konieczne jest stałe dążenie do efektywnego wykorzystania wyników prac badawczych, zwłaszcza tych o bardziej strategicznym charakterze. Polska zdecydowała się samodzielnie przeprowadzić ewaluację ex post okresu programowania 2004–2006. Ewaluacja ta pozwoliła wypracować wysokiej jakości rekomendacje. Trzeba dołożyć teraz wszelkich starań, by te strategiczne rekomendacje w możliwie największym stopniu zostały wykorzystane w trakcie opracowywania przyszłych dokumentów programowych.

Podsumowując powyższy wywód, istnieją silne i jednoznaczne argumenty, by istniejącym systemem ewaluacji funkcjonującym w ramach polityki spójności objąć pozostałe krajowe interwencje rozwojowe. Jest to najprostsza droga do urzeczywistnienia realizacji zasady *evidence based policy* w polskiej administracji, podnosząc tym samym efektywność i skuteczność jej funkcjonowania. Czekając na podjęcie stosownych decyzji, doskonalmy istniejące rozwiązania w obszarze ewaluacji, tak by podwaliny, na których będziemy budowali nowoczesną, opartą na faktach politykę rozwoju w Polsce, były jeszcze mocniejsze.

Bibliografia

Bienias S., Żuber P., *System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość,* w: Kozak M., Ledzion B., Olejniczak K. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Bienias S., Lewandowska I. (red.), *Evaluation of cohesion Policy in Poland, in Evaluation of cohesion Policy in Visegrad Countries*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Bienias S., Gapski T., *Evaluation of public policies as an instrument of establishing a knowledge-based administration in Poland,* w: Olejniczak K., Kozak M., Bienias S., *Beyond structural funds*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, /w druku/.

Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Gaffey V., *Evaluation of Cohesion Policy – European Commission Perspective, DG for Regional Policy European Commission*, wykład na Akademii Ewaluacji, 12 lutego 2011.

Pawson R., *Evidence-based Policy. A Realistic Perspective*, SAGE, Thousand Oaks, Calif., London 2006.

Pirog M., *Experimental and quasi-experimental approaches,* wykład na Akademii Ewaluacji, 1 kwietnia 2011 r.

Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

The Programming Period 2014–2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – ERDF & CF – Concepts and Recommendations, project dokumentu roboczego, DG Regio, październik 2011.

Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Katarzyna Lotko-Czech

Podstawowe atrybuty polityki regionalnej jako narzędzia sterowania procesami rozwoju województw

Wstęp

W dyskusjach, jakie się obecnie toczą na temat rozwoju regionalnego, za jego główny czynnik motoryczny powszechnie uznaje się mobilizowanie endogenicznego potencjału, dzięki któremu nastąpi uruchomienie i utrwalenie procesów społeczno-gospodarczego rozwoju. Uruchomienie i wykorzystanie wewnętrznego potencjału uzależnione jest często od uwarunkowań zewnętrznych, którymi mogą być m.in. efekty integracji z Unią Europejską. Akces Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku stworzył ku temu realne możliwości. Aby jednak tak pojęta integracja mogła nastąpić, Polska musi upodobnić do standardów europejskich m.in. możliwości działania, w tym podstawy planowania oraz oceny realizowanych działań.

Budowa modelu polityki regionalnej w Polsce pozostaje obecnie w ścisłym związku z integracją ze strukturami europejskimi. Akcesja do UE spowodowała, że podjętych zostało wiele działań na rzecz stworzenia instytucjonalnych podstaw polityki regionalnej i tworzenia instrumentów umożliwiających jej realizację.

Niniejszy referat prezentuje krótko teoretyczne podstawy polityki rozwoju regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań oraz czynników i współzależności rozwoju regionalnego. Dokonana została także charakterystyka instytucji i instrumentów odpowiedzialnych za kształtowanie efektywnej polityki regionalnej, wśród których ważną rolę spełniać powinien ukształtowany system ewaluacji.

Pojęcie, rodzaje i cele polityki regionalnej

Polityka regionalna to świadoma działalność organów władzy publicznej (tj. państwowej i samorządowej) zmierzająca do rozwoju regionalnego[1]. Definicję tę rozszerza J. Szlachta

[1] A. Fajferek, *Polityka regionalna*, w: A. Fajferek (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 271.

i formułuje następująco: „polityka regionalna to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego, który określany jest jako systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju"[2]. B. Winiarski widzi politykę regionalną jako „całokształt czynności władz publicznych w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju"[3]. Polityka regionalna jest więc świadomym kształtowaniem procesu rozwoju wyodrębnionych obszarów kraju (regionów) w ramach ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa, której nadaje się terytorialne wymiary.

Politykę regionalną prowadzić można na dwóch szczeblach: na szczeblu ogólnokrajowym i na szczeblu poszczególnych regionów, wyróżniając na tej podstawie dwa jej rodzaje: politykę interregionalną i politykę intraregionalną.

Przedmiotem polityki interregionalnej jest cały kraj, ujmowany jako zespół regionów, a przesłanką działań prorozwojowych jest dążenie do osiągnięcia odpowiednich relacji między regionami. Jej podmiotem są centralne organy władzy państwowej. Przedmiotem polityki intraregionalnej jest pojedynczy region, a przesłankę działań prorozwojowych stanowi dążenie do wzrostu gospodarki tego regionu (lub osiągnięcie innego celu przyjętego przez władze regionu). Jej realizatorem są władze (administracja) regionu[4]. W celu uniknięcia utożsamiania polityki regionalnej z polityką państwa wobec regionów często używane jest pojęcie polityki rozwoju regionalnego, które implikuje nacisk na politykę intraregionalną, a nie wyklucza polityki interregionalnej[5]. Podstawowym warunkiem aktywnej i skutecznej polityki regionalnej jako całości jest kształtowanie właściwych relacji między polityką interregionalną a polityką intraregionalną, a także między polityką intraregionalną a polityką lokalną (lokalnych samorządów terytorialnych – powiatów i gmin)[6]. W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego z 2010 roku proponuje się odejście od podziału na politykę inter- i intraregionaną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych[7].

Polityka regionalna w zakresie oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów powinna w danej perspektywie czasowej oznaczać osiągnięcie następujących celów:

- społecznych, tzn. określających pożądany poziom warunków życia ludności;
- ekonomicznych, czyli optymalne wykorzystanie zasobów regionalnych i optymalnej efektywności ekonomicznej procesów gospodarowania;

---

[2] J. Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: R. Broszkiewicz i inni (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996, s. 16.

[3] B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWN, Warszawa 1976, s. 13.

[4] B. Gruchman, L. Wojtasiewicz, *Polityka regionalna w świetle reform ustrojowych Polski (podmioty, zadania, narzędzia, środki)*, w: *Rada do spraw reform ustrojowych Państwa*, Biuletyn nr 4, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1998, s. 18.

[5] J. Szlachta, *Główne problemy...*, dz. cyt., s. 16.

[6] Również lokalna polityka gospodarcza jest ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego i procesów transformacji i restrukturyzacji. Por. T. Madej, *Rola polityki regionalnej w procesie przemian i rozwoju polskiej gospodarki*, w: Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000, s. 88.

[7] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Warszawa, 13.07.2010, s. 9.

– ekologicznych, a więc zachowania równowagi ekologicznej i realizacji zrównoważonego rozwoju ekologiczno-ekonomicznego, co warunkuje pożądaną jakość życia ludzi w otaczającym ich środowisku;
– ładu przestrzennego, czyli optymalnego spożytkowania przestrzeni[8].

Cele polityki regionalnej są modyfikowane i w kolejnych dokumentach rządowych zmieniają swoje brzmienie. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego z 2010 roku formułuje cel strategiczny polityki regionalnej jako: „Efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym". Cel ten ma charakter ponadczasowy i nie odnosi się wyłącznie do horyzontu planistycznego KSRR[9]. Do roku 2020 natomiast sformułowano 3 cele polityki regionalnej: konkurencyjność, spójność, sprawność (schemat 1)[10].

Zasadniczą przyczyną prowadzenia polityki regionalnej i uzasadnieniem interwencji państwa w jej kształtowanie jest nie tylko występowanie zróżnicowań poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów[11]. Polityka regionalna skupia się na umożliwieniu pełnego wykorzystania i rozwijania potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów kraju. Przedmiotem nowej polityki regionalnej nie są zatem tylko zróżnicowania regionalne, a jej podmiotem nie są wyłącznie regiony (samorządowe województwa). Przedmiotem polityki regionalnej stają się potencjały rozwojowe, a podmiotem każde terytorium wraz z władzą publiczną, podejmującą decyzje rozwojowe na danym obszarze[12].

Metody i techniki realizacji polityki regionalnej

Realizacja polityki regionalnej wymusza prowadzenie świadomego i systematycznego sposobu działania, opartego na odpowiednich metodach i technikach postępowania[13]. Nauka polityki ekonomicznej – także polityki regionalnej – posługuje się tymi samymi metodami, co inne nauki ekonomiczne – empirią i dedukcją[14]. Badania empiryczne wykonywane na podstawie gromadzonych informacji są zawsze punktem wyjścia. Pierwszym etapem jest obserwacja rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Zebrany materiał empiryczny stanowi podstawę wyodrębnienia zjawisk powtarzających się i określenia związków zachodzących między nimi. Analiza i konkretyzacja dokonanych ustaleń i zachodzących procesów, a także dotychczasowych i przyszłych uwarunkowań (wewnętrznych i zewnętrznych) jest podstawą formułowania celów, kierunków i instrumentów polityki regionalnej.

---

[8] T. Madej, *Regionalne funkcje rozwoju (z uwzględnieniem regionu szczecińskiego)*, w: *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Walkowska Wydawnictwo, Szczecin 1999, s. 357.

[9] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020...*, dz. cyt., s. 69–70.

[10] Tamże, s. 71–74.

[11] Zróżnicowania te opisuje J. Kot, stwierdzając że są one mierzalne i mają swoje odzwierciedlenie m.in. w dysproporcjach Produktu Krajowego Brutto (PKB) na jednego mieszkańca, stopy bezrobocia, wyposażenia w infrastrukturę, potencjału produkcyjnego i usługowego. Por. J. Kot, *Polityka regionalna w Polsce w latach 1990–2003*, w: D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 253.

[12] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020...*, dz. cyt., s. 69–70.

[13] Metoda – to sposób badania rzeczy i zjawisk, ogół reguł stosowanych przy badaniu rzeczywistości. Technika – to sposób i biegłość wykonywania określonych prac. Por. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 471, 748.

[14] B. Winiarski (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1992, s. 18–19.

Schemat 1. Cele polityki regionalnej w Polsce

Cel strategiczny: efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym

Cel 1: Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów

1.1. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych

1.1.1. Warszawy – stolicy państwa
1.1.2. Pozostałych ośrodków wojewódzich

1.2. Tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza miastami wojewódzkimi

1.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów
1.2.2. Wspieranie rozwoju i znaczenia miast subregionalnych
1.2.3. Rozwijanie potencjału rozwojowego i absorpcyjnego obszarów wiejskich
1.2.4. Efektywne wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjału specjalizacji terytorialnej

1.3. Budowa podstaw konkurencyjności województw – działania tematyczne

1.3.1. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego
1.3.2. Wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych, w tym w szczególności zagranicznych
1.3.3. Zwiększenie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne
1.3.4. Wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu (IOB)
1.3.5. Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne
1.3.6. Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dzidzictwa kulturowego
1.3.7. Współpraca międzynarodowa

Cel 2: Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych

2.1. Wzmacnianie spójności w układzie krajowym

2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe

2.2.1. Usługi edukacyjne i szkoleniowe
2.2.2. Usługi medyczne
2.2.3. Usługi komunikacyjne
2.2.4. Usługi komunalne i związane z ochroną środowiska
2.2.5. Usługi kulturowe

2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

2.4. Przezwyciężanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE

2.5. Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności

Cel 3: Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie

3.1. Wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej

3.2. Poprawa jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwie ukierunkowanie terytorialne

3.3. Przebudowa i wzmocnienie koordynacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania

3.4. Wspomaganie budowy kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego w oparciu o sieci współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej

Źródło: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Warszawa, 13.07.2010, s. 74.

Teoria i praktyka polityki regionalnej ukształtowała wiele metod i technik postępowania, wyróżnianych według różnych kryteriów, np.:

1. Ze względu na przyjętą procedurę (kolejność) badań wyróżnia się:
   - metody indukcyjne (scalania), polegające na postępowaniu badawczym od szczegółu do ogółu, od przyczyn do skutków, od czynników do wyników, na których poziom te czynniki oddziaływały;
   - metody dedukcyjne, przyjmujące odwrotny kierunek badań: od zjawisk ogólnych do szczegółowych, od wyników do czynników, od skutków do przyczyn.

   Pierwsza z tych metod (łatwiejsza) powszechnie jest stosowana zwłaszcza w badaniach krótko- i średniookresowych. Druga (trudniejsza), wymagająca dużej wiedzy o przedmiocie badania, okazuje się mniej pracochłonna i mniej kosztowna, pozwala bowiem ograniczyć badania do zagadnień najbardziej istotnych, pomijając mniej ważne.
2. Z punktu widzenia stosowanych instrumentów i formy badanych zjawisk i procesów w regionie wyróżnić można:
   - metody analizy jakościowej, oparte na opisie w formie werbalnej związków i zależności między czynnikami i procesami wpływającymi na kształt polityki regionalnej;
   - metody analizy ilościowej, oparte na technikach matematyczno-statystycznych[15], które pozwalają na kwantyfikację związków i zależności między badanymi zjawiskami.
3. W grupie metod ilościowych stosować można:
   - metody deterministyczne, a w ich ramach techniki badawcze: podstawień krzyżowych, podstawień łańcuchowych, różnic cząstkowych, reszty, odchyleń i inne, wykorzystywane w badaniach o charakterze retrospektywnym;
   - metody stochastyczne, w tym ekonometryczne[16], taksonomiczne, addytywne i dyskryminacyjne, które dzięki wykorzystaniu w szerokim zakresie operatu statystyczno-matematycznego pozwalają na szerokie zastosowanie w procesach analizy prospektywnej i planowaniu rozwoju różnych dziedzin gospodarki regionalnej.
4. W przewidywaniu nowych rozwiązań systemowych polityki regionalnej stosowane są metody eksperymentalne (eksperyment gospodarczy), polegające na próbnym zastosowaniu określonych rozwiązań na małej zbiorowości, obserwacji ich funkcjonowania, ewentualnie dokonywaniu korekt, a w przypadku uzyskiwania pożądanych efektów – upowszechnianiu[17].
5. Formą quasi-eksperymentu jest postępowanie symulacyjne przeprowadzane za pomocą odpowiednio przygotowanych modeli, pozwalających w sposób kwantyfikowany i uproszczony przedstawić wybrane problemy społeczno-gospodarcze w regionie. Wprowadzając do modelu zmienne zależne od polityki regionalnej, bada się uzyskiwane wyniki i dokonuje ocen różnych wariantów projektowanych w przyszłości działań[18].

---

[15] Por. R. Broszkiewicz, *Pole i zakres strategii rozwoju jednostek terytorialnych poziomu regionalnego i lokalnego w Polsce,* w: Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego...*, dz. cyt., s. 12.

[16] Przykładem może być zastosowanie w Polsce do oceny wpływu środków UE modelu ekonometrycznego Hermin.

[17] Metodę eksperymentu stosowano w ramach przygotowywanej reformy (1998) na przykładzie kilku obszarów, dla potwierdzenia celowości, zakresu kompetencji i zadań przyszłych powiatów w Polsce.

[18] W Polsce metodę tę zastosowano np. dla określenia zasad i wysokości wprowadzonego podatku VAT.

6. Do rozwiązania nowych i trudnych problemów regionu wykorzystywać można metody komparatywne (porównawcze, analogii historycznych), polegające na korzystaniu z doświadczeń innych krajów czy regionów, w których problemy takie ujawniły się i już wcześniej zostały rozwiązane. Uwzględniając istniejące różnice uwarunkowań, doświadczenia innych mogą okazać się bardzo przydatne dla kształtowania własnej polityki rozwoju regionalnego w określonej dziedzinie.
7. W teorii i praktyce planowania strategicznego rozwoju regionów stosowane mogą być 3 zasadnicze metody wypracowane w procesach strategicznego zarządzania przedsiębiorstwem:
   - metody scenariuszowe[19], polegające na przygotowaniu wielu scenariuszy opisujących ewolucję i stan otoczenia, w którym działa region, a następnie na konstrukcji planu strategicznego dla każdego z nich odrębnie. Cechą szczególną tej metody są rozwinięte studia rozpoznawcze i prospektywne wykonywane w pierwszych etapach prac, a także duża rola inspiracji i założeń aksjologicznych twórców poszczególnych scenariuszy i odpowiadających im strategii. Procedura z wieloma sprzężeniami zwrotnymi zapewnia wielokrotne możliwości przemyślenia i zmiany pierwotnych koncepcji.

     W ramach metod scenariuszowych stosować można:
     - scenariusze możliwych zdarzeń,
     - scenariusze symulacyjne,
     - scenariusze stanów otoczenia,
     - scenariusze procesów w otoczeniu;
   - metody bezscenariuszowe (wielorakich możliwości) oparte są na jednej wersji strategii rozwoju regionu. Opracowywany jest jeden plan, który odpowiadać powinien warunkom, jakie rzeczywiście wystąpią w przyszłości. W procedurze planowania bezscenariuszowego wyróżnia się trzy podstawowe etapy: segmentację pola badawczego, ustalenie strategicznych pozycji wyróżnionych segmentów wraz z określeniem strategii globalnej. Formułowanie strategicznych celów i problemów nie stanowi wyodrębnionego etapu procedury. Cele stanowią element zewnętrzny, powinny być określone i wybrane poza nią. W ramach metody bezscenariuszowej stosuje się szczegółowe metody (techniki) badawcze, jak[20]:
     - ekstrapolacja trendów (metody ekstrapolacyjne),
     - analiza luki strategicznej,
     - techniki refleksyjne (metoda delficka, konferencja ekspertów);
   - metody zintegrowane, w tym najbardziej znane i powszechnie stosowane:
     - Metoda SWOT, zaliczana do podstawowych narzędzi planowania strategicznego, obejmuje[21]:
       - analizę i diagnozę regionu, z określeniem jego mocnych i słabych obszarów działalności,

[19] G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* PWN, Warszawa 2003, s. 65.
[20] Tamże, s. 50.
[21] Por. R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody,* Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 144.

- analizę bliższego i dalszego otoczenia oraz jego wpływu na region w kategoriach szans i zagrożeń,
- kojarzenia mocnych i słabych stron z szansami i zagrożeniami w celu określenia pozycji strategicznej regionu, celów i kierunków polityki regionalnej,
- agregację szczegółowych celów i zadań w strategie funkcjonalne i strategię ogólną regionu.

  Metoda SWOT pozwala wyróżnić czynniki, na które władze regionu mają wpływ i na których powinny koncentrować swoją działalność oraz czynniki niezależne od regionu, które należy uwzględniać przy projektowaniu strategii rozwoju.

- Metody portfelowe (portfolio), stosowane do wyboru opcji strategicznej, ujmują w sposób syntetyczny rezultaty analizy strategicznej wewnętrznej (pozycja konkurencyjna regionu) oraz zewnętrznej (atrakcyjność regionu). Ułatwiając wykorzystanie wyników tych analiz, pozwalają na identyfikację wiodących czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na strategię regionu. Spośród metod portfelowych najbardziej znane i stosowane, również w badaniach regionalnych, są techniki, mające postacie macierzowe[22]:
  - Macierz BCG (Boston Consulting Group), 4-polowa,
  - Macierz atrakcyjności branżowej Mc Kinseya, 9-polowa,
  - Macierz ADL, cyklu życia sektora, 24-polowa.

W latach 70. i 80. XX wieku narodziła się i znalazła powszechne uznanie koncepcja zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem regionalnym. Uznano, że nauki regionalne najlepiej rozwijają się na styku wielu dyscyplin. Obecnie nauki regionalne coraz silniej wkraczają w problematykę planowania gospodarczego, przestrzennego, nauk politycznych, zarządzania, socjologii i geografii społecznej[23]. Znajduje to również wyraz w metodach badawczych stosowanych w polityce regionalnej, korzystających z dorobku wielu wymienionych dziedzin i dyscyplin nauki.

Nowe zjawiska, jakie wywołuje współczesna cywilizacja oraz nowe problemy, jakie przed nią stają, inspirują do poszukiwania nowych paradygmatów i teorii polityki regionalnej. Tym samym przyczyniają się do wypracowania udoskonalonych lub nowych metod badawczych.

Czynniki i współzależności polityki regionalnej

Na prowadzenie polityki regionalnej wpływa wiele czynników, które najogólniej można podzielić na zewnętrzne (egzogeniczne) i wewnętrzne (endogeniczne). Zakres, intensywność, formy organizacyjne i instrumenty polityki regionalnej kształtują się pod wpływem wielu czynników, wśród których jako najważniejsze wymienia się: czynniki makroekonomiczne, poziom i dynamikę zróżnicowań regionalnych, impulsy z otoczenia międzynarodowego oraz organizację terytorialną państwa. Czynniki te i relacje między nimi kształtują realną

---

[22] B. Nogalski, J. Rybicki, J. Gacek-Bielec, *Modele analizy portfelowej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Ceris, Bydgoszcz 1996, s. 128; R. Krupski (red.), dz. cyt., s. 159.

[23] T. Markowski, *Procesy globalizacji w gospodarce a trendy w badaniach regionalnych*, w: R. Domański (red.), *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 204, Warszawa 2003, s. 7–8.

politykę regionalną współczesnych państw[24]. Ważne są czynniki dostępności popytu i zasobów oraz nowe czynniki rozwoju, w których coraz większą rolę odgrywają tzw. czynniki miękkie[25]. Czynniki te w głównej mierze dotyczą systemów innowacji i transferów technologii. W najlepszej sytuacji znajdują się regiony zdolne do innowacyjności. W nieco gorszej – niezdolne do generowania innowacji, ale zdolne do ich absorpcji[26]. Zarówno w odniesieniu do systemu krajowego, jak i regionalnego konsekwencje innowacyjności wiążą się z ewolucją składowych konkurencyjności gospodarki krajowej i regionalnej[27]. Z kolei konkurencyjność ta w znaczny sposób zależy od potencjału intelektualnego, będącego w głównej mierze pochodną systemu edukacji społeczeństwa[28].

W związku z powyższym słuszne jest stwierdzenie, iż ważnym czynnikiem endogenicznym warunkującym rozwój regionu, obok zgromadzonych w regionie zasobów rzeczowych, jest stan jego zasobów społecznych. Zasoby społeczne regionu określa się najczęściej jako kapitał ludzki. Pojęcie kapitału ludzkiego definiowane jest jako zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawartej w społeczeństwie. Część zasobów społecznych ma charakter naturalny i nie można wpływać na ich rozmiary[29]. Jednak większość zasobów społecznych może być kształtowana przez działania w sferze edukacji, kultury, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i promocji zdrowia itp. Zasoby ludzkie odgrywają podwójną rolę w rozwoju regionu. Po pierwsze, stanowią zasób produkcyjny. Im większe jest nagromadzenie pozytywnych cech jakościowych, czyli im większy jest kapitał ludzki regionu, tym lepsze efekty mogą być osiągane w sferze produkcji. Po drugie, zasoby ludzkie należy traktować jako podmiot polityki regionalnej, ponieważ to właśnie mieszkańcy regionu w roli wyborców, lobbystów, członków partii, organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego formułują cele rozwoju regionu i sposoby ich osiągania. Wśród czynników regionalnych rosnące znaczenie będzie miała dostępność wysokokwalifikowanej siły roboczej, istniejący potencjał badawczo-rozwojowy, dobra infrastruktura komunikacyjna i transportowa, wysoka jakość środowiska przyrodniczego oraz wysoka jakość instytucji edukacyjnych, kulturalnych i rekreacyjnych[30].

Wśród zjawisk, które mogą wpływać na rozwój regionu, wymienia się warunki kulturowe i świadomościowe, takie jak świadomość tożsamości regionalnej, system wyznawanych wartości (w tym etos pracy), sferę obyczajowości, mentalności. Cechy te powinno się zaliczać do kapitału ludzkiego, ponieważ występowanie takich cech, jak uczciwość, obowiązkowość, dyscyplina pracy, zaangażowanie wpływa na jakość zasobów ludzkich zgromadzonych w regionie[31].

---

[24] *Zasady polityki regionalnej państwa*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1995, s. 5.

[25] T. Markowski, dz. cyt., s. 16.

[26] J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, dz. cyt., s. 3–4. Por. także: T. Markowski, dz. cyt., s. 9–12.

[27] Konkurencyjność staje się coraz ważniejsza nie tylko na poziomie krajowym, ale także regionalnym. Systematycznie rośnie wpływ czynników regionalnych na poziom konkurencyjności gospodarki kraju. Por. J. Szlachta, *Regionalny wymiar konkurencyjności gospodarki,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Zeszyt 3, Poznań 1996, s. 87–99.

[28] J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski,* Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 185, Warszawa 1998, s. 19.

[29] Przykładem może być poziom inteligencji, odporność lub podatność na choroby itp.

[30] Por. J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, dz. cyt., s. 40.

[31] G. Baczewski, *Konsekwencje ubożenia społeczeństwa polskiego w sferze rozwoju regionalnego*, w: A. Klasik (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 208, Warszawa 2003, s. 85.

Instytucje i instrumenty polityki regionalnej

Między strukturą i sposobem funkcjonowania instytucji[32] polityki regionalnej a skutecznością działania instrumentów istnieje ważny związek. To właśnie instytucje posługują się instrumentarium, a ich status, uprawnienia oraz umiejętności determinują w praktyce efektywność polityki regionalnej.

Realizacja polityki regionalnej musi opierać się na sieci instytucji do tego celu przygotowanych, działających na poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym. Kierunki polityki regionalnej kształtują się pod wpływem wielu instytucji, organizacji, podmiotów działających w regionie i na rzecz regionu oraz na poziomie kraju, a także przestrzeni międzynarodowej. Układ instytucjonalny definiowany jest jako uformowany w przekroju regionalnym zespół instytucji i organizacji, których celem działania jest sterowanie rozwojem (w tym programowanie), promowanie, inicjowanie, ocenianie lub kontrolowanie postępów w rozwoju regionu wraz z występującymi między tymi instytucjami powiązaniami oraz oddziaływaniem na ich otoczenie zewnętrzne[33].

Układ instytucjonalny regionu tworzą instytucje zarówno sfery regulacyjnej, jak i sfery realnej, w szczególności odgrywające istotną rolę w przygotowywaniu, sterowaniu, promowaniu i realizacji programów rozwoju i restrukturyzacji gospodarki regionalnej[34].

Polityka regionalna kształtuje się zatem pod wpływem wielu instytucji, organizacji, podmiotów gospodarczych działających m.in. w regionie i na rzecz regionu. Ma tu także znaczenie postawa i zaangażowanie mieszkańców, wiążących swój los i przyszłość z regionem, w którym żyją i pracują. Ich możliwości i skuteczność oddziaływania zarówno w procesie programowania kierunków rozwoju regionu, jak i realizacji przyjętej polityki regionalnej są zróżnicowane. Z uwagi na intensywność i zakres tego oddziaływania, szczególną rolę wydają się pełnić:

- funkcjonujące na obszarze regionu terytorialne władze administracji rządowej i samorządowej,
- instytucje i uregulowania systemu finansowego,
- podmioty gospodarcze i agencje, fundacje, izby gospodarcze, uczelnie wyższe,
- inne instytucje i organizacje: samorządu zawodowego, związkowe, polityczne itp.

Tworzenie spójnego systemu polityki rozwoju powinno odbywać się poprzez włączanie w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej możliwie szerokiego kręgu partnerów reprezentujących samorządy terytorialne, organizacje społeczne, gospodarcze, naukowe. Działalność wszystkich wymienionych podmiotów kształtuje wizerunek regio-

---

[32] Pojęcie „instytucja" może być rozumiane dwojako: pierwsze znaczenie – „instytucja" jako zespół norm prawnych, reguł (zasad postępowania) i procedur, które rządzą przebiegiem pewnego rodzaju interakcji społecznych. Reguły precyzują, jakie zachowanie jest prawidłowe w danych, konkretnych warunkach. Procedury z kolei określają to, w jaki sposób aktorzy i organizacje mogą ustanawiać reguły. Por. szerzej: B. Gonciarz, *Instytucjonalizacja samorządności – aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 24–34; M. Lisowska, *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce,* Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 15. Drugie znaczenie – „instytucja" rozumiana jest jako zakład (organizacja, podmiot) o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie. Por. *Słownik wyrazów obcych*... dz. cyt., s. 309. W niniejszej pracy stosuje się pojęcie „instytucja" w drugim jego znaczeniu.

[33] Por. J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, tom CVI, Warszawa 1997, s. 8.

[34] Z. Mikołajewicz, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju regionu opolskiego*, w: *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, tom CVI, Warszawa 1997, s. 109.

nu i jego strukturę, a związki funkcjonalne między tymi podmiotami tworzą bogatą sieć powiązań społeczno-gospodarczych.

Skuteczna polityka regionalna wymaga spełnienia drugiego warunku (obok pełnego upodmiotowienia regionów oraz utworzenia dobrej sieci współpracy między wszystkimi instytucjami działającymi na rzecz polityki regionalnej), jakim jest wyposażenie podmiotów polityki regionalnej w niezbędny zestaw narzędzi jej realizacji, do których należą: ukształtowany i stabilny system programowania rozwoju regionalnego oraz system instrumentów oddziaływania pośredniego (głównie ekonomicznego), zapewniający pełne urzeczywistnienie zamierzonych celów[35]. Ukształtowany zasób instrumentów powinien być przede wszystkim skuteczny, niesprzeczny z ustawowymi uregulowaniami w skali kraju oraz powinien umożliwiać działania w zróżnicowanych jednostkach terytorialnych[36].

Odpowiednio dobrana instrumentacja, która jest warunkiem prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego, w krajach Europy Zachodniej została niezwykle rozbudowana[37]. Wśród instrumentów polityki regionalnej szczególną rolę odrywać powinno planowanie regionalne[38]. System planowania regionalnego obejmuje dwa podsystemy:

1. Podsystem programowania i planowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, określający cele, priorytety i kierunki rozwoju, znajdujące odzwierciedlenie w szeregu dokumentach, tj.: strategie rozwoju województw, regionalne strategie innowacji, regionalne programy operacyjne itp.;
2. Podsystem planowania przestrzennego, którego przedmiotem jest przestrzeń, obszar regionu, a celem – racjonalne gospodarowanie przestrzenią, użytkowanie terenów i rozmieszczanie obiektów, urządzeń, elementów infrastruktury zapewniających ład przestrzenny i funkcjonalny, formą zaś – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i Plany Zagospodarowania Przestrzennego Województw.

Każdy z wymienionych podsystemów planowania regionalnego regulowany jest właściwym dla nich zestawem ustaw i innych regulacji prawnych. Obydwa podsystemy są względem siebie autonomiczne, ale równocześnie skorelowane, wzajemnie uwarunkowane i współdziałające w osiąganiu określonych celów polityki regionalnej.

Planowanie społeczno-gospodarcze w Polsce znajduje obecnie wyraz głównie w postaci planowania strategicznego, które jako podstawowy element zarządzania strategicznego jest powszechnie stosowane w różnego rodzaju organizacjach, w tym także instytucjach

---

[35] Z. Mikołajewicz, *Procesy restrukturyzacji przemysłu w regionach*, „Studia i Monografie nr 222", Uniwersytet Opolski, Opole 1995, s. 164; Por. także: B. Winiarski, *Przesłanki, podmioty i instrumenty polityki regionalnej w gospodarce rynkowej,* w: B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992, s. 9.

[36] Por. S. Bagdziński, J. Konkel, *Instrumenty promowania i wspierania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości*, w: W. Maik (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 177, Warszawa 1997, s. 22.

[37] Świadczą o tym np. regularne publikacje, co dwa lata zlecane przez Unię Europejską wydawnictwu Uniwersytetu Strathclyde w Glasgow, pt: „European Regional Incentives", zawierające wykaz stosowanych przez politykę regionalną bodźców i narzędzi. Por. I. Pietrzyk, *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: R. Broszkiewicz i inni (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996, s. 178–179.

[38] Planowanie i programowanie regionalne zawsze miało ważną rangę merytoryczną, jednak w okresie transformacji rynkowej i integracji z Unią Europejską waga tego zagadnienia stała się jeszcze większa. Por. J. Kołodziejski, A. Pyszkowski, J. Szlachta, *Kształtowanie rozwoju regionalnego w warunkach transformacji systemowej Polski,* w: J. Szlachta (red.), *Kształtowanie rozwoju regionalnego i osadniczego w warunkach transformacji systemowej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 173, Warszawa 1996, s. 23.

realizujących politykę regionalną. Strategia jest narzędziem zarządzania rozwojem regionalnym lub lokalnym, wyznacza priorytety rozwojowe oraz ciąg kroków, których wykonanie zapewnia osiągnięcie celów[39]. Strategia stanowi podstawę urzeczywistnienia zamierzeń polityki regionalnej w trzech płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej i ekologicznej. W 2000 roku nowo powstałe województwa opracowały swoje strategie rozwoju, które stały się najważniejszymi dokumentami wskazującymi kierunek rozwoju regionu. W tym samym roku uchwalona ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[40] wprowadziła nowe instrumenty w postaci: Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz kontraktu wojewódzkiego. Po pierwszych dwóch i pół roku obecności w UE (2004–2006), kiedy Polska weszła w realizację założeń rozwojowych unijnej polityki spójności na przygotowanych przez Unię warunkach, okres 2007–2013 dał szansę na opracowanie własnych planów rozwoju. Działania te przyczyniły się do stworzenia ram systemowych myślenia o strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. Pierwszym krokiem było zniwelowanie nadmiernej liczby dokumentów strategicznych poprzez przyjęcie w 2006 roku jednolitej Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, a następnie w 2009 r. planu uporządkowania strategii rozwoju[41].

Zręby systemu strategicznego planowania opierają się na serii dokumentów (schemat 2), którymi są:

- Długookresowa strategia rozwoju kraju – określająca główne trendy, wyzwania oraz koncepcje rozwoju kraju w perspektywie roku 2030;
- Średniookresowa strategia rozwoju kraju – określająca cele do roku 2020;
- Dziewięć strategii zintegrowanych (w tym Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego);
- Strategie gmin, powiatów i województw – czyli planowanie na szczeblu samorządowym.

Dokumenty te skoordynowane muszą być także z *Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz *Planem przestrzennego zagospodarowania kraju*[42].

Ważne miejsce w planowaniu regionalnym zajmuje planowanie przestrzenne. Ma ono w Polsce bogate tradycje[43]. Planowanie przestrzenne można określić jako całokształt działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa. Jest to działalność polegająca na optymalnym wykorzystaniu naturalnych i nabytych cech obszarów i racjonalnym rozmieszczeniu w przestrzeni sił wytwórczych, osadnictwa i urządzeń usługowych[44].

---

[39] A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Zeszyt 734, Wrocław 1993, s. 30.

[40] Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U., nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

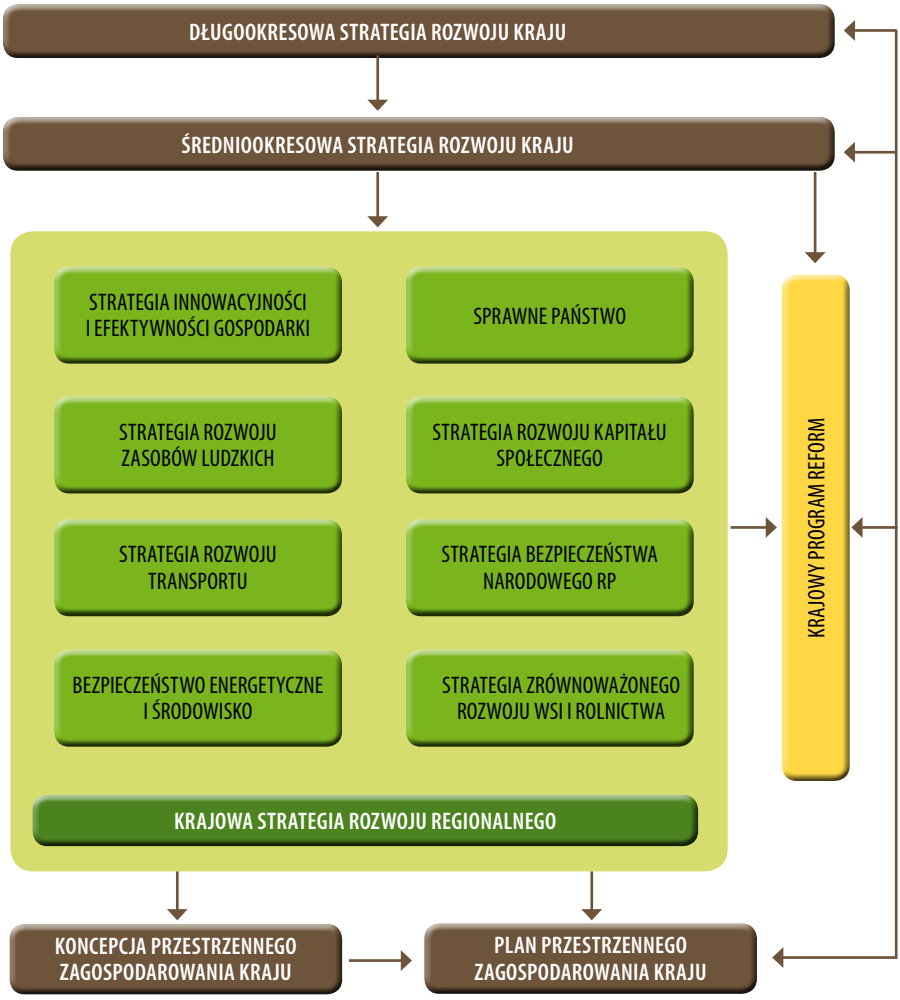
[41] *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 7–8.

[42] Tamże, s. 8–9.

[43] Planowanie regionalne funkcjonowało w Polsce już w okresie międzywojennym w oparciu o Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 roku i ustawę sejmową z 1936 roku. Po roku 1990 podstawą prawną planowania regionalnego w Polsce była Ustawa z 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym. Dokument ten został zastąpiony Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 roku (przyjętą w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych). Obecnie pojęcie planowania regionalnego wykracza poza sferę właściwą dla planowania przestrzennego, w tym także – poza sferę wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, częściowo tylko „nakładając" się na tę sferę. Por. szerzej: J. Kołodziejski, A. Pyszkowski, J. Szlachta, dz. cyt., s. 24–29.

[44] R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 1993, s. 7.

Schemat 2. Dokumenty strategiczne w Polsce



Źródło: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 9.

Podstawowym warunkiem realizacji polityki regionalnej, który umożliwia w głównej mierze uruchomienie wyżej wymienionych narzędzi, jest wyposażenie podmiotów realizujących tę politykę (głównie jednostek samorządu terytorialnego) w narzędzia ekonomiczno-finansowe. Istotnym aspektem realizacji polityki regionalnej jest więc uruchomienie przez jednostki samorządu terytorialnego instrumentów ekonomicznych. Wśród nich można wymienić:

- politykę podatkową (wprowadzenie zróżnicowania w podatkach i opłatach),
- regionalną promocję gospodarczą,
- system kredytów i pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw,

– współdziałanie w tworzeniu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jednym z celów strategicznych polityki regionalnej w Polsce w latach 2010–2020 ma być tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (cel 3 KSRR)[45]. Realizacja skutecznej i efektywnej polityki regionalnej jest w dużym stopniu uzależniona od jakości uregulowań prawnych oraz od sposobu funkcjonowania jej systemu instytucjonalnego[46].

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego opisuje szczegółowo podmioty zaangażowane w jej realizację, stwierdzając, że obok ministerstwa właściwego ds. polityki regionalnej kluczowymi aktorami polityki regionalnej są Zarząd Województwa oraz Marszałek, jako reprezentanci samorządu województwa. Samorząd województwa pełni podstawową rolę w procesie programowania i zarządzania, jak i koordynowania działań rozwojowych na poziomie regionalnym[47].

Do najważniejszych zadań samorządu województwa zalicza się[48]:

- programowanie i zarządzanie procesami rozwoju na poziomie regionalnym,
- budowanie sieci współpracy na szczeblu regionalnym,
- koordynowanie działań rozwojowych realizowanych na terenie województwa,
- czuwanie nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa.

Realizując zadanie dot. czuwania nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej na terenie województwa, samorządy województw analizować powinny trendy i sytuację w zakresie rozwoju regionalnego i przestrzennego na poziomie regionalnym oraz powinny tworzyć i wykorzystywać odpowiednie mechanizmy monitoringu i ewaluacji, poprzez[49]:

- budowę systemów informacji przestrzennej i regionalnej,
- budowę i nadzór nad regionalnymi obserwatoriami polityk publicznych, w tym polityki regionalnej,
- monitorowanie i ocena postępów w realizacji priorytetów rozwojowych określonych na poziomie regionalnym, m.in. w strategiach rozwoju województw,
- monitorowanie postępu realizacji przedsięwzięć priorytetowych uzgodnionych w procesie negocjacji kontraktu terytorialnego wdrażanych na terenie województwa,
- opracowywanie co trzy lata raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym danego województwa,
- uczestniczenie w budowie jednolitego systemu wskaźników w formie elektronicznej bazy danych statystycznych,
- analizowanie i ocenę trafności ogólnych kierunków interwencji wyznaczonych na etapie programowania,
- przygotowywanie analiz społeczno-gospodarczych i przestrzennych, ocen oraz scenariuszy rozwoju na poziomie regionu,

---

[45] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020...*, dz. cyt., s. 89, 136.
[46] Tamże, s. 136.
[47] Tamże, s. 167.
[48] Tamże, s. 167–170.
[49] Tamże, s. 169–170.

- wypracowywanie rekomendacji do zmian przyjętej polityki, w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych, w tym w oparciu o analizy powiązań i wpływu strategii i programów UE na strategie i programy opracowywane na poziomie regionalnym,
- ewaluację realizowanych programów i strategii.

System monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej ma być zintegrowanym systemem umożliwiającym analizę wszystkich procesów w układzie terytorialnym, tworzonym we współpracy z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, którego główne elementy instytucjonalne stanowić ma system obserwatoriów rozwoju oraz jednostki ewaluacyjne na poziomie krajowym i regionalnym[50].

Ważne miejsce w systemie instrumentów wykorzystywanych w polityce regionalnej pełnić powinny więc monitoring i ewaluacja. Elementy te decydują o trafności, efektywności, skuteczności, użyteczności i trwałości działań[51].

Pojęcia: monitoring, kontrola, audyt i ewaluacja są często mylone. Prowadzi się wiele działań wyjaśniających istotę i treści tych procesów, jak również ich stosowanie w polskiej polityce regionalnej[52]. Podstawowa różnica między nimi dotyczy głównie przedmiotu zainteresowań. Monitoring, podobnie jak kontrola i audyt, koncentruje się na zaangażowanym wkładzie oraz dostarczonym produkcie – czyli materialnym efekcie interwencji publicznej. Z kolei ewaluacja główny nacisk kładzie na efekt programu lub projektu. Ewaluację odróżnić należy od audytu – jako sposobu sprawdzania poprawności realizacji procedur, monitoringu – jako metodyki rejestracji danych, ale także od znanych i praktykowanych często ekspertyz, analiz, diagnoz i prognoz. Działania te mogą wiązać się z procesem ewaluacji, ale nie można ich utożsamiać. Badania ewaluacyjne są niezbędnym elementem zarządzania strategicznego jako proces ciągły funkcjonujący permanentnie, na każdym poziomie implementacji strategii rozwoju[53].

W warunkach gospodarki centralnie planowanej nie było warunków dla wykorzystania doświadczeń krajów gospodarki rynkowej w zakresie stosowania różnych technik umożliwiających poprawę jakości wykorzystania środków publicznych. Dotyczy to m.in. monitoringu w ujęciu rzeczowym i finansowym oraz ewaluacji. Rozwój historyczny Europy Środkowej spowodował, że Polska do końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie miała szansy na rozwinięcie działalności ewaluacyjnej dotyczącej środków publicznych. Pomimo podjęcia w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych transformacji ustrojowej w kierunku gospodarki rynkowej, brak było poważniejszych wysiłków w celu wdrożenia nowoczesnej ewaluacji. 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[54]. W okresie 2004–2006 ewaluacje były

---

[50] Tamże, s. 187.

[51] Por. *The New Programming Period 2007–2013. Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators. Working Document No. 2*, European Commission, August 2006, s. 7, 24–25.

[52] Por. T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002, s. 27–30.

[53] *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 35.

[54] J. Szlachta, *Ewaluacja ex ante funduszy strukturalnych w Polsce – rys historyczny,* w: *Ewaluacja ex ante – podsumowanie doświadczeń administracji polskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 10.

jednak w przeważającej większości realizowane przez i na zlecenie władz centralnych (Instytucji Zarządzających).

W kolejnych latach odchodzić się będzie od ewaluacji prowadzonych w kontekście jednego programu operacyjnego. Ewaluacje bowiem powinny pozwalać na ocenę całokształtu interwencji, nie tylko ze środków UE, ale także środków krajowych, na cały proces rozwoju regionalnego.

Podsumowanie

Celem strategicznym polityki regionalnej jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności regionów oraz ich spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej. Zasadniczym wyzwaniem polityki regionalnej Polski jest doprowadzenie do stanu swoistej symbiozy konkurencyjności oraz spójności regionów. Polityka regionalna odgrywa istotną rolę w procesach gospodarowania na obszarze Unii Europejskiej.

W Polsce po 1989 roku miał miejsce wyraźny regres polityki regionalnej, czego wyrazem była likwidacja instytucji realizujących tę politykę, zaprzestanie opracowań planistycznych dotyczących rozwoju regionalnego, opóźnienie prac nad wprowadzaniem nowych regulacji prawnych oraz przeznaczanie nikłych środków finansowych na politykę regionalną. Dopiero w drugiej połowie lat 90. rozpoczął się powolny proces restytucji polityki regionalnej. Powołano instytucje i zespoły badawcze, komisje rządowe i inne, aż do utworzenia samodzielnego resortu – ministerstwa ds. rozwoju regionalnego. Wraz z tym procesem podejmowano różne działania w zakresie programowania rozwoju regionalnego. Przygotowywano opracowania dotyczące polityki regionalnej w aspekcie wzrostu gospodarczego, a także zagospodarowania przestrzennego. Kolejnym bardzo ważnym impulsem dla reaktywowania i rozwoju polityki regionalnej była akcesja Polski do Unii Europejskiej i proces przygotowania się do tego wydarzenia – m.in. w postaci opracowania szeregu dokumentów planistycznych. Równocześnie wprowadzono różne akty prawne regulujące proces planowania i wdrażania polityki regionalnej. Jednak główną przeszkodą w realizacji polityki regionalnej były, i nadal są, niewystarczające środki finansowe, którymi powinny samodzielnie dysponować podmioty odpowiedzialne za realizację tej polityki. Czynnikiem przełamującym tę barierę są środki pomocowe UE, chociaż większość z nich jeszcze nadal pozostaje w gestii władz centralnych.

Unia Europejska przywiązuje coraz większą wagę do polityki regionalnej, o czym świadczy m.in. wzrost jej udziału w ogólnym budżecie Wspólnoty. Środki pomocowe Unii Europejskiej wywierają znaczący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Są również szansą na rozwój wielu obszarów, co sprawia, że Unia staje się ważnym podmiotem wpływającym aktywnie na procesy rozwoju regionalnego i ograniczanie nadmiernych zróżnicowań przestrzennych (regionalnych).

Aby polityka regionalna była w pełni skuteczna, powinna być właściwie zinstytucjonalizowana oraz dysponować odpowiednimi instrumentami, w tym instrumentami planistycznymi, finansowymi i prawnymi. Konieczne jest podnoszenie zdolności województw do przygotowania i realizacji własnych strategii, regionalnych programów operacyjnych i zadań wynikających z polityki regionalnej państwa. Jednym z warunków osiągnięcia takich zdolności jest prowadzenie i wykorzystywanie ewaluacji, czyli planowanie przyszłości regionu w oparciu o dowody, wyniki. Nieodzowne jest opracowywanie wysokiej jakości

dokumentów planistycznych i projektów inwestycyjnych, a także posiadanie dobrze działającego systemu zarządzania, w tym przede wszystkim monitoringu, kontroli i systemu ewaluacji wykorzystania krajowych środków publicznych oraz pomocy finansowej Unii Europejskiej.

Instytucje realizujące politykę regionalną powinny zapewnić efektywne planowanie i programowanie, a następnie wdrożenie sprawnej ewaluacji prowadzonej polityki.

Bibliografia

Baczewski G., *Konsekwencje ubożenia społeczeństwa polskiego w sferze rozwoju regionalnego*. w: Klasik A. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 208, Warszawa 2003.

Bagdziński S., Konkel J., *Instrumenty promowania i wspierania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości*, w: Maik W. (red.), *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 177, Warszawa 1997.

Broszkiewicz R., *Pole i zakres strategii rozwoju jednostek terytorialnych poziomu regionalnego i lokalnego w Polsce.* w: Z. Mikołajewicz, (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.

Domański R., *Gospodarka przestrzenna,* PWN, Warszawa 1993.

Fajferek A., *Polityka regionalna*. w: Fajferek A., (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.

Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* PWN, Warszawa 2003.

Gruchman B., Wojtasiewicz L., *Polityka regionalna w świetle reform ustrojowych Polski (podmioty, zadania, narzędzia, środki)*, w: *Rada do spraw reform ustrojowych Państwa,* Biuletyn nr 4, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1998.

Gonciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności – aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.

Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski,* Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 185, Warszawa 1998.

Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, tom CVI, Warszawa 1997.

Kot J., *Polityka regionalna w Polsce w latach 1990–2003*. w: D. Stawasz, (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

Kaleta J., *Jak wyjść z kryzysu?*, Poltext, Warszawa 1994.

Kołodziejski J., Pyszkowski A., Szlachta J., *Kształtowanie rozwoju regionalnego w warunkach transformacji systemowej Polski,* w: Szlachta J. (red.), *Kształtowanie rozwoju regionalnego i osadniczego w warunkach transformacji systemowej*, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 173, Warszawa 1996.

Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002.

Klamut M. (red), *Konkurencyjność regionów*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999.

Klasik A., *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce,* Zeszyt 734, Wrocław 1993.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Warszawa, 13.07.2010.

Krupski R. (red.), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody,* Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2001.

Lisowska M., *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce,* Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.

Madej T., *Rola polityki regionalnej w procesie przemian i rozwoju polskiej gospodarki,* w: Mikołajewicz Z. (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.

Madej T., *Regionalne funkcje rozwoju (z uwzględnieniem regionu szczecińskiego*), w: *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską,* Walkowska Wydawnictwo, Szczecin 1999.

Mikołajewicz Z., *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju regionu opolskiego*, w: *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, tom CVI, Warszawa 1997.

Mikołajewicz Z., *Procesy restrukturyzacji przemysłu w regionach*, „Studia i Monografie nr 222", Uniwersytet Opolski, Opole 1995.

Nogalski B., Rybicki J., Gacek-Bielec J., *Modele analizy portfelowej. Teoria i praktyka,* Wydawnictwo Ceris, Bydgoszcz 1996.

Pietrzyk I., *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: Broszkiewicz R. i inni (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996.

Paczkowski A., *Znaczenie polityki regionalnej w systemie gospodarki rynkowej,* w: *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Szczecin 1999.

Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: Broszkiewicz R. i inni (red.), *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1996.

Szlachta J., *Regionalny wymiar konkurencyjności gospodarki,* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", Zeszyt 3, Poznań 1996.

Szlachta J., *Ewaluacja ex ante funduszy strukturalnych w Polsce – rys historyczny.* W: *Ewaluacja ex ante – podsumowanie doświadczeń administracji polskiej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Szymla Z. (red.), *Konkurencyjność miast i regionów.* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2001.

The New Programming Period 2007–2013. Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators. Working Document No. 2, European Commission, August 2006.

Winiarski B. (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1992.

Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWN, Warszawa 1976.

Winiarski B., *Przesłanki, podmioty i instrumenty polityki regionalnej w gospodarce rynkowej*, w: B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław – Warszawa – Kraków 1992.

Zasady polityki regionalnej państwa, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1995.

Karol Olejniczak, Marek W. Kozak

Do czego warto wykorzystywać ewaluacje? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju

Wprowadzenie

Żyjemy w coraz bardziej skomplikowanym, szybko zmieniającym się i coraz bardziej połączonym dziesiątkami sieci świecie, wymagającym coraz bardziej wielopoziomowej aktywizacji zasobów. Wraz z przejściem od gospodarki industrialnej do postindustrialnej, globalnej, opartej na wiedzy i budowaniu społeczeństwa informacyjnego zmieniają się czynniki rozwoju (najbardziej znacząca dotyczy utraty sprawczej roli w rozwoju przez twardą infrastrukturę na rzecz tzw. czynników miękkich). Zmieniają się też kryteria lokalizacyjne inwestorów: liczy się dostępność dużego rynku, wysokokwalifikowanej i elastycznej siły roboczej, zaplecza edukacyjnego i naukowo-badawczego czy specjalistycznej, strategicznej infrastruktury. A to przemawia na korzyść silnie zurbanizowanych obszarów, o zróżnicowanej strukturze gospodarczej ze wszystkimi tego następstwami dla inwestorów własnych i zewnętrznych. Rodzi też potrzebę stworzenia polityki rozwoju, która byłaby zdolna do uruchomienia procesów dyfuzji, transferu efektów rozwojowych do obszarów bardziej peryferyjnych ekonomicznie. O nowych czynnikach i wyzwaniach stojących przed współczesną polską polityką rozwoju obszernie pisano w raporcie Polska 2030[1].

W zglobalizowanym i wysoce konkurencyjnym świecie rozwój miast, regionów, państw jest uzależniony nie tylko od ich własnych wysiłków, ale również od sytuacji nieraz bardzo odległego otoczenia. Aby się rozwijać nie wystarczy tylko mieć pomysł na własne działania i świadomość własnego potencjału, ale trzeba także rozumieć współzależności i relacje, których jesteśmy częścią, obserwować trendy zmian otoczenia i szybko się adaptować. Stawia to nowe wyzwania każdej polityce rozwoju, w tym polityce spójności[2].

---

[1] M. Boni (red.), *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

[2] Por. F. Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Pani Danuty Hübner, Komisarz ds. polityki regionalnej, 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm, 2010; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010; M.W. Kozak, *Polityka spójności jako przedmiot badań ewaluacyjnych*, w: K. Olejniczak, M.W. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 44–59.

Zarówno w konkurencji o rozwój, jak i we współpracy na rzecz rozwoju liczy się więc wiedza i szybkość w adaptacji do zachodzących zmian otoczenia[3]. Postęp technologiczny daje nam olbrzymie zasoby danych i możliwości ich interpretacji, co powoduje, że rosną szanse najlepszych w ich przetwarzaniu i analizie. Racjonalna analiza oparta na takich informacjach i faktach pomaga nam dostrzegać szanse i zagrożenia, identyfikować alternatywy, dokonywać świadomych wyborów i lepiej ukierunkowywać nasze wysiłki.

Ostatni kryzys finansowy pokazał, jak bardzo jesteśmy narażeni na skutki cudzych błędów. Kryzys uświadomił także, jak ważna pozostaje rola państwa i administracji jako gwaranta interesu publicznego[4]. Aby państwo mogło zadbać o interes publiczny, musi jednak mieć wiedzę symetryczną do tej, którą dysponują aktorzy prywatni[5]. Co więcej, musi to być wiedza wolna od mitów, stereotypów, czy błędów interpretacyjnych, stanowiąca mocną podstawę dla interwencji państwa[6].

W tym kontekście coraz częściej pojawia się termin „polityk publicznych opartych na dowodach" (ang. *evidence-based policies*).[7] Jako dowody traktowane są wszelkie analizy wykorzystujące metodykę badań społeczno-ekonomicznych. W tak prowadzonych interwencjach publicznych kluczowy jest element refleksji i adaptacji – a więc krytycznego spojrzenia na plany interwencji, namysłu nad informacjami i danymi pojawiającymi się w trakcie ich wdrażania i wreszcie wyciągania wniosków z efektów bieżących lub wcześniejszych działań[8]. Jednym z podstawowych narzędzi stosowanych do takiej krytycznej refleksji nad jakością i sensem interwencji jest właśnie ewaluacja[9].

Przyjmując taką optykę patrzenia na polityki publiczne, pojawiają się trzy kluczowe pytania:

1. Jak konkretnie działa mechanizm uczenia się[10] w politykach publicznych?
2. Czego dotąd uczyliśmy się w polu polityki rozwoju?
3. Czego warto zacząć się uczyć w kontekście wyzwań europejskich i światowych?

---

[3] Prace laureatki nagrody Nobla w 2009 r. – prof. Elinor Ostrom pokazują, że w tak połączonym świecie motorem rozwoju nie jest wyłącznie, jak chcieliby tradycyjni liberałowie, wyniszczająca konkurencja, ale też harmonijne współdziałanie przy racjonalnym wykorzystywaniu wspólnych zasobów (www.indiana.edu/~workshop). Również w polu zarządzania coraz częściej wskazuje się na naturalną dla psychiki ludzkiej chęć i zdolność nieegoistycznej współpracy; A. Kukliński (red.), *The Knowledge – Based Economy. The European Challenges of the 21st Century*, State Committee for Scientific Research, Republic of Poland, Warsaw 2000; M. Reeves, M. Deimler, *Adaptability: The New Competitive Advantage*, „Harvard Business Review", July–August 2011, s. 135–141; Y. Benkler, *The Unselfish Gene*, „Harvard Business Review", July–August 2011, s. 76–85.

[4] J. Żakowski, *Zawał. Zrozumieć kryzys*, Polityka Spółdzielnia Pracy, Warszawa 2009.

[5] S. Mazur, *Jak uczy się polska administracja publiczna?* – głos w debacie, Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej – debata, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2011.

[6] Do mitów można zaliczyć prawdziwe jeszcze w pierwszej połowie XX stulecia, ale dziś już nieaktualne, twierdzenia o twardej infrastrukturze jako czynniku sprawczym dla inwestycji (por. G. Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", 2(36) 2009, s. 5–27). Jeden z przykładów światowych: Niemcy Wschodnie dzięki nakładom rzędu 2 bilionów euro w ciągu ostatnich 20 lat, dysponują dziś najlepiej rozbudowaną i najnowocześniejszą infrastrukturą techniczną (podziemną i naziemną), a mimo to cierpią z powodu zaskakująco powolnego rozwoju i stosunkowo wysokiego bezrobocia.

[7] Podejście to przenika niemal wszystkie współczesne publikacje Komisji Europejskiej i większości krajów członkowskich. Niemały wpływ na to miał raport przygotowany przez F. Barca, *An agenda for a reformedcohesion policy*…, dz. cyt.

[8] D. Yanow, *Evidence – Based Policy*; w: M. Bevir (red.), *Encyclopedia of Governance*, Thousands Oaks: SAGE Publications 2007, s. 299–301.

[9] K. Olejniczak, *Mechanizm i narzędzia racjonalizacji prorozwojowych działań publicznych*, w: A. Tucholska (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 302–325.

[10] Najbardziej ogólna definicja uczenia się obejmuje elementy procesu pozyskiwania wiedzy, doświadczenia i umiejętności umożliwiających pożądaną (korzystną) zmianę zachowań. Dalej dostosujemy tę definicję do potrzeb analizy uczenia się organizacji publicznych.

W kolejnych częściach niniejszego rozdziału postaramy się odpowiedzieć na te trzy pytania, odnosząc się do kontekstu działań ewaluacyjnych prowadzonych w całej Polsce, jak i w regionie Opolskim.

Jak działa mechanizm uczenia się w politykach publicznych?[11]

Odpowiedź na pytanie o to, w jaki sposób uczą się instytucje prowadzące działania publiczne jest kluczowa dla poprawy jakości tychże działań. Jeśli zrozumiemy mechanizm, to będziemy wiedzieli, jakie elementy i w jaki sposób można poprawić w naszych instytucjach. Zaś poprawiając mechanizm refleksji poprawimy racjonalność działań publicznych. Zasada potwierdzona wynikami światowych badań jest prosta: instytucja, która się lepiej uczy, lepiej i skuteczniej realizuje przypisane jej zadania.

Badania na temat uczenia się organizacji są na świecie prowadzone od lat 80. XX w.[12] Dominuje w nich jednak perspektywa firm prywatnych. Studia poświęcone instytucjom publicznym są rzadkością. W Polsce temat uczenia się instytucji publicznych był wcześniej podejmowany rzadko i tylko w kontekście rozważań konceptualnych[13]. Pilotażowe badania empiryczne rozpoczęto dopiero w 2009 roku[14]. Obecnie, dzięki współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego, wdrażany jest pierwszy w Europie innowacyjny projekt testujący „Ministerstwa Uczące Się" (MUS). Projekt ten integruje w swych założeniach i metodzie doświadczenia światowe, a przez to może być dobrą ilustracją globalnych tendencji i możliwości, jakie kryje w sobie zrozumienie procesu uczenia się instytucji publicznych i – konsekwentnie – wykorzystania ich na potrzeby rozwoju.

Zadania projektu MUS to:
1. Zbadać mechanizmy uczenia się polskich instytucji rządowych,
2. Zidentyfikować czynniki wpływające na skuteczne uczenie się,
3. Stworzyć i przetestować rozwiązania optymalizujące uczenie się polskich instytucji.

Dalsza część niniejszego podrozdziału opiera się na wstępnych analizach i ustaleniach z tego projektu. Wyniki są prezentowane na stronie www.mus.edu.pl.

Uczenie się organizacji możemy zdefiniować jako „proces stopniowej adaptacji, opartej na powiązaniu dotychczasowych działań z ich skutecznością oraz z planowaną przyszłą aktywnością organizacji"[15]. Taka definicja podkreśla cykliczny i kumulatywny charakter

---

[11] W niniejszym podrozdziale przedstawiono wstępne wyniki projektu „Ministerstwa Uczące Się – zestaw narzędzi diangozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach". Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Społecznego. Realizują go trzy instytuty naukowe: EUROREG – Uniwersytet Warszawski (lider projektu), Zakład Nauk Administracji (Uniwersytet Warszawski) oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie). W projekcie uczestniczą cztery polskie ministerstwa: Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Środowiska. Więcej informacji można znaleźć na stronie: www.mus.edu.pl

[12] M. Easterby-Smith, L. Araujo, *Organizational Learning: Current Debates and Opportunities*, w: M. Easterby-Smith, J. Burgoyne, L. Araujo (red.), *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in theory and practice*, Sage Publications, London 1999, s. 1–21; G. Roth, *The Order and Chaos of the Learning Organization*, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*, Sage Publications Inc., Los Angeles, London 2008, s. 475–497; P. Smith, *The Learning Organization turn 15: a retrospective*, „The Learning Organization", 15(6) 2008, s. 441–448.

[13] S. Mazur, *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 51–70; A. Pawluczuk, *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się*, w: A. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008.

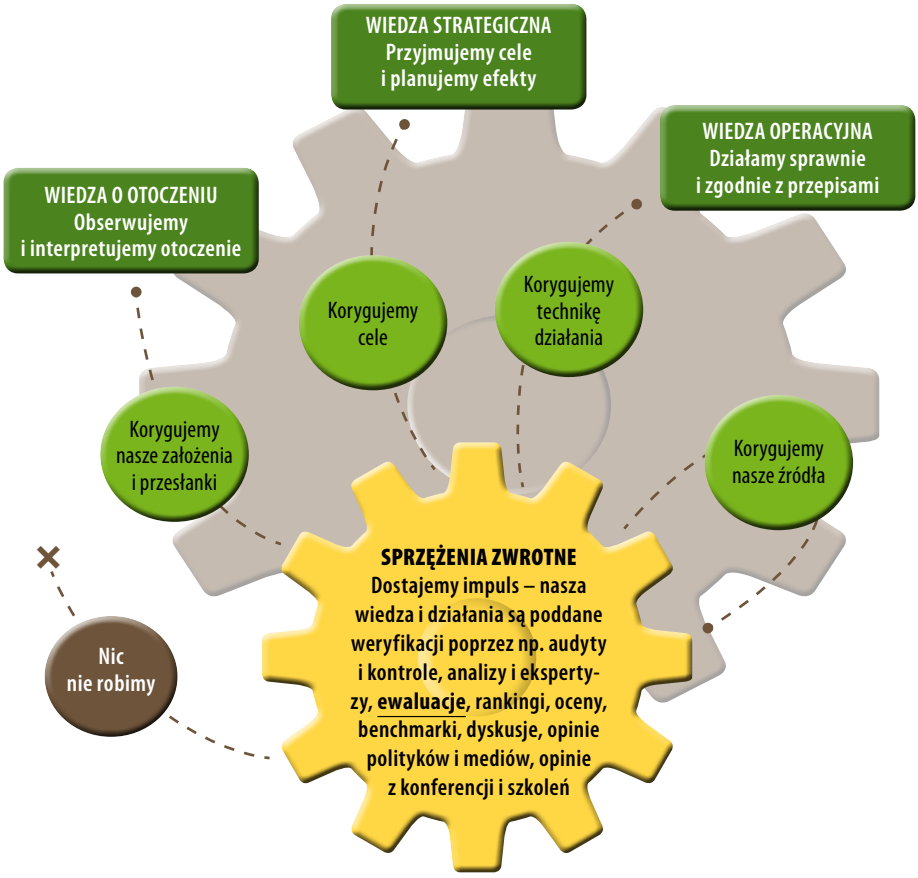
[14] K. Olejniczak, A. Domaradzka, A. Krzewski, B. Ledzion, Ł. Widła-Domaradzki, *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się, Raporty i analizy EUROREG 4/2010*, EUROREG – Uniwersystet Warszawski, Warszawa 2010, www.euroreg.uw.edu.pl

[15] Projekt *Ministerstwa Uczące Się*, MUS, 2011, www.mus.edu.pl

procesu uczenia się. Jest to ciągła obserwacja, eksperymentowanie, wyciąganie wniosków i modyfikowanie działań. Bardziej szczegółowe ujęcie mechanizmu uczenia się instytucji publicznych przedstawiono na rycinie 1.

Na rycinie 1. wyraźnie widać trzy grupy elementów mechanizmu uczenia się. Ich szczegółowe definicje omawiamy poniżej.

Rycina 1. Mechanizm uczenia się organizacji



Źródło: K. Olejniczak, S. Mazur, J. Rok, Ł. Widła-Domaradzki (in press), *Jak uczą się organizacje?*, „Zeszyty Robocze Projektu MUS" nr 1, EUROREG – Uniwersytet Warszawski, Warszawa, www.mus.edu.pl

Grupa pierwsza to zasoby wiedzy (umownie: szare zbiorniki). Dla sprawnego funkcjonowania każdej instytucji publicznej ważne są trzy rodzaje gromadzonej w nich wiedzy. Podsumowujemy je w tabeli 1.

Tabela 1. Definicje rodzajów wiedzy

Termin	Definicja i opis
Wiedza o otoczeniu	**Obserwujemy i interpretujemy otoczenie** Wiedza danego podmiotu o otoczeniu, w którym funkcjonuje, tematyce, którą się zajmuje – wiedza o trendach, własne wyjaśnienia na temat mechanizmów przyczynowych (co jest przyczyną trendu, zdarzenia, etc.) i możliwych kierunków zmian. W skrócie: wiemy (wydaje nam się, że wiemy), co i dlaczego się dzieje wokół nas.
Wiedza strategiczna	**Przyjmujemy cele i oczekiwane efekty** Wiedza o głównych celach stawianych przed daną instytucją, jej roli i oczekiwanych efektach jej działań. W skrócie: wiemy, co mamy zrobić i wiemy, co ma się zmienić dzięki naszym działaniom.
Wiedza operacyjna	**Działamy sprawnie i legalnie** Wiedza techniczna, operacyjna, związana z codziennym wdrażaniem spraw – narzędziami i sposobami działania, procesem i procedurami. W skrócie: wiemy, jak działać sprawnie i zgodnie z procedurami.

Źródło: K. Olejniczak, S. Mazur, J. Rok, Ł. Widła-Domaradzki (in press), *Jak uczą się organizacje?*, „Zeszyty Robocze Projektu MUS" nr 1, EUROREG – Uniwersytet Warszawski, Warszawa, www.mus.edu.pl

Grupa druga elementów mechanizmu uczenia się to sprzężenia zwrotne (żółte koło zębate).

Tabela 2. Definicje sprzężeń zwrotnych

Termin	Definicja i opis
Sprzężenia zwrotne	**Otrzymujemy sygnał o tym, czy nasze działania są właściwe** Wszelkiego rodzaju wydarzenia, oceny i opinie, które weryfikują trafność wiedzy wykorzystywanej przez instytucję i zmuszają do zastanowienia się nad zasadnością dotychczasowych działań instytucji. Mogą to być impulsy zewnętrze – przychodzące z otoczenia instytucji, np.: audyty i kontrole, ewaluacje, ekspertyzy i analizy środowiska naukowego, opinie polityków, opinie prasy. Mogą to być impulsy wewnętrzne (powstające w samej instytucji, np.: komentarze współpracowników, oceny przeprowadzone przez kierownictwo, audyty wewnętrzne, porównania – benchmarki. W skrócie: bodziec zmusza nas do przemyślenia tego, co i jak robimy.

Źródło: K. Olejniczak, S. Mazur, J. Rok, Ł. Widła-Domaradzki (in press), *Jak uczą się organizacje?*, „Zeszyty Robocze Projektu MUS" nr 1, EUROREG – Uniwersytet Warszawski, Warszawa, www.mus.edu.pl

Wreszcie trzecia grupa (pomarańczowe koła) to różne rodzaje reakcji na sprzężenia zwrotne, inaczej mówiąc rodzaje adaptacji. Za literaturą tematu możemy wyróżnić kilka rodzajów reakcji (tabela 3).

Tabela 3. Definicja rodzajów reakcji instytucji w procesie uczenia się

Termin	Definicja i opis
Brak działań	Sprzężenie zwrotne nie wywołało żadnej reakcji w instytucji.
Korekta założeń i przesłanek	**Podwójna pętla uczenia się (ang. Double loop learning – DLL)** Pod wpływem sprzężenia zwrotnego instytucja zmienia założenia i przesłanki, na których opierała daną politykę publiczną, reinterpretuje dane, trendy, stara się wyjaśnić swoje otoczenie i swoją sytuację w nowy sposób. W skrócie: pogłębiamy nasze rozumienie otoczenia, w którym funkcjonujemy.
Korekta celów	**Strategiczna pętla uczenia się (ang. Strategic learning – SL)** Pod wpływem sprzężenia zwrotnego zmieniane są strategiczne cele, kierunki działań. W skrócie: poprawiamy naszą strategię.
Korekta działań	**Pojedyncza pętla uczenia się (ang. Single loop learning – SLL)** Pod wpływem sprzężenia zwrotnego zmieniane są procedury, metody i techniki pracy, sposób wykonywania tych samych działań. W skrócie: doskonalimy procesy i bieżące działania.
Korekta źródeł oceny	**Doskonalenie uczenia się (ang. Deutero-learning – DL)** Pod wpływem sprzężenia zwrotnego podmiot sięga po inne źródła oceny, szuka innych potwierdzeń, źródeł weryfikacji. W skrócie: uczymy się, jak i skąd czerpać dane i informacje, by lepiej się uczyć.

Źródło: C. Argyris, *Learning in Organizations*, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*, Sage Publications, Los Angeles, London 2008, s. 53–67; A. Bennet, D. Bennet, *The Partnership between Organizational Learning and Knowledge Management*, w: C. Holsapple (red.), *Handbook on Knowledge Management 1: Knowledge Matters*, Springer, Heidelberg 2004, s. 439–455.

Jak widzimy, ewaluacja jest jedynie elementem mechanizmu uczenia się, a konkretnie jednym z możliwych rodzajów sprzężenia zwrotnego. Może powodować różne reakcje naszej instytucji. Może prowadzić do głębokich zmian (korekta założeń i przesłanek, korekta celów strategicznych) albo też do drobnych adaptacji codziennych operacji (korekta działań). Jako hipotezę można jednak sformułować twierdzenie, że bez ewaluacji proces uczenia się nie może być pełny.

Trzeba jednak pamiętać, że zmiany w instytucjach zachodzą zwykle stopniowo i nie każdy impuls (np. każdy wynik ewaluacji) od razu wywołuje widoczną zmianę[16]. Uczenie

[16] C.H. Weiss, *Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care?*, „Evaluation Practice" 9(1) 1988, s. 5–19.

się jest procesem kumulatywnym. Fundamentalne zmiany kierunków polityk czy działań instytucji są zwykle wynikiem kumulacji doświadczeń i dowodów. Współczesna literatura z zakresu zarządzania pokazuje, że dużo cenniejsza i bardziej skuteczna od rewolucji jest ciągła ewolucja[17]. Zlecanie kolejnych ewaluacji jest więc elementem żmudnego procesu gromadzenia dowodów aż do momentu, w którym decydenci uznają, że dysponujemy wystarczającymi przesłankami by dokonać korekty.

O tym, że jest to proces często niezwykle skomplikowany i zależny także od przyjętych założeń, wiedzy i doświadczenia badaczy, może świadczyć odmienność punktów widzenia i wniosków na temat efektów jednej z najbardziej złożonych (i ważnych dla Polski) polityk, jaką jest europejska polityka spójności[18]. Jeden z podstawowych wniosków płynących ze wszystkich dostępnych dotąd analiz efektywności i skuteczności działań polityki spójności jest bezpośrednio powiązany z podjętą tu tematyką: warunkiem poprawy sytuacji jest upowszechnienie najwyższej jakości ewaluacji oraz uczynienia jej kluczowym elementem uczenia się administracji publicznej jako zbiorowego zarządcy polityk rozwojowych.

W kolejnej części rozdziału przyjrzymy się zatem, jak ten mechanizm działa w polskiej praktyce polityk publicznych.

Czego się dotąd uczyliśmy w polu polityki rozwoju?

W Polsce działania w polu publicznym rzadko są prowadzone w sposób systematyczny i systemowy, ze strategicznym namysłem i w oparciu o refleksję nad efektami poprzednich, analogicznych działań. Działaniami publicznymi rządzą skrajności – z jednej strony doraźne, spontaniczne i nie zawsze przemyślanie rewolucje, z drugiej inercja, odkładanie zmian. Wskazują na to zarówno analizy rządowe[19] jak i obserwacje publicystów[20].

Wyjątkiem od tej dość smutnej konstatacji jest pole interwencji publicznych współfinansowanych z funduszy europejskich. Filozofia podejścia zadaniowego narzucona wymogami Unii Europejskiej przyjęła się w krajowych instytucjach wdrażających programy unijne. Tak więc mechanizm uczenia się możemy obserwować i badać praktycznie tylko w polu polityki rozwoju koordynowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego[21]. Ewaluacja działań publicznych jest w Polsce fenomenem związanym wyłącznie z programami współfinansowanymi ze środków UE. Próby przenoszenia tych praktyk na działania stricte krajowe są jak na razie rzadkie.

---

[17] J. Bartlett, *Towards Agile Government*, DEMOS, London 2008; K.J. Meier, G.C. Hill, *Bureaucracy in the Twenty-First Century*, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 51–71.

[18] Więcej na ten temat zob. W. Molle, *EuropeanCohesion: Policy*, Routledge, London and New York 2007; G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 12–34; M.W. Kozak, *Rola funduszy Unii Europejskiej w rozwoju regionalnym*, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 188–211; P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.

[19] J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M.Zawicki, *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008; M. Boni (red.), dz. cyt.; *Koncepcja 'GoodGovernance' – refleksje do dyskusji*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

[20] J. Żakowski, *Sieroty Casanovy*, „Polityka", 19 (2653) 2008, s. 12–14.

[21] K. Olejniczak, *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 39–62.

Patrząc więc na to, jedyne jak dotąd, pole praktyk ewaluacyjnych przeanalizujmy, jakiej wiedzy dostarczały nam ewaluacje. Odpowiedź na to pytanie umożliwi nam zidentyfikowanie naszych luk poznawczych, a co za tym idzie – potrzeb informacyjnych, które miałyby zaspokoić przyszłe badania.

W latach 1999–2010 zlecono w Polsce ponad 500 ewaluacji[22]. Liczba ta nie obejmuje ewaluacji pojedynczych projektów. Mimo to jest to osiągnięcie imponujące i w porównaniu do innych krajów UE stawia nas w pozycji lidera ewaluacji funduszy UE[23].

Spójrzmy jednak nie tylko na liczbę, ale i na typy zlecanych ewaluacji, odnosząc je do przedstawionej przez nas typologii wiedzy.

Typ pierwszy to ewaluacje ex ante. Mają one na celu weryfikację przyjętych a priori założeń i logiki planowanego programu, struktury jego celów i sprecyzowanie oczekiwanych efektów oraz wskaźników sukcesu[24]; w założeniu przynoszą wiedzę o otoczeniu i wiedzę strategiczną; wiedza ta ma jednak charakter teoretyczny – jest tak naprawdę zestawem założeń, które dopiero zostaną zweryfikowane przez życie.

Typ drugi obejmuje ewaluacje bieżące, zorientowane na trwające procesy wdrażania, codzienne usprawnienia programów. Większość takich badań przynosi wiedzę stricte operacyjną (jak wdrażać szybciej i płynniej). Nieliczne wyjątki mogą przynosić wiedzę strategiczną. Są to badania prowadzone z reguły w połowie, a najczęściej pod koniec okresu wdrażania danego programu i eksplorujące kwestie pierwszych efektów osiąganych przez dany program lub jego części.

Typ trzeci to ewaluacje ex post – podsumowujące rzeczywiste efekty danej interwencji i wyjaśniające przyczyny jej powodzenia lub niepowodzenia (weryfikujące a posteriori teorię programu). Wiedza dostarczana przez takie badania ma charakter strategiczny – wyjaśnia mechanizmy naszych programów jak i otoczenia, w którym były wdrażane. Jest też wysoce pragmatyczna i empiryczna, bo w odróżnieniu od badań ex ante, badania ex post opierają się na analizie rzeczywistych, zakończonych procesów.

Z punktu widzenia potrzeb procesu uczenia się każdy z tych typów pełni inną rolę, ale dla uczenia strategicznego kluczowego znaczenia nabiera badanie ex post. Jako jedyne bowiem z zasady koncentruje uwagę na efektach i wnioskach dla pożądanych zmian struktury celów, priorytetów i instrumentów, nie zaś na problemach bieżącego wdrażania.

Rycina 2 wyraźnie pokazuje, że w skali kraju wyraźnie dominowały w ostatniej dekadzie ewaluacje bieżące. Badania bieżące, jak już pisaliśmy mogą być ukierunkowane na zdobywanie wiedzy strategicznej. Jednak analiza treści zrealizowanych badań potwierdza, że dotyczyły one wyłącznie kwestii wdrażania (korekty procedur, usprawnienia w przepływie finasowania, naboru i oceny wniosków, etc.), przynosiły więc wiedzę czysto operacyjną, techniczną. Rzeczywista wiedza oparta na empirii (zbadanych efektach programów) zaczyna się pojawiać w systemie dopiero wraz z falą ewaluacji ex post, związanej z zakończeniem procesu wdrażania programów okresu 2000–2006.

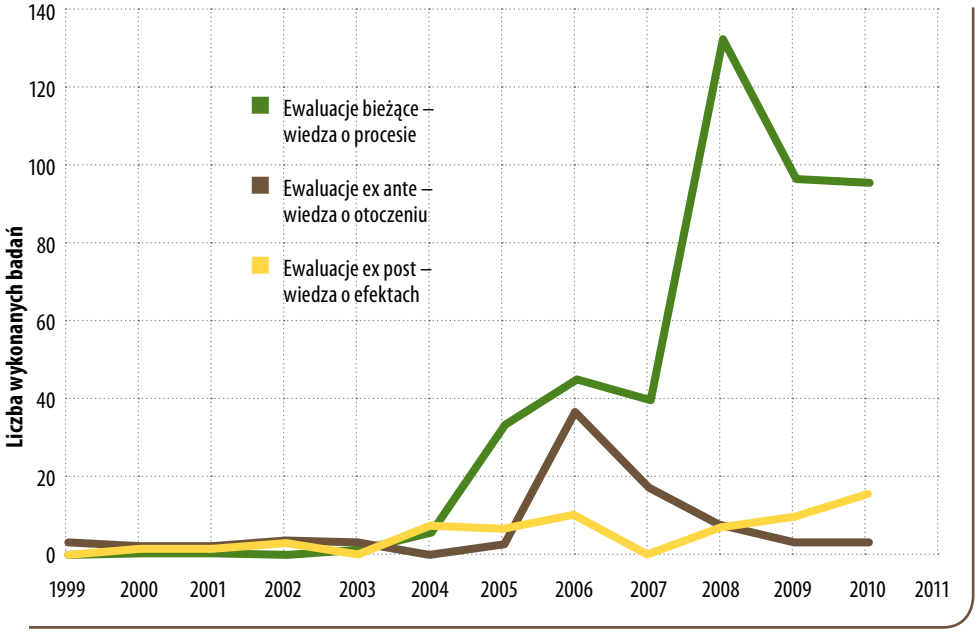
---

[22] Baza badań ewaluacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Krajowej Jednostki Oceny, baza badań PARR i PARP, baza badań ewaluacyjnych UKIE.

[23] K. Olejniczak, P. Strzęboszewski, S. Bienias (red.), dz. cyt.

[24] Umownie, na potrzeby tych rozważań, używać będziemy określenia „teoria programu" jako terminu łączącego wszystkie te elementy.

Rycina 2. Liczba i typy ewaluacji w Polsce



Źródło: K. Olejniczak, opracowanie własne na podstawie bazy MRR.

Badania zawartości tych dynamicznie przyrastających zasobów informacji pokazują, że bogactwo liczby raportów ewaluacyjnych bynajmniej nie przekłada się wprost na bogactwo wiedzy. Raporty są często bezkonkluzywne (koncentrują się na opisywaniu, a nie na wyjaśnianiu problemów), wiarygodność metod, a co za tym idzie wniosków, jest wciąż relatywnie niska[25], zaś sam język komunikowania wyników jest niejasny, wręcz ezoteryczny[26]. Wynika to po części z niskich umiejętności komunikacyjnych i metodycznych wykonawców, a po części z braku umiejętności – po stronie zamawiających – w formułowaniu jasnych, konkretnych pytań[27]. Przyczyn można poszukiwać także w nadal ograniczonych kompetencjach i doświadczeniach wielu wykonawców ewaluacji oraz w niewątpliwie wadliwej na ogół strukturze kryteriów wyboru ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia: dominacja kryterium najniższej ceny wręcz wyklucza otrzymanie najlepszej jakościowo oferty[28].

Przenosząc logikę naszej analizy na poziom regionalny, przyjrzyjmy się teraz sytuacji województwa opolskiego w ostatnich latach.

---

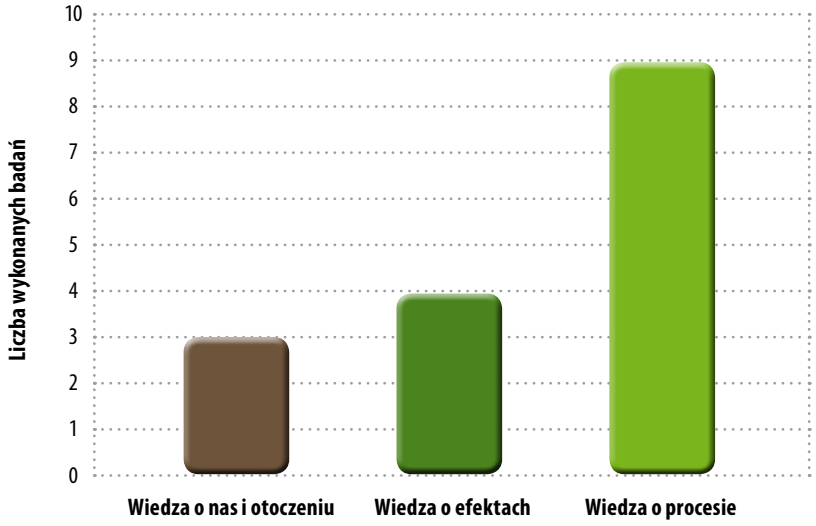
[25] K. Olejniczak, *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych*…, dz. cyt., s. 39–62.

[26] Na przykład badania zespołu językoznawców z Uniwersytetu Wrocławskiego pokazują, że przeciętny raport ewaluacyjny jest zrozumiały dla Polaka o wyższym wykształceniu, z co najmniej rozpoczętym 1 rokiem studiów doktoranckich. T. Piekot, M. Maziarz, *Język ewaluacji. Wyniki badań polskich raportów ewaluacyjnych*, VI Krajowa Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2010.

[27] *Badanie metaewaluacyjne treści dokumentacji przetargowych związanych z wykonaniem badań ewaluacyjnych w latach 2008–2010*, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

[28] A to przekłada się bezpośrednio na wspomnianą niską jakość wielu badań ewaluacyjnych. Analogie do sfery budowy autostrad są uderzające. Jakość kosztuje. Czy stać nas na tanie byle co? W jakiejkolwiek sferze?

Rycina 3. Liczba badań i dostarczone przez nie rodzaje wiedzy w województwie opolskim



Źródło: Lista badań ewaluacyjnych realizowanych od 2008 r. w województwie opolskim, okresowe plany ewaluacji RPO oraz PO KL w województwie opolskim (dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego).

Przedstawiona na rycinie 3 struktura zrealizowanych badań ewaluacyjnych w województwie opolskim nie odbiega na pierwszy rzut oka dalece od struktury krajowej i reprezentuje podobną logikę wynikającą z podobieństwa problemów. Zdecydowanie dominują analizy o charakterze operacyjnym (o procesie), służące zrozumieniu procesu wdrażania programów europejskich w regionie, a przede wszystkim rozpoznaniu głównych problemów w wydatkowaniu środków europejskich i ich przyczyn. A wszystko to głównie na potrzeby usprawniania procesu wydatkowania środków programowych. Nawiasem mówiąc nie bez efektów: w 2011 r. województwo opolskie zostało uhonorowane pierwszym miejscem w ogólnopolskim konkursie w skuteczności wydatkowania środków i stosowną nagrodą finansową z krajowej rezerwy wykonania (54 mln euro)[29].

Pamiętając, że dopiero w 2007 r. powierzono samorządom wojewódzkim odpowiedzialność za planowanie i zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi, zrozumiemy nacisk kładziony na prowadzenie badań ewaluacyjnych zorientowanych na proces[30]. Charakterystyczne są tu zrealizowane w województwie opolskim badania dotyczące kryteriów selekcji

[29] Kryteria przyznania środków odwoływały się wyłącznie do stopnia wydania środków w oparciu o dwa wskaźniki: udział środków „certyfikowanych" i „zakontraktowanych". Żadne inne kryteria nie były ostatecznie uwzględniane, choć pierwotną ideą utworzenia w 2000 r. rezerwy wykonania było nagradzanie za postępy w osiąganiu celów programu, jakość zarządzania oraz postępy w finansowym wdrażaniu (por. słownik na stronie MRR; http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/slownik/Strony/Rezerwa_wykonania.aspx; 23.06.2011). Podkreślić wszakże należy, że regulujący tę kwestię Art. 50 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 pozostawia krajom członkowskim całkowitą swobodę decyzji o ustanowieniu (lub nie) takiej rezerwy oraz o kryteriach jej podziału.

[30] W okresie 2004–2006 tzw. zintegrowany program regionalny (ZPORR) był zarządzany przez MRR, a w regionach, w ramach delegacji, przez urzędy wojewódzkie, które w odróżnieniu od samorządu województwa nie mają ustawowej odpowiedzialności za rozwój województwa. W efekcie władze samorządowe nie mogły zgromadzić doświadczeń w zarządzaniu i od 2007 roku, wobec perspektywy ponoszenia pełnej odpowiedzialności za efekty programu, podejmowały analizy jakości elementów systemu zarządzania z punktu widzenia ewentualnych problemów.

projektów czy też badanie problemów i barier w realizacji działań finansowanych przez ESF. Równolegle gromadzono wiedzę o efektach ZPORR w województwie opolskim, co z natury rzeczy[31] nie mogło posłużyć jako kluczowa pomoc w konstruowaniu programu regionalnego na lata 2007–2013 (ukazało się po zatwierdzeniu RPO 2007–2013). Do wartych podkreślenia zrealizowanych badań należy to dotyczące relacji między efektami jednego z działań ZPORR w województwie opolskim dla realizacji powiązanego logicznie z nim działania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Przede wszystkim jednak na uwagę zasługuje opublikowane badanie efektów realizacji wszystkich programów i inicjatyw polityki spójności okresu 2004–2006 na Opolszczyźnie. Wartością szczególną tego badania jest nowe na gruncie polskim zastosowanie podejścia terytorialnego, spełniające omówione dalej rekomendacje[32]. Raport ten poprzedzony został badaniem w 2006 roku[33]. Proces kumulacji wiedzy i doświadczeń, znajdujący także wsparcie w postaci sformalizowanej refleksji podczas cyklicznych już konferencji ogólnopolskich w Opolu pozwala domniemywać, że stopniowo rosnąć będzie udział badań poświęconych raczej założeniom i efektom niż bieżącym problemom. Świadectwem tego jest też strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego, bogata w analizy i opracowania.

Przykład województwa opolskiego pokazuje nie tylko efekty uniwersalnych w skali kraju czynników wyznaczających dotychczasową strukturę badań ewaluacyjnych, ale też możliwości szerszego, pogłębionego podejścia.

Nasze rozważania o sytuacji na poziomie kraju jak i województwa opolskiego możemy podsumować w kilku punktach. Zacznijmy od tego, że historia ewaluacji w Polsce sięga końca lat 90. XX w. (pierwsze, prowadzone według metodologii europejskiej badania były zlecane przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego), jednakże prawdziwa eksplozja badań nastąpiła dopiero w związku z pracami nad programami poakcesyjnymi. Do nich też odnosić będziemy dalsze uwagi.

Ogólna ocena dotychczasowych prac ewaluacyjnych może być podjęta na dwóch poziomach. Pierwszy z nich odnosi się do sfery gromadzenia wiedzy operacyjnej, użytecznej głównie w procesie bieżącej realizacji programów rozwoju. Drugi dotyczy gromadzenia wiedzy i umiejętności związanych z samą ewaluacją.

Zacznijmy od pierwszej sfery.

Dzięki ewaluacji nasze instytucje zarządzające środkami UE zdobywały głównie wiedzę operacyjną, czyli odpowiadającą na pytanie: jak sprawnie i poprawnie wydać pieniądze? Dostępne dane monitoringu finansowego dowodzą, że nie bez pozytywnego efektu, aczkolwiek użyteczność znacznej części badań ewaluacyjnych, zwłaszcza pochodzących z wczesnego okresu 2004–2006, bywa kwestionowana.

Zdobyta wiedza operacyjna jest często trudno transferowalna, ponieważ odnosi się do konkretnych programów, konkretnego układu procedur i wytycznych. Nie można jej więc

---

[31] Zgodnie z regułami planowania okresu 2007–2013, został on zakończony w większości przypadków w połowie 2007 roku, podczas gdy zakończenie realizacji większości działań okresu 2004–2006, umożliwiające podjęcie badań ex post, nastąpiło w 2008 roku. Wyniki tych analiz nie mogły mieć wpływu na kształt programów rozpoczynanych w 2007 r.

[32] *Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim*, CASE-Doradcy Sp. z o.o., badanie na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2010.

[33] *Wykorzystanie wybranych krajowych i europejskich programów pomocowych wdrażanych w województwie opolskim*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2006, http://umwo.opole.pl/docs/wykorzystanie_wybranych_programow_pomoco9.pdf, 02.2011.

generalizować. Gdy zmieniają się programy i system ich wdrażania (jak to było w przypadku przejścia z perspektywy 2004–2006 do 2007–2013) ta wiedza techniczna jest trudna, a często wręcz nieadekwatna do zastosowania w nowym kontekście. Co gorsza, nakładanie się okresów realizacji programów poprzedniego okresu planowania z przygotowaniem programów następnego okresu (ma to oczywisty związek z zasadą N+2 i N+3) dodatkowo utrudnia, a właściwie uniemożliwia wykorzystanie analiz ex post w pracach planistycznych.

Nasze ewaluacje wciąż niewiele mówią nam o słuszności założeń[34] i przesłanek, które leżą u podstaw programów rozwoju, rzadko weryfikują też cele tych programów zderzając je z rzeczywistymi efektami. Odnosząc to do pola rozwoju regionalnego – badania ewaluacyjne nie odpowiadają na pytanie jakie teorie rozwoju regionalnego sprawdziły się w praktyce danego regionu, czy sektora. Inaczej: nie odnoszą się do podstawowych założeń, czyli paradygmatu rozwoju.

Nasze ewaluacje rzadko pokazują sytuację programów czy pojedynczych interwencji w szerszym kontekście – w układzie regionalnym, europejskim. Zwykle punktem odniesienia i ramami analizy są sztuczne, biurokratyczne ramy wyznaczane przez dany nurt finansowania (czyli np. EFRR analizuje kwestię infrastruktury, ale pomija powiązanie tejże z kapitałem społecznym, gdyż ten jest przedmiotem interwencji EFS).

Bogactwo informacji nie przekłada się wprost na bogactwo wiedzy. Badań jest coraz więcej, ale trudniej jest ogarnąć te źródła. Coraz częstsze są przypadki powielania się informacji, powtórzeń (ale bez spójnej metodyki, a więc bez możliwości porównywania wyników z różnych badań). Co więcej raporty są coraz bardziej szczegółowe, jednak często pozbawione jasnych konkluzji, pisane mało komunikatywnym językiem. W praktyce okazują się mało interesujące i mało użyteczne dla odbiorców spoza wąskiego grona menedżerów programów[35]. Przyznajmy jednak, że możemy mówić o postępującym procesie gromadzenia istotnego zasobu informacji usprawniającej zarządzanie programami rozwoju.

Przejdźmy do drugiej sfery podsumowań, obejmującej system ewaluacji i jego jakość. Przynajmniej część krytycznych uwag dotyczących zgromadzonej wiedzy o realizacji programów rozwojowych wynika z charakterystyki mimo wszystko dość młodej ewaluacji w Polsce. Dodajmy, że z perspektywy czasu także MRR dość realistycznie ocenia jakość wcześniejszych ewaluacji[36]. Szczególnie okres 2004–2006 obfitował w badania o dyskusyjnej jakości i użyteczności. Wydaje się, że wobec początkowego braku polityki ewaluacyjnej, ogromu potrzeb płynących z zagrożeń skutkami niskiej jakości systemu wdrażania oraz ewidentnego niedoboru osób i firm dysponujących wiedzą ekspercką z zakresu ewaluacji, zjawisko to było nieuniknione. Można się chwalić realizacją przeszło 500 badań ewaluacyjnych w skali kraju, jednak znacznie ważniejsze wydają się zmiany jakościowe: stworzenie systemu ewaluacji oraz poprawa jakości systemu badań (od umiejętności poprawnego formułowania pytań badawczych, po wnioskowanie). Na szczególną uwagę zasługuje także uruchomienie pod auspicjami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Akademii Ewaluacji oraz coraz częściej

---

[34] Na przykład o tym, jakie czynniki mają wpływ na rozwój kraju, o metodyce diagnozy, kryteriach doboru instrumentów do określonych celów etc.

[35] *Miejsce ewaluacji w dyskursie medialnym – debata z udziałem dziennikarzy, urzędników i środowiska akademickiego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, VI Krajowa Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2010.

[36] S. Bienias, T. Gapski, J. Jąkalski, I. Lewandowska, M. Mackiewicz, E. Opałka, P. Strzęboszewski, *Evaluation in Poland: Brief overview of evaluation process of EU Cohesion Policy funds*, Ministry of Regional Development, w: *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, Ministry of Regional Development, Warsaw 2009, s. 140–189.

występujące działania na rzecz rozwoju kultury ewaluacyjnej prowadzone przez inne instytucje, na przykład: sekcję ewaluacji w PARP, regionalne jednostki ewaluacyjne (w tym jednostkę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego).

Podsumowując, dotychczasowe badania ewaluacyjne pomagały naszym instytucjom w korygowaniu techniki działania. Dzięki nim, jak i bieżącym dyskusjom w grupach monitoringowych programów, nauczyliśmy się, jak sprawnie wydawać środki. Nie wiemy jednak do końca, jakie są efekty naszych działań. Nie wiemy, które z naszych działań są produktywne (tworzą podstawy do trwałego rozwoju), które są bezproduktywne, a które mogą przynieść wręcz niepożądane efekty (utrwalając przestarzałe, nieefektywne układy strukturalne, osłabiając konkurencję, demoralizując zasoby ludzkie darmowym wsparciem finansowym). Powoli gubimy się też w natłoku informacji, z których często nie potrafimy budować użytecznej wiedzy. Mimo utrwalonego przekonania o postępującym doskonaleniu systemu zarządzania działaniami rozwojowymi, musimy też pamiętać, że ewaluacja obejmuje jedynie działania polityki spójności, stanowiącej ważny, ale tylko fragment przedsięwzięć finansowanych przez budżety unijny i krajowy.

Przykład opolski wskazuje, że nawet przy ograniczonych środkach, możliwe jest bardziej ambitne podejście.

Czego warto zacząć się uczyć z ewaluacji?

Wychodząc od spostrzeżeń przedstawionych w poprzednim podrozdziale, zadajemy sobie pytanie, czy obecny stan rzeczy w polu krajowej ewaluacji (prymat wiedzy operacyjnej nad strategiczną i wiedzą kontekstową) możemy uznać za zadowalający czy też przeciwnie, powinien on nas zmuszać do pogłębionej refleksji nad potrzebą zmian?

Aby to właściwie ocenić, warto osadzić nasze rozważania w szerszym kontekście trendów, zmian i zjawisk polityczno-społecznych zachodzących w Unii Europejskiej. Oto kilka naszych obserwacji.

Zacznijmy od tego, że Polska, podobnie jak większość państw na podobnym etapie rozwoju, znajduje się na etapie przejścia od gospodarki przemysłowej do poprzemysłowej, opartej na wiedzy. Jedną z wielu cech charakteryzujących to przejście jest zmiana czynników rozwoju i lokalizacji inwestycji. Miejsce czynników starych zajmują nowe, upowszechniane tym szybciej, że funkcjonujemy w gospodarce globalnej. Wiedza lokalna, wiedza tradycyjna już nie wystarcza, by osiągnąć sukces w konkurowaniu z innymi. Niesie to ze sobą rozmaite wnioski dla myślenia o rozwoju.

Po pierwsze, co już sygnalizowaliśmy we wstępie, język współczesnego państwa to filozofia relacji – aby być skutecznym trzeba rozumieć powiązania, umieć przewidywać zdarzenia, wyprzedzać, a nie tylko reagować[37]. Zdolność do takiego myślenia i działania wymaga umiejętności refleksji i ciągłego zasilania wiedzą o zmianach otoczenia oraz wiedzą o efektach działań.

Po drugie, standardem współczesnego, rozwiniętego świata jest myślenie parametryczne. Według tej konwencji coraz częściej będą się toczyć debaty publiczne[38]. W Polsce, trend ten

[37] J. Hausner, H. Izdebski, M. Kulesza, *Debata nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania*, Konferencja: Sprawne Państwo – Czy Polskę stać na sprawne państwo? Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011.

[38] S. Mazur, *Jak uczy się polska administracja publiczna?...*, dz. cyt.

nie jest jeszcze widoczny, ale w rozwiniętych demokracjach (głównie anglosaskich) widać już bardzo wyraźnie tę formułę debat publicznych (opartych na faktach, liczbach i analizie możliwych alternatywach rozwiązań). Formuła ta jest też w rosnącym stopniu stosowana w dokumentach, negocjacjach i debatach na forum europejskim. Tak więc, aby uczestniczyć z powodzeniem w tych debatach, musimy przyjąć tę konwencję rozmowy i sięgać po fakty i dowody, nie zaś stereotypowe, odziedziczone z poprzedniej epoki wyobrażenia i mity.

Po trzecie, zmianę myślenia o ewaluacji i wykorzystaniu jej w procesie doskonalenia polityk publicznych widać wyraźnie w dokumentach Komisji Europejskiej. Kierunek dyskusji na temat filozofii Rozporządzeń Funduszy Europejskich jest jasny. Komisja w kolejnym okresie programowania chce położyć nacisk na zrozumienie, jakie efekty przynoszą konkretne interwencje, dlaczego, dla kogo i w jakim kontekście działają lub nie działają poszczególne typy projektów. Ewaluacje efektów oparte na teorii programów (tzw. *theory-driven evaluations*) mają być głównym narzędziem tej reformy[39].

Czwarte spostrzeżenie jest wysoce pragmatyczne. Gdy w miarę wzrostu dochodu narodowego strumień finansowania z UE zacznie wysychać, zmniejszą się nasze „dodatkowe" środki prorozwojowe. Trzeba będzie z jeszcze większym namysłem decydować i wybierać, co wspierać, a co przestać finansować. Aby dokonać optymalnego wyboru będziemy potrzebować wiedzy o tym, jakie czynniki powodują rozwój i przynoszą oczekiwane efekty, jakie zaś nie przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu, a co za tym idzie jakości życia. Ta ostatnia sytuacja zawsze powinna być kwalifikowana jako strata, bowiem nawet, gdy wydaje się, że efekt jest neutralny, w istocie uwzględnienie kosztów tzw. utraconych szans musi doprowadzić do wniosku, że efektem jest strata.

Po piąte wreszcie, uznając, że – mimo wskazywanych wcześniej słabości – ewaluacja jest potencjalnie potężnym narzędziem dostarczania informacji koniecznej dla budowania nowoczesnej polityki (strategii) rozwoju, powinniśmy – podobnie jak to jest w lepiej rozwiniętych krajach – poszerzyć jej zasięg na inne polityki i obszary działań niż tylko europejska polityka spójności. Inne postępowanie byłoby najzupełniej nielogiczne i szkodliwe.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki jasnym się staje, że nasze obecne zasoby wiedzy i cały mechanizm uczenia się skoncentrowany przede wszystkim (początkowo nawet wyłącznie) na kwestiach operacyjnych jest nieodpowiedni do wyzwań stojących przed naszym krajem, instytucjami i politykami rozwoju, i wymaga zmian.

Przede wszystkim, żyjąc w gospodarce coraz bardziej opartej o wiedzę, musimy odpowiednio przeorientować nasz mechanizm uczenia się, wykorzystującego także metody ewaluacji. W praktyce oznacza to, że nasze wysiłki analityczno-badawcze w polu polityk publicznych powinny koncentrować się na poszukiwaniach odpowiedzi na następujące kwestie:

- Kwestie budujące naszą wiedzę o otoczeniu: jakie są trendy zmian wokół nas? Jakie zmiany zachodzą w świecie, jakie są tendencje i kierunki rozwoju współczesnych gospodarek i układów przestrzennych? Co z tego wynika dla nas (jak je interpretować)?
- Kwestie budujące wiedzę o nas w kontekście naszego otoczenia: na jakich założeniach opierają się nasze dotychczasowe działania publiczne? Czy jesteśmy świadomi tych założeń? Czy przesłanki naszych decyzji i wyborów rozwojowych są słuszne w świetle naszej aktualnej wiedzy o otoczeniu?

---

[39] *Concepts and Ideas Monitoring and Evaluation in the practice of European Cohesion Policy 2014+ – European Regional Development Fund and Cohesion Fund*, DG Regio, European Commission, Brussels 2011.

- Kwestie budujące naszą wiedzę strategiczną: jakie są determinanty współczesnego rozwoju? Jakie impulsy i interwencje działają prorozwojowo? W jakich warunkach i jakim kontekście? Jakie strategie, działania są optymalne we wspieraniu kluczowych czynników rozwoju?

Dla praktyki badań ewaluacyjnych w polu polityki rozwoju regionalnego oznacza to przyjęcie kilku, bardzo konkretnych rozwiązań.

Po pierwsze, musimy rozwijać badania oceniające rzeczywiste efekty rozwojowe. Tak więc akcent powinniśmy postawić na ewaluacje ex post i ewaluacje bieżące programów i projektów, które dobiegają końca.

Po drugie, musimy wzmacniać metodykę badań ewaluacyjnych, dbając o stawianie jasnych pytań i ich wiarygodną weryfikację. W tym kontekście pojawia się nacisk na rozwój takich podejść ewaluacyjnych, jak podejścia quasi-eksperymentalne[40] oraz podejścia oparte na teorii programów (ang. *theory-driven evaluation*)[41]. Te pierwsze dostarczają wiarygodnych dowodów na relację przyczynowo-skutkową między wydanymi pieniędzmi a osiągniętą zmianą społeczno-ekonomiczną. Te drugie wyjaśniają mechanizm, który doprowadził do sukcesu lub niepowodzenia danej interwencji.

Po trzecie, warto rozpocząć badania stosujące podejście systemowe i funkcjonalne[42]. Rozwój w żadnej sferze nie odbywa się w izolacji od swego otoczenia. Wręcz przeciwnie, wielość i różnorodność powiązań wymusza daleko idące zmiany w zarządzaniu szeroko pojmowaną sferą publiczną, uwzględniającą wielopoziomowość i złożoność interesariuszy mających formalny lub nieformalny wpływ na decyzje (koncepcja tzw. zarządzania wielopoziomowego). Dodatkowy element komplikacji to dynamiczny rozwój powiązań funkcjonalnych, ignorujących formalne granice terytorialnych jednostek administracji i wymagających działań publicznych[43]. Te nowe podejścia zmieniają radykalnie optykę patrzenia na interwencję publiczną. Zamiast perspektywy narzędzia – czyli patrzenia na konkretny nurt pieniędzy, czyli program, działanie, priorytet, przyjmujemy optykę odbiorców i innych interesariuszy. Patrzymy na konkretny obszar/grupę beneficjentów, na którym zbiegły/skrzyżowały się różne strumienie finansowania

Po czwarte, musimy zacząć integrować dotychczasowe, coraz bogatsze źródła informacji. Dobrym krokiem w tym kierunku jest baza prowadzona przez Krajową Jednostkę Oceny MRR. Wymaga ona jednak lepszych rozwiązań technicznych (filtry poszukiwania, słowa kluczowe), jak i aktualizacji ze strony regionów (badania regionalne pojawiają się w niej z dużym opóźnieniem). Na poziomie krajowym coraz wyraźniejsza jest potrzeba metaewaluacji – a więc badań, które porównują, zestawiają i dokonują syntezy wniosków z wielu podobnych badań tematycznych. Aby jednak móc prowadzić metaewaluacje konieczna jest

---

[40] W.R. Shadish, T.D. Cook, D.T. Campbell, *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, Boston 2001.

[41] B. Astbury, F.L. Leeuw, *Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, „American Journal of Evaluation", 31(3) 2010, s. 363–381; S.I. Donaldson, *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*, Lawrence Erlbaum, New York 2007; K. Olejniczak, *Tracing theories behind practice – a theory-driven approach*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Ministry of Regional Development – Poland, Warsaw 2011.

[42] J. Sterman, *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, McGraw-Hill/Irwin, Boston 2000.

[43] Próbę identyfikacji i uwzględnienia w procesach rozwojowych powiązań funkcjonalnych zawiera projekt Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, projekt 25 stycznia 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011).

wysoka dyscyplina w pisaniu i wnioskowaniu na poziomie pojedynczych badań. Pojedyncze badania programów czy projektów muszą spełniać pewne standardy metodyczne[44].

W tak rozbudowanym systemie nieuchronnie coraz częstszą staje się też praktyka bezproduktywnego powielania badań i informacji. Często ma ona charakter nieświadomy (dana instytucja czy wykonawca nie wie, że podobne badania były już wcześniej przeprowadzone), ale czasami ma ona, po stronie wykonawców, charakter świadomej strategii sprzedawania różnym instytucjom tej samej wiedzy. Naszym zdaniem ten problem rozwiązać mogą:

- wymóg, by każde badanie – na wzór badań naukowych – rozpoczynało się od krótkiego przeglądu status quo w danym polu analizy (co już zbadano, napisano, etc.);
- skanowanie ofert i raportów dostarczanych przez wykonawców systemami antyplagiatowymi. Takie rozwiązania dostępne on-line są zwykle darmowe dla urzędów publicznych, np. system www.plagiat.pl.

Naszym ostatnim postulatem jest bezwzględne doprowadzenie do sytuacji, by nie tylko badania były najwyższej jakości, ale by nie kończyły na półce, lecz stanowiły jedną z kluczowych, rzeczywiście wykorzystywanych, podstaw budowy nowoczesnej strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego. W globalizującym się świecie, gdzie o wygranej decydują umiejętności gromadzenia i przetwarzania informacji w użyteczną wiedzę, inne podejście byłoby nieracjonalne.

Podsumowując, postulujemy, by obecny okres programowania potraktować jako laboratorium dla strategii rozwojowych. Ewaluacje mają nam pomóc w uczeniu się o naszym dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, o tym, jakie czynniki są odpowiedzialne za rozwój i jakie działania skutecznie wspierają mechanizmy współczesnego rozwoju. Kto pozna, zrozumie i wykorzysta te mechanizmy – wygra.

Bibliografia

Argyris C., *Learning in Organizations,* w: Cummings T.G. (red.), *Handbook of Organization Development,* Sage Publications, Los Angeles, London 2008.

Astbury B., Leeuw F.L., U*npacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, „American Journal of Evaluation", 31(3) 2010.

Badanie metaewaluacyjne treści dokumentacji przetargowych związanych z wykonaniem badań ewaluacyjnych w latach 2008–2010, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Pani Danuty Hübner, Komisarz ds. polityki regionalnej, 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm, 2010.

Bartlett J., *Towards Agile Government,* DEMOS, London 2008.

Benkler Y., *The Unselfish Gene,* „Harvard Business Review", July-August 2011.

Bennet A., Bennet D., *The Partnership between Organizational Learning and Knowledge Management*, w: Holsapple C. (red.), *Handbook on Knowledge Management 1: Knowledge Matters,* Springer, Heidelberg 2004.

Bienias S., Gapski T., Jąkalski J., Lewandowska I., Mackiewicz M., Opałka E., Strzęboszewski P., *Evaluation in Poland: Brief overview of evaluation process of EU Cohesion Policy funds*, Ministry of Regional Development, w: *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, Ministry of Regional Development, Warsaw 2009.

[44] D.L. Stufflebeam, *The Metaevaluation Imperative*, "American Journal of Evaluation", 22(2) 2001, s. 183–209.

Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M., *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju,* Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008.

Boni M. (red.), *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe,* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008.

Concepts and Ideas Monitoring and Evaluation in the practice of European Cohesion Policy 2014+ – European Regional Development Fund and Cohesion Fund, DG Regio, European Commission, Brussels 2011.

Donaldson S.I., *Program Theory – Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*, Lawrence Erlbaum, New York 2007.

Easterby-Smith M., Araujo L., *Organizational Learning: Current Debates and Opportunities,* w: Easterby-Smith M., Burgoyne J., Araujo L. (red.), *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in theory and practice,* Sage Publications, London 1999.

Gorzelak G., *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne", 2 (36) 2009.

Gorzelak G., *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej,* w: Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

Hausner J., Izdebski H., Kulesza M., *Debata nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania*, Konferencja: Sprawne Państwo – Czy Polskę stać na sprawne państwo?, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011.

Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim, CASE-Doradcy Sp. z o.o., badanie na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2010.

Koncepcja 'GoodGovernance' – refleksje do dyskusji, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, projekt 25 stycznia 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Kozak M.W., *Polityka spójności jako przedmiot badań ewaluacyjnych,* w: Olejniczak K., Kozak M.W., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Kozak M.W., *Rola funduszy Unii Europejskiej w rozwoju regionalnym*, w: Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Kukliński A. (red.), *The Knowledge-Based Economy. The European Challenges of the 21st Century,* State Committee for Scientific Research, Republic of Poland, Warsaw 2000.

Mazur S., *Jak uczy się polska administracja publiczna?* – głos w debacie, Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej – debata, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2011.

Mazur S., *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej,* w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.

Meier K.J., Hill G.C., *Bureaucracy in the Twenty – First Century,* w: Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (red.), *The Oxford handbook of public management,* Oxford University Press, Oxford 2005.

Miejsce ewaluacji w dyskursie medialnym – debata z udziałem dziennikarzy, urzędników i środowiska akademickiego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, VI Krajowa Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2010.

Molle W., *European Cohesion*: *Policy*, Routledge, London and New York 2007.

Olejniczak K., *Mechanizm i narzędzia racjonalizacji prorozwojowych działań publicznych* w: Tucholska A. (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010*, w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Olejniczak K., *Tracing theories behind practice – a theory-driven approach*, w: Olejniczak K., Kozak M., Bienias S. (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Ministry of Regional Development – Poland, Warsaw 2011.

Olejniczak K., Domaradzka A.,Krzewski A., Ledzion B., Widła-Domaradzki Ł., *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się, Raporty i analizy EUROREG 4/2010,* EUROREG – Uniwersystet Warszawski, Warszawa 2010, www.euroreg.uw.edu.pl.

Olejniczak K., Strzęboszewski P., Bienias S. (red.), *Review of the Evaluation Practices in the Europan Union. Perspectives of 27 Member States*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Olejniczak K., S. Mazur, J. Rok, Ł. Widła-Domaradzki (in press), *Jak uczą się organizacje?,* „Zeszyty Robocze Projektu MUS" nr 1, EUROREG – Uniwersytet Warszawski, Warszawa, www.mus.edu.pl.

Pawluczuk A., *Administracja publiczna jako organizacja ucząca się,* w: Osiński A. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania,* Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008.

Pieko T., Maziarz M., *Język ewaluacji. Wyniki badań polskich raportów ewaluacyjnych*, VI Krajowa Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2010.

Projekt *Ministerstwa Uczące Się,* MUS, 2011, www.mus.edu.pl.

Reeves M., Deimler M., *Adaptability: The New Competitive Advantage*, „Harvard Business Review", July-August 2011.

Roth G., *The Order and Chaos of the Learning Organization,* w: Cummings T.G. (red.), *Handbook of Organization Development,* Sage Publications Inc., Los Angeles, London 2008.

Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T., *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin, Boston 2001.

Smith P., *The Learning Organization turn 15: a retrospective,* „The Learning Organization", 15(6) 2008.

Sterman J., *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, McGraw-Hill/Irwin, Boston 2000.

Stufflebeam D.L., *The Metaevaluation Imperative,* „American Journal of Evaluation", 22(2) 2001.

Weiss C.H., *Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care?,* „Evaluation Practice" 9(1) 1988.

Wykorzystanie wybranych krajowych i europejskich programów pomocowych wdrażanych w województwie opolskim, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2006; http://umwo.opole.pl/docs/wykorzystanie_wybranych_programow_pomoco9.pdf, luty 2011.

Yanow D., *Evidence-Based Policy*; w: Bevir M. (red.), *Encyclopedia of Governance,* Thousands Oaks: SAGE Publications 2007.

Żakowski J., *Sieroty Casanovy*, „Polityka", 19 (2653) 2008.

Żakowski J., *Zawał. Zrozumieć kryzys*, Polityka Spółdzielnia Pracy, Warszawa 2009.

Maciej Szałaj

Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna

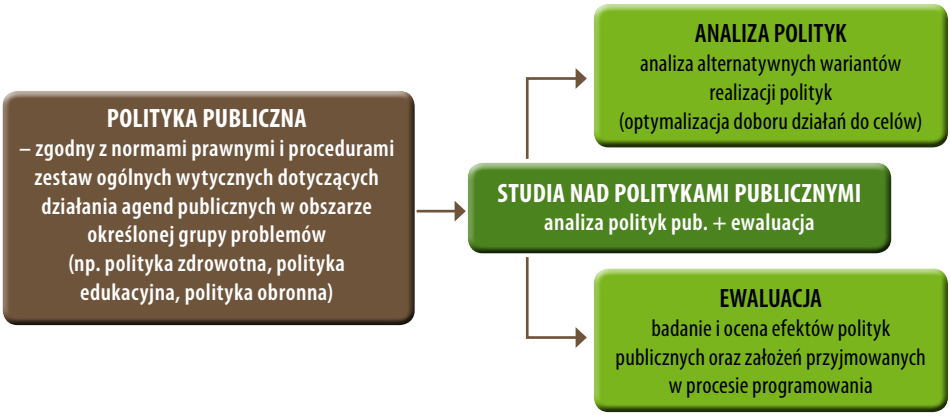
Paradygmat polityk publicznych a ewaluacja

Ewaluacja obecna jest w działalności instytucji publicznych od pierwszych dekad dwudziestego wieku. Początki zastosowania badań ewaluacyjnych związane są z działalnością amerykańskich agend federalnych i stanowych. Bodźcem dla rozwoju ewaluacji była rosnąca rola sektora publicznego w gospodarce. Związany z erą przemysłową paradygmat państwa minimalnego ograniczającego swoją rolę do utrzymania porządku prawnego i zdolności obronnych, ustępować zaczął pola modelowi państwa dobrobytu, będącego gwarantem dostępu obywateli do określonego rodzaju usług oraz świadczeń pozwalających na zachowanie określonego poziomu materialnego. Pierwszym obszarem, na którym rozpowszechniła się praktyka ewaluacji był system edukacji. Na przełomie dziewiętnastego i dwudziestego stulecia w Stanach Zjednoczonych funkcjonowała już dobrze rozwinięta sieć placówek oświatowych finansowanych ze środków publicznych. Zjawisko rosnącej roli państwa, jak powszechnie wiadomo, nie było jednak fenomenem wyłącznie amerykańskim. Proces ten i to w dodatku na znacznie większą skalę zachodził w Europie. Dla przykładu, wspomniany system amerykański kształcenia publicznego czerpał bezpośrednie inspiracje z rozwiązań wypróbowanych w bismarkowskich Niemczech. Sam wzrost zaangażowania państwa nie stanowił więc jedynego czynnika decydującego o rozwoju ewaluacji. Kolejnych źródeł stojących za pojawieniem się badań ewaluacyjnych należy więc chyba upatrywać w charakterystycznym dla kultury amerykańskiej pragmatyzmie oraz procesach zachodzących w tamtejszej gospodarce w początkach minionego stulecia. Modelem biznesowym, święcącym wówczas tryumfy, było podejście bazujące na rozwiązaniu wypracowanym w zakładach mechanicznych Henry Forda, które z czasem urosło do rangi jednej z najbardziej wpływowych doktryn zarządzania w historii. Splot tych czynników skłaniał bez wątpienia urzędników do szczególnego spojrzenia na będące w ich gestii programy edukacyjne. Z jednej strony, dbałość o celowość wydatkowania niemałych, jak na owe czasy funduszy, kazała poszukiwać informacji o wymiernych korzyściach uzyskiwanych dzięki ponoszonym nakładom. Podejście tak zarysowane wiązało się więc z postrzeganiem działalności państwa przez pryzmat analogii do przedsiębiorstwa komercyjnego. Wiadomym było jednak, że dostarczenie publicznych usług edukacyjnych wynika

z innych przesłanek niż w przypadku nastawionych na zysk działań rynkowych. Pojawiła się więc potrzeba wypracowania alternatywnych metod oceny powodzenia programów publicznych. Ewaluacja była odpowiedzią na tego rodzaju potrzebę. Z drugiej strony, dyktat fordyzmu nakazywał osobliwe podejście do sposobu gromadzenia informacji o efektach ocenianych działań i sposobie ich interpretacji. Opierało się ono na celebracji pomiaru jako jedynej uprawnionej metody badawczej. Zakres ewaluacji prowadzonych w tym okresie ograniczony był do ilościowego zapisu uzyskanych efektów. Zainteresowania ewaluatora nie wnikały w obszary uznawane dziś za pole jego dociekań. Obecna była natomiast w owych ewaluacjach cecha konstytutywna również dla współczesnego podejścia, czyli bazowanie na obiektywnych przesłankach empirycznych. Cecha ta narzucała rygoryzm w formułowaniu ocen, który pozwalał uniknąć ocen bazujących na wierze lub ideologii. Tym samym ewaluacja stała się nie tylko przydatną metodą oceny, ale także narzędziem dostarczającym nowej perspektywy oglądu spraw publicznych, alternatywą wobec wzbierających na sile pseudonaukowych ideologii (nazizmu, komunizmu).

Pojęcie polityk publicznych (*public policy*) oraz jego praktyczna aplikacja – analiza polityk publicznych (*policy analysis, policy studies*) ma podobną genezę jak ewaluacja. Pojawia się ona wraz z rozszerzeniem spektrum odpowiedzialności instytucji publicznych na zadania związane z edukacją, polityką społeczną czy też opieką zdrowotną. Jego polskie tłumaczenie nie oddaje do końca oryginalnego znaczenia. Angielskie *policy* należy interpretować w opozycji do *politics*. Drugi z terminów oznacza politykę w znaczeniu zbliżonym do polskiego, a więc jako przestrzeń rywalizacji o władzę pomiędzy różnymi partiami lub grupami interesów. *Policy* natomiast oznacza wytyczne wskazujące kierunki działań zmierzające do osiągnięcia celów wyznaczonych w procesie decyzji politycznych. Tłumacząc rzecz nieco bardziej kwieciście, możemy przyjąć, iż *policy* to *sztuka zarządzania sprawami publicznymi*. Jej rola rośnie wraz ze skalą zadań przejmowanych przez państwo oraz stopniem skomplikowania problemów, wobec których zadania te są adresowane. Skoro mowa o zarządzaniu, to polityki publiczne traktować należy jako domenę menedżerów. Rola menedżera będzie się zasadniczo różniła od roli polityka, którego głównym celem jest pozyskanie wyborców

Wykres 1. Ewaluacja w paradygmacie polityk publicznych



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o portal www.wikipedia.org, 31.05.2011.

wokół promowanych przez siebie idei. Do menedżera publicznego należeć będzie natomiast wprowadzenie w życie opartych na tychże ideach działań.

Miarą sukcesu polityka jest zwycięstwo wyborcze. Sukces menedżera oceniać należy po skuteczności realizacji stawianych mu celów. W przypadku menedżerów organizacji komercyjnej sprawa jest zazwyczaj prosta. Oczekuje się od nich osiągnięcia wyznaczonego poziomu zysków w określonym czasie. Inaczej ma się sytuacja w przypadku menedżerów zarządzających programami publicznymi, które ze swej natury jako przedsięwzięcia odpowiadające na deficyty i negatywne skutki mechanizmów rynkowych, podporządkowane są innym niż zysk finansowy celom. Warsztat menedżera zarządzającego polityką publiczną musi więc być skomponowany z innych narzędzi niż jego odpowiednika trzymającego stery prywatnego przedsiębiorstwa. Ewaluacja wydaje się jego naturalnym uzupełnieniem. Możemy chyba przyjąć, że ewaluator pełni w organizacji publicznej podobną rolę jak księgowy w przedsiębiorstwie. Na ewaluatorze spoczywa odpowiedzialność za dokonanie oceny powodzenia danego programu lub polityki publicznej. Podobnie, jak trudno wyobrazić dziś sobie jakąkolwiek firmę pozbawioną obsługi księgowej, tak samo trudno wyobrazić sobie nowoczesną organizację publiczną niekorzystającą z wyników badań ewaluacyjnych. Możemy więc przyjąć, że polityki publiczne powiązane są z ewaluacją nierozerwalnym węzłem. Polityki publiczne nie mogą obyć się bez ewaluacji, która dostarcza im niezbędnych narzędzi zarządczych. Ewaluacja nie może natomiast obyć się bez polityk publicznych. Obszarem jej dociekań są bowiem działania podporządkowane określonym celom społecznym, którym przyporządkowane są określone zasoby i czas realizacji. Tam gdzie kończy się domena polityk publicznych (a zaczyna się, dajmy na to, obszar rywalizacji politycznej), kończy się również domena ewaluacji.

Ewaluacja w cyklu polityk publicznych

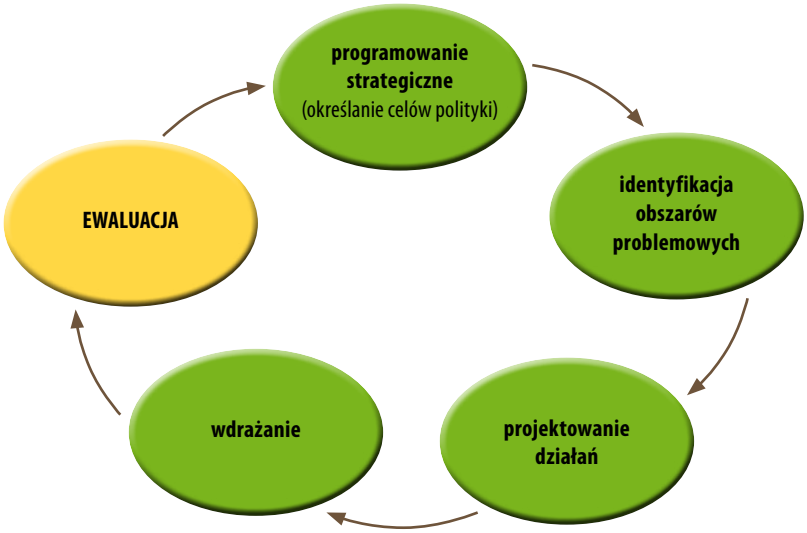
W ujęciu klasycznym, spotykanym w najbardziej zapewne rozpowszechnionym schemacie procesu polityk publicznych, ewaluacja stanowi jego końcowy etap. Jej rola polega wówczas na zamknięciu danego cyklu polityki oraz dostarczeniu podstaw informacyjnych dla programowania cyklu następnego. Ewaluacja stanowi wówczas formę rozliczenia z realizacji zadań. Wynikiem badania ewaluacyjnego są informacje, które mogą znaleźć praktyczne zastosowanie dopiero w nowo programowanych działaniach.

Rola ewaluacji w cyklu polityk publicznych jest dziś jednak wyraźnie szersza niż w zakreślonym powyżej podejściu klasycznym. Najpopularniejsza chyba typologia opiera się na podziale według różnych etapów realizacji polityki publicznej – począwszy od etapu programowania i projektowania działań (ewaluacja ex ante), poprzez etap wdrażania (ewaluacja on-going), aż do etapu podsumowania cyklu (ewaluacja ex post).

Zróżnicowanie ról i miejsca ewaluacji wynika z rozwoju praktyki badań ewaluacyjnych. Kluczowe etapy tego procesu w dobrze znanym modelu, który Guba i Lincoln określili jako **cztery generacje ewaluacji.**

Pierwsza generacja, a więc badania wpisujące się we wspomniane wcześniej podejście inspirowane fordyzmem, skupiona była na pomiarze efektów prowadzonym przy zastosowaniu wystandaryzowanych narzędzi badawczych, niewrażliwych na specyfikę kontekstu realizacji badanego programu oraz osobliwości objętych nim grup i osób. Przesłanką prowadzenia tak pojętych ewaluacji było wyłącznie dostarczenie informacji końcowej. Zadaniem ewa-

Wykres 2. Ewaluacja w cyklu polityk publicznych – ujęcie klasyczne



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o koncepcję cyklu projektu (*project cycle*).

lutora nie było dostarczenie wyjaśnień dotyczących przyczyn porażek i sukcesów, ani też zaleceń dotyczących udoskonalania przyszłych działań. Odwołując się do nieco żartobliwej analogi, możemy powiedzieć, że pióro (bądź maszyna do pisania) ewaluatora było wówczas niczym kciuk cezara. Od ewaluatora oczekiwano bowiem jedynie, aby orzekł, czy badany przez niego program zakończył się powodzeniem czy też niepowodzeniem.

W ramach drugiej generacji ewaluacji (dominującej w latach czterdziestych i pięćdziesiątych), określanej przez Gubę i Lincolna jako paradygmat opisu, spektrum badawcze zostało poszerzone o wyjaśnienia dotyczące relacji przyczynowo-skutkowych. Ewaluatorzy owej generacji, wykorzystując między innymi analizę kosztów i korzyści, dostarczali nie tylko informacji o stopniu realizacji zakładanych celów, ale również o przyczynach obserwowanego stanu rzeczy. Rozważali także ewentualne efekty, jakie wynikałyby z podjęcia alternatywnych działań ukierunkowanych na realizację celów analizowanych polityk publicznych. Rozszerzenie domeny badawczej ewaluacji o takie zagadnienia otworzyło przestrzeń do znacznie szerszego zastosowania wyników. Informacja o relacjach przyczynowych i analizy porównawcze różnych działań znajdować mogły zastosowania nie tylko na etapie podsumowania, ale również na etapie programowania polityk i projektowania ich instrumentów. Ewaluacja zyskała tym samym nowe miejsca i role w cyklu polityk publicznych.

Dalsze poszerzenie domeny ewaluacji nastąpiło wraz z trzecią generacją ewaluacji, związaną z włączeniem badań ewaluacyjnych w zarządzanie bezprecedensowymi w swej skali i rozmachu programami publicznymi spod szyldu polityki *Great Society*, firmowanymi przez prezydentów USA Kennedy'ego i Johnsona. Paradygmat ten, określany jako *judgement evaluation*, cechował się silnym akcentem położonym na wsparcie procesów zarządzania publicznego. Jednocześnie znacznie wzbogacone zostało instrumentarium badawcze, które

zasilono nowinkami metodologicznymi z dziedziny różnych nauk społecznych. Ewaluacja trzeciej generacji towarzyszyć mogła już całemu cyklowi polityk publicznych, dostarczając informacji przydatnej zarówno podczas programowania i podsumowywania działań, jak i w bieżącym zarządzaniu związanym z ich wdrażaniem.

Czwarta generacja ewaluacji czerpie inspiracje z przemian społecznych przełomu lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych oraz ich wpływu na nauki społeczne. Ewaluacja tej generacji wychodzi poza cele przypisane przez decydentów politykom publicznym. Kryteria oceny działań publicznych zostają otwarte na poglądy i opinię społecznych interesariuszy programów oraz bezpośrednich odbiorców usług publicznych. Rola ewaluacji wybiega poza działanie wyłącznie informacyjne czy doradcze. Ewaluator staje się swego rodzaju „trybunem ludowym", czy też animatorem społecznym. Jego powinność wychodzi poza wypełnienie zapisów kontraktu z zarządzającym programem publicznym. Staje się on nie tylko partnerem menedżera publicznego, ale zarazem rzecznikiem interesu jego klientów – beneficjentów polityk publicznych.

Zakreślony powyżej rozwój praktyki badań ewaluacyjnych każe zmodyfikować klasyczne ujęcie roli i miejsca ewaluacji w cyklu polityk publicznych. Ewaluacja współcześnie jest procesem towarzyszącym zarządzaniu publicznemu na różnych etapach. Wkład wnoszony przez ewaluatorów na każdym z etapów jest naturalnie inny, a jego specyfika dostosowana jest przede wszystkim do specyfiki poszczególnych projektów badawczych. Generalnie jednak rola ewaluacji w cyklu polityk publicznych związana jest z wypełnianiem funkcji: poznawczej, formatywnej oraz kontrolnej, a wkład badań ewaluacyjnych w polityki publiczne ma trojaką postać: informacji, inspiracji oraz zabezpieczenia społecznej odpowiedzialności.

Funkcje ewaluacji

W literaturze polskojęzycznej najszerzej rozpowszechniona została systematyka funkcji ewaluacji opracowana przez K. Olejniczaka i M. Ferry. Oparta jest ona na kontinuum wyznaczonym z jednej strony przez zorientowanie na wsparcie procesów zarządczych, z drugiej strony na ocenę efektów interwencji publicznych. Trzy główne funkcje, które wymieniliśmy powyżej mieszczą się również w tej typologii. Na potrzeby niniejszego tekstu przyjmujemy

Tabela 1. Funkcje ewaluacji

Funkcja	Produkt	Wykorzystanie
Poznawcza	Wiedza	• „korpus wiedzy" – kształtowanie agendy spraw publicznych • programowanie przyszłych polityk publicznych • debata akademicka
Formatywna	Wsparcie doradcze	• zmiana założeń polityki • poprawki w programach • realokacje
Kontrolna	Ochrona interesu społecznego	• zmiana agendy • zmiana założeń polityki • decyzje zarządcze • kształtowanie debaty publicznej

Źródło: Opracowanie własne.

jednak nieco inną zasadę klasyfikacji. Poszczególne funkcje wyodrębnione są na zasadzie „produktowej", a więc skupiamy się na specyfice zasobów i usług, jakie w efekcie przeprowadzonej ewaluacji możemy uzyskać. Tak więc funkcja poznawcza powiązana będzie z „produktem" w postaci informacji, funkcja formatywna – ze wsparciem doradczym (rekomendacje ewaluacyjne), natomiast funkcja kontrolna – z nadzorem społecznym nad efektami działań instytucji publicznych.

Informacja

Pierwszym i zapewne najczęściej poszukiwanym „produktem" ewaluacji jest wiedza. Jak pamiętamy, pierwotną przesłanką stojącą za rozwojem ewaluacji była potrzeba pozyskania informacji nieuchwytnych w dokumentach księgowych czy też sprawozdaniach monitoringowych. Ze swej natury ewaluacja jest formą badania, dlatego też jej oczywistym wytworem jest informacja. Według modnej teorii żyjemy w społeczeństwie wiedzy, czyli społeczeństwie, w którym wiedza pełni rolę kluczowego zasobu decydującego o konkurencyjności państwa i regionów oraz determinującego szanse życiowe poszczególnych osób.

Swoista „moda na wiedzę", której jesteśmy obecnie świadkami, nie pozostaje bez wpływu na zainteresowanie ewaluacją. Należy jednak szczerze przyznać, że na tym polu ewaluacja nie jest pozbawiona konkurencji. Administracja publiczna od wieków wykorzystuje z powodzeniem inne niż ewaluacja źródła informacji. Jaka cecha mogłaby zatem pełnić w przypadku ewaluacji rolę „przewagi konkurencyjnej"? Bez wątpienia, kluczowym walorem ewaluacji jest jej metodologiczny rygoryzm osadzony w nobliwej tradycji nauk społecznych, z których dorobku korzysta.

Oparcie warsztatu ewaluacji na metodologii naukowej wychodzi naprzeciw oczekiwaniom płynącym z popularności nurtu zarządzania publicznego bazującego na dowodach (*evidance-based policy*), które cieszą się dziś podobną pozycją jak niegdyś New Public Management. Ewaluacja, ze względu na powiązanie tematyki prowadzonych badań z konkretnymi przedsięwzięciami, stanowi w tym kontekście podstawowe źródło wiedzy, której przyznać można status dowodów.

Informacyjna funkcja ewaluacji może być realizowana na różnych etapach polityk publicznych. Jej podstawowym celem jest kształtowanie polityk publicznych poprzez dostarczenie wiedzy odnośnie efektywności instrumentów stosowanych wobec określonych problemów oraz wdrażanych w określonym kontekście społeczno-gospodarczym. Na etapie początkowym (ex ante) wyniki ewaluacji są koniecznym źródłem informacji dla przeprowadzenia rzetelnej analizy alternatywnych scenariuszy działania, która z kolei stanowi warunek odpowiedniego doboru działań do problemów. Co istotne, pomocnym narzędziem nie jest w takiej sytuacji wyłącznie typowa ewaluacja ex ante, realizowana ad hoc na potrzeby oceny projektu danego programu, czy też polityki. Cennym źródłem informacji są również raporty ewaluacyjne powiązane tematycznie z interesującymi nas problemami. Metodyka analiz zastanych wyników ewaluacji rozwinęła się obecnie w odrębny nurt badań ewaluacyjnych – metaewaluację. Jest to zjawisko godne uwagi o tyle, że w Polsce póki co pozostaje prawie niezauważalne. Korzyści, jakie ze sobą niesie, są natomiast banalnie wręcz oczywiste. Ignorowanie wyników wcześniej przeprowadzonych badań skazuje nas zazwyczaj na wywarzanie otwartych drzwi, co wiąże się z ponoszeniem zupełnie niepotrzebnych kosztów, wydłużonym czasem realizacji oraz zaniżoną wartością uzyskanych informacji.

Funkcje informacyjne ewaluacji realizowane są również w badaniach prowadzonych na etapie wdrażania (on-going). Informacja dostarczana przez badania ewaluacyjne pozwala wówczas na bieżącą obserwację efektów i odpowiednio wczesne podjęcie działań korygujących. Najlepiej osadzonym w tradycji jest natomiast informacyjne wykorzystanie ewaluacji o charakterze ex post. Dostarczane wyniki pozwalają wówczas na kompleksową ocenę zakończonej interwencji. Dają one możliwość porównania uzyskanych efektów z planowanymi celami. Pozwalają także, o ile istnieje możliwość zastosowania podejścia kontrfaktycznego, na określenie rzeczywistego wpływu badanych działań. Informacja dostarczona przez ewaluację jest wówczas źródłem unikalnej i niezwykle pożądanej wiedzy dotyczącej pożytków (lub ich braku) płynących z zainwestowania środków publicznych w danym obszarze.

Ewaluacja jest dyscypliną na tyle ukształtowaną, że dysponuje własnym „korpusem wiedzy", a więc zasobem wiedzy wypracowanej w swym obszarze, popartej wystarczającym materiałem dowodowym. W tym sensie funkcja poznawcza każdej ewaluacji nie sprowadza się do dostarczenia danych odnośnie efektów badanego przedsięwzięcia. Jej celem jest również dostarczenie kolejnej „cegiełki" do ogólnodostępnych zasobów wiedzy. Oddziaływanie tak rozumianej funkcji informacyjnej wykracza poza obszar polityk publicznych. Wiedza dostarczona w toku badań ewaluacyjnych jest interesująca także z punktu widzenia debaty akademickiej prowadzonej na gruncie różnych dyscyplin naukowych. Walory poznawcze ewaluacji mają natomiast wymiar ogólnospołeczny, gdyż przyczyniają się do lepszego zrozumienia otaczającego nas świata.

Inspiracja

Wśród mnogości definicji ewaluacji wskazać możemy na dwa elementy wspólne dla większości z nich. Po pierwsze wskazuje się na ewaluację jako pewną szczególną formę badania. Po drugie określa się ewaluację jako praktykę ukierunkowaną bezpośrednio na poprawę sposobu wydatkowania środków publicznych oraz wzmocnienie skuteczności osiągania zakładanych celów. Są to cechy konstytutywne dla wszelkich ewaluacji bez względu na osobliwości obszaru, jakiego dotyczą, oraz czas i kontekst, w jakich są realizowane.

Słowo ewaluacja w swym źródłowym znaczeniu przekłada się jako „poprawianie wartości". Jest to zarazem cecha, która decyduje o specyfice ewaluacji na tle innego rodzaju badań społecznych. Klasyczne badania naukowe mają na celu dostarczenie wyjaśnień, a ich głównym uzasadnieniem jest ciekawość samego badacza. W wypadku tego rodzaju badań poznanie jest więc celem samym w sobie, jest „sztuką dla sztuki". Podstawowe badania naukowe (w przypadku badań stosowanych sprawa ma się inaczej) pełnią więc głównie funkcję poznawczą. Funkcja ta, zgodnie z typologią jaką posługujemy się w niniejszym tekście, odnosi się również do badań ewaluacyjnych. W ich przypadku jednak celem badania nie jest tylko dostarczenie informacji, ale również wskazanie rozwiązań problemów, dzięki badaniu zauważonych lub też dostarczenie propozycji udoskonalania zarządzania danym obszarem.

Funkcja formatywna, podobnie jak poznawcza, znajduje zastosowanie na różnych etapach cyklu polityk publicznych. W obecnym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia wykorzystania formatywnego potencjału ewaluacji na etapie ex ante. Związane jest to z prowadzonymi pracami nad kształtem nowej perspektywy finansowej dla europejskiej polityki spójności. Optymalizacja wykorzystania szans dostarczanych przez możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych może rozstrzygnąć o pozycji polskich regionów

w perspektywie następnych dziesięcioleci. To brzmi jak truizm, ale warto mimo to podkreślić, że koniecznym do tego warunkiem będzie kunsztowne dopracowanie dokumentów strategicznych oraz równie kunsztowny dobór instrumentów polityk publicznych i alokacja dostępnych funduszy. Kunszt w tym wypadku musiał będzie się opierać na wynikach ewaluacji.

Oprócz typowej ewaluacji ex ante, bazującej na eksperckiej analizie roboczych wersji dokumentów strategicznych, istnieje szerokie spektrum podejść badawczych, jakie mogą być eksplorowane na etapie programowania. Odrębną uwagę poświęcimy dwóm z nich. Pierwszym jest, wspominana wraz z omówieniem funkcji poznawczej, metaewaluacja. Konsekwentne wykorzystanie tego podejścia pozwoli uniknąć powielania działań nieskutecznych z punktu widzenia celów polityki publicznej, ale popularnych wśród ich beneficjentów lub mediów. Drugim podejściem jest natomiast słabo „zagospodarowany" przez ewaluację obszar działań informacyjno-promocyjnych, które konsumują niemałą część funduszy europejskich i pełnią niemałą rolę w realizacji celów polityki spójności. Ich wdrażanie powinno być poprzedzone rzetelną analizą, podobną do tej, jaką w komercyjnych kampaniach reklamowych poprzedzają badania marketingowe (np. testy reklam, badania etnograficzne, analizy semiotyczne). Brak gruntownej ewaluacji wstępnej tych działań prowadzi w konsekwencji do konfuzji lub też do braku zainteresowania po stronie docelowych beneficjentów. Istnieje wówczas ryzyko, że środki publiczne trafią do wprawionych poszukiwaczy dotacji, biegłych w zawiłości procedur aplikacyjnych.

Wykorzystanie funkcji formatywnej ewaluacji skutkować może zmianami założeń stojących za planowanymi lub też realizowanymi już działaniami. Wyniki ewaluacji mogą również stanowić podstawę do podjęcia decyzji o zmianie skali finansowania poszczególnych programów lub instrumentów polityk publicznych. Tego rodzaju zastosowanie typowe jest dla ewaluacji on-going oraz ex post. Warto mieć przy tym na względzie, że zarządzający programami, a tym bardziej ich polityczni zwierzchnicy rzadko kiedy decydują się na daleko idące roszady finansowe. Trzeba przyznać, że jest to postawa zrozumiała. Osoby odpowiedzialne za realizację polityk publicznych mają za zadanie kontrolę ryzyka wydatkowania oraz zachowanie wyznaczonych harmonogramów i poziomów wydatkowania. Nie dziwi więc, że śmiałe rekomendacje dostarczane przez ewaluatorów przyjmują oni z rezerwą. Brak pełnego wykorzystania wyników i rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych, budzi częstokroć frustrację środowiska ewaluacyjnego oraz rodzi złośliwe komentarze postronnych obserwatorów. Nie jest to jednak stan rzeczy, w którym jedynym rozsądnym rozwiązaniem byłoby zawieszenie białej flagi i zarzucenie ewaluacji na rzecz bardziej przyziemnych zadań. Kluczem do sukcesu dla rozwoju formatywnej funkcji ewaluacji nie jest jednak żarliwość decydentów, lecz jej solidne osadzenie systemowe w procedurach regulujących zarządzanie politykami publicznymi. Przykładem tego typu rozwiązania jest polski Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami. System ten określa podstawy dla wypracowywania konsensusu wokół ostatecznych rekomendowanych rozwiązań oraz dostarcza wskazówek dla monitorowania postępów ich wdrażania. Jest to rozwiązanie, która stanowi dopiero punkt wyjścia i samo w sobie nie rozstrzygnie o powodzeniu praktycznego wykorzystania wyników ewaluacji. Należy jednak pokreślić, iż jest to także rozwiązanie będące rzadkim na naszym kontynencie przykładem dobrze pojętego zdroworozsądkowego myślenia i pragmatyzmu w pojmowaniu roli ewaluacji. Opiera się ono bowiem na konstatacji, że powołaniem ewaluacji

nie jest oświecanie życia społecznego (a niektórzy ewaluatorzy roszczą sobie tego typu pretensje). W zamian za to oczekuje się, aby pełniła rolę czynnika, który „czyni różnicę", a więc sprawia, że finansowane z naszych wspólnych funduszy przedsięwzięcie jest w swej doskonałości dalekie od niedoścignionych ideałów, ale cechuje je mimo to większa gospodarność i skuteczność niż w sytuacji, gdybyśmy działań ewaluacyjnych zaniechali. Pytanie, czy zaspokaja to nasze oczekiwania, musi być pozostawione osobistej ocenie. Nie ulega jednak wątpliwości, że nawet w tym stosunkowo ograniczonym zakresie, ewaluacja spełnia swoją funkcję formatywną i wpływa na poprawę zarządzania politykami publicznymi.

Odpowiedzialność społeczna

Według podręcznikowej teorii, w systemie demokratycznym kontrola nad działaniami instytucji i funkcjonariuszy publicznych sprawowana jest przez społeczeństwo (jako suwerenną, najwyższą władzę) poprzez mechanizmy wyborcze. Wyborca pełni wówczas rolę podobną do nadzorcy, który z wykorzystaniem kartki wyborczej rozlicza się ze swym administratorem (politykiem), decydując o przedłużeniu lub też rozwiązaniu kontraktu i powierzeniu swego zaufania jednemu z konkurentów. Obecnie wiele mówi się o deficycie demokracji. Opinie te są szczególnie wyraźnie formułowane na Starym Kontynencie. Powstaje więc pytanie, czy deficyt ten jest rzeczywiście wyrazem kryzysu i aktualnej słabości systemu demokratycznego czy też wyraża efekt przemian, jakie zaszły w jego obrębie na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Zapewne obie tezy są prawdziwe. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że wyobcowanie obywateli wobec problematyki spraw publicznych wynika z rosnącej złożoności problemów wchodzących w ich obręb. Wynika z tego konieczność profesjonalizacji zarządzania przedsięwzięciami publicznymi. Skoro więc wydatkowanie środków publicznych podporządkowane zostaje regułom różnych profesji, które pozostają zupełnie niezrozumiałe dla laików, kontrola społeczna zostaje siłą rzeczy osłabiona. Przeciętni obywatele znajdują się w sytuacji asymetrii informacji. W przeciwieństwie do osób zarządzających polityką publiczną i ekspertami w danej dziedzinie, nie są w stanie wypracować rzetelnej opinii odnośnie jej efektów. W tej sytuacji, społeczeństwo obywatelskie musi odwołać się do fachowca, który będzie reprezentował jego interesy oraz dostarczy mu sformułowanej w zrozumiały sposób oceny działań realizowanych w sektorze publicznym. Rola ta przypada w dużym stopniu ewaluatorowi, który realizuje w tym przypadku kontrolną funkcję ewaluacji. Misją ewaluacji na tym polu jest zapewnienie odpowiedzialności społecznej (*social accountability*) w sferze, gdzie merytokracja (władza urzędników i ekspertów) umyka klasycznym mechanizmom kontroli demokratycznej (nadzorowanie przez opinię publiczną). Wydaje się, że na tym właśnie polega przede wszystkim demokratyczne posłannictwo badań ewaluacyjnych. Podczas gdy suche sprawozdania z realizacji działań dostarczają obywatelom niewiele mówiących cyfr i procentów przypisanych do dziwacznie brzmiących kategorii, a dyskurs medialny cechuje się emocjonalnym roztrząsaniem wielkości i tempa wydatkowania środków, ewaluacja daje społeczeństwu możliwość spojrzenia na bieg spraw publicznych z innej perspektywy. Pozwala przypatrzeć się ich rzeczywistemu wpływowi na jakość życia mieszkańców i społeczności. Przypomina, że nie tylko kilometry oddanych dróg czy też liczba przeciętych uroczyście wstęg stanowi prawdziwe kryterium sukcesu w sferze polityk publicznych.

Bibliografia

Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

Guba E., Lincoln Y., *Fourth Generation Evaluation*, SAGE Publication, New Park 1989.

Haber A., Szałaj M., *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Haber A., *Ewaluacja ex post: teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.

Kozak M., Ledzion B., Olejniczak K., *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Patton M. Q., *Practical Evaluation*, SAGE Publication, Newbury Park 1982.

Karina Bedrunka

Instrument służący podnoszeniu poziomu efektywności polityki spójności

Wprowadzenie

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiły się nowe wyzwania, ale też przede wszystkim nowe szanse rozwoju dla polskich regionów. Blisko 25% wsparcia skierowanego do Polski w okresie budżetowym 2007–2013 Unii Europejskiej wdrażanych jest na poziomie samorządów województw[1]. Stąd istotnym stało się badanie efektywności wykorzystanych środków europejskich na poziomie regionu i kraju. W ten sposób analizowany jest faktyczny wpływ wsparcia na rozwój regionu, bada się także zasadność przyjętych zasad finansowania przed kolejnym okresem programowania, tj. latami 2014–2020 z punktu widzenia nie tylko ilościowego, ale także jakościowego.

Efektywność przedsięwzięć jest bardzo ważnym argumentem dla zasadności kontynuacji finansowania polityki spójności ze środków europejskich. W kolejnych latach Komisja Europejska będzie kładła coraz większy nacisk na efekty uzyskane z realizacji polityki spójności, a nie tylko na jej wymiar kwotowy. Na znaczeniu zyskają wskaźniki, za pomocą których powinno się badać jakość przedsięwzięć realizowanych w regionach wszystkich krajów europejskich tak, by móc pokazać kompleksowo efekty polityki spójności na poziomie całej Unii Europejskiej.

Celem niniejszego referatu jest wskazanie, iż bardzo ważnym instrumentem wpływającym na efektywność polityki spójności jest motywator w postaci Krajowej Rezerwy Wykonania na poziomie kraju. Natomiast ewaluacja pozwala ocenić osiągane dla poszczególnych programów wskaźniki produktu i rezultatu z punktu widzenia efektywności polityki spójności. Wartym podkreślenia jest, iż ewaluacja prowadzona na każdym etapie wdrażania programów, stanowi ważne narzędzie podejmowania decyzji dla władz odpowiadających za środki europejskie w Polsce. Zastosowana została także do wskazania obszarów wymagających wsparcia w ramach Krajowej Rezerwy Wykonania w województwie opolskim.

---

[1] K. Bedrunka, *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych jako czynnik rozwoju regionalnego*, Praca doktorska, Opole 2008, s. 4.

1. Dodatkowe środki dla województwa opolskiego

1.1. Krajowa Rezerwa Wykonania

Państwo członkowskie może z własnej inicjatywy zdecydować o stworzeniu Krajowej Rezerwy Wykonania dla celu *Konwergencja* lub celu *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie* wynoszącej 3% jego całkowitej alokacji na każdy z tych celów[2]. Polska zdecydowała się na utworzenie Krajowej Rezerwy Wykonania w ramach celu *Konwergencja*, w kwocie 1 331 304 099 euro (tabela 1).

Zgodnie z metodologią podziału Krajowej Rezerwy Wykonania przyjętą 7 grudnia 2009 r.[3] o dodatkowe środki mogły się ubiegać instytucje zarządzające odpowiedzialne za krajowe i regionalne programy operacyjne. Z podziału zarezerwowanych środków wykluczone zostały programy realizowane w ramach Celu *Europejska Współpraca Terytorialna* oraz priorytety Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 współfinansowane z Funduszu Spójności.

Tabela 1. Podział środków KRW w ramach programów operacyjnych

Program Operacyjny	Kwota KRW (euro)
krajowe programy operacyjne	519 052 857
regionalne programy operacyjne	512 029 305
Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)	300 221 937
SUMA:	1 331 304 099

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia nr 35 z dnia 7 grudnia 2009.

W przypadku krajowych programów operacyjnych konkurencja o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania miała miejsce na poziomie poszczególnych priorytetów. Priorytety, które spełniły kryterium dopuszczające, tj. 20% certyfikowanych środków ocenione zostały w oparciu o kryteria rankingujące – kryterium tempa wydatkowania i kryterium lizbońskie, tzn. wskazujące poziom kontraktacji w obszarach prolizbońskich.

Konkurencja pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za regionalne programy operacyjne o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania miała miejsce na poziomie poszczególnych programów. Podobnie jak w przypadku krajowych programów również dla regionalnych programów zostały określone kryteria:

- kryterium dopuszczające: brano pod uwagę programy, dla których poziom certyfikacji wydatków Unii Europejskiej stanowił 20% alokacji określonej na realizację danego priorytetu,

[2] Art. 50 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L 210 z 31.7.2006 r. z późn. zm.).

[3] Uchwała Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 35 z dnia 7 grudnia 2009 r.

- kryterium wykorzystania środków wspólnotowych: badano wartość dofinansowania z Unii Europejskiej we wnioskach o płatność przekazanych do końca 2010 r. z Instytucji Zarządzającej do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji. W zakresie środków przekazanych na fundusze pożyczkowe i poręczeniowe uwzględniono 30% kwoty stanowiącej wkład Wspólnotowy oraz nadwyżkę progu 30% wypłaconą przez fundusze do beneficjentów, tj. przedsiębiorstw. W ten sposób wyliczoną wartość odniesiono do alokacji zapisanej na program.
- kryterium kontraktacji: analizowano poziom kontraktacji środków w pięciu prolizbońskich obszarach wsparcia. Są to obszary:
  - badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość,
  - społeczeństwo informacyjne,
  - transport,
  - energia,
  - ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom[4].

W konkursie brały udział programy, które osiągnęły kryterium dopuszczające, natomiast klasyfikację określano na podstawie równorzędnych kryteriów rankingujących, których waga wynosiła po 50%. Kryterium dopuszczające przekroczyły wszystkie instytucje odpowiedzialne za regionalne programy tzn. Instytucje Zarządzające – Zarządy Województw, dlatego też wszystkie województwa otrzymały dodatkowe środki w ramach Krajowej Rezerwy Wykonania.

W ramach PO KL 2007–2013, w przypadku komponentu regionalnego konkurowało 16 województw, natomiast w przypadku komponentu centralnego – instytucje odpowiedzialne za poszczególne Priorytety od I do V. Podział środków został dokonany w oparciu o kryterium tempa wydatkowania. Kwotę 300 mln euro podzielono pomiędzy osiem najlepszych instytucji. Są to Zarządy Województw realizujące komponent regionalny. Opolszczyzna uzyskała 44,5 mln euro, największą możliwą kwotę należną dla regionu[5].

1.2. Dodatkowe środki z dostosowania technicznego

W trakcie negocjacji perspektywy 2007–2013 *Porozumieniem Międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami*[6] założono wsparcie w ramach dostosowania technicznego. Zostało ono zaproponowane w związku z prawdopodobieństwem wystąpienia niedoszacowania wyników gospodarczych niektórych państw członkowskich. Jako warunek dokonania zmian w podziale środków wskazano wzrost gospodarczy w danym kraju odbiegający o pięć punktów procentowych od prognoz, do których odnoszono się przy sporządzaniu budżetu. W Polsce, Czechach oraz na Słowacji dynamika wzrostu gospodarczego wyraźnie odbiegała od przewidywań. W Polsce odnotowano wzrost o 8%, w Czechach – 7,5%, a na Słowacji – 10,8%.

Tym samym 19 kwietnia 2010 r. Komisja Europejska poinformowała, iż kraje te w latach 2011–2013 podzielą między siebie dodatkowy 1 mld euro z funduszy strukturalnych. Polska otrzyma ponad 62% tej kwoty, tj. 632,4 mln euro[7].

---

[4] Tamże.

[5] Tamże.

[6] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Dostosowanie techniczne ram finansowych na 2010 r.* (pkt. 16 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie Dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami).

[7] Na podstawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2010 r., *W sprawie dostosowania technicznego ram finansowych na 2011 r. stosownie do zmian DNB, z uwzględnieniem dostosowania kwot przy-*

Rządy nagrodzonych państw uzyskały swobodę w podziale dodatkowych pieniędzy. Rząd RP zdecydował wykorzystać dodatkowe środki przede wszystkim na dotacje dla przedsiębiorców, inwestycje w ochronę środowiska, a także częściowo na wsparcie polityki społecznej.

Alokacja Polski została rozłożona proporcjonalnie na lata 2011, 2012, 2013 po 210,7 mln euro. Środki dostosowania technicznego podzielono na poszczególne programy[8] (tabela 2).

Tabela 2. Podział środków z dostosowania technicznego w ramach programów operacyjnych

Program Operacyjny	Kwota dostosowania technicznego (euro)
krajowe programy operacyjne	432 392 153
regionalne programy operacyjne	150 000 000
usuwanie skutków powodzi	50 000 000
SUMA:	632 392 153

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia nr 44 z 25 czerwca 2010.

1.3. Środki na niwelowanie skutków powodzi i kryzysu

W maju i czerwcu 2010 r. w Polsce miała miejsce powódź. Dotknęła ona niemal cały kraj. Najbardziej ucierpiały tereny w dorzeczu Wisły. Spore straty odnotowano także w dorzeczu Odry, w tym na terenie Opolszczyzny. W ramach dostosowania technicznego część środków przeznaczono na finansowanie działań mających na celu niwelowanie skutków powodzi. Pomocą objęto osiem województw, wskazanych przez wojewodów w uzgodnieniu z Marszałkami Województw, tj.: dolnośląskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie.

Fundusze na usuwanie skutków powodzi przeznaczone dla poszczególnych województw wynosiły od 300 tys. euro (dolnośląskie) do 14,5 mln euro (małopolskie). Opolszczyzna otrzymała środki w wysokości 6,3 mln euro na realizację jednego projektu, tj. *Przebudowę mostu w ciągu drogi 1404 O Cisek – Bierawa* realizowanego przez Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu. Porównując stosunek środków skierowanych do województw do alokacji regionalnych programów operacyjnych, Opolszczyzna uzyskała najwyższe wsparcie, tj. 1,47% dotychczasowej alokacji[9].

Poza środkami na niwelowanie skutków powodzi Rząd RP zdecydował wesprzeć dwa projekty na kwotę 10 mln euro w ramach zmniejszania skutków kryzysu gospodarczego. Wsparcie uzyskały województwa podlaskie i zachodniopomorskie na realizację następujących pro-

dzielonych na okres 2007–2009 z funduszy na wspieranie spójności państwom członkowskim, w przypadku których miała miejsce rozbieżność między oszacowaną a rzeczywistą wysokością PKB, przedłożony zgodnie z pkt 16 i 17 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r., Bruksela 2010.

[8] Uchwała Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 44 z 25 czerwca 2010 r.

[9] Opolszczyzna dotychczas korzystała z 427 mln euro w ramach RPO WO 2007–2013, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2007, s. 158.

jektów: *Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej terenów postoczniowych (Szczecin)* – 7 mln euro, *Rewitalizacja ekonomiczna gminy Łapy* – 3 mln euro.

1.4. Wyniki Krajowej Rezerwy Wykonania

Dnia 9 lutego br. na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia nastąpiło rozstrzygnięcie Krajowej Rezerwy Wykonania wg stanu na 31 grudnia 2010 r.[10]

Województwo opolskie zajęło pierwsze miejsce wśród szesnastu regionalnych programów operacyjnych. Natomiast w ramach PO KL 2007–2013 Opolszczyzna uzyskała trzecie miejsce w kraju wśród dwudziestu jeden instytucji uczestniczących w konkurencji. Zgodnie jednak z zasadą, iż dodatkowe środki nie mogły przekroczyć 30% dotychczasowej alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego na dane województwo – region otrzymał maksymalną możliwą pulę środków. Łącznie ze środkami na niwelowanie skutków powodzi przyznano Opolszczyźnie dodatkowo ok. 117 mln euro, co stanowi ok. 19% dotychczasowej alokacji przeznaczonej łącznie na RPO WO 2007–2013 i komponent regionalny PO KL 2007–2013. Poza opolskim jedynie podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie uzyskało dodatkowe środki ze wszystkich przewidzianych źródeł. W sumie Opolszczyzna pozyskała najwięcej środków spośród wszystkich województw (tabela 3).

Tabela 3. Dodatkowe środki dla województwa opolskiego

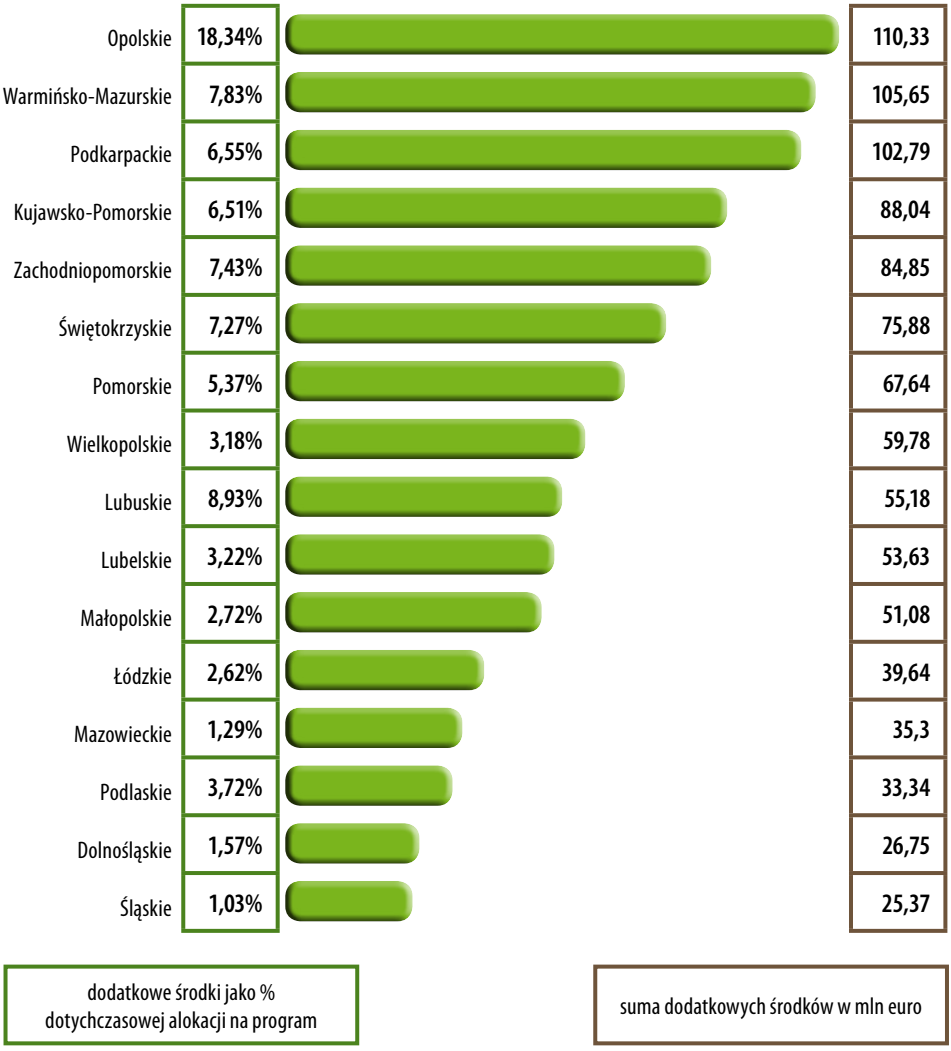
Źródła dodatkowych środków	Kwota (euro)
RPO WO 2007–2013	
KRW	54 156 945
Dostosowanie techniczne	3 870 090
Niwelowanie skutków powodzi	6 275 125
SUMA	64 302 160
PO KL 2007–2013 (komponent regionalny)	
KRW	44 455 644
Wkład krajowy	7 845 114
SUMA	52 300 758
RAZEM	**116 602 918**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR wg stanu na 9.02.2011.

[10] Uchwała Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 53 z 9 lutego 2011 r.

Na wykresie 1. przedstawiono poziom wsparcia z dodatkowych źródeł – z wyłączeniem 50 mln euro przeznaczonych na niwelowanie skutków powodzi w ośmiu województwach, w podziale na regiony oraz procentowy udział dodatkowych środków dla województw.

Wykres 1. Dodatkowe środki dla regionalnych programów operacyjnych i PO KL (komponent regionalny) w podziale na województwa z wyłączeniem środków na niwelowanie skutków powodzi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwał Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 52 i 53 z 9 lutego 2011.

Krajowa Rezerwa Wykonania dla Opolszczyzny okazała się dużym sukcesem, z jednej strony sklasyfikowana została na najwyższych miejscach w rankingach, z drugiej strony uzyskała wsparcie ze wszystkich możliwych źródeł. Efekty takie były możliwe dzięki odpowiedniemu systemowi zarządzania kadrą oraz wdrażaniem programów. Czynniki sukcesu to głównie:

- bardzo duże zaangażowanie Zarządu Województwa Opolskiego jako Instytucji Zarządzającej we wdrażanie *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, m.in. spotkania z przedstawicielami Business Centre Club Oddział Opole, Opolskiej Izby Gospodarczej. Wynikiem spotkań było wprowadzenie zmian w zapisach dokumentów na korzyść przedsiębiorców;
- indywidualne spotkania z beneficjentami, m.in. pomoc w rozliczaniu wniosków;
- szybka reakcja na zmiany w prawodawstwie dotyczące dostosowania polskiego prawodawstwa do europejskiego w zakresie środowiska. Instytucja Zarządzająca powołała *Zespół ds. ochrony środowiska* oceniający projekty pod kątem dostosowania do prawodawstwa europejskiego;
- bieżący monitoring finansowy i rzeczowy programu prowadzony przez Instytucję Zarządzającą RPO WO 2007–2013;
- skuteczna promocja RPO WO 2007–2013, wg Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Zarząd Województwa Opolskiego uznany jako Instytucja Zarządzająca darzona największym zaufaniem w kraju;
- zaangażowana i kompetentna kadra pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie Programu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego i Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki (tzn. IP II stopnia)[11].

2. Przegląd śródokresowy RPO WO 2007–2013

Rok 2010 to półmetek realizacji regionalnych programów operacyjnych, natomiast na Opolszczyźnie stan wdrażania jest bardzo zaawansowany. Na podstawie efektów wdrażania należy uznać, iż Instytucja Zarządzająca programem powoli zaczyna prace przygotowawcze do jego zamknięcia.

Do końca 2010 r. w ramach programu przeprowadzono pięćdziesiąt dziewięć naborów wniosków, w tym czterdzieści cztery w trybie konkursowym oraz piętnaście w trybie procedury pozakonkursowej. Środki zaangażowane w ramach przeprowadzonych środków to 445 mln euro, co stanowi 99,8% wszystkich dostępnych pieniędzy[12].

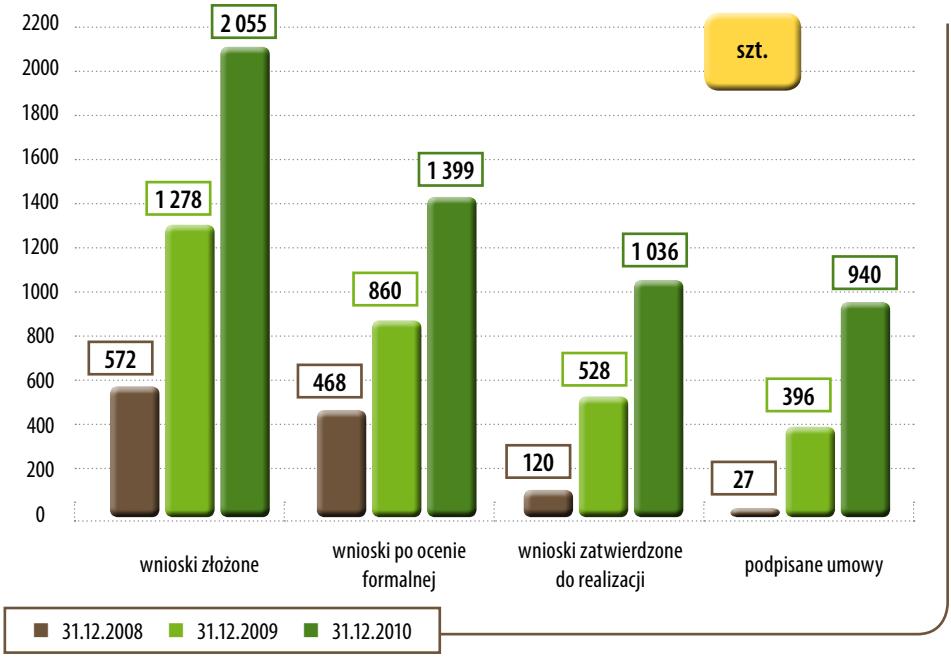
Od uruchomienia pierwszych naborów w 2008 do końca 2010 r. do Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej II stopnia wpłynęło ponad dwa tysiące wniosków na kwotę 1,3 mld euro, w tym kwotę dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ponad 720 mln euro. Największym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się nabory ogłaszane w ramach osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu*. Wnioski złożone w ramach tej osi stanowią ponad 77% wszystkich złożonych w programie projektów. Ponadto, w piętnastu spośród dziewiętnastu ogłoszonych naborów wnioskowane dofinansowanie przekroczyło dostępną alokację. Wszystkie wnioski oceniono pod kątem poprawności formalnej, jak i merytorycznej. Do dofinansowania Zarząd Województwa Opolskiego wskazał połowę złożonych projektów, na łączną sumę 850 mln euro – w tym EFRR 570 mln euro (wykresy 2 i 3).

---

[11] K. Bedrunka, *Dialog administracji z przedsiębiorcami. Jak rozmawiać z biznesem.*, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ThinkTank sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 59.

[12] Sprawozdanie roczne z wdrażania *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 za rok 2010*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2011, s. 27.

Wykres 2. Wnioski na poszczególnych etapach oceny i wdrażania od uruchomienia programu w podziale na lata



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

Jednocześnie do 31 grudnia 2010 r. beneficjenci wykazali wydatki we wnioskach o płatność z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na kwotę 191,91 mln euro, co stanowi niemal 45% realizacji zobowiązań na lata 2007–2013 w ramach programu. Największą wartość wydatków we wnioskach o płatność wykazali beneficjenci w osi priorytetowej 5 *Infrastruktura społeczna i szkolnictwo wyższe* – 68%, osi priorytetowej 3 *Transport* – 60%, osi priorytetowej 7 *Pomoc techniczna* – 45%, osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej* – 42%.

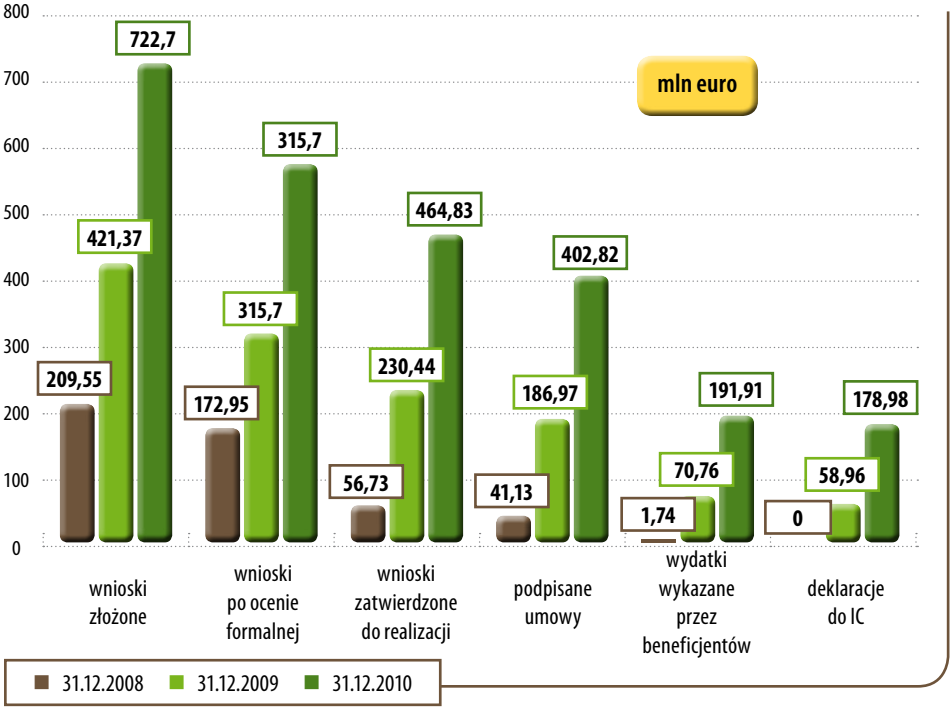
Instytucja Certyfikująca zatwierdziła wydatki we wnioskach o płatność z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na kwotę 178,98 mln euro, tj. 42% realizacji zobowiązań na lata 2007–2013 w ramach programu, co stanowi największą wartość procentową do alokacji programu[13].

Mając na uwadze poziom wdrażania oraz podział dodatkowych środków Instytucja Zarządzająca programem podjęła decyzję o przeglądzie śródokresowym programu. Zgodnie z prawodawstwem unijnym Instytucja Zarządzająca może wszcząć procedurę śródokresowego przeglądu programu w przypadku wystąpienia następujących przesłanek:

- wystąpienie znaczących zmian społeczno-gospodarczych,
- w celu pełniejszego uwzględnienia lub zmiany podejścia do istotnych zmian w priorytetach wspólnotowych, krajowych lub regionalnych,

[13] *Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 za rok 2010*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2011, s. 28.

Wykres 3. Kwota dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wniosków na poszczególnych etapach oceny i wdrażania od uruchomienia programu w podziale na lata



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

– w świetle oceny związanej z monitorowaniem programu, o której mowa w art. 48 ust. 3 (tj. w przypadkach, gdy monitorowanie ujawniło znaczące odchylenia od założonych pierwotnie celów),
– wystąpienie trudności w realizacji[14].

Instytucja Zarządzająca może również zdecydować się na zmianę programu w celu dokonania alokacji utworzonych z inicjatywy państwa członkowskiego krajowych rezerw, co w przypadku województwa opolskiego stało się głównym powodem rozpoczęcia aktualizacji RPO WO 2007–2013. Przewidując ww. sytuację jeszcze w 2010 r. zdecydowano o wszczęciu badania ewaluacyjnego, którego celem była ocena dotychczasowej realizacji programu. Na tej podstawie zamierzano sformułować opinię na temat jakości dofinansowanych projektów oraz wskazać pożądane kierunki wsparcia z pozyskanych ewentualnie dodatkowych środków z Krajowej Rezerwy Wykonania i dostosowania technicznego. W związku z decyzją Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia o podziale środków z Krajowej Rezerwy Wykonania, Zarząd Województwa Opolskiego zdecydował, iż badanie ewaluacyjne będzie również stanowić wskazanie obszarów, które powinny być dofinansowane w ramach dodatkowo pozyskanych środków.

[14] Art. 33 *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.* ..., dz. cyt., s. 1.

Po analizie raportu końcowego oraz w wyniku konsultacji z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego oraz Komisją Europejską, Instytucja Zarządzająca rozpoczęła na początku 2011 r. procedurę aktualizacji RPO WO 2007–2013. Podjęte prace zgodne były z procedurami określonymi w prawie polskim[15] i unijnym. Wypracowany projekt poddano konsultacjom, w których uczestniczyć mogły wszystkie zainteresowane podmioty. Wyniki konsultacji zebrano w *Raporcie z przeprowadzonych konsultacji zmian Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*[16]. Po szczegółowych konsultacjach Instytucji Zarządzającej z Komisją Europejską w trybie spotkań roboczych opracowano kompromisowy projekt RPO WO 2007–2013. Został on 25 maja 2011 r. poprzez system SFC[17] przekazany Komisji Europejskiej. Teraz Opolszczyznę czekają ostateczne negocjacje, w wyniku których przyjęty zostanie zaktualizowany program.

3. Sposób i kierunki alokowania dodatkowych środków w województwie opolskim

Mimo, iż Opolszczyzna uzyskała środki największe w kraju, w konfrontacji z potrzebami regionu okazują się one niewystarczające. Stąd Zarząd Województwa Opolskiego, decydując o ostatecznym podziale pieniędzy, rozważył wszystkie potrzeby województwa pod kątem proponowanych przez Komisję Europejską kierunków wsparcia wynikających ze Strategii *Europa 2020*[18]. Wyznaczając obszary wymagające dalszego wsparcia brano pod uwagę:

- potrzeby rozwojowe regionu wynikające ze zdiagnozowanej sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego,
- wnioski z dotychczasowego wdrażania RPO WO 2007–2013,
- wyniki badania ewaluacyjnego *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia,*
- zapisy dokumentów kierunkowych opracowanych przez Instytucję Koordynującą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
- wyniki konsultacji zmian RPO WO 2007–2013 oraz dodatkowych obszarów rekomendowanych do wsparcia.

Wartym podkreślenia jest, iż prace dotyczące podziału środków wsparto na wynikach analizy przeprowadzonej w ramach badania ewaluacyjnego. Ewaluator na podstawie analizy dotychczasowego poziomu wdrażania oraz pożądanych kierunków rozwoju regionu zaproponował podział środków wskazując bardziej i mniej rekomendowane do wsparcia obszary. Z ewaluacji wynika, iż obszary rekomendowane do wsparcia (poziom lizboński) wpływają bardzo znacząco na podniesienie konkurencyjności województwa opolskiego w ujęciu krajowym i europejskim.

---

[15] Zgodnie z art. 26 ust. 13 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 dnia grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.)* oraz zgodnie z *Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczącymi dokonania przeglądu i renegocjacji z Komisją Europejską programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 września 2008.

[16] *Raport z przeprowadzonych konsultacji zmian Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013,* Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2011.

[17] System for Fund management in the European Community 2007–2013.

[18] *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.* Komisja Europejska, Bruksela 2010.

Tabela 4. Obszary rekomendowane do wsparcia w ramach dodatkowych środków

Oś priorytetowa 1	IOB	dotacje inwesty-cyjne	**inżynieria finansowa**	strefa B+R	innowacje w firmach	turystyka (podmioty prywatne)	turystyka (podmioty publiczne)
Oś priorytetowa 2	infrastruktura ICT			moduły e-usług			
Oś priorytetowa 3	**infrastruktura drogowa**	transport publiczny/zakupy taborowe				lokalny port lotniczy	
Oś priorytetowa 4	gospodarka wodno-ściekowa i odpady		ochrona przeciwpowo-dziowa		odnawialne źródła energii		bioróżno-rodność
Oś priorytetowa 5	edukacja		zdrowie		kultura		
Oś priorytetowa 6	rewitalizacja obszarów miejskich				rewitalizacja obszarów zdegradowanych		

Obszary rekomendowane do objęcia wsparciem (poziom 1)
Obszary rekomendowane do objęcia wsparciem (poziom 2)
Obszary rekomendowane do objęcia wsparciem (poziom 3)
Obszary rekomendowane do wyłączenia z podziału środków (poziom 4)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu końcowego z badania ewaluacyjnego pn. O*cena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*, na zlecenie UMWO, IBS, Reytech sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 113.

Ewaluator wskazał na podstawie analizy potrzeb regionu jako najbardziej pilne, inwestycje w inżynierię finansową oraz infrastrukturę drogową, a także innowacje w firmach i odnawialne źródła energii (tabela 4). Nie wszystkie rekomendacje ewaluatora spotkały się z aprobatą Komisji Europejskiej, która za pomocą dodatkowych środków chce kształtować politykę zrównoważonego i innowacyjnego rozwoju. Tym samym w wyniku konsultacji projektu RPO WO 2007–2013 z Komisją Europejską, Zarząd Województwa Opolskiego zaproponował podział środków wskazany w tabeli 5.

Warto podkreślić, iż obszary wybrane do wsparcia z dodatkowych środków w ramach RPO WO 2007–2013 wykazują spójność i realizują najważniejsze priorytety Unii Europejskiej sformułowane w strategicznych dokumentach na poziomie kraju, jak i Wspólnoty dla okresu programowania 2007–2013. Przeprowadzona ewaluacja znacząco pomogła władzom regionalnym w podziale środków poprzez wykazanie, które obszary najefektywniej realizują cele RPO WO 2007–2013 oraz wskazała skuteczne narzędzia stosowane do tej pory przez Zarząd Województwa Opolskiego do podnoszenia konkurencyjności Opolszczyzny.

Dane doświadczenie wskazuje, iż ewaluacja ma na celu wspieranie władzy w strategicznym zarządzaniu regionu[19]. Zatem Instytucja Zarządzająca w najbliższym czasie planuje przeprowadzić kolejne badania ewaluacyjne, które w różnych sferach będą badać efektywność wdrażania RPO WO 2007–2013. W 2011 r. prowadzona jest *Analiza komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007–2013 z innymi instrumentami wsparcia w województwie opolskim*. Natomiast w 2012 r. planowana jest *Ocena efektywności wdrażania instrumentów*

[19] K. Malik, *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, PAN, Warszawa 2011, s. 44.

Tabela 5. Dodatkowe środki dla województwa opolskiego

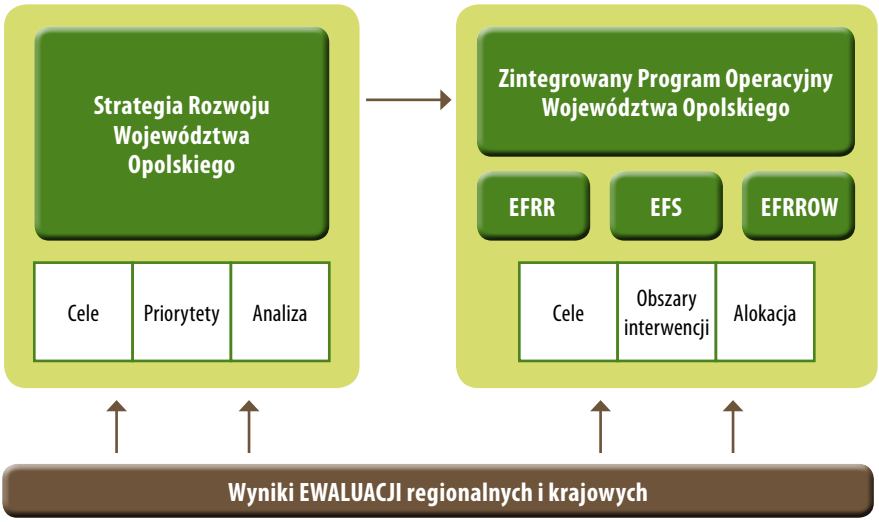
NR	Działanie/ Poddziałanie/ Obszar	Podział środków [mln euro]
	Oś priorytetowa 1 ***Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu***	**24,3**
1.1.1	Wsparcie instytucji otoczenia biznesu	6,0
1.2	Zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorczości	6,5
1.3.1	Wsparcie sektora B+R oraz innowacji na rzecz przedsiębiorstw	4,8
1.3.2	Inwestycje w innowacje w przedsiębiorstwach	6,5
1.4.2	Usługi turystyczne i rekreacyjno-sportowe świadczone przez sektor publiczny w zakresie promocji turystycznej województwa opolskiego	0,5
	Oś priorytetowa 2 ***Społeczeństwo informacyjne***	**4,16**
2.2	Moduły informacyjne, platformy e-usług i bazy danych	4,16
	Oś priorytetowa 3 ***Transport***	**26,84**
3.1.1	Drogi regionalne	20,57
	Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 414 na odcinku Przysiecz-Dzików Przebudowa węzła komunikacyjnego Budowlanych-Sobieskiego	8,46
	drogi wojewódzkie	12,11
3.1.2	Drogi lokalne	6,27
	Przebudowa mostu w ciągu drogi 1404 O Cisek-Bierawa	6,27
	Oś priorytetowa 4 ***Ochrona środowiska***	**6,5**
4.3	Ochrona powietrza, odnawialne źródła energii w zakresie energii słonecznej, biomasy i geotermicznej	6,5
	Oś priorytetowa 5 ***Infrastruktura społeczna i szkolnictwo wyższe***	**2,0**
5.1.1	Wsparcie regionalnej infrastruktury edukacyjnej w zakresie wsparcia Centrum Kształcenia Ustawicznego, Centrum Kształcenia Praktycznego	2,0
	Oś priorytetowa 7 ***Pomoc techniczna***	**0,5**
	RAZEM	64,30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych UMWO wg stanu na 27.07.2011.

inżynierii finansowej realizowanych w ramach oraz poza Inicjatywą JEREMIE[20]. Badanie obejmować będzie analizę porównawczą instrumentów finansowych wykorzystywanych w regionie oraz efektywność instrumentu JEREMIE[21], który w województwie opolskim nie jest stosowany. Tym samym zbadana zostanie zasadność podjętych rozwiązań przez Zarząd Województwa Opolskiego, w kontekście dodatkowych środków z Krajowej Rezerwy Wykonania przeznaczonych na wsparcie inżynierii finansowej, tj. funduszy pożyczkowych.

Zaplanowane ewaluacje mają pomóc władzom regionalnym w podejmowaniu decyzji z punktu widzenia efektywności działań przy alokowaniu środków w kolejnym okresie programowania, tj. latach 2014–2020[22]. W chwili obecnej w województwie opolskim opracowywana jest nowa Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego. Zatem już teraz kształtowane są potencjały wzrostu dla Opolszczyzny na kolejne kilkanaście lat. Wyniki ewaluacji powinny być wykorzystane zarówno przy kształtowaniu nowej Strategii, jak również przy budowaniu przyszłego regionalnego programu operacyjnego. Warto, aby zostały one uwzględnione zarówno przy konstruowaniu obszarów wsparcia programu, jak i alokacji środków na poszczególne priorytety. Z kolei ewaluacja dot. komplementarności powinna wskazać, jakie narzędzie warto stosować, by projekty z różnych funduszy (np. EFRR i EFS) były realizowane kompleksowo, bo tylko wówczas przynoszą właściwe efekty (rysunek 1).

Rysunek 1. Wyniki ewaluacji a dokumenty programowe na poziomie regionu



Źródło: Opracowanie własne.

[20] *Okresowy plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 na rok 2011*, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr 163/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r., zmieniony uchwałą nr 694/2011 z dnia 16 maja 2011r., s. 4; *Okresowy plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 na rok 2012*, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr 1299/2011 z dnia 7 października 2011 r., s. 4.

[21] Joint European for Micro to Medium Enterprises; Inicjatywa wspólnotowa służąca lepszej realizacji strategii lizbońskiej poprzez pozadotacyjne wsparcie w ramach mechanizmu odnawialnego małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw w regionach.

[22] M. Boni, *Evaluation In strategic management of the State – mid – and long – perpective*, w: *Evaluation at strategic level of governance*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 9.

4. Krajowa Rezerwa Wykonania po 2013 r.

W dobie dyskusji nad kształtem polityki spójności po 2013 r. warto zastanowić się nad zasadnością utrzymania instrumentu Krajowej Rezerwy Wykonania. Wydaje się, że narzędzie to powinno pozostać. Powinno jednak zostać ukierunkowane na podnoszenie jakości wdrażanych programów, m.in. poprzez ocenę osiąganych rezultatów programu. Jednocześnie należy wskazać, w oparciu o doświadczenie z lat 2009–2010, że jest to narzędzie, które pozwala m.in. na:

- przyspieszenie wdrażania programów operacyjnych na poziomie regionalnym i krajowym,
- szybkie wprowadzenie środków europejskich do polskiej gospodarki,
- pozyskanie dodatkowych środków dla kraju i regionu,
- nagrodzenie pracy ludzi w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych.

Warto rozważyć, czy Krajowa Rezerwa Wykonania powinna zostać utrzymana w obecnej formie. Zasadnym wydaje się, aby kryteria zostały ukierunkowane w jeszcze większym stopniu na jakościowe efekty wdrażanego programu, w mniejszym natomiast na kwotowe. Ta próba została podjęta już w obecnej perspektywie, gdzie kryterium kontraktacji badano tylko we wskazanych pięciu obszarach prolizbońskich czyli badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne, transport, energia, ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom. Uzasadnione byłoby zastosowanie obok kryterium wydatkowania kryterium dotyczącego oceny osiągniętych rezultatów w ramach poszczególnych celów strategicznych programu. Badane powinno być wykorzystanie środków w odniesieniu do osiągniętych rezultatów. Kryterium wydatkowania raczej nie powinno stanowić aż 50% wagi punktacji.

Takie podejście byłoby spójne z założeniami Komisji Europejskiej, która w przyszłym okresie programowania chce promować rozwiązania nastawione na jakość, a nie kwotowe i ilościowe podejście do polityki spójności. Krajowa Rezerwa Wykonania stanowiłaby element warunkowości „pozytywnej", czyli ewentualnych warunków, których spełnienie uprawnia do uzyskania dodatkowych środków[23]. Z pewnością nagroda musi mieć wydźwięk pozytywny dla instytucji centralnych i regionalnych, nie powinna mieć charakteru negatywnych konsekwencji, gdyż nie stworzy szans do uzyskania oczekiwanych efektów. Środki europejskie wdrażają ludzie na poziomie kraju i regionów. Świadomość negatywnych konsekwencji może bardzo mocno osłabić chęć działania.

Obecnie rozpoczęta dyskusja na temat ewentualnego kształtu Krajowej Rezerwy Wykonania po 2013 roku wskazuje, iż przyznanie dodatkowych środków powinno nastąpić w połowie okresu programowego 2014–2020, tj. w roku 2017. Dyskusja nad zakresem i zasadami Krajowej Rezerwy Wykonania powinna doprowadzić do wypracowania skutecznych i obiektywnych mechanizmów podziału dodatkowych środków w Polsce. Określenie bowiem praktycznych aspektów tego narzędzia jest bardzo trudne i w efekcie może powstać instrument skierowany ku prostym czynnikom ilościowym, związanym bardziej z wydatkowaniem niż ze

[23] K. Gurbiel, *Warunkowość w Polityce Spójności po 2013 r. – wnioski i rekomendacje na podstawie dotychczasowego przebiegu debaty*, dokument zaprezentowany na spotkaniu eksperckim w MRR nt. warunkowości i koncentracji tematycznej w Polityce Spójności po 2013 r. oraz Programu Polskiej Prezydencji w obszarze polityki spójności, Warszawa 11 marca 2011, s. 7.

skutecznym osiąganiem celów rozwojowych tak ważnych z punktu widzenia efektywności polityki spójności.

Odrębnym zagadnieniem jest oczywiście podjęcie debaty nad dodatkowymi środkami na poziomie Unii Europejskiej. Bardzo wstępne rozmowy wykazują, iż pomoc skierowana byłaby do państw, które uzyskują wyższe niż zakładano rezultaty, choć nie precyzuje się dokładnie, co pod tym pojęciem jest rozumiane. Ocena powinna być przeprowadzona w ramach obszarów zdefiniowanych jako priorytetowe. Jednocześnie powinno zostać określone, na jakie obszary mogłaby być skierowana dodatkowa pomoc. Należy jednak pamiętać, iż na poziomie europejskim będzie bardzo trudno wprowadzić takie wskaźniki, które pozwolą na obiektywne porównanie pomiędzy różnymi krajami w trakcie okresu programowania[24]. Zatem może się okazać, iż rządy krajów członkowskich będą dążyły do stworzenia mierników ilościowych dot. rozdysponowania rezerwy wykonania na poziomie europejskim.

Podsumowanie

W związku z pozyskaniem przez Opolszczyznę dodatkowych środków Zarząd Województwa Opolskiego oczekuje na zamknięcie negocjacji w zakresie zmian programu. Następnie rozpoczną się nabory w obszarach wspartych dodatkowymi środkami oraz realizacja projektów w nich wybranych. Zasadność ich wyboru oraz wpływ na osiągnięcie celów postawionych w programie zostanie przeanalizowana w ramach planowanych ewaluacji międzyokresowych i ewaluacji ex post. Tak zamknie się koło wyznaczające rolę i znaczenie procesu ewaluacji dla programowania, wdrażania i rozliczania funduszy strukturalnych. Zbadana zostanie efektywność wdrożonych środków, co pozwoli na wyciągnięcie wniosków przed kolejnym okresem programowania. Tym bardziej, iż coraz bardziej liczyć się będzie podejście ukierunkowane na jakość wdrażanych i realizowanych projektów, a tym samym programów.

Takie kierunki otwarcie wskazuje Komisja Europejska[25] oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ma to swoje odzwierciedlenie w opinii ekspertów, przede wszystkim prof. Fabrizio Barca[26], który w raporcie poświęconym efektom i celom przyszłej polityki spójności zwraca uwagę na ukierunkowanie wsparcia na realizację założonych celów. Podkreśla, iż polityka spójności powinna bazować na celach jasnych, określonych w czasie, opartych o analizy, ale elastycznie definiowanych. Badaniu ich realizacji, a tym samym efektywności wsparcia służą wskaźniki. Barca proponuje stworzenie zintegrowanego systemu wskaźników i ewaluacji mierzącego kompleksowo i pod różnymi aspektami efekty wsparcia. Również mechanizm Krajowej Rezerwy Wykonania w przyszłości powinien odzwierciedlać założenia jakościowe, nie tylko ilościowe i kwotowe. Nie ulega jednak wątpliwości, iż narzędzie spełniło swoją rolę i powinno zostać utrzymane. Jego kształt powinien zostać wypracowany jeszcze przed 2014 rokiem.

Wyniki ewaluacji prowadzone w regionie, jak również literatura na poziomie krajowym powinny zostać wykorzystane na etapie kształtowania nowej strategii rozwoju, jak również

---

[24] J. Szlachta, *Ocena propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 roku – wnioski dla Polski*, wersja robocza ekspertyzy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień–październik 2011.

[25] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego; *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 3.

[26] F. Barca, P. McCann, *Outcome Indicators and Targets, Towards a New system of monitoring and evaluation In EU Cohesion Policy*, dokument zaprezentowany na konferencji Polityka Spójności oparta na wynikach, Gdańsk 7 lipca 2011, s. 11.

przy doborze obszarów wsparcia i alokacji środków w przyszłych programach operacyjnych. Takie podejście stworzy szansę na efektywne wydatkowanie środków w kolejnym okresie programowania.

Bibliografia

Barca F., McCann P., *Outcome Indicators and Targets, Towards a New system of monitoring and evaluation In EU Cohesion Policy*, dokument zaprezentowany na konferencji Polityka Spójności oparta na wynikach, Gdańsk, 7 lipca 2011.

Bedrunka K., *Dialog administracji z przedsiębiorcami. Jak rozmawiać z biznesem.*, w: *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ThinkTank sp. z o.o., Warszawa 2011.

Bedrunka K., *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych jako czynnik rozwoju regionalnego*, Praca doktorska, Opole 2008.

Boni M., *Evaluation In strategic management of the State – mid – and long – perpective*, w: *Evaluation at strategic level of governance*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.

Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, komunikat Komisji Europejskiej z 3 marca 2010.

Gurbiel K., *Warunkowość w Polityce Spójności po 2013 r. – wnioski i rekomendacje na podstawie dotychczasowego przebiegu debaty*, dokument zaprezentowany na spotkaniu eksperckim w MRR nt. warunkowości i koncentracji tematycznej w Polityce Spójności po 2013 r. oraz Programu Polskiej Prezydencji w obszarze polityki spójności, Warszawa 11 marca 2011.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Dostosowanie techniczne ram finansowych na 2010 r.* (pkt. 16 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie Dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami).

Malik K., *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, PAN, Warszawa 2011.

Okresowy plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 na rok 2011, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr 163/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r., zmieniony uchwałą nr 694/2011 z dnia 16 maja 2011.

Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia, raport końcowy przygotowany na zlecenie UMWO, IBS, Reytech sp. z o.o., Opole 2010.

Okresowy plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 na rok 2012, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr 1299/2011 z dnia 7 października 2011, Opole 2011.

Uchwały Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 52 i 53 z 9 lutego 2011.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 przyjęty przez Komisję Europejską decyzją z dnia 1 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach pomocy wspólnotowej programu operacyjnego EFRR objętego celem „konwergencja" dla województwa opolskiego w Polsce nr CCI 2007 PL 161 PO 012 oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r., Opole 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 (Dz. U. L 210 z 31.7.2006 r. z późn. zm.).

Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 za rok 2010, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2011.

Szlachta J., *Ocena propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 roku – wnioski dla Polski*, wersja robocza ekspertyzy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień–październik 2011.

Uchwała Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 44 z 25 czerwca 2010 r.

Uchwała Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 53 z 9 lutego 2011 r.

Uchwała Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Nr 35 z dnia 7 grudnia 2009 r.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).

Jadwiga Sokołowska

Budowa potencjału ewaluacyjnego – regionalna perspektywa i kierunki zmian na przyszłość

Rozwój kultury ewaluacyjnej i budowa potencjału ewaluacyjnego – działania i czynniki wzmacniające

Michael Patton, w latach 80. XX w. prócz wymiernej użyteczności ewaluacji (jako wspomagającej proces decyzyjny w organizacjach), zwrócił także uwagę na jej znaczenie jako narzędzia generującego zmiany w sposobie myślenia i zachowania osób zaangażowanych w oceniany program, czy też projekt. Aktywny udział w ewaluacji kształtuje zarówno w jednostkach koordynujących dane badanie, jak i instytucjach je zlecających oraz szeroko rozumianych odbiorcach (interesariuszach) badania, tzw. *process use,* czyli „myślenie ewaluacyjne"[1]. Ewaluacja ma zatem właściwość wzmacniania jednostki, grupy, instytucji (zarówno w kontekście zasobów, umiejętności oraz powiązań, relacji, współpracy między nimi) oraz uzdalniania ich do przeprowadzania koniecznych zmian. Zakłada również wspieranie procesów „uczenia się organizacji" (funkcja poznawcza) poprzez m.in. budowanie zdolności ewaluacyjnych instytucji zaangażowanych w badanie lub szerzej w zakresie systemu w danym regionie, kraju (*building evaluation capacity*)[2]. Tak kumulowana wiedza instytucjonalna prowadzi do wykształcenia „refleksyjności instytucjonalnej" zorientowanej na rozwój.

Praktyka myślenia ewaluacyjnego, a może raczej współdecydowania i zapewniania wdrażania programów w oparciu o zasadę *evidence based policy*, dla których źródłem są badania ewaluacyjne rozpoczęła się w Polsce wraz z uruchomieniem programów unijnych. Wdrożenie *Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006* stało się punktem zwrotnym w krajowej historii ewaluacji. Wówczas to rozpoczęła się systematyczna, skoordynowana i oparta na systemie wskaźników ocena efektywności stosowanych instrumentów w ramach polityki spójności, ocena skuteczności działań administracji w tym zakresie, a także całościowa

---

[1] Por. *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Departament Spraw Społecznych i Ustrojowych, Warszawa 2004, s. 28.

[2] K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III,* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa 2008, s. 25.

ocena oddziaływania funduszy strukturalnych na sytuację społeczno-gospodarczą[3]. Od tego też momentu, w szczególności na poziomie centralnym, uruchomiony został proces budowy struktur, rozwiązań i potencjału administracyjnego na rzecz wykonywania prac ewaluacyjnych. Rok 2007, inaugurujący nowy okres programowania na lata 2007–2013, był rokiem obligującym poszczególne samorządy do ewaluacji programów wdrażanych na poziomie regionalnym i budowy od podstaw potencjału ewaluacyjnego w strukturach urzędowych. Tym samym trzy lata po pierwszych doświadczeniach w zakresie ewaluacji krajowych instytucji (głownie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości), mających miejsce w okresie 2004–2006, uruchomiony został zintegrowany i zdecentralizowany system ewaluacji interwencji unijnych, w którym kompetencje w zakresie koordynacji procesu ewaluacyjnego przyznano regionom.

By móc szerzej spojrzeć na rozwój instytucjonalnego potencjału ocennego, w pierwszej kolejności należy odnieść się do definicji potencjału ewaluacyjnego, który dla potrzeb niniejszego referatu określany będzie jako:

- zdolność do prowadzenia wysokiej jakości badań ewaluacyjnych, których wyniki są absorbowane i wykorzystywane w celu poprawy jakości zarządzania publicznego[4];
- zdolność jednostek ewaluacyjnych do maksymalizowania konstruktywnego wykorzystania ewaluacji w ich programach oraz w polskim systemie zarządzania polityką spójności[5].

Sprawność i umiejętność przeprowadzania ewaluacji, których wnioski i rekomendacje są implementowane na rzecz modyfikacji polityk publicznych, jest podstawą rozwoju potencjału ewaluacyjnego, na który składają się w szczególności takie elementy, jak potencjał: jednostek ewaluacyjnych, wykonawców, decydentów, odbiorców badań oraz kapitał społeczny[6]. Odpowiednio wykształcony potencjał ewaluacyjny wpływa na rozwój refleksyjności instytucjonalnej, przejawiającej się w wykorzystywaniu wiedzy do optymalizacji działań na rzecz ewaluowanego programu czy instytucji[7].

Budowa potencjału ewaluacyjnego jest kluczowym komponentem działań wpisujących się w wielowątkowy proces tworzenia polskiej kultury ewaluacyjnej[8]. Kultury stanowiącej całokształt materialnego i niematerialnego dorobku „społeczeństwa ewaluacyjnego", na który składają się wzory myślenia, wypracowane standardy, poziom wiedzy i umiejętności instytucji zamawiających, jak i realizujących ewaluację, oraz świadomość instytucjonalna i stopień zaangażowania władz krajowych/regionalnych do zarządzania ewaluacją i promowania dobrych praktyk z nią związanych. Kultura ewaluacyjna stanowi złożony ekosys-

---

[3] Por. *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość*, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, kwiecień 2008, s. 7.

[4] Por. M. Szałaj, *Budowa potencjału ewaluacyjnego,* w: *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009, s. 75.

[5] Por. *Ocena potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013*, Konsorcjum firm EGO S.C. oraz CASE-Doradcy Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 9 oraz *Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007–2013,* EGO S.C, Warszawa 2011, s. 6.

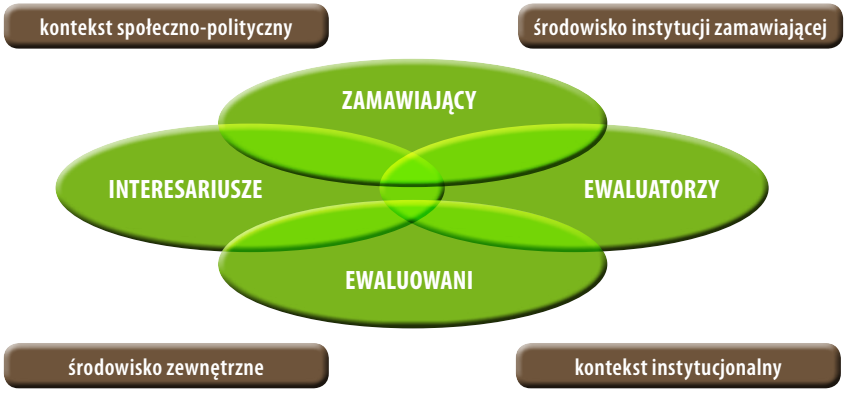
[6] Por. M. Szałaj, dz. cyt. s. 76.

[7] Por. L. Korporowicz, *Ewaluacja w społeczeństwie wiedzy. Wyzwania, Dynamizmy, Zagrożenia,* w: *Ewaluacja programów operacyjnych konteksty, dylematy, praktyki. Ewaluacja RPO WK-P,* Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Toruń 2010, s. 37–38.

[8] Por. M. Szałaj, dz. cyt. s. 74.

tem instytucji, jednostek, celów, zasad, interesów, układów władzy, wartości i przekonań. Pojęcie kultury ewaluacyjnej jest pojęciem szerszym niż potencjał ewaluacyjny. Taką też interpretacją będę posługiwać się w przedmiotowym referacie, gdzie potencjał ewaluacyjny interesariuszy badań oraz pozostałe czynniki wzmacniające zdolność instytucjonalną do realizacji użytecznych ewaluacji tworzy kulturę ewaluacyjną na poziomie krajowym i/lub regionalnym. W kontekście analizowanych pojęć warto również zwrócić uwagę na środowisko (społeczeństwo) ewaluacyjne, które jest swego rodzaju katalizatorem działań ocennych. Środowisko i kontekst ewaluacji prezentuje schemat 1.

Schemat 1. Środowisko i kontekst ewaluacji



Źródło: A. Haber, M. Szałaj, *Kapitał społeczny – warunek i efekt udanych ewaluacji*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 97.

Społeczeństwo ewaluacyjne opiera się na gęstej sieci interakcji pomiędzy jego indywidualnymi i instytucjonalnymi uczestnikami[9], gdzie szczególnej wartości nabiera kapitał społeczny. Kapitał stanowiący zasób środowiska ewaluacyjnego, którego źródłem są sieci ich powiązań, po których krążą: dobra symboliczne (informacje, wartości, idee i inne), materialne (rzeczy, pieniądze) i emocje (aprobata, szacunek, sympatia itp.)[10]. Mówiąc o środowisku ewaluacyjnym, w szczególności w kontekście programowania badań ewaluacyjnych, należy pamiętać, że na poziomie regionalnym występuje szereg instytucji/organizacji, które inicjują w regionie badania ewaluacyjne (zamawiających), jak również tych, które samodzielnie realizują ewaluacje na poziomie regionalnych (albo mogłyby to robić) oraz tych, którzy z tych badań korzystają w procesie realizowanych przez siebie działań. Dodatkowo sporo podmiotów realizuje badania społeczne, analizy, czy też innego rodzaju ekspertyzy, które stanowią wartość dodaną dla rozwoju regionu. Warto zatem dołożyć wszelkich starań, by w przyszłości wzmocniona została sieć wymiany informacji na temat tych działań tak, by wiedza płynąca z tych badań była w większym stopniu rozpowszechniana, a jej rekomendacje skutecznie wdrażane.

[9] Por. L. Korporowicz, *Interakcyjne aspekty procesu ewaluacyjnego: pomiędzy analizą a animowaniem zmian społecznych*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 72.

[10] T. Kaźmierczak, *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Program Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 47.

Działania dotyczące rozwoju potencjału ewaluacyjnego określone zostały zarówno w krajowych, jak i regionalnych wytycznych i planach ewaluacyjnych[11]. Zakres działań poszczególnych instytucji (w różnym stopniu i na różnych poziomach) determinują zróżnicowane grupy obowiązków. Główne działania wpływające na rozwój potencjału ewaluacyjnego pokazuje schemat 2. Poniższe działania koordynowane są bezpośrednio przez instytucje systemu ewaluacji, w tym jednostki ewaluacyjne, i są adresowane i/lub kierowane (w większym lub mniejszym stopniu) do szerokiego grona uczestników tego systemu. Szczegółowy zakres działań dotyczących rozwoju potencjału ewaluacyjnego wraz z harmonogramem

Schemat 2. Działania na rzecz rozwoju potencjału ewaluacyjnego

Budowa, organizacja systemu i koordynacja procesu ewaluacji	• planowanie procesu ewaluacji • realizacja i monitoring planów ewaluacji (strategicznych i okresowych) • powołanie grup/zespołów oraz koordynacja w ich obrębie procesu ewaluacji
Rozpowszechnianie wiedzy i informacji na temat ewaluacji	• organizacja i/lub udział w spotkaniach prezentujących wyniki badań ewaluacyjnych • organizacja i/lub udział w konferencjach tematycznych, szkoleniach i warsztatach ewaluacyjnych • upowszechnianie i/lub publikowanie materiałów ewaluacyjnych • rozwój stron i/lub podstron internetowych dot. ewaluacji • dystrybucja wiedzy ewaluacyjnej w ramach grup i zespołów • pomoc ekspercka, doradztwo w zakresie badań • bieżące wsparcie instytucji i wymiana informacji • analiza rynku badań ewaluacyjnych • pomoc w bieżącym rozwiązywaniu problemów
Współpraca z podmiotami zewnętrznymi uczestniczącymi w procesie ewaluacji	• z instytucjami wdrażającymi programy unijne • z instytucjami/obserwatoriami realizującymi badania/analizy społeczno-gospodarcze • z ekspertami w zakresie ewaluacji • pomiędzy regionalnymi jednostkami ewaluacyjnymi • z wykonawcami badań ewaluacyjnych • z Komisją Europejską oraz Państwami Członkowskimi
Rozwój metodologii ewaluacyjnej	• współpraca z ekspertami i ośrodkami naukowymi • wymiana dobrych praktyk w zakresie metodologii badawczej

Źródło. Opracowanie własne.

[11] Por. *Plan ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*, Krajowa Jednostka Oceny, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2007, s. 32–33; *System ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013,* Krajowa Jednostka Oceny, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2007, s. 11–12; *Plan oceny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Instytucja Zarządzająca PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 5 września 2007, s. 12–13; *Plan ewaluacji kwestii horyzontalnych w ramach 16 RPO na lata 2007–2013*, Instytucja Koordynująca 16 RPO, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2008, s. 12–14; *Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole, październik 2007, s. 17–18.

działań na rzecz budowy potencjału sporządzany jest corocznie w ramach okresowych planów ewaluacji.

Przedmiotowe działania oraz rozwiązania im towarzyszące zostały opisane w kolejnej części artykułu dotyczącej budowy potencjału opolskiej jednostki ewaluacyjnej.

Rozwój potencjału ewaluacyjnego uzależniony jest od szeregu czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które w zależności od stopnia ich oddziaływania na środowisko ewaluacyjne, zwiększają lub obniżają sprawność, użyteczność i skuteczność realizowanych działań (dotyczących zarówno realizacji badań ewaluacyjnych, jak i kształtowania kultury ocennej). Czynniki te są ważnym elementem budowania ciągłości systemu, jego standardów i jakości[12].

Biorąc pod uwagę, iż na wstępie potencjał ewaluacyjny zdefiniowany został jako zdolność do prowadzenia wysokiej jakości ewaluacji generującej użyteczne wyniki[13] – można powiedzieć, że czynniki warunkujące rozwój potencjału ewaluacyjnego składają się na „ewaluację wysokiej jakości". Tym samym, chcąc zdefiniować czynniki wzmacniające potencjał ewaluacyjny, należy również zdefiniować elementy „dobrej ewaluacji". Bowiem jeśli jakość realizowanych ewaluacji okaże się niezadowalająca i nieadekwatna w stosunku do potrzeb informacyjnych zamawiającego, pozostałe działania ewaluacyjne pozostaną bez znaczenia w oczach decydentów, jak również pozostałych odbiorców badania. Dodatkowo szczególnie istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju potencjału ewaluacyjnego w otoczeniu instytucjonalnym jest specyficzny potencjał oraz zaangażowanie władz regionalnych, jak i kadr tworzących jednostkę ewaluacyjną. W tabelach 1–2 przedstawione zostały główne czynniki (wewnętrzne i zewnętrzne) wpływające na jakość regionalnej kultury ewaluacyjnej. Rolą jednostki ewaluacyjnej jako inicjatora działań ocennych powinna być bieżąca analiza tych elementów oraz wzmacnianie ich pozytywnego oddziaływania. Dobra ewaluacja zostanie osiągnięta wówczas, gdy zapewniony zostanie odpowiedni poziom korelacji pomiędzy tymi czynnikami, umożliwiający skuteczne i efektywne zarządzanie procesem ewaluacji w regionie.

Doświadczenia w pracy w opolskiej jednostce ewaluacyjnej pokazały, jak ważnym jest rozwój zasobów ewaluacyjnych (materialnych, jak i niematerialnych) wewnątrz instytucji koordynujących dany program, jak również kształtowanie potencjału ewaluacyjnego w jej zewnętrznym otoczeniu. Umiejętne koordynowanie procesu ewaluacji wymaga ponadto pracy nad relacjami społecznymi oraz stałego upubliczniania wartości, postaw i określonego sposobu myślenia ewaluacyjnego wśród członków organizacji. Rolą regionalnych jednostek ewaluacyjnych, jako instytucji odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg ewaluacji w regionie, powinno być w równym stopniu kształtowanie poszczególnych czynników wpływających na rozwój potencjału ewaluacyjnego. W dużym jednak stopniu rozwój tego potencjału uzależniony jest od działań, decyzji i osób koordynujących proces ewaluacji na poziomie centralnym oraz od rozwoju krajowej kultury ewaluacyjnej popierającej realizację interwencji publicznych opartych na dowodach.

---

[12] *Badanie potencjału oraz stanu...*, dz. cyt., s. 72.

[13] Ewaluacja użyteczna powinna cechować się pozytywnym wykorzystaniem ewaluacji w odniesieniu do potencjalnych funkcji ewaluacji programów unijnych, tj. powinna zmierzać do: poprawy planowania, wdrażania i bieżącej jakości, wzmocnienia poczucia partnerstwa i współwłasności, polepszenia zrozumienia oraz rozliczenia i wzmacniania odpowiedzialności. Por. M. Ferry, K. Olejniczak, *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Sprawne Państwo Program Ernst&Young, Warszawa 2008, s. 20.

Tabela 1. Czynniki wewnętrzne wzmacniające regionalny potencjał ewaluacyjny

WEWNĘTRZNE CZYNNIKI WZMACNIAJĄCE POTENCJAŁ EWALUACYJNY NA POZIOMIE REGIONALNYM	
CZYNNIKI INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNE	
Ewaluacyjny potencjał decydentów (kierownictwa urzędu)	wysoki poziom wiedzy w zakresie ewaluacji interwencji publicznych (unijnych i pozaunijnych)
	odpowiednie wsparcie jednostki ewaluacyjnej
	wysoki stopień wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych
	duże zainteresowanie procesem ewaluacji
Rozwiązania organizacyjno-strukturowe w zakresie jednostki ewaluacyjnej	funkcjonowanie wyodrębnionej jednostki ewaluacyjnej, w tym poziom integracji zadań ewaluacyjnych w obrębie różnych programów
	odpowiednie umiejscowienie jednostki ewaluacyjnej w strukturze urzędu
	stopień obciążenia pracą, w tym realizacja obowiązków pozaewaluacyjnych
	powołanie regionalnej Grupy Sterującej Ewaluacją
	system naboru pracowników gwarantujący wybór odpowiedniej osoby na stanowisko ds. ewaluacji
	odpowiednie warunki lokalowo-sprzętowe, umożliwiające użytkowanie specjalistycznego oprogramowania komputerowego
Potencjał jednostki ewaluacyjnej	liczba stanowisk ds. ewaluacji adekwatny w stosunku do potrzeb
	odpowiedni poziom wiedzy oraz doświadczenie i umiejętności „koordynatorów ewaluacyjnych" w zakresie ewaluacji i metodologii badawczej, w tym kompetencje interpersonalne oraz menedżerskie niezbędne do prawidłowego zarządzania procesem ewaluacji
	znajomość w zakresie ewaluacji i badań społeczno-gospodarczych realizowanych w kraju i regionie (w ramach polityk, programów)
	uczestnictwo w szkoleniach, seminariach i studiach podyplomowych w zakresie ewaluacji/badań społecznych
	poziom fluktuacji kadr oraz umiejętność zachowania know-how jednostki ewaluacyjnej
	doświadczenie w zlecaniu/realizacji badań ewaluacyjnych (zewnętrznych i wewnętrznych)
Działania w zakresie budowy regionalnej kultury ewaluacyjnej	organizacja wewnętrznych szkoleń ewaluacyjnych
	współ/organizacja konferencji ewaluacyjnych
	szerzenie „krajowej wiedzy ewaluacyjnej" w regionie
	współpraca z ekspertami i ośrodkami naukowymi
	współpraca z głównymi krajowymi podmiotami ewaluacyjnymi (KJO, IZ PO KL, IK RPO, PARP), w tym udział w zespołach i grupach ewaluacyjnych
	współpraca z regionalnymi jednostkami ewaluacyjnymi
	budowanie sieci współpracy oraz dystrybucja „wiedzy i idei ewaluacyjnej" do wewnątrz urzędu, na niższe szczeble zarządzania, wśród regionalnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie ewaluowanych programów czy też do szerszego otoczenia zewnętrznego
	zaangażowanie jednostki ewaluacyjnej w budowanie kultury ewaluacyjnej
	wydawanie opracowań dot. ewaluacji, w tym publikacja raportów ewaluacyjnych

Tabela 1. cd.

WEWNĘTRZNE CZYNNIKI WZMACNIAJĄCE POTENCJAŁ EWALUACYJNY NA POZIOMIE REGIONALNYM	
CZYNNIKI ZWIĄZANE Z PLANOWANIEM I REALIZACJĄ DZIAŁAŃ EWALUACYJNYCH	
Programowanie działań ewaluacyjnych	odpowiednia jakość procesu identyfikacji regionalnych działań ewaluacyjnych (tematyki ewaluacji oraz działań na rzecz budowy potencjału ewaluacyjnego) – zgodna z cyklem zarządzania programu oraz we współpracy z podmiotami zaangażowanymi w proces ewaluacji danego programu
	adekwatny do potrzeb budżet działań ewaluacyjnych
	współpraca z ekspertami i ośrodkami naukowymi
	bieżący monitoring stopnia realizacji rocznego planu ewaluacyjnego, w tym możliwość realizacji badań ad hoc
	zarezerwowanie wystarczającej ilości czasu na wymianę informacji, ułatwiającą precyzyjne sformułowanie obszarów tematycznych ewaluacji
Realizacja działań ewaluacyjnych	prawidłowe formułowanie opisów przedmiotu zamówienia (koncepcji i metodologii badawczej oraz harmonogramu ewaluacji) oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia gwarantujący wybór odpowiedniego ewaluatora
	realizacja wysokiej jakości regionalnych badań ewaluacyjnych
	stopień realizacji badań ewaluacyjnych zgodnych z regionalnym zapotrzebowaniem, w tym „niedublowanie" się z badaniami realizowanymi na poziomie krajowym lub przez inne podmioty regionalne
	odpowiedni poziom współpracy z interesariuszami badań ewaluacyjnych (wewnętrznymi i zewnętrznymi), w tym współpraca z komórkami odpowiedzialnymi za wdrażanie i finansowanie programu oraz realizację zamówień publicznych
	niski poziom obciążeń administracyjno-formalnych
	dostępność i poprawność danych dla potrzeb ewaluowanych programów
	wysoka jakość współpracy z ewaluatorem
	aktywny udział zainteresowanych stron w dyskusji nad założeniami i rezultatami badawczymi
CZYNNIKI ZWIĄZANE Z WYKORZYSTANIEM WIEDZY EWALUACYJNEJ	
odpowiedni poziom wykorzystania wniosków oraz stopień wdrożenia regionalnych zaleceń ewaluacyjnych przez adresatów rekomendacji oraz przez interesariuszy i beneficjentów programów	
poziom wykorzystania wniosków i rekomendacji formułowanych na poziomie centralnym (absorpcja zaleceń krajowych na rzecz regionalnych działań)	
funkcjonowanie strategii upowszechniania badań ewaluacyjnych, w tym stopień wykorzystania kanałów nie/standardowych	
funkcjonowanie systemu zarządzania i monitorowania rekomendacji regionalnych oraz rekomendacji krajowych (adresowanych do regionu i jego podmiotów)	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Haber, M. Szałaj, *Kapitał społeczny – warunek i efekt udanych ewaluacji,* w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 97; Raport końcowy z badania pn. *Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007–2013; Badanie potencjału ewaluacyjnego Instytucji Pośredniczących Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. V Edycja,* Wydział Ewaluacji, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2011.

Tabela 2. Czynniki zewnętrzne wzmacniające regionalny potencjał ewaluacyjny

ZEWNĘTRZNE CZYNNIKI WZMACNIAJĄCE POTENCJAŁ EWALUACYJNY NA POZIOMIE REGIONALNYM	
Rynek badań ewaluacyjnych	aktywność ekspertów i ośrodków naukowych w sferze realizacji badań ewaluacyjnych
	stopień realizacji badań ewaluacyjnych przez ewaluatorów z i spoza regionu
	odpowiedni potencjał, wiedza i doświadczenie ewaluatorów, w tym poziom innowacyjności metodologicznej
	poziom konkurencyjności na rynku badań ewaluacyjnych
	umiejętność przygotowania wysokiej jakości raportów końcowych (racjonalne wnioski, zoperacjonalizowane i możliwe do wdrożenia rekomendacje, poprawność naukowa i przyjazna forma zapisów)
	liczba dostępnych ofert w zakresie ewaluacyjnych studiów podyplomowych, szkoleń specjalistycznych, itp.
Specyfika interwencji publicznej	wielkość, obszar i czas trwania interwencji oraz odbiorcy wsparcia
	zaangażowany budżet oraz źródło finansowania programu
	system realizacji interwencji, w tym odpowiednio zaprojektowane wskaźniki monitorowania programu
	waga (rola) interwencji wśród decydentów
System ewaluacji na poziomie krajowym	współpraca z regionalnymi jednostkami ewaluacyjnymi, w tym dystrybucja „wiedzy i idei ewaluacyjnej" na zewnątrz
	wsparcie regionalnych jednostek ewaluacyjnych, w tym organizacja szkoleń, seminariów i konferencji w zakresie ewaluacji/badań społecznych
	dostępność opracowań dot. ewaluacji i krajowych raportów ewaluacyjnych
	aktywność kluczowych „aktorów instytucjonalnych" w zakresie rozwoju kultury ewaluacyjnej i integracji sieci jednostek ewaluacyjnych
	udział i rola ewaluacji w cyklu zarządzania interwencji publicznych (poza/unijnych)
	obecność „przyjaznych" regulacji prawnych przyczyniających się do utrwalenia roli ewaluacji na różnych poziomach zarządzania
	jasny podział kompetencji ewaluacyjnych pomiędzy poziomem centralnym a regionami, w tym ustalony i zagwarantowany zakres uprawnień i obowiązków
	istnienie/tworzenie kultury (tradycji) zarządzania opartego na wynikach, współdziałaniu, innowacyjności i uczeniu się
	włączenie wyników ewaluacji w debatę publiczną, w tym otwarcie decydentów polityki na kształtowanie programów w oparciu o dowody
	funkcjonowanie struktur instytucjonalnych, powołanych do zadań związanych z oceną interwencji publicznych
	sprawność działania władz publicznych, w tym umiejętność formułowania transparentnych wytycznych w zakresie ewaluacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Haber, M. Szałaj, *Kapitał społeczny – warunek i efekt udanych ewaluacji,* w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 97; Raport końcowy z badania pn. *Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007–2013; Badanie potencjału ewaluacyjnego Instytucji Pośredniczących Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. V Edycja,* Wydział Ewaluacji, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2011.

Wyniki badań krajowych, analiz instytucjonalnych w zakresie potencjału ewaluacyjnego oraz kierunki działań w zakresie implementacji ewaluacji do zadań publicznych wskazują na następujący charakter krajowej kultury ewaluacyjnej:

- dynamiczny rozwój popytowej strony systemu ewaluacji funduszy unijnych, oznaczający wzrost liczby instytucji i jednostek zaangażowanych w realizację badań ewaluacyjnych, na skutek „regionalizacji działań ewaluacyjnych";
- stosunkowo niska aktywność regionalnych jednostek i środowisk ewaluacyjnych w zakresie budowania kultury ewaluacyjnej;
- spadek aktywności w zlecaniu badań ewaluacyjnych[14] w porównaniu do 2008 roku oraz mniejsza orientacja badań na procesy (ewaluacji bieżących o charakterze operacyjnym) na rzecz wzrostu badań o charakterze strategicznym;
- większa rola i umiejętność jednostek w zakresie prawidłowego programowania badań, jednak średnia skuteczność realizacji rocznych planów ewaluacyjnych;
- wzrost środków finansowych przeznaczanych na badania ewaluacyjne, w tym większy budżet pojedynczych ewaluacji;
- wzrost liczby aktywnych ewaluatorów oraz przyrost doświadczenia firm w prowadzeniu ewaluacji, w tym rosnąca konkurencja rynkowa;
- niska koordynacja i integracja sieci jednostek ewaluacyjnych z różnych programów, wynikająca z niskiej aktywności KJO oraz Instytucji Koordynującej RPO w tym zakresie;
- słaba rola ewaluacji w zarządzaniu politykami publicznymi oraz stosunkowo niewielkie zrozumienie mechanizmów działania systemu ewaluacji, skutkujące krótkowzrocznym podejściem większości jednostek ewaluacyjnych na działania w obrębie własnych programów oraz niskim poziomem wiedzy na temat ewaluacji pozafunduszowych;
- niski rozwój metodyki badań skutkujący m.in. ograniczoną innowacyjnością metodologii badawczej;
- stosunkowo niska użyteczność rekomendacji ewaluacyjnych;
- incydentalne zaangażowanie kierownictwa instytucji w proces ewaluacji;
- duża różnorodność oraz liczba realizowanych badań ewaluacyjnych powodująca słabą agregację wyników z nich pochodzących i natłok informacji[15];
- intensyfikacja efektu *spill over* rozwiązań z administracji funduszowej do niefunduszowej[16], w tym tworzenie jednolitego i spójnego systemu ewaluacji krajowych polityk publicznych oraz budowa systemu monitoringu krajowych polityk publicznych (systemu wskaźników, system zbierania i gromadzenia danych)[17].

Specyfika polskiej kultury ewaluacyjnej wskazuje na przekroczenie (progu „wiarygodności ewaluacyjnej"[18] i rozwój działań zmierzających do budowy użyteczności podejmowanych

[14] Wnioski z badań ewaluacyjnych wskazują, iż większa liczba badań w 2008 roku była wynikiem głównie działalności nowo powstałych regionalnych jednostek ewaluacyjnych i ich prób powtórnej weryfikacji założeń systemowych na lata 2007–2013.

[15] Por. *Badanie potencjału oraz stanu...*, dz. cyt., s. 64–94.

[16] P. Żuber, *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006: efekty, wnioski, rekomendacje,* VI Konferencja Ewaluacyjna pn. *Przyszłość polityki spójności – wnioski z procesu realizacji ewaluacji ex post w Polsce,* Warszawa, 13–14.12.2010.

[17] P. Żuber, *Ewaluacja polskiej polityki rozwoju – doświadczenia i perspektywy,* V Konferencja Ewaluacyjna pn. *Ewaluacja – narzędzie podnoszenia jakości wydatkowania środków publicznych,* Warszawa, 23.10.2009.

[18] Etapy budowy potencjału ewaluacyjnego, w tym opis ich specyfiki opisany został w: M. Szałaj, dz. cyt., s. 80–82.

działań ocennych, których efektem powinno być wypracowanie trwałego zapotrzebowania na ewaluację i jej wyniki oraz programowanie ewaluacji w oparciu o potrzeby informacyjne wynikające z wdrażanych programów. Wejście krajowej kultury ewaluacyjnej w fazę „zakorzenienia", gdzie badania są trwale obecne w lokalnej kulturze publicznej i praktyce instytucjonalnej, a wyniki badań stanowią podstawę w debacie nad jakością i efektami interwencji publicznych jest jednak nadal znikoma. O ile wartością w debacie nad programami unijnymi są realizowane badania ewaluacyjne, to brak jest takiego przełożenia na działania pozafunduszowe. Tocząca się obecnie dyskusja nad nowym kształtem polityki regionalnej oraz tworzony w jej ramach system stałego monitorowania i ewaluacji procesów rozwoju regionalnego i efektów polityki regionalnej daje podstawy do przypuszczenia, że instytucje centralne rozpoczęły tworzenie nowego porządku strategicznego, opartego na ewaluacji.

Potencjał opolskiej jednostki ewaluacyjnej – studium przypadku

Przedmiotowa część referatu jest próbą analizy rozwiązań funkcjonujących w opolskiej jednostce ewaluacyjnej, a mającej swoje odniesienie w czynnikach wpływających na rozwój regionalnego potencjału ewaluacyjnego.

Czynniki instytucjonalno-organizacyjne

Praktyka ewaluacyjna w województwie opolskim, w tym zawiązanie struktur organizacyjnych w zakresie oceny programów nastąpiła w 2007 roku wraz z rozpoczęciem okresu programowania na lata 2007–2013. Rok ten był zatem dla opolskiej jednostki ewaluacyjnej rokiem inauguracyjnym działania ocenne. W celu zachowania niezależności funkcjonalnej podjęto decyzję o umiejscowieniu jednostki w innej komórce organizacyjnej, niż w komórce odpowiedzialnej za wdrażanie *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (komponent regionalny) i *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*. Jednostka powstała w strukturze Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego i jej głównym zadaniem jest zintegrowana koordynacja procesu ewaluacji powyższych programów. Przedmiotowe rozwiązanie wpłynęło na niezależność badawczą komórki. Jednocześnie finansowanie działań pozostało w gestii innej komórki Urzędu Marszałkowskiego – Departamencie Koordynacji Programów Operacyjnych. Relacja ta powoduje, że jednostka ewaluacyjna na bieżąco współpracuje z komórkami odpowiedzialnymi za wdrażanie, monitorowanie i finansowanie programów.

Skoncentrowany wokół dwóch programów operacyjnych proces ewaluacji umożliwia w szczególności:

1. Optymalne wykorzystywanie dostępnych dla regionu środków unijnych dla celów ewaluacyjnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwa jest realizacja (w niektórych przypadkach) na poziomie regionalnym ewaluacji zintegrowanych (finansowanych z dwóch źródeł finansowania: RPO WO 2007–2013 i PO KL). Podejście takie dotyczy głównie badań tematycznie spójnych, wskutek czego możliwa jest kompleksowa, tj. nieograniczona do jednego programu/projektu źródła finansowania, ocena umożliwiająca komplementarne spojrzenie na programy i efekty z nich płynące.
2. Zapewnienie pełnej i bieżącej współpracy w zakresie planowania i realizacji badań ewaluacyjnych w regionie. Programowanie badań w ramach rocznych planów ewaluacji następuje przy jednoczesnej analizie potrzeb badawczych w obrębie dwóch programów operacyjnych. Następnie realizowane są one z wykorzystaniem zintegrowanych

procedur ich wdrażania. Sposób ten umożliwia m.in. przeniesienie dobrych praktyk np. w zakresie kryteriów wyboru oferty, zapisów umowy, struktury opisu zamówienia – do badań ewaluacyjnych (bez względu na źródło ich finansowania).

3. Realizację kompleksowych działań informacyjnych, promocyjnych i szkoleniowych na rzecz budowy regionalnego potencjału ewaluacyjnego, w tym tworzenie wspólnych sieci powiązań oraz łączne pozyskiwanie (ze strony krajowych instytucji odpowiedzialnych za proces ewaluacji) i dystrybucja „wiedzy i idei ewaluacyjnej" do otoczenia.
4. Lepszą koordynację działań ewaluacyjnych, uniknięcie powielania się zadań i przedsięwzięć, wyeliminowanie konfliktów kompetencyjnych, a tym samym zapewnienie wysokiej jakości procesu ewaluacji w regionie.
5. Usystematyzowanie procedur w dziedzinie ewaluacji PO KL i RPO WO 2007–2013 w zintegrowanych wytycznych w zakresie programów operacyjnych oraz określenie jednolitych zasad, procesów i podprocesów dla obu programów.

Jednostka ewaluacyjna z uwagi na swój programowo zintegrowany charakter zatrudnia osoby odpowiedzialne zarówno za koordynację ewaluacji PO KL, jak i RPO WO 2007–2013. Schemat 3. prezentuje podział stanowisk ds. ewaluacji w układzie koordynowanych programów.

Schemat 3. Stanowiska ds. ewaluacji w ramach PO KL i RPO WO w opolskiej jednostce ewaluacyjnej wraz z procentowym rozkładem koordynowanych programów

Źródło: Opracowanie własne.

Łącznie jednostkę ewaluacyjną tworzy pięć osób. Koordynacja procesu ewaluacji w ramach komponentu regionalnego PO KL przypisana jest do 1,8 etatu, natomiast za ewaluację w ramach RPO WO 2007–2013 odpowiedzialne są osoby zatrudnione na 3,2 etatu. Poziom zatrudnienia w jednostce jest adekwatny w stosunku do zadań tam realizowanych. Dodatkowo korzystnym czynnikiem wpływającym na spójną wizję procesu ewaluacji w regionie jest fakt, że do obecnego czasu nie nastąpiły żadne zmiany osobowe w składzie jednostki ewaluacyjnej. Ponadto pracownicy cechują się zróżnicowaną wiedzą, doświadczeniem, umiejętnościami oraz kompetencjami interpersonalnymi, które mieli okazję rozwijać od początku pracy w jednostce, poprzez m.in.: udział w studiach podyplomowych w zakresie ewaluacji oraz zewnętrznych szkoleniach dotyczących takich zagadnień, jak ewaluacja, obsługa programu statystycznego SPSS, zlecanie i realizacja badań, metody i techniki badawcze, czy też zamówienia publiczne i ochrona danych osobowych. Dodatkowo

uczestniczono w cyklicznie organizowanych konferencjach ewaluacyjnych, spotkaniach przygotowanych przez Krajową Jednostkę Oceny oraz Instytucję Zarządzającą PO KL. Wspomagającym czynnikiem rozwijającym kompetencje pracownicze jest również sukcesywna analiza dokumentów, wytycznych i dostępnych publikacji w zakresie ewaluacji, badań społecznych, polityki spójności oraz strategii rozwoju. Przygotowanie merytoryczne regionalnego środowiska ewaluacyjnego nie byłoby również możliwe bez działań na rzecz budowy lokalnej kultury ewaluacyjnej. Tabela 3. prezentuje działania upowszechniające wiedzę ewaluacyjną koordynowane przez opolską jednostkę ewaluacyjną w okresie 2007–2011.

Tabela 3. Działania upowszechniające wiedzę ewaluacyjną organizowane przez opolską jednostkę ewaluacyjną (szkolenia, konferencje i publikacje)

ROK	SZKOLENIA	KONFERENCJE	PUBLIKACJE
2007	Ewaluacja programów i projektów społeczno-gospodarczych stosowanych w administracji samorządowej w okresie programowania funduszy strukturalnych na lata 2007–2013	–	–
2008	Zarządzanie, wdrażanie i monitorowanie rekomendacji w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL	–	–
2009	Ewaluacja projektów realizowanych w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny)	Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym	Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa
2010	Metodologia badań społecznych i ich wykorzystanie w przygotowaniu, realizacji oraz ewaluacji projektów	–	–
2011	Metody i techniki badawcze wykorzystywane w ewaluacji*	Badania ewaluacyjne – Po co? Budowa przyszłości regionu	Badania ewaluacyjne – Po co? Budowa przyszłości regionu

* Spotkanie konsultacyjne planowane do zorganizowania w grudniu 2011 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Rozwój systemu ewaluacji i podejść metodologicznych w zakresie interwencji publicznych wymaga regularnego aktualizowania wiedzy i umiejętności praktycznych osób zaangażowanych w realizację procesu ewaluacji na poziomie regionalnym tak, by były one zbieżne w stosunku do rosnących wymagań związanych z ewaluacją. Koordynatorzy regionalnych badań ewaluacyjnych, by być na bieżąco z centralną polityką ewaluacyjną, starają się m.in. systematycznie analizować krajowe raporty ewaluacyjne, a następnie w zależności od potrzeb prezentować je na forum Grupy Sterującej Ewaluacją. Oczywiście kwestią niepodważalną jest fakt, iż praktyczne i bezpośrednie zaangażowanie pracowników jednostki w realizację regionalnych zadań ewaluacyjnych było i nadal jest najlepszą szkołą umiejętności zarządzania procesem ewaluacji.

Dla zapewnienia większej koherencji regionalnych działań ewaluacyjnych w 2007 roku powołana została wspólna, dla PO KL i RPO WO 2007–2013, Grupa Sterująca Ewaluacją,

działająca w oparciu o Zespoły Zadaniowe ds. ewaluacji tematycznych (powoływane każdorazowo w ramach realizowanych w regionie badań)[19]. Grupa stanowi strategiczną platformę przepływu informacji i wiedzy w zakresie działań realizowanych w ramach ewaluowanych programów operacyjnych oraz priorytetowych działań publicznych podejmowanych w województwie opolskim.

Schemat 4. obrazuje charakter osób zaangażowanych w prace Grupy Sterującej Ewaluacją.

Schemat 4. Osoby zaangażowane w prace Grupy Sterującej Ewaluacją

Źródło: Opracowanie własne.

Poziom funkcjonowania grupy corocznie (od dwóch lat) oceniany jest w czterech obszarach: częstotliwości spotkań, poziomu organizacji spotkań, problematyki posiedzeń oraz współpracy z jednostką ewaluacyjną. W przypadku częstotliwości spotkań, podobnie jak w roku ubiegłym, większość (63,2%) członków grupy oceniła ją dobrze. 31,6% respondentów wystawiło oceny bardzo dobre, i tylko jedna osoba nie miała zdania w tym zakresie (ani dobrze, ani źle). Bardzo dobrze oceniona została również organizacja spotkań (68,4%), z kolei ocenę dobrą przyznało 31,6% osób. W przeciwieństwie do roku ubiegłego problematyka posiedzeń oceniona została głównie dobrze (57,9%), natomiast bardzo dobrze tematykę spotkań oceniło 42,1% respondentów. Współpraca z jednostką, zdaniem GSE, jest bardzo dobra (83,3%) i dobra (11,1%). Tylko 1 osoba nie miała na ten temat zdania (ani dobrze, ani źle). Członkowie GSE, w szczególności ze strony jednostki ewaluacyjnej, oczekują wsparcia w zakresie organizacji szkoleń zewnętrznych, dotyczących: analizy danych ilościowych i jakościowych, ewaluacji projektów oraz metod i technik badawczych.

[19] Więcej na temat systemu ewaluacji, zaangażowanych instytucji i ich zadań oraz etapów związanych z realizacją badań ewaluacyjnych w województwie opolskim można znaleźć w referacie: K. Kiełbasa, K. Lotko-Czech, J. Sokołowska, *Ewaluacja Programów Operacyjnych w województwie opolskim – ujęcie systemowe i procesowe*, w: *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka...*, dz. cyt.

Czynniki związane z planowaniem i realizacją działań ewaluacyjnych

Zgodnie z krajowymi i regionalnymi wytycznymi w zakresie ewaluacji jednostka ewaluacyjna zobowiązana jest do opracowania rocznego zapotrzebowania na badania ewaluacyjne i działania dot. budowy potencjału ewaluacyjnego (okresowego planu ewaluacji). Punktem wyjścia do weryfikacji potrzeb ewaluacyjnych każdorazowo są bieżące potrzeby wynikające z zarządzania programu, problemy widoczne na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO KL i RPO WO oraz ich doświadczenia związane z realizacją programów. Efektem powyższego podejścia jest wypracowanie dokumentu scalającego cały proces dokonywanej analizy obszarów tematycznych działań ewaluacyjnych w województwie opolskim. Źródła danych, wykorzystywane przy planowaniu działań ewaluacyjnych przedstawia schemat 5.

Schemat 5. Źródła danych wykorzystywane w programowaniu rocznych działań ewaluacyjnych w województwie opolskim w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013

Źródło: Opracowanie własne.

W zdecydowanym stopniu uznać można, że proces identyfikacji tematów badań ewaluacyjnych w województwie opolskim prowadzony jest na odpowiednim poziomie – umożliwiającym realizację ocen zgodnie z cyklem zarządzania wdrażanych programów oraz bieżącymi potrzebami instytucji zaangażowanych w ten proces. Uznać należy jednak zbyt mały udział w procesie planowania badań ewaluacyjnych opolskiego środowiska naukowe-

go. Mimo iż każdorazowo badania konsultowane są z (Pod)Komitem Monitorującym PO KL i RPO WO 2007–2013, w którym zasiadają przedstawiciele opolskich uczelni, to wydaje się niezbędnym zwiększenie w przyszłości sieci powiązań funkcjonujących pomiędzy urzędem a ośrodkami naukowymi w zakresie kształtowania działań ocennych interwencji publicznych oraz wśród obserwatoriów regionalnych. Dodatkowym problemem na etapie planowania badań ewaluacyjnych, wyłącznie w kontekście komponentu regionalnego PO KL, jest termin przygotowania rocznych działań ewaluacyjnych[20]. Konieczność projektowania planów na cztery miesiące przed oficjalnymi planami Instytucji Zarządzającej PO KL niejednokrotnie wpływało na potrzebę aktualizacji planów regionalnych w późniejszym terminie.

Analiza potrzeb ewaluacyjnych i identyfikacja tematów w województwie opolskim prowadzona jest w sposób ciągły. Roczne plany ewaluacji z jednej strony stanowią wynik dyskusji wśród interesariuszy programów w zakresie potrzeb ewaluacyjnych, z drugiej – gwarantują środki na realizację badań (co jest szczególnie ważne w przypadku, gdy jednostka ewaluacyjna nie jest dysponentem środków unijnych). Każdorazowo plany prócz zdefiniowanych tematów badawczych zawierają również zapis o dodatkowej realizacji badań ad hoc[21], co pozwala na zapewnienie środków finansowych na badanie niezidentyfikowane w ramach tworzonego dokumentu. Rozwiązanie to pozwala na odpowiednią reakcję jednostki w momencie pojawienia się problemów we wdrażaniu programów i uruchomienie badania. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowe doświadczenia jednostki ewaluacyjnej nie było praktykowane realizowanie badań ad hoc. Ponadto brak jest praktyk lub procedur umożliwiających bieżący monitoring pojawiających się problemów i potrzeb informacyjnych. Jedynym źródłem danych w zakresie potrzeby realizacji badań ad hoc na poziomie regionalnym jest opinia Grupy Sterującej Ewaluacją oraz bieżąca analiza poziomu wdrażania programów.

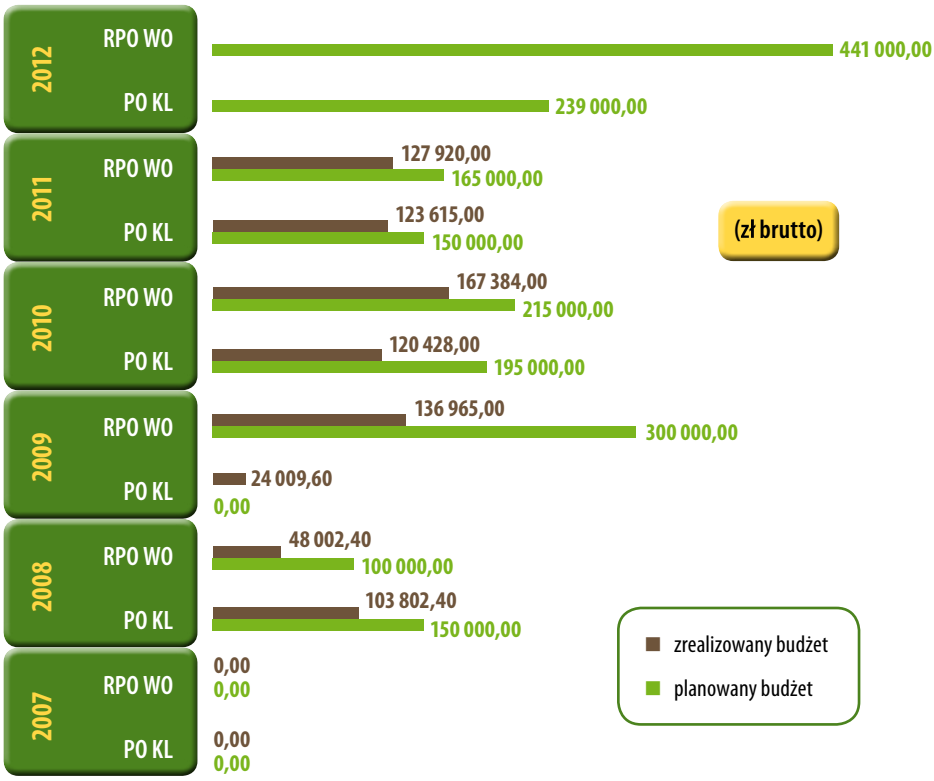
Źródłem realizacji działań ewaluacyjnych podejmowanych w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013 są głównie unijne środki w ramach pomocy technicznej ww. programów. Roczne budżety zaplanowane na badania ewaluacyjne, w odniesieniu do środków faktycznie na nie wydatkowanych prezentuje wykres 1. Wskazuje on z jednej strony na poziom wydatków zaplanowanych/zrealizowanych na badania ewaluacyjne w okresie od 2007 do 2012 roku, z drugiej zaś – pokazuje zróżnicowanie występujące między budżetami ewaluacji w ramach PO KL a RPO WO 2007–2013 oraz poziom realizacji założeń finansowych okresowych planów ewaluacji. O ile pierwsza różnica jest wynikiem realizacji również na poziomie krajowym badań ewaluacyjnych PO KL, które w pewnym stopniu konsumują zapotrzebowania regionalne, to w przypadku różnic między planowanym a zrealizowanym budżetem badawczym możemy mówić o kilku przyczynach. Głównie wynika on z braku realizacji wcześniej zaplanowanych badań ad hoc. Efektem czego jest najczęściej brak zdiagnozowanych potrzeb na realizację badań wykraczających poza plan w danym roku kalendarzowym. Zaznaczyć jednak należy, że ograniczenia proceduralne (wynikające z obligatoryjności stosowania ustawy *Prawo Zamówień Publicznych* i czasu niezbędnego

---

[20] Zgodnie z dokumentami/wytycznymi MRR IP PO KL zobowiązana jest do sporządzenia okresowego planu ewaluacji na dany rok, tj. *Rocznego Planu Ewaluacji* w ramach *Rocznych Planów Działania Pomocy Technicznej PO KL* i przekazanie go do IZ PO KL do 31 sierpnia roku poprzedniego. Następnie IZ PO KL dokonuje weryfikacji *Planu* i w przypadku stwierdzenia jego poprawności zatwierdza go, nie później niż do 31 X. Natomiast IZ RPO WO zobowiązana jest do sporządzenia okresowego planu ewaluacji na dany rok i przekazanie go do KJO do dnia 31 XII roku poprzedniego.

[21] Ewaluacja prowadzona w odpowiedzi na doraźną potrzebę m.in.: Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej, Instytucji Pośredniczącej II stopnia.

Wykres 1. Planowany a zrealizowany budżet badań ewaluacyjnych w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013 w województwie opolskim w okresie 2007–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych planów ewaluacji oraz umów na realizację badań ewaluacyjnych w województwie opolskim.

na realizację badania zgodnie z ww. procedurą) uniemożliwiałyby szybką realizację badania, którego wyniki również potrzebne byłyby na rzecz decydentów ad hoc. Pamiętać należy również, że proces planowania badań jest procesem elastycznym, a zmiany w jego strukturze (o ile są uzasadnione) nie są zmianami negatywnie oddziałującymi na system ewaluacji na poziomie regionalnym.

Łącznie na badania ewaluacyjne w ramach PO KL do 2011 roku wydatkowano 371 855,64 zł brutto (7 badań), natomiast w przypadku RPO WO 2007–2013 środki te zostały zagwarantowane na poziomie 480 272,00 zł brutto (8 badań)[22]. Średni budżet badań zrealizowanych w województwie opolskim wynosił 65 548,28 zł brutto. Wzrastająca potrzeba realizacji badań weryfikujących poziom oddziaływania i użyteczności projektów/programów wymuszać będzie konieczność zwiększenia budżetów ewaluacyjnych w kolejnych latach.

Biorąc pod uwagę doświadczenie, udział w szkoleniach, jak również możliwość współtworzenia i/lub konsultowania opisów przedmiotu badania z Zespołami ds. ewaluacji tematycz-

[22] W sumie w województwie zrealizowano 13 badań ewaluacyjnych, w tym 2 ewaluacje były zrealizowane łącznie dla PO KL i RPO WO 2007–2013.

nych – wydaje się, że jednostka ewaluacyjna nie ma większych problemów w formułowaniu koncepcji badawczych. Największym problemem na etapie strukturyzacji konkretnych badań jest dobór metodologii oraz próby badawczej. W szczególności element ten będzie musiał zostać wzmocniony przy założeniu realizacji większej liczby ewaluacji wewnętrznych oraz zmiany charakteru ewaluacji z operacyjnych na strategiczne (gdzie wymagana będzie znajomość innowacyjnych metod badawczych dostarczających wiedzy w zakresie użyteczności i skuteczności wsparcia projektowego w opinii jego odbiorców).

Ponadto występują problemy w kwestiach organizacji badania, wynikające z konieczności uruchomienia badań (nawet poniżej progu) w ramach m.in. przetargu nieograniczonego. Kwestie proceduralne związane z koniecznością zastosowania PZP powodowała niejednokrotnie skrócenie czasu realizacji badania (tak, by realnym było zamknięcie badania w danym roku kalendarzowym). Dodatkowo brak krajowych dobrych wzorców w tym zakresie oraz jednoznacznych wytycznych dotyczących nieobligatoryjności łączenia badań ewaluacyjnych zaplanowanych w danym roku kalendarzowym w jedno zmówienie powodują konieczność stosowania PZP w każdym przypadku.

Średni czas realizacji ewaluacji w województwie opolskim w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013 wynosił 16,5 tygodnia (najdłuższe badanie trwało 28 tygodni, najkrótsze 9).

Opolska jednostka ewaluacyjna zlecanie badań ewaluacyjnych rozpoczęła od 2008 roku. Szczegółowy wykaz badań zrealizowanych i planowanych do realizacji w województwie opolskim prezentuje schemat 6.

Badania ewaluacyjne w województwie opolskim w latach 2008–2011 w szczególności koncertowały się na procesach i systemach oraz barierach i problemach występujących w obrębie PO KL i RPO WO 2007–2013. Wiedza dostarczana w ich zakresie miała charakter operacyjny. Zdarzały się jednak badania weryfikujące efekty i wpływ projektów zrealizowanych w okresie 2004–2006 oraz badania weryfikujące kwestie horyzontalne w ramach programów. Charakter regionalnych zaleceń ewaluacyjnych zmienił się w roku 2010, w którym to wnioski odgrywały strategiczną rolę dla wdrażanych programów i posłużyły m.in. do śródokresowych ocen pierwszych efektów programowych oraz do podziału dodatkowych środków finansowych, przyznanych dla województwa opolskiego w ramach Krajowej Rezerwy Wykonania, na priorytetowe obszary wsparcia na poziomie regionalnym. Z kolei badania zaplanowane do realizacji w roku 2012 w większym stopniu dotyczyć będą oceny użyteczności realizacji projektów wdrażanych w regionie i zostaną wykorzystane do zaprojektowania programu/ów wdrażanych w województwie opolskim w latach 2014–2020.

Głównym realizatorem badań w województwie opolskim są firmy spoza regionu. Tylko w przypadku jednego badania instytucja z Opolszczyzny spełniła na najwyższym poziomie kryteria postawione w ramach oceny ofert, a następnie została wybrana na ewaluatora. W przypadku pozostałych badań albo nie było składanych ofert z regionu, albo nie były one wystarczająco dobre w porównaniu do pozostałych. Świadczyć to może o małym potencjale instytucji w zakresie realizacji badań ewaluacyjnych. Z drugiej jednak strony brak jest informacji w zakresie przyczyn niskiej aktywności ośrodków naukowych i organizacji pozarządowych czy też firm komercyjnych województwa opolskiego.

Schemat 6. Badania ewaluacyjne zrealizowane i planowane do realizacji w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013 w województwie opolskim w latach 2008–2012

BADANIA EWALUACYJNE W WOJEWÓDZTWIE OPOLSKIM

	RPO WO 2007–2013	PO KL
2008	Ocena systemu kryteriów wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanych w ramach RPO WO na lata 2007–2013	Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO KL na poziomie regionalnym Ocena beneficjentów ostatecznych działania 2.6 ZPORR z rekomendacją do wdrażania działania 8.2 PO KL w województwie opolskim
	Ocena działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych na lata 2007–2013 w województwie opolskim	
2009	Ocena systemu wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013 Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007–2013 Ocena zdolności i określenie potrzeb pozyskiwania środków pomocowych UE przez jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego (w kontekście RPO WO 2007–2013)	
2010	Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia	Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie opolskim
2011	Analiza komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007–2013 z innymi instrumentami wsparcia w województwie opolskim	Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim
	Ocena i analiza przedsięwzięć zmierzających do powstania nowych podmiotów gospodarczych w województwie opolskim	
2012	Wpływ usług turystycznych na rozwój gospodarczy regionu Ocena efektywności wdrażania instrumentów inżynierii finansowej realizowanych w ramach oraz poza inicjatywą JEREMIE	
	Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach EFS i EFRR w województwie opolskim	
	Ocena działań badawczo-rozwojowych oraz innowacyjnych podejmowanych w ramach unijnych projektów na rzecz wzrostu konkurencyjności Opolszczyzny w województwie opolskim	
	Wpływ projektów realizowanych w ramach EFRR i EFS na rozwój społeczno-gospodarczy Opolszczyzny	

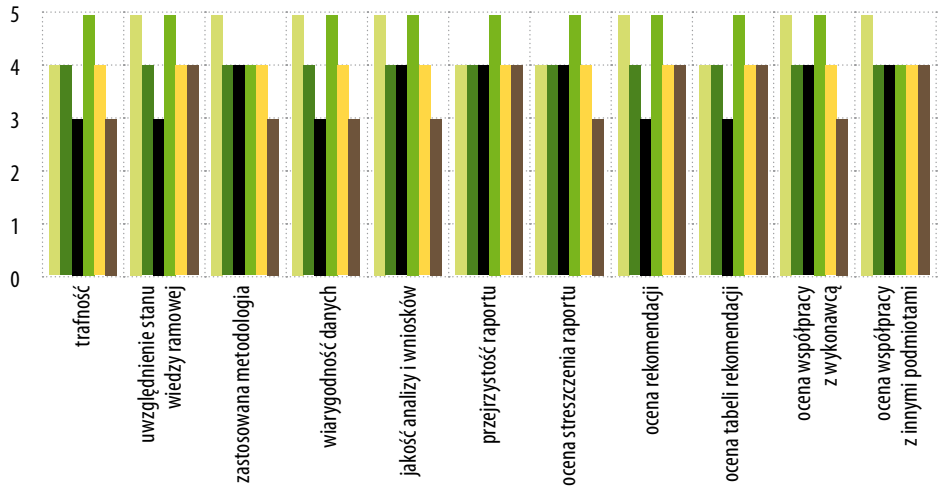
Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych planów ewaluacji w ramach PO KL i RPO WO z lat 2008–2012.

Czynniki związane z wykorzystaniem wiedzy ewaluacyjnej

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na rozwój potencjału ewaluacyjnego jest realizacja ewaluacji użytecznych, odznaczających się pozytywnym wykorzystaniem wniosków i rekomendacji wypracowanych w toku ich realizacji. A jak to wygląda w województwie opolskim? Czy ewaluacje prowadzone w regionie są dobrej jakości i jaki jest stopień wdrożenia rekomendacji?

Wraz z przygotowaniem w 2009 roku przez Krajową Jednostkę Oceny *Zintegrowanego Systemu Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami* regionalne jednostki ewaluacyjne zostały zobligowane m.in. do dokonywania oceny procesu i wyników badania ewaluacyjnego na podstawie opracowanej odgórnie karty oceny. Wykres 2. prezentuje ocenę sześciu badań ewaluacyjnych zrealizowanych na poziomie regionalnym od momentu obowiązywania ww. systemu[23].

Wykres 2. Ocena badań ewaluacyjnych zrealizowanych w województwie opolskim w latach 2009–2010 w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013



- Ocena systemu wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013
- Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007–2013
- Ocena zdolności i określenie potrzeb pozyskiwania środków pomocowych UE przez jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego (w kontekście RPO WO 2007–2013)
- Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia
- Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim
- Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie opolskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kart oceny procesu i wyników badań ewaluacyjnych.*

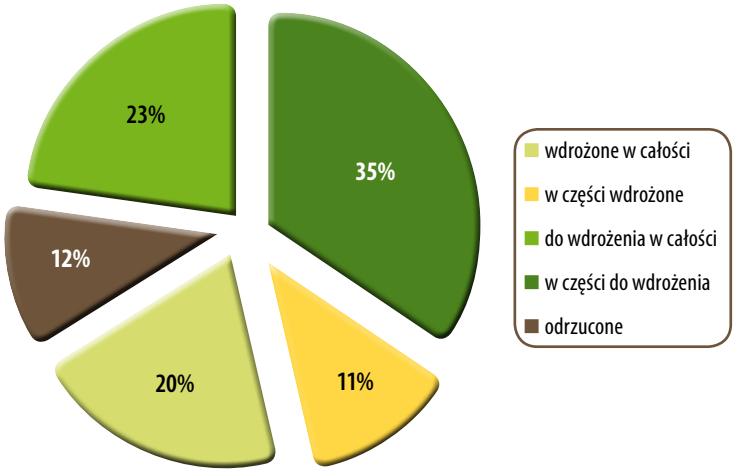
[23] Przedmiotowa ocena dokonywana jest w województwie opolskim przed ostatecznym odbiorem raportu końcowego przez głównych odbiorców badania (m.in. JE, IP, IP2, IZ), a następnie ocena jest uśredniana. W przypadku badań zrealizowanych w roku 2008 opolska jednostka ewaluacyjna stosowała własny formularz oceny badania, jednak dla zachowania spójności danych na zaprezentowanym wykresie 2. ujęto jedynie badania podlegające ocenie zgodnie z kartą KJO.

Średnia ocena badania ewaluacyjnego w województwie opolskim jest dobra[24]. Najlepiej ocenione zostało badanie dot. oceny jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 (4,82). Natomiast ocenę na poziomie 3,55 otrzymały dwa badania dot.: oceny zdolności i potrzeb pozyskiwania środków pomocowych UE przez jednostki samorządu terytorialnego oraz barier i problemów w realizacji projektów finansowanych z EFS.

Biorąc pod uwagę poszczególne kryteria to najwyżej ocenione (4,17) zostały kryteria dotyczące: uwzględnienia stanu wiedzy naukowej, jakości analizy i wniosków, przejrzystości raportu, oceny streszczenia raportu, oceny rekomendacji oraz oceny współpracy z wykonawcą i innymi podmiotami. Najgorzej oceniona została trafność treści raportu w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb informacyjnych, zoperacjonalizowanych na etapie opisu przedmiotu zamówienia (3,83).

Użyteczność badania to nie tylko ogólna jego ocena. Najważniejszą jej cechą powinien być stopień wykorzystania wyników (zarówno wniosków, jak i rekomendacji). O ile jednostka ewaluacyjna posiada informacje w zakresie poziomu wykorzystania rekomendacji[25], to brak jest danych w zakresie poziomu implementacji wniosków ewaluacyjnych wykraczających poza system, a dotyczących np. beneficjentów czy też uczestników wsparcia. Biorąc pod uwagę dostępne dane w zakresie rekomendacji to w przypadku województwa opolskiego do roku 2010 sformułowanych zostało 246 rekomendacji. Wykres 3. pokazuje stopień wdrożenia ww. rekomendacji zgodnie z nomenklaturą *Zintegrowanego Systemu Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami.*

Wykres 3. Stopień wykorzystania rekomendacji wynikających z ewaluacji zrealizowanych w województwie opolskim w ramach PO KL i RPO WO 2007–2013 w latach 2008–2010 (N=246)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabel wdrażania i monitorowania rekomendacji.

[24] Ocena ta jest tożsama ze średnią oceną badań PO KL zrealizowanych w regionach (64 badania). Por. M. Sułkowski, *Analiza wykorzystania narzędzia* pn. *Karta oceny procesu i wyników badania ewaluacyjnego,* Spotkanie Grupy Sterującej Ewaluacją PO KL, Warszawa 17.10.2011.

[25] Dane te można pozyskać na podstawie tabel wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych. Jednak są to jedynie rekomendacje adresowane do instytucji uczestniczących w systemie zarządzania i wdrażania programów operacyjnych.

W ramach dotychczas zrealizowanych badań ewaluacyjnych w województwie opolskim wdrożonych zostało szereg rekomendacji, z czego 43% rekomendacji (105) jest lub będzie wdrożonych w całości. Częściowo wdrożonych zostało/zostanie 112 rekomendacji (46%), natomiast 29 rekomendacji (12%) zostało odrzuconych.

Po przyjęciu raportu końcowego, rolą jednostki ewaluacyjnej we współpracy z adresatami rekomendacji (odbiorcami ewaluacji) jest szerokie upowszechnianie wniosków i rekomendacji sformułowanych w ramach ewaluacji regionalnych. Dotychczasowe działania upowszechniające zalecenia badawcze koncentrowały się w szczególności na:

- zaprezentowaniu/przekazaniu raportu końcowego wraz z tabelą wdrażania rekomendacji Zarządowi Województwa Opolskiego, IZ RPO WO/IP PO KL, IP2, KJO/IZ PO KL, Komitetowi/Podkomitetowi Monitorującemu RPO WO i/lub PO KL oraz regionalnej Grupie Sterującej Ewaluacją;
- upowszechnianiu raportu końcowego i broszury informacyjnej w ramach badania wśród adresatów rekomendacji i interesariuszy badania (za pośrednictwem poczty elektronicznej lub punktów informacyjnych programów);
- publikowaniu raportów końcowych na regionalnych stronach internetowych poświęconych RPO WO 2007–2013 i PO KL (zakładki dotyczące ewaluacji);
- publikowaniu broszur w ramach badania ewaluacyjnego prezentujących główne wnioski i rekomendacje badawcze;
- publikowaniu wniosków i rekomendacji badawczych w Opolskich Wiadomościach Regionalnych lub/i w ABC Funduszy PO KL;
- prezentacji wniosków ewaluacyjnych podczas cyklicznie organizowanych w województwie opolskim konferencji ewaluacyjnych oraz publikacji streszczeń z badań w materiałach konferencyjnych.

Przedmiotowy katalog narzędzi upowszechniania wyników determinowała do tej pory tematyka badań (kierowana do wąskiej grupy odbiorców, instytucji wdrażających program). Biorąc pod uwagę zmianę charakteru realizowanych badań z operacyjnych na strategiczne w roku 2012 koniecznym będzie upowszechnienie badań wśród szerszej grupy interesariuszy, w tym wśród regionalnych/lokalnych mediów. Rozwój kanałów komunikacji wpłynie m.in. na wzrost wiedzy w zakresie ewaluacji w opinii publicznej[26].

Powyższy opis opolskiej jednostki ewaluacyjnej koncentruje się wokół głównych czynników wewnętrznych wpływających na rozwój potencjału ewaluacyjnego. Przedmiotowa analiza pokazuje zarówno pozytywne, jak i negatywne obszary działań jednostki. Wartością jednostki jest chęć „uczenia się" i dalszy rozwój działań wpływających na rozwój regionalnej kultury ewaluacyjnej. Kierunki tego rozwoju pokazuje kolejny podrozdział.

[26] W ramach ankiety przeprowadzonej wśród uczestników Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej w kwietniu 2011 r. respondenci ocenili poziom własnej wiedzy na temat ewaluacji na poziomie dostatecznym (łącznie 57%).

Kierunki rozwoju opolskiej kultury ewaluacyjnej

Analiza wewnętrznych czynników warunkujących rozwój potencjału ewaluacyjnego w województwie opolskim oraz doświadczenie wynikające z pracy w jednostce ewaluacyjnej wskazuje na konieczność ukierunkowania działań wzmacniających kulturę ewaluacyjną na:

- Dalsze budowanie potencjału ewaluacyjnego decydentów, w szczególności w zakresie ewaluacji interwencji publicznych, nie tylko finansowanych ze środków unijnych.
- Pogłębienie współpracy z regionalnymi obserwatoriami oraz ośrodkami naukowymi w zakresie programowania badań ewaluacyjnych w województwie opolskim.
- Wzmocnienie roli jednostki ewaluacyjnej wraz z powołaniem regionalnych obserwatoriów rozwoju. Biorąc pod uwagę obecne rozwiązania organizacyjno-strukturowe w zakresie umiejscowienia JE w strukturze urzędu oraz rozwiązania dot. powołania ww. obserwatoriów[27], koniecznym jest rozpoczęcie dyskusji w zakresie roli jednostki w przedmiotowej strukturze. Udział JE w strukturze obserwatorium rozwoju z jednej strony wzbogaciłby dyskusję na temat przyszłych kierunków rozwoju regionalnego, z drugiej – wpłynąłby na rozwój sfery badań ewaluacyjnych w zakresie interwencji publicznych (niefinansowanych ze środków unijnych) oraz wzmocniłby rolę ocen i analiz wśród interesariuszy programów unijnych.
- Realizację ewaluacji lub metaewaluacji wewnętrznych na poziomie regionalnym (samodzielnie lub we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, np. obserwatoriami regionalnymi).
- Dalszy rozwój potencjału ewaluacyjnego wśród odbiorców badań ewaluacyjnych, w tym m.in. poprzez organizację wewnętrznych/zewnętrznych szkoleń i konferencji/seminariów ewaluacyjnych oraz publikację opracowań prezentujących wnioski i rekomendacje ewaluacji regionalnych.
- Wzmocnienie współpracy z ekspertami i ośrodkami naukowymi oraz regionalnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi celem rozwoju podażowej strony systemu ewaluacji.
- Większe powiązanie programowania interwencji publicznych z danymi pochodzącymi z ewaluacji, analiz społeczno-gospodarczych oraz monitoringu działań unijnych.
- Zwiększenie współpracy z regionalnymi jednostkami ewaluacyjnymi celem implementacji niektórych wniosków pozaregionalnych (dobrych praktyk) do rzeczywistości Opolskiej oraz upowszechnienie wyników badań innych województw.
- Zwiększenie jakości wniosków i rekomendacji badawczych oraz stopnia ich wykorzystania przez decydentów.
- Rozwój kanałów niestandardowych w zakresie upowszechniania badań ewaluacyjnych realizowanych na poziomie regionalnym, w tym m.in. prezentacja badań w ramach posiedzeń GSE PO KL (koordynowanej centralnie).
- Rozwój systemu monitorowania rekomendacji krajowych (adresowanych do regionu i jego podmiotów).

[27] Więcej na temat systemu monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010, s. 187–189.

- Zwiększenie aktywności regionalnej Grupy Sterującej Ewaluacją jako dystrybutorów „wiedzy i idei ewaluacyjnej" oraz włączenie przedstawicieli GSE w precyzowanie tematyki poszczególnych posiedzeń Grupy.
- Rozwój sieci współpracy, w szczególności z komórkami urzędu/instytucjami zewnętrznymi odpowiedzialnymi za wdrażanie i finansowanie programów w województwie opolskim, celem zwiększenia ich aktywności w procesie formułowania tematyki ewaluacji ad hoc.
- Rozwój kultury ewaluacyjnej, w tym transfer wiedzy z zakresu ewaluacji na inne dziedziny działalności instytucji publicznych oraz wzrost poziomu wiedzy na temat funkcjonowania i roli ewaluacji w zarządzaniu politykami publicznymi.

Potencjał jednostek ewaluacyjnych jest tylko jednym z elementów kultury ewaluacji polityki spójności, jednak to od zaangażowania regionalnych koordynatorów ewaluacyjnych oraz od stopnia absorpcji i późniejszej dystrybucji wiedzy ewaluacyjnej uzależniony jest rozwój krajowej kultury ewaluacyjnej oraz stopień realizacji badań ewaluacyjnych w ramach publicznych interwencji pozaewaluacyjnych.

Bibliografia

Badanie potencjału ewaluacyjnego Instytucji Pośredniczących Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. V Edycja, Wydział Ewaluacji, Departament Zarządzania EFS, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2011.

Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzający oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007–2013, EGO S.C, Warszawa 2011.

Czapiński J., *Kapitał społeczny*, w: Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa, Rada Monitoringu Społecznego Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, www.diagnoza.com, 11/08.2011.

Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania, Departament Spraw Społecznych i Ustrojowych, Warszawa 2004.

Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

Ewaluacja programów operacyjnych konteksty, dylematy, praktyki. Ewaluacja RPO WK-P, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Toruń 2010.

Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Sprawne Państwo Program Ernst&Young, Warszawa 2008.

Haber A. (red.), *Ewaluacja ex post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.

Haber A., Szałaj M. (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.

Kaźmierczak T., Rymsza M., *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Program Polityki Społecznej, Warszawa 2007.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.

Ocena potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013, Konsorcjum firm EGO S.C. oraz CASE-Doradcy Sp. z o.o., Warszawa 2008.

Olejniczak K., *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, w: Zarządzanie Publiczne, Nr 1(7)/2009, ISSN 1898–3529, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/Zarzadzanie_Publiczne_2009_1–7.pdf, 25.10.2011.

Plan ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, Krajowa Jednostka Oceny, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2007.

Plan ewaluacji kwestii horyzontalnych w ramach 16 RPO na lata 2007–2013, Instytucja Koordynująca 16 RPO, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2008.

Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole, październik 2007.

Plan oceny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Instytucja Zarządzająca PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 5 września 2007.

Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa kwiecień 2008.

Sidorczuk-Pietraszko E. (red.), *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2009.

Sułkowski M., *Analiza wykorzystania narzędzia* pn. *Karta oceny procesu i wyników badania ewaluacyjnego,* Spotkanie Grupy Sterującej Ewaluacją PO KL, Warszawa 17.10.2011.

System ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, Krajowa Jednostka Oceny, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2007.

Szałaj M., *Budowa potencjału ewaluacyjnego,* w: *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

Szczegółowe wytyczne w zakresie procesu ewaluacji Programów Operacyjnych w województwie opolskim, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 22 marca 2011.

Żuber P., *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006: efekty, wnioski, rekomendacje,* VI Konferencja Ewaluacyjna pn. *Przyszłość polityki spójności – wnioski z procesu realizacji ewaluacji ex post w Polsce,* Warszawa, 13–14.12.2010.

Żuber P., *Ewaluacja polskiej polityki rozwoju – doświadczenia i perspektywy,* V Konferencja Ewaluacyjna pn. *Ewaluacja – narzędzie podnoszenia jakości wydatkowania środków publicznych,* Warszawa, 23.10.2009.

Paulina Tarsa

Proces ewaluacji realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Źródła wiedzy dla podejmowania decyzji na rzecz kapitału ludzkiego

Polska w latach 2007–2013 stała się największym ze wszystkich krajów członkowskich beneficjentem pomocy w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Wysokość środków[1] jaka została przekazana przez Unię Europejską na wsparcie takich obszarów, jak: rynek pracy, edukacja, adaptacyjność, zatrudnienie, integracja społeczna i dobre rządzenie jest niewątpliwie wielką szansą dla kraju w zmianie sytuacji na rynku pracy, ale jednocześnie stanowi bardzo duże wyzwanie i odpowiedzialność. Odpowiedzialność ta nie ogranicza się jedynie do poprawnego wydatkowania środków, ale przede wszystkim do przeznaczenia ich na wsparcie, które przyniesie jak najwięcej korzyści uczestnikom projektów, a także spowoduje zmiany i wypracowanie lepszych rozwiązań na poziomie całego systemu wspierającego rynek pracy.

Implementacja EFS w Polsce odbywa się w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Sytuacja gospodarcza na przestrzeni ostatnich dwóch lat wyraźnie pokazała, że PO KL musi być instrumentem elastycznym i szybko dostosowującym się do zmieniających się okoliczności, oferującym jak najlepiej dopasowaną pomoc. Przykładem takiej sytuacji było wprowadzenie w 2009 roku *Pakietu pomocy antykryzysowej,* jako odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze, które objęło całą Europę. Zaplanowano realizację takich działań, jak: projekty szybkiego reagowania w zakresie reintegracji zawodowej osób dotkniętych spowolnieniem gospodarczym, zwiększenie środków na rozwinięcie działalności gospodarczej do 40 tys., dodatki mobilnościowe i relokacyjne[2].

Zmiany w programie są nie tylko podyktowane przez uwarunkowania gospodarcze, ale również przez czynniki, które w pierwszej kolejności nie kojarzą się z rynkiem pracy. Taka sytuacja miała miejsce w 2010 roku, kiedy niektóre regiony Polski zostały dotknięte powo-

---

[1] Na lata 2007–2013 Polska otrzymała w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego dofinansowanie w wysokości 9 707 176 000 euro.

[2] *Pakiet pomocy antykryzysowej*, Instytucja Zarządzająca PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa II kw. 2009; www.efs.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/90_Broszura_Prag_Pom_Antykryz_ost.pdf,22.06.2011.

dzią. Zniszczenia na tych obszarach spowodowały przerwanie pracy w wielu zakładach i zagrożenie bezrobociem ich mieszkańców. W tej sytuacji, w ramach PO KL wprowadzono m.in. zalecenie, aby projektodawcy brali pod uwagę – przy rekrutacji do projektu – szczególną sytuację osób dotkniętych skutkami klęski żywiołowej.

Opisane przykłady zmian dotyczą sytuacji wyjątkowych, natomiast podstawowym źródłem podejmowania decyzji o modyfikacji PO KL są wyniki monitorowania i ewaluacji realizowanego wsparcia. W niniejszym referacie spróbuję pokazać, w jaki sposób ewaluacja prowadzona w ramach PO KL dostarcza wiedzy do podejmowania konkretnych decyzji i zmian nie tylko w ramach samego Europejskiego Funduszu Społecznego, ale również w obszarach wykraczających poza jego zasięg.

Kilka słów o ewaluacji w PO KL

Zanim zostaną omówione konkretne przykłady praktycznego wykorzystania wniosków z badań, warto wspomnieć, dlaczego ewaluacja w ogóle pojawiła się w systemie wdrażania funduszy unijnych i jaką pełni w nim rolę.

Wymóg prowadzenia oceny (ewaluacji) funkcjonuje na mocy *Rozporządzenia Rady 1083 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.* Rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie do prowadzenia ewaluacji w celu „(…) poprawy jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych".

Na poziomie *Rozporządzenia Rady 1081 z dnia 5 lipca 2006 w sprawie EFS*, kwestia ewaluacji doprecyzowana została jako „ocena wkładu działania wspieranego z EFS we wdrażanie Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz celów Wspólnoty w dziedzinie integracji społecznej, niedyskryminacji, równości kobiet i mężczyzn oraz edukacji i szkoleń w danym państwie członkowskim".

W kontekście dwóch powyższych rozporządzeń, warto zwrócić uwagę, w jaki sposób zmieniało się podejście do użyteczności, jako funkcji procesu ewaluacji. Wymóg oceny, który został nałożony na każde z państw członkowskich UE, zwłaszcza w poprzedniej perspektywie programowania, odbierany był jako narzędzie kontroli lub formalność, którą należy spełnić. Takie podejście powodowało, że rekomendacje z badań nie stanowiły początkowo istotnego wkładu do dyskusji toczących się na temat np. zmian w priorytetach, działaniach czy kryteriach wyboru projektów.

O zmianie podejścia do ewaluacji i jej percepcji z kontrolnej na zarządczą i informacyjną, które obserwowalne jest w ostatnich latach[3] zadecydowało kilka czynników. W głównej mierze było to:

- zwiększenie liczby prowadzonych przez Instytucję Zarządzającą Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwoju Zasobów Ludzkich (IZ SPO RZL) badań tematycznych i poniżej progu wymagającego zastosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych, stanowiących szybką odpowiedź na zdiagnozowane problemy,

[3] W czerwcu 2006 roku na posiedzeniu Komitetu Monitorującego SPO RZL pierwszy raz IZ SPO RZL zaprezentowała informację na temat wyników swoich badań i poziomu ich wdrożenia. Por. P. Tarsa, *System wdrażania rekomendacji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*, w: *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

- poprawa jakości treści rekomendacji płynących z badań,
- pojawienie się zapotrzebowania ze strony decydentów na pozyskanie wyników, które będą pomocne do zaplanowania jak najbardziej trafnego wsparcia w nowej perspektywie finansowej.

W obliczu zwiększenia w latach 2007–2013 nakładów na EFS w Polsce, jak również położenia większego nacisku na regionalny charakter wsparcia okazało się, że dalsze skupienie całego procesu ewaluacji w Instytucji Zarządzającej (IZ) nie jest możliwe ani uzasadnione. W związku z powyższym, podjęto decyzję o decentralizacji i przekazaniu obowiązku oceny wdrażania PO KL na poziomie priorytetów i działań przez wszystkie Instytucje Pośredniczące (IP), a także Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia (IP2). Jak pokazało późniejsze doświadczenie, takie podejście zapewniło również sprawność wykorzystywania wyników badania w procesie decyzyjnym.

Zarówno IZ PO KL, która koordynuje proces ewaluacji i prowadzi ocenę interwencji na poziomie całego programu, jak i IP/IP2, w swoich działaniach kierują się *Wytycznymi nr 6 Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) w zakresie ewaluacji programów operacyjnych 2007–2013, Planem oceny PO KL 2007–2013*[4], a od 2009 roku również *Zintegrowanym systemem zarządzania wnioskami i rekomendacjami,* o którym więcej wspomniano w dalszej części tego referatu.

Z organizacyjnego punktu widzenia w ramach PO KL najistotniejszym dokumentem jest właśnie *Plan oceny PO KL,* który określa strukturę procesu ewaluacji i rolę wszystkich podmiotów w tym procesie. Wskazuje również na główne obszary tematów do badań ewaluacyjnych IZ PO KL w latach 2007–2015. Ponieważ dokument ten ma charakter ogólnych wytycznych, corocznie IZ PO KL, a także wszystkie IP (i niektóre IP2) przygotowują szczegółową listę badań ewaluacyjnych, które będą prowadzone w kolejnym roku kalendarzowym. Jest to tzw. Roczny Plan Działań Ewaluacyjnych (RPDE)[5].

Badania ewaluacyjne PO KL/ SPO RZL i ich wykorzystanie

Zgodnie z RPDE, co roku instytucje odpowiedzialne za wdrażanie i zarządzanie PO KL przeprowadzają średnio 2–3 ewaluacje realizowane przez podmioty zewnętrzne. Jak pokazują statystyki, w okresie 2007–2010 łącznie w ramach PO KL przeprowadzono ok. 120 badań[6]. Badania te skupiały się głównie na takiej tematyce, jak: analiza systemu zarządzania i wdrażania PO KL, ocena systemu monitorowania i osiągniętych wskaźników, bariery w aplikowaniu o środki w ramach poszczególnych obszarów wsparcia, identyfikacja zapotrzebowania na konkretne rodzaje wsparcia, czy badanie sytuacji uczestników po zakończeniu udziału we wsparciu.

W kontekście tak dużej liczby przeprowadzonych ewaluacji o różnorodnej tematyce nasuwa się oczywiście pytanie, czy ich wyniki faktycznie zmieniają sytuację w ramach PO KL i mają realny wpływ na kształtowanie się udzielanego wsparcia?

---

[4] *Plan oceny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, IZ PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa wrzesień 2007 – dokument dostępny na stronie www.efs.gov.pl.

[5] Roczny Plan Działań Ewaluacyjnych wchodzi w skład Rocznego Planu Działań Pomocy Technicznej PO KL co jest związane z faktem, iż wszystkie ewaluacje prowadzone przez IZ/IP/IP2 są współfinansowane z pomocy technicznej. Lista wszystkich badań w ramach RPDE na dany rok dostępna jest na stronie www.efs.gov.pl w zakładce analiza raporty i podsumowania.

[6] Opracowanie własne na podstawie informacji z IZ IP/IP2 nt. zrealizowanych badań.

Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista, aczkolwiek występowanie dwóch kwestii może wskazywać na sukces w tym zakresie. Po pierwsze potrzeba corocznego zaplanowania przez instytucje listy tematów pozwala na systematyczny przegląd i diagnozę pojawiających się kwestii problematycznych w danym województwie/Priorytecie. Dzięki temu, pomimo czasochłonności przeprowadzenia całego badania – od momentu wyboru wykonawcy badania aż po ostateczne odebranie prac – wyniki takich badań są aktualne i stanowią faktyczną odpowiedź na istniejące problemy. Po drugie z uwagi na zdecentralizowany system ewaluacji, rekomendacje z badań są akceptowane i wdrażane przez te instytucje, które same zlecały niniejsze badania, a co za tym idzie, droga do ich wdrożenia jest relatywnie krótsza niż było to w przypadku ewaluacji poprzednio realizowanych programów z EFS[7].

Warto tutaj przytoczyć kilka przykładów wyników ewaluacji z poziomu Instytucji Zarządzającej, które w konkretny sposób przełożyły się na podjęcie decyzji o zmianach w programie.

W 2008 roku IZ PO KL przeprowadziła *Badanie projektów pilotażowych PO KL*[8], którego celem była głównie analiza dostosowania istniejącego wniosku aplikacyjnego do standardów zarządzania projektem PCM[9]. Jak pokazała ewaluacja, wniosek aplikacyjny nie w pełni odpowiadał logice PCM i zarekomendowana została jego zmiana. Pomimo ogromnych zmian, jakie należało wprowadzić do całego generatora wniosków aplikacyjnych, różnych dokumentów, zasad i wytycznych, IZ PO KL w celu zadbania o jak najwyższy poziom jakości projektów podjęła decyzję o zmianie wniosku o dofinansowanie, a jego nowa wersja zaczęła obowiązywać od 2011 roku.

Innym przykładem wpływu rekomendacji z badania na zwiększenie skuteczności PO KL było *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego*[10] przeprowadzone w 2010 r. Ewaluacja wskazała na bardzo niski udział osób niepełnosprawnych w projektach. Zaowocowało to zobowiązaniem wszystkich IP/IP2 do wprowadzenia kryteriów dostępu dla projektów w Priorytecie VI i VII. Dzięki temu beneficjenci w sposób szczególny muszą zwrócić uwagę na zapewnienie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w projekcie, jeżeli chcą uzyskać dofinansowanie. Ponadto warto również podkreślić, że niniejsze wyniki badania wpłynęły na decyzję IZ PO KL, aby w ramach przeglądu śródokresowego[11] PO KL jako kwestię horyzontalną wprowadzić zwiększenie efektywności i dostępności wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych.

---

[7] W ramach SPO RZL badania ewaluacyjne nie były prowadzone „lokalnie", ale ich tematyka dotyczyła oceny realizacji całego programu, co powodowało, że nie wszystkie rekomendacje płynące z badań były dopasowane do sytuacji np. w danych województwach. Należy jednak podkreślić, że pierwsze ewaluacje w swoich obszarach wsparcia przeprowadzały takie instytucje wdrażające, jak PARP czy PFRON.

[8] A. Iwaniak, K. Sekutowicz, *Badanie projektów pilotażowych PO KL*, Pozarządowa Agencja Ewaluacji i Rozwoju, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2008.

[9] PCM (Project Cycle Management) jest to jedna z metod zarządzania cyklem projektu rekomendowana przez Komisję Europejską. Cechą charakterystyczną metodyki zarządzania projektem PCM jest podejście oparte na matrycy logicznej, która jest głównym narzędziem używanym do planowania projektu podczas fazy identyfikacji i opracowania projektu. A. Iwaniak, K. Sekutowicz, dz. cyt.

[10] K. Jakubowska, K. Górniak, P. Penszko, J. Drążkiewicz, *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL*, PAG Uniconsult, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2010.

[11] Przegląd śródokresowy polega na powtórnej analizie programu operacyjnego pod kątem np. pełniejszego uwzględnienia lub zmiany podejścia do istotnych zmian w priorytetach wspólnotowych, krajowych lub regionalnych. Taki przegląd prowadzi państwo członkowskie we współpracy z Komisją Europejską – art. 33 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Natomiast kluczowym dla przeglądu śródokresowego badaniem była *Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007–2013*[12]. Niniejsza ewaluacja dostarczyła wiedzy na temat adekwatności wartości wskaźników docelowych dla programu. Uzyskane informacje stanowiły podstawę do dokonania dezagregacji wskaźników w ramach przeglądu. Ponadto dzięki dokonaniu kompleksowej analizy systemu monitorowania w ramach badania, zmianie uległy terminy sprawozdawczości. Zostały one dostosowane do realnych możliwości instytucji.

Inną ważną decyzją podjętą w kontekście ww. przeglądu śródokresowego na podstawie wyników badań jest rezygnacja w ramach dwóch priorytetów PO KL ze wsparcia dot. inicjatyw lokalnych. Jak wykazała ewaluacja IZ[13] i różnych IP[14], pomimo iż ten typ wsparcia cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem wśród beneficjentów, to jednak efekty realizacji projektów nie spełniły zakładanych oczekiwań, zwłaszcza biorąc pod uwagę ich znikomy wpływ na poprawę sytuacji na rynku pracy.

Przy omawianiu wpływu rekomendacji z badań na zmiany, jakie zachodzą w programie operacyjnym, warto wspomnieć również o badaniach zrealizowanych w SPO RZL 2004–2006. Pomimo iż niniejsze ewaluacje dotyczyły poprzedniej perspektywy finansowej EFS, to jednak zdiagnozowane problemy wykraczały poza ich ramy czasowe i stanowiły bardzo istotny wkład w konstruowanie zasad obowiązujących w obecnej perspektywie.

Jednym z przykładów takiej ewaluacji było *Badanie perspektywy równości szans płci w SPO RZL 2004–2006*[15]. Jak pokazały wyniki badania, w toku projektów realizowanych w SPO RZL nie zidentyfikowano żadnych przykładów naruszenia zasady równości szans płci, niemniej jednak podejście do niej było bardzo mechaniczne i sprowadzało się jedynie do wpisania w ramach wniosku aplikacyjnego deklaracji o niedyskryminacji, bez podawania jakichkolwiek konkretnych działań. Brak odpowiedniego pochylenia się przez beneficjenta nad niniejszą zasadą powodował często niewłaściwe dopasowanie wsparcia do potrzeb wynikających z różnic płci, przyczyniając się w przypadku kobiet do uczestnictwa w szkoleniach oferujących uzyskanie kwalifikacji w zawodach gorzej płatnych. Przekładało się to bardzo często na brak ofert pracy po ukończeniu wsparcia i pozostawanie przez kobiety dalej osobami bezrobotnymi. Ponieważ w przypadku oceny spełnienia zasady równości szans płci w ramach PO KL początkowo zastosowano takie samo rozwiązanie, jak w przypadku SPO RZL[16], pojawiły się obawy, że taka sama sytuacja będzie mieć miejsce w latach 2007–2013.

W związku z tym IZ PO KL podjęła decyzję o konieczności wdrożenia rekomendacji z badania i przygotowanie kompleksowej polityki na rzecz wdrażania równości szans płci w PO KL. W 2009 roku przygotowano specjalny wystandaryzowany sposób oceny tej zasady, czyli tzw.

---

[12] I. Wolińska, B. Rokicki, M. Zub, A. Niedoszewska, J. Piekutowski, *Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007–2013*, PSDB, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2010.

[13] *Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL*, PAG Uniconsult, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2009.

[14] W tym m.in. badanie na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, *Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim*, CASE- Doradcy Sp. z o.o, Opole 2010.

[15] M. Sochańska-Kawiecka, B. Ciężka, *Badanie ewaluacyjne realizacji perspektywy równości szans płci w ramach SPO RZL*, PENTOR, badanie zrealizowane na zlecenie IZ SPO RZL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

[16] Zarówno w SPO RZL jak i na początku realizacji PO KL w ramach karty oceny merytorycznej do zweryfikowania przestrzegania w ramach projektów polityk horyzontalnych, w tym zasady równości szans płci, służyło jedno ogólne pytanie.

standard minimum, który znalazł się w karcie oceny merytorycznej projektu[17]. Opracowano również *Agendę działań na rzecz równości szans płci 2009–2013,* a także przeprowadzono na szeroką skalę szkolenia uświadamiające dla pracowników Instytucji Ogłaszających Konkurs (IOK) i beneficjentów. Pomimo początkowego oporu zarówno wśród osób oceniających, jak i projektodawców, w dwa lata po wprowadzeniu tych zmian świadomość na temat wdrażania równości płci, a także praktyczne wykorzystanie jej w projektach, znacząco wzrosła wśród wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację PO KL. Warto również podkreślić, że dzięki przeprowadzeniu powyższego badania i stworzeniu na podstawie jego rekomendacji niniejszej polityki równościowej w PO KL, Polska stała się jednym z niewielu krajów członkowskich, które posiadają tak kompleksowe i innowacyjne rozwiązania w tej dziedzinie.

Innym bardzo ważnym badaniem z poprzedniej perspektywy finansowej, który zaważył na tym, w jaki sposób obecnie wygląda w ogóle system wdrażania rekomendacji jest metaewaluacja, przeprowadzona na zlecenie IZ SPO RZL pn. *Ocena systemu wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację PIW Equal i SPO RZL*[18]. Wyniki płynące z badania pozwoliły stworzyć w 2008 roku model wdrażania rekomendacji z badań prowadzonych w PO KL[19], który następnie stał się podstawą do opracowania przez Krajową Jednostkę Oceny (KJO) *Zintegrowanego systemu zarządzania wnioskami* i *rekomendacji*[20], obowiązującego dla całych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO). Warto podkreślić, iż stworzenie niniejszego modelu i włączenie do odpowiedzialności za wdrożenie rekomendacji Komitetu Monitorującego PO KL i Podkomitetów Monitorujących PO KL, ukonstytuowało i wzmocniło ostatecznie proces wykorzystania rekomendacji z badań PO KL w podejmowaniu decyzji. Stanowiło również pionierskie rozwiązanie, które w żadnym innym programie operacyjnym nie pojawiło się wcześniej.

W kontekście badania *Ocena systemu wdrażania…..* warto również zwrócić uwagę na produkt niniejszej ewaluacji, czyli stworzoną przez IZ PO KL bazę rekomendacji. Pierwotnie baza zawierała rekomendacje, które pochodziły z badań IZ zarówno z SPO RZL, jak i PO KL. Następnie, po wprowadzeniu przez KJO jednolitego wspólnego systemu wdrażania rekomendacji, powstało jedno narzędzie dla wszystkich instytucji realizujących badania ewaluacyjne współfinansowane z funduszy unijnych.

Z analiz przeprowadzonych przez IZ PO KL wynika, iż na przestrzeni ostatnich trzech lat z samych tylko badań Instytucji Zarządzającej przygotowano prawie 446 rekomendacji i co najważniejsze – 71% z nich zostało już wdrożonych w całości, zaś 17% – w części[21]. To

---

[17] Standard minimum realizacji zasady równości szans płci wszedł w życie 1 kwietnia 2009 roku. Na standard składa się sześć pytań sprawdzających m.in., czy w projekcie została zawarta analiza sytuacji kobiet i mężczyzn w kontekście problematyki projektu, czy zostały zaplanowane działania równościowe i działania w podziale na płeć, a także równościowe zarządzanie. Dokładne zasady stosowania standardu znajdują się w *Instrukcji do wniosku o dofinansowanie PO KL 2007–2013*, IZ PO KL, Warszawa 1 kwietnia 2011.

[18] A. Borek, M. Szostak, *Ocena systemu wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację SPO RZL i PIW Equal*, Ośrodek Ewaluacji, IZ SPO RZL, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007. Wyniki niniejszego badania wraz z opisem jego wpływu na rozwój systemu wdrażania rekomendacji w PO KL został szerzej opisany w referacie P. Tarsa, dz. cyt.

[19] Dokładny opis funkcjonowania modelu znajduje się w: *Ewaluacja krok po kroku, czyli zalecenia IZ w zakresie prowadzenia ewaluacji w ramach PO KL. Aktualizacja*, IZ PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

[20] Dokument *Zintegrowany systemu zarządzania wnioskami i rekomendacji* został przygotowany w sierpniu 2009 roku przez Krajową Jednostkę Oceny – podmiot odpowiedzialny za koordynację całości procesu ewaluacji funduszów unijnych w Polsce.

[21] Opracowanie własne IZ PO KL. Stan na maj 2011.

pokazuje, że pomimo dużej liczby badań, jakie przeprowadza się w PO KL, ich efekt końcowy wnioski i rekomendacje są brane pod uwagę i faktycznie są wykorzystywane.

Oczywiście należy tutaj również wspomnieć, że nie wszystkie rekomendacje udaje się wdrożyć w życie. Najczęstszym powodem jest ich niedostosowanie do obowiązujących zasad lub dezaktualizacja.

Dlatego też, tak istotny dla procesu wdrażania jest przegląd rekomendacji raz do roku przez odpowiednie instytucje pod względem zarówno ich stanu wdrożenia, jak i adekwatności do obowiązujących zasad i wytycznych PO KL.

Baza rekomendacji to jednak nie tylko narzędzie pozwalające w sposób systematyczny i uporządkowany wdrażać i monitorować postęp w realizacji rekomendacji. To również nieocenione źródło informacji na temat wniosków z konkretnych obszarów tematycznych badań prowadzonych przez różne instytucje.

Przykład takiego wykorzystania bazy miał miejsce w 2010 roku. Dostrzegając cały czas trudną sytuację na rynku pracy osób niepełnosprawnych, jak również mając na uwadze fakt, iż wiele rozwiązań wymaga podjęcia działań poza obszarem PO KL, IZ PO KL dokonała analizy bazy pod kątem rekomendacji dot. osób niepełnosprawnych. W wyniku tego przeglądu, a także po analizie ewaluacji pochodzących z projektów badawczych PFRON, powstała lista 10 kluczowych rekomendacji, która została przekazana do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Dzięki takiemu podejściu rekomendacje z badań PO KL mają szanse stać się również pomocą dla kreowania rozwiązań legislacyjnych i polityk krajowych.

Rekomendacje wynikające z projektów międzynarodowych

Inny ciekawy obszar rekomendacji wybiegających niejednokrotnie poza PO KL pochodzi z projektów badawczych, jakie prowadzi IZ PO KL we współpracy z OECD[22]. Dotychczas IZ ukończyła dwa takie badania odnoszące się do sektora ekonomii społecznej i polityki szkoleniowej małych, średnich przedsiębiorstw.

Projekty OECD, pomimo silnego powiązania z obszarami wsparcia realizowanymi w PO KL, pozwalają nieco szerzej spojrzeć na badane zagadnienia w kontekście krajowym jak i międzynarodowym.

Dobrym przykładem na potwierdzenie tego jest projekt badawczy *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną*. Jego głównym celem było spojrzenie na wyzwania stojące przed rządem polskim w odniesieniu do projektowania ram prawnych ekonomii społecznej poprzez określenie obecnych braków i słabych punktów istniejącej strategii zwalczania wykluczenia społecznego za pomocą ekonomii społecznej na szczeblu lokalnym[23]. Z jednej strony tematyka badania dotyczyła zakresu wsparcia, jaki jest realizowany w Priorytecie VII PO KL, z drugiej zaś badanie pozwoliło uchwycić stan rozwoju ekonomii społecznej, skupiając się na jej szerszym znaczeniu, a nie tylko w obrębie konkretnej pomocy oferowanej przez PO KL.

---

[22] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) jest instytucją międzynarodową zrzeszającą rządy 34 krajów demokratycznych w celu współpracy w sprostaniu wyzwaniom gospodarczym, społecznym i środowiskowym globalizacji. IZ PO KL jest członkiem Programu Rozwoju Lokalnego i Zatrudnienia OECD (Program LEED).

[23] *Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną. Raport na temat Polski*, OECD, Warszawa 2009.

Wnioski płynące z niniejszego badania są doskonałym przykładem na to, iż rekomendacje pochodzące z badań współfinansowanych z EFS mogą mieć przełożenie i siłę sprawczą dla np. polityk krajowych. Z jednej strony rekomendacje z badania stały się powodem dla zmian w PO KL (m.in. wzmocnienie roli Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej w koordynacji działań na rzecz ekonomii społecznej na terenie województwa, rozszerzenie obowiązującej w PO KL definicji podmiotów ekonomii społecznej, również o spółki non – profit, wprowadzanie mechanizmów mikropożyczkowych), z drugiej zaś dzięki zainteresowaniu przez IZ PO KL ich treścią Międzyresortowego Zespołu ds. Ekonomii Społecznej[24] została podjęta decyzja, iż w związku z ich horyzontalnym charakterem, odpowiedzialność za ich wdrożenie przejmuje właśnie Zespół, jako podmiot skupiający najwyższej klasy ekspertów z zakresu ekonomii społecznej i posiadający odpowiednią pozycję do wprowadzania zmian w krajowym porządku prawnym.

Warto tutaj również podkreślić, że pomimo iż badania realizowane wspólnie z OECD mają nieco inny charakter, to rekomendacje z nich płynące zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi wytycznymi dla PO KL, a więc powstała tabela wdrażania rekomendacji, w ramach której przypisano dokładnie termin, adresatów i sposób wdrożenia dla każdej z nich. Tabela ta wraz z opisem, w jaki sposób należy wdrażać i monitorować rekomendacje, została przekazana wyżej wspomnianemu Zespołowi. Dzięki temu wartością dodaną samego procesu ewaluacji stało się budowanie potencjału ewaluacyjnego wśród szerszego grona podmiotów i upowszechnianie dobrej praktyki – jaką jest model wdrażania rekomendacji – poza obszar funduszy unijnych.

System sprawozdawczości i monitorowania

Odchodząc nieco od tematyki wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych, warto przyjrzeć się również systemowi sprawozdawczości i monitorowania postępu realizacji PO KL w kontekście jego wpływu na decyzje podejmowane przez decydentów.

System monitorowania i sprawozdawczości, z uwagi na swoją cykliczność i szybkość pozyskiwania informacji, wydaje się najbardziej adekwatnym źródłem informacji na temat postępu realizacji PO KL. W końcu nic tak nie przemawia do wyobraźni, jak konkretne liczby, dane procentowe, np. osób, które wzięły udział we wsparciu, czy wielkość zakontraktowanych lub wydatkowanych środków EFS. Sprawozdania roczne i okresowe dają pewne „zdjęcie" aktualnej sytuacji w programie w danym momencie czasowym, ale pojawia się pytanie, czy jest to pełny obraz sytuacji? Czy sama informacja o niskim stopniu osiągnięcia wartości danego wskaźnika jest już wystarczającą informacją do podjęcia konkretnych kroków zaradczych? A jeśli tak, to jakich? Odpowiedzi na te pytania nie są tak oczywiste, ponieważ nasuwa się szereg wątpliwości: czy zawsze uniwersalne rozwiązania są najbardziej skutecznymi? Czy odpowiedź na pytanie jest prosta i jednowymiarowa? A może przyczyny niskiej wartości wskaźnika są złożone, wieloczynnikowe lub leżą tam, gdzie ich się najmniej spodziewamy? Po dokładniejszej analizie może się okazać, że na poziomie konkretnych priorytetów niektóre województwa mogą nie doświadczać tego problemu, podczas gdy

[24] Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej powołany został mocą Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 141 z dnia 15 grudnia 2008 r. Zespół ma charakter międzysektorowy i międzyresortowy. Przed Zespołem postawiono takie zadania, jak m.in. przygotowanie projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej, opracowanie propozycji rozwiązań prawno-instytucjonalnych i finansowych, a także opracowanie założeń systemu edukacji w obszarze ekonomii społecznej. Źródło: www.ekonomiaspoleczna.pl, 22.06.2011.

w innych, sytuacja jest bardzo trudna. Co więcej, podobnie niski stan realizacji może wynikać z różnych przyczyn, w zależności od regionu, np. w jednym występują bariery w dostępie do środków, a w innym brakuje wystarczającego zainteresowania potencjalnych uczestników projektów. To co działa w jednym regionie, w innym może okazać się prawie niemożliwe, co de facto będzie rzutować na realizację wskaźnika w skali całego programu.

W takiej sytuacji system monitorowania i sprawozdawczości nie obejdzie się bez ewaluacji.

To właśnie rolą ewaluacji jest zadanie pytań i zbadanie, co tak właściwie kryje się za określonymi faktami wynikającymi z monitoringu, np. niskimi wartościami wskaźników. Rolą ewaluacji jest w tym przypadku wskazanie, które czynniki, a także w jakim zakresie mają wpływ na zaistniałą sytuację, co w późniejszym etapie pozwoli oddziaływać na nie w taki sposób, aby dążyć do osiągnięcia założonego celu. Dlatego tak istotne jest, aby sprawozdania z realizacji priorytetów czy programu zawierały nie tylko wymagane informacje na temat postępu rzeczowego i finansowego, ale również uwzględniały wyniki badań ewaluacyjnych wyjaśniające przyczyny i możliwe konsekwencje prowadzonych działań. W ten sposób decydenci, czyli dyrektorzy urzędów, ministrowie czy członkowie Komitetu i Podkomitetów Monitorujących PO KL mają pełny obraz i realne podstawy do podejmowania swoich decyzji odnośnie kierunków, sposobów, czy intensywności interwencji EFS.

W kontekście systemu sprawozdawczości należy również podkreślić, że różne analizy prowadzone na podstawie danych z systemu monitorowania, np. tzw. profile regionalne[25], są doskonałym materiałem do analizy i identyfikacji miejsc, w których pojawiają się problemy w realizacji programu i gdzie wymagane jest badanie ewaluacyjne diagnozujące ich przyczyny. Dzięki systemowi sprawozdawczości tematy ewaluacji są faktyczną odpowiedzią na występujące bariery i w ten sposób następuje wzajemne przenikanie się obu systemów i komplementarne uzupełnianie danych wynikami z obu procesów. Ewaluacja wspiera dostarczanie informacji przez system sprawozdawczości, a jednocześnie bazuje na informacjach z tego systemu, na podstawie których podejmowane są decyzje odnośnie kierunków i tematów dalszych badań i analiz.

Czynniki warunkujące użyteczność rekomendacji w procesie decyzyjnym

Przedstawione powyżej przykłady wykorzystania ewaluacji w procesie decyzyjnym nie zawsze niestety stanowią regułę w codziennej rzeczywistości PO KL. Czasem, pomimo najlepszych chęci ewaluatora czy jednostki zamawiającej badanie, jego wyniki nie są uwzględniane lub są brane pod uwagę w niewystarczającym stopniu z powodu występowania różnych aspektów ograniczających użyteczność ewaluacji. Dlatego też poniżej postaram się podjąć próbę identyfikacji tych czynników, które gwarantują jak największą użyteczność wyników badań w kontekście zarządzania programem czy poszczególnymi jego elementami. Jak pokazało doświadczenie IZ PO KL na przestrzeni ostatnich kilku lat można tutaj mówić o trzech głównych czynnikach:

[25] Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej w danym województwie przygotowywana jest przez IZ PO KL co roku na podstawie danych z GUS, a także z systemu monitorowania PO KL. Celem analizy jest wskazanie istotnych problemów, które pojawiają się na regionalnym rynku pracy oraz w obszarze edukacji i integracji społecznej. Analiza może być tym samym wykorzystywana przez regionalnych decydentów, tj. władze regionalne i lokalne do celów planowania aktywnej polityki rynku pracy oraz stanowi zachętę do podejmowania pogłębionych analiz na poziomie lokalnym.

1. **Istnienie jednolitego systemu wdrażania rekomendacji**. Stworzenie uniwersalnego systemu wdrażania rekomendacji i objęcie wymogiem jego stosowania wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces ewaluacyjny w PO KL pozwoliło na zwiększenie jego przejrzystości, transparentności i realizowanie zasady partnerstwa. Dzięki temu modelowi odpowiedzialność za wdrażanie rekomendacji jest przypisana do konkretnych podmiotów, co pozwala uniknąć konfliktów kompetencyjnych, zaś dzięki bazie rekomendacji w bardzo szybki sposób można określić, na jakim etapie wdrażania jest dana rekomendacja lub stworzyć materiał do dyskusji dla decydentów. Wszystkie te aspekty przekładają się również na bardzo istotny element funkcjonowania EFS, czyli przejrzystość jego wydatkowania.
2. **Stałe budowanie potencjału ewaluacyjnego.** Drugim bardzo ważnym czynnikiem jest stałe budowanie świadomości pracowników IZ/IP/IP2, a nawet beneficjentów na temat roli ewaluacji i rekomendacji z nich płynących w procesie decyzyjnym. Nawet stworzenie najlepszego modelu wdrażania rekomendacji nie gwarantuje sukcesu, jeżeli do jego użyteczności nie będą przekonane osoby podejmujące kluczowe decyzje. Jak pokazały przytoczone w referacie przykłady – w praktyce, bez zrozumienia ważności roli rekomendacji, które bardzo często przynoszą już gotowe rozwiązania i tworzone są po to, aby pomagać, zmiana jakościowa może być trudna do osiągnięcia. Dlatego też kluczowe jest wskazywanie osobom podejmującym decyzje wymiernych korzyści, jakie mogą być czerpane z wdrożenia rekomendacji.
3. **Odpowiedni przekaz i jakość rekomendacji.** Ostatnim ważnym elementem jest sama treść i sposób przekazywania wniosków z badań decydentom. Czasami tabela wdrażania rekomendacji wraz z raportem nie jest ani najskuteczniejszym, ani nawet wystarczającym sposobem do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie wykorzystania wyników badań. Dyrektorzy, ministrowie, członkowie zarządu są osobami zajętymi, z tytułu pełnionych przez siebie obowiązków, rzadko kiedy mogą pozwolić sobie na komfort lektury całości raportu ewaluacyjnego lub nawet przestudiowania wszystkich wyników ujętych w tabeli rekomendacji. Dlatego tak istotne staje się przekazywanie najważniejszych wniosków z badania w sposób skrótowy, zwięzły, syntetyczny i zachęcający. Forma, w której informacje te są przekazywane też jest niezwykle ważna. Rekomendacje i wnioski powinny być zawsze jasno sformułowane i precyzyjnie identyfikować problem lub wyjaśniać sugerowane rozwiązanie. Stanowi to gwarancję faktycznego ich zastosowania w praktyce.

Przyszłość ewaluacji[26]

Ewaluacja w polityce rozwoju na lata 2007–2013 jawi się jako proces dojrzały, zakorzeniony w praktyce działań instytucjonalnych (przynajmniej podstawowych instytucji zaangażowanych w NSRO) i niezbędny z uwagi na charakter informacji, których dostarcza. Co prawda poprawy wymaga jakość tych informacji, a nierzadko i sposób ich komunikacji czy wykorzystania, ale obecność ewaluacji w działaniach administracji publicznej i tak jest znaczącym krokiem w kierunku budowy społeczeństwa opartego na wiedzy i korzystającego z tej wiedzy. Rok 2011 pozwala spojrzeć na doświadczenie procesów ewaluacyjnych

[26] Niniejszy rozdział został opracowany na podstawie prezentacji Pani Antonelli Schulte-Braucks, dyrektora Wydziału Ewaluacji w DG Employment, Social Affairs & Inclusion. Prezentacja pt. „Monitoring and Evaluation of the ESF post-2013" przedstawiona została na konferencji międzynarodowej dotyczącej przyszłości ewaluacji „What's new and what works in the EU Cohesion Policy 2007–2013: Discoveries and lessons for 2014–2020" w Wilnie 3–4 marca 2011.

z perspektywy osiągnięcia już pewnych celów, ale jednocześnie zmusza do zastanowienia się nad rolą i kształtem tego procesu w przyszłej perspektywie finansowej UE.

Aktualnie[27] nie ma jeszcze żadnych oficjalnych propozycji kształtu funduszy strukturalnych po 2013 r., a tym samym nieznany jest jeszcze kierunek procesu ewaluacji. Kształt rozporządzeń unijnych regulujących zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych zostanie zaprezentowany dopiero jesienią br., jednak, biorąc pod uwagę doświadczenia z obecnego okresu programowania, a także na podstawie pierwszych, zaprezentowanych przez Komisję Europejską informacji, można przypuszczać, że zachowany zostanie podział na ewaluację ex ante, on-going i ex post, oraz że główną rolą ewaluacji w latach 2014–2020 najprawdopodobniej będzie badanie skuteczności i wpływu realizowanych interwencji i to najlepiej z wykorzystaniem badań bazujących na metodach kontrfaktycznych, pozwalających na bardziej precyzyjne mierzenie efektów realizacji polityk publicznych.

W przypadku ewaluacji ex ante, której przeprowadzenie leży w obowiązku państwa członkowskiego, Komisja Europejska wskazuje na konieczność wzmocnienia badania takich obszarów, jak: uzasadnienie przyjętych priorytetów tematycznych w ramach programu operacyjnego, znaczenie i przejrzystość proponowanych wskaźników, a także weryfikacja, czy system monitorowania faktycznie przewiduje zbieranie wszystkich potrzebnych do przeprowadzania oceny danych.

Ewaluacja on-going oprócz podstawowej swojej roli, czyli wsparcia dla realizacji programu, powinna również w miarę możliwości dostarczać informacji na temat długotrwałych skutków interwencji funduszy. Do tego celu państwa członkowskie i KE powinny w szczególności wykorzystywać metody badania efektu netto, w których KE upatruje możliwość zbadania faktycznego wpływu efektu interwencji na zmianę sytuacji w danym obszarze.

Najwięcej wątpliwości budzi natomiast kształt ewaluacji ex post. KE bazując na swoich doświadczeniach z okresu 2000–2006 zaproponowała, aby w nowej perspektywie finansowej w ewaluację ex post w większym stopniu były zaangażowane państwa członkowskie, w których gestii miałoby leżeć, np. dokonanie podsumowania wyników wszystkich najważniejszych ewaluacji prowadzonych on-going, co znacznie ułatwiłoby w terminie późniejszym opracowanie na zamówienie Komisji całościowych wyników ewaluacji ex post na poziomie wszystkich krajów członkowskich.

Niezależnie jednak od kierunków rozwoju dalszej dyskusji w tym obszarze, już dziś wszystkie do tego wyznaczone instytucje na poziomie krajowym czy regionalnym powinny skupić się na prowadzeniu takich badań, których wyniki pozwolą lepiej przygotować się do realizacji wsparcia w nowej perspektywie finansowej, a także na wzmacnianiu świadomości osób podejmujących kluczowe decyzje na temat użyteczności ewaluacji i możliwości zastosowania jej wyników w praktyce, co przyczyni się do poprawy jakości i efektywności wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce.

[27] Stan na czerwiec 2011 roku

Bibliografia

Borek A., Szostak M., *Ocena systemu wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację SPO RZL i PIW Equal,* Ośrodek Ewaluacji, Warszawa 2007.

Ewaluacja krok po kroku, czyli zalecenie IZ w zakresie prowadzenia ewaluacji w ramach PO KL. Aktualizacja, IZ PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim, CASE – Doradcy Sp. z o. o, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2010.

Instrukcja do wniosku o dofinansowanie PO KL 2007–2013, IZ PO KL, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1 kwietnia 2011.

Iwaniak A., Sekutowicz K., *Badanie projektów pilotażowych PO KL*, Pozarządowa Agencja Ewaluacji i Rozwoju, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2008.

Jakubowska K., Górniak K., Penszko P., Drążkiewicz J., *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL*, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2010.

Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL, PAG Uniconsult, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2009.

Pakiet pomocy antykryzysowej, IZ PO KL, Warszawa II kw. 2009.

Plan oceny PO KL 2007–2013, IZ PO KL, Warszawa wrzesień 2007.

Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną. Raport na temat Polski, OECD, Warszawa 2009.

Rozporządzenia Rady 1083 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Rozporządzenia Rady 1081 z dnia 5 lipca 2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

Sochańska-Kawiecka M., Ciężka B., *Badanie ewaluacyjne realizacji perspektywy równości szans płci w ramach SPO RZL PENTOR,* badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2007.

Schulte-Braucks A., *Monitoring and Evaluation of the ESF post-2013,* prezentacja na konferencji „What's new and what works in the EU Cohesion Policy 2007–2013: Discoveries and lessons for 2014–2020", Wilno 3–4 marca 2011.

Tarsa P., *System wdrażania rekomendacji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*, w: *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

www.ekonomiaspoleczna.pl

Wolińska I., Rokicki B., Zub M., Niedoszewska A., Piekutowski J., *Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007–2013*, PSDB, badanie zrealizowane na zlecenie IZ PO KL, Warszawa 2010.

Zintegrowany system zarządzania wnioskami i rekomendacji, Krajowa Jednostka Oceny, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa sierpień 2009.

Michał Mehlich

Szacunkowy wpływ realizacji programów operacyjnych zarządzanych i wdrażanych w województwie opolskim na wybrane wskaźniki makroekonomiczne przy użyciu modelu regionalnego HERMIN

Model HERMIN – historia i podstawowa charakterystyka

Model HERMIN został zbudowany przez dra Johna Bradleya do modelowania gospodarki irlandzkiej. W związku z tym, że konstrukcja modelu umożliwia również ewaluację wpływu funduszy pomocowych UE na procesy gospodarcze, model HERMIN został następnie wykorzystany w krajach zarówno członkowskich, jak i kandydujących do UE. W pierwszej połowie lat 90. XX w. przy pomocy krajowych adaptacji modelu badano gospodarki tzw. państw kohezyjnych, tzn. Irlandii, Grecji, Portugalii i Hiszpanii, a w latach 1997–1999 model został zastosowany w Słowenii, Czechach i Rumunii. Następnie w ramach prac nad Narodowymi Planami Rozwoju, w latach 1999–2002 model został wykorzystany do analizy makroekonomicznej niewielkich gospodarek dwóch państw bałtyckich: Łotwy i Estonii, a w roku 2003 rozpoczęto również prace nad wersją modelu dla gospodarki węgierskiej. Naturalnym etapem rozwoju była regionalizacja modelu i w rezultacie w latach 2000–2003 model został zaadaptowany w Północnej Irlandii, Mezzogiorno (południowe rejony Włoch) i w Nowych Landach Wschodnich Niemiec. W Polsce prace nad oceną wpływu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na sytuację makroekonomiczną rozpoczęły się w 2002 r. w ramach przeprowadzonej oceny ex ante Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006. W tym celu dokonano adaptacji pierwotnego modelu HERMIN do potrzeb modelowania polskiej gospodarki. Wyniki prac przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez zespół Wrocławskiej Agencji Rozwoju (WARR) zostały włączone do przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu NPR na lata 2004–2006. Polski NPR był następnie przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską. Efekt prac zespołu implementującego polski model HERMIN stał się więc także częścią Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW) dla Polski na lata 2004–2006 – dokumentu przygotowanego przez Komisję Europejską w oparciu

o przekazany NPR i określający kierunki i wysokości wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej[1]. Modele HERMIN zostały szeroko opisane w wielu raportach i dokumentach opracowanych przez WARR (zbiór opracowań i raportów znajduje się na stronie www.hermin.pl) oraz w takich pozycjach literaturowych jak: *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion,* European Commission (Brussels 2010), czy też J. Bradley, G. Untiedt*: The COHESION System of HERMIN country and regional models: Description and Operating Manual – Version 3,* Report prepared for DG Regional Policy (GEFRA/Münster, and EMDS/Dublin).

W 2004 roku, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej WARR rozpoczęła prace nad budową 16 modeli regionalnych dla polskich województw. W styczniu 2006 roku urzędy marszałkowskie otrzymały regionalne modele HERMIN wraz z niezbędnym oprogramowaniem, natomiast w drugiej połowie 2006 roku Zespół ds. modelu ekonometrycznego HERMIN w Departamencie Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego (UMWO) przeprowadził pierwsze samodzielne symulacje wpływu projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (RPO WO 2007–2013) na gospodarkę województwa za pomocą modelu HERMIN według różnych algorytmów podziału środków unijnych na 16 RPO, a po zatwierdzeniu ostatecznego algorytmu podziału opracowany został raport pt. „Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego za pomocą modelu HERMIN – Raport nr 1". W grudniu 2006 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego MRR przekazało urzędom marszałkowskim zaktualizowane przez WARR modele regionalne HERMIN, za pomocą którego Zespół ds. modelu ekonometrycznego HERMIN opracował nowy raport nt. oceny wpływu RPO WO 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego. W czerwcu 2007 roku nastąpiła kolejna aktualizacja regionalnych modeli HERMIN, za pomocą którego, w związku ze zmianami poziomu płatności RPO WO 2007–2013, opracowano ostateczną wersję raportu nt. oceny wpływu RPO WO 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego. Wyniki tego raportu zostały zamieszczone w dokumencie programowym RPO WO 2007–2013 w rozdziale: „Ocena ex ante Programu wraz z oceną spodziewanego efektu makroekonomicznego"[2]. Jednocześnie, na żądanie Komisji Europejskiej, za pomocą modelu HERMIN wyznaczone zostały wartości docelowe dwóch wskaźników celu głównego Programu: „Zmiana w poziomie PKB (%)" oraz „Liczba utworzonych miejsc pracy (ogółem netto)"[3].

W związku z koniecznością corocznego obliczania wartości bieżących ww. wskaźników, jak również na podstawie otrzymanej z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego informacji w sprawie braku planów dalszych działań Ministerstwa w zakresie ewaluacji regionalnych programów operacyjnych za pomocą modeli HERMIN oraz pozostawienia w gestii urzędów marszałkowskich kwestii przeprowadzania ocen realizacji wybranych wskaźników RPO, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego (Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej) zlecił w I kwartale 2011 roku wykonanie modelu HERMIN drugiej generacji. Potrzeba pozyskania zaktualizowanego modelu wynikała również z tego, iż posiadany

[1] J. Bradley, J. Zaleski, P. Tomaszewski, M. Zembaty, *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN,* Raport zbiorczy, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2006, s. 4.

[2] Por. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, Opole, październik 2007, s. 184–189.

[3] Tamże, s. 100.

dotychczas model z 2007 roku bazował na danych statystycznych do 2004 roku, a jego konstrukcja nie pozwalała na samodzielną aktualizację danych. Wystąpiła także konieczność dostosowania cech modelu regionalnego do systemu modeli CSHM (*Cohesion System of HERMIN Models*) stosowanego przez Komisję Europejską.

Model drugiej generacji został wykonany przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego na bazie wcześniejszego modelu, za pomocą którego w 2007 roku obliczano wartości wskaźników dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013.

Model HERMIN drugiej generacji dla województwa opolskiego, analogicznie jak wszystkie pozostałe regionalne modele HERMIN polskich województw, bazujące na modelu krajowym wykorzystywanym przez Komisję Europejską i będącym częścią *Cohesion System of HERMIN Models* (CSHM), zawiera szereg modyfikacji i usprawnień w stosunku do pierwszej generacji regionalnych modeli HERMIN. Główne modyfikacje i usprawnienia dotyczyły między innymi następujących kwestii:

- regionalne modele HERMIN drugiej generacji są 5-sektorowymi modelami w odróżnieniu od ich wcześniejszych 4-sektorowych wersji;
- z sektora usług rynkowych zostało wydzielone budownictwo;
- dokonano przesunięć wybranych sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2004 pomiędzy sektorami ekonomicznymi modelu HERMIN (górnictwo i kopalnictwo jest obecnie traktowane jako część przemysłu, a nie jak pierwotnie w modelach typu HERMIN sektor ten był częścią usług rynkowych;
- wprowadzono submodel demograficzny;
- kalkulacja dochodów i wydatków publicznych w oparciu o metodologię ESA95;
- uwzględnienie specyfiki regionalnej w obliczeniach deflatorów WDB;
- uwzględnienie odrębnego oddziaływania na gospodarkę regionu wydatków w ramach B+R;
- wprowadzenie modyfikacji związanych z rozszerzeniem bazy GUS o dane dotyczące realnej dynamiki PKB na poziomie regionalnym;
- uwzględnienie specyfiki gospodarki regionu przy konstruowaniu koszyka krajów-głównych partnerów handlowych województwa.

Punktem wyjścia opracowania modelu było dokonanie przez autorów podziału gospodarki (sekcji PKD) na sektory ekonomiczne. Schemat agregacji sekcji PKD 2004 w 5 sektorach ekonomicznych, stworzonych na potrzeby modelu HERMIN przedstawia się następująco[4]:

- Przemysł – Sekcje PKD: C+D+E
- Budownictwo – Sekcje PKD: F
- Usługi rynkowe – Sekcje PKD: G+H+I+J+K
- Rolnictwo – Sekcje PKD: A+B
- Usługi nierynkowe – Sekcje PKD: L+M+N+O+P.

W celu uzyskania większej przejrzystości, równania regionalnych modeli HERMIN drugiej generacji zgrupowane są w 20 modułach. Do najistotniejszych z nich należą[5]:

[4] *Oszacowanie wartości wskaźników odzwierciedlających cele Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN*, Raport końcowy, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2010, s. 12–13.

[5] Tamże, s. 13–21.

- inwestycje zewnętrzne,
- procesy w gospodarkach zewnętrznych,
- popyt wewnętrzny,
- strona podażowa,
- popyt na czynniki produkcji,
- Produkt Krajowy Brutto,
- inflacja,
- zmiany zasobów kapitału,
- koszty związane z zatrudnieniem,
- konsumpcja,
- demografia,
- dochody i wydatki sektora finansów publicznych,
- zyski i dochody sektora prywatnego.

Każdy z modułów zawiera szereg równań behawioralnych i tożsamościowych, tworząc łącznie model.

W związku z tym, że model HERMIN jest narzędziem służącym w głównej mierze do analizowania wpływu zewnętrznych transferów finansowych, w szczególności funduszy UE, na kształtowanie się podstawowych parametrów makroekonomicznych gospodarki województw, istotny jest mechanizm wprowadzenia tych transferów do modelu. Dokonuje się to w module „inwestycje zewnętrzne", gdzie założenia dotyczące wielkości wsparcia finansowego są agregowane w nowe zmienne. Ze względu na źródło finansowania dzieli się je na: finansowanie publiczne unijne, współfinansowanie publiczne krajowe i współfinansowanie prywatne. Dla wyników uzyskanych w modelu kluczowe znaczenie ma także agregacja płatności ze względu na ich przeznaczenie. Analizowane środki wsparcia finansowego zostają pogrupowane w 3 kategorie ekonomiczne: infrastrukturę podstawową (IP), kapitał ludzki (KL) i bezpośrednią pomoc sektorowi produkcyjnemu (BSP). Ponadto w ramach kategorii BSP wyróżniane są również wydatki na badania i rozwój (B+R). Wielkości wsparcia są tutaj rozumiane jako zrealizowane oraz prognozowane płatności transferów funduszy unijnych. Oddziaływanie środków finansowych na kształtowanie się głównych parametrów makroekonomicznych uwzględnione jest poprzez implementację do równań zmiennych dotyczących transferów (płatności) wyznaczonych poprzez agregację tych transferów.

W niniejszym referacie dokonana została analiza wpływu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 oraz łącznie RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny), które są wdrażane przez Samorząd Województwa Opolskiego.

Wpływ RPO WO 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego

Po dokonaniu aktualizacji modelu HERMIN dokonano także ponownej analizy potencjalnego wpływu inwestycji realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 na opolską gospodarkę.

Podstawowymi danymi wejściowymi do modelu pozwalającymi na obliczenie wpływu RPO WO 2007–2013 są wielkości zrealizowanych (do roku 2010) i planowanych (w latach 2011–2015) płatności w ramach programu z podziałem na źródło finansowania, które przekazane zostały przez Instytucję Zarządzającą RPO WO 2007–2013. Ich kształtowanie się w latach 2007–2015 przedstawia tabela 1. Wartości dotyczące współfinansowania

prywatnego nie są uwzględniane w symulacjach, jednakże w celu pokazania ich poziomu w skali programu zostały ujęte w tabeli 1.

Tabela 1. Płatności w ramach RPO WO 2007–2013 według źródeł finansowania (w mln zł)

Źródło finansowania	Lata								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finansowanie publiczne unijne	0,00	9,62	274,82	476,41	499,60	501,83	146,05	4,91	0,76
Współfinansowanie publiczne krajowe	0,00	2,42	96,93	160,48	137,74	124,66	68,08	6,64	1,03
Współfinansowanie prywatne	0,00	1,70	41,73	103,89	234,18	149,16	18,26	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

Kolejnym krokiem było dokonanie agregacji zrealizowanych oraz prognozowanych płatności RPO WO 2007–2013 na kategorie ekonomiczne, zgodnie z opracowanym przez autorów modelu mechanizmem przejścia z kategorii interwencji na kategorie ekonomiczne. Podział procentowy transferów RPO WO 2007–2013 na poszczególne kategorie ekonomiczne w latach 2007–2013 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Struktura płatności RPO WO 2007–2013 wg kategorii ekonomicznych (w %)

Kategoria ekonomiczna	Lata								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Infrastruktura podstawowa (IP)	0,00	27,58	61,38	49,95	40,78	54,28	60,54	0,00	0,00
Kapitał ludzki (KL)	0,00	57,67	5,66	10,21	10,79	8,20	5,52	0,00	0,00
Bezpośrednia pomoc sekt. produkcyjnemu (BSP)	0,00	14,75	32,96	39,84	48,43	37,52	33,94	100,0	100,0
Badania i rozwój (B+R) – procent z BSP	0,00	0,00	17,19	24,92	46,97	56,64	38,08	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

Następnie dane dotyczące wielkości płatności RPO WO 2007–2013 oraz ich struktury wg kategorii ekonomicznych zostały wprowadzone do modelu przy pomocy odpowiedniego pliku z transferami finansowymi.

W celu obliczenia wpływu RPO WO 2007–2013 na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne województwa opolskiego najpierw przeprowadzono symulację wyjściową, która uwzględnia wydatki w ramach RPO WO 2007–2013. W symulacji bazowej czyni się szereg założeń odnośnie warunków zewnętrznych i wewnętrznych oddziałujących na gospodarkę województwa opolskiego (tzw. scenariusz bazowy)[6]. Następnie przeprowadzono symulację,

[6] Główne cechy scenariusza bazowego odnośnie uwarunkowań na lata 2010–2015 są następujące: kurs wymiany zł/euro=4, wzrost produkcji przemysłowej w Polsce jest prognozowany na poziomie ok. 7% rocznie, stała liczba pracujących

za pomocą pliku z transferami finansowymi, zakładającą brak wydatków inwestycyjnych w ramach RPO WO 2007–2013 na poziomie określonym w programie (tzw. scenariusz alternatywny), po czym porównano jej wyniki ze scenariuszem bazowym, określając tym samym skutki makroekonomiczne RPO WO 2007–2013. Wskaźniki określające wpływ Regionalnego Programu Operacyjnego zostały zatem przedstawione jako różnica pomiędzy symulacją bazową uwzględniającą środki RPO WO 2007–2013 a symulacją alternatywną wykonaną bez wpływu RPO WO 2007–2013.

Wyniki wpływu RPO WO 2007–2013 zaprezentowano za pomocą kilku podstawowych parametrów makroekonomicznych: PKB (wyrażony w cenach stałych z roku 2000), inwestycji w środki trwałe, stopę bezrobocia, liczbę pracujących oraz wartości dodanej brutto i liczbę pracujących w wybranych sektorach ekonomicznych. Wartości wskaźników wyliczonych dla lat 2007–2010 obrazują wpływ rzeczywistych płatności w ramach RPO WO 2007–2013, natomiast dla lat 2011–2015 prognozowanych płatności w tych latach (granicę tę na wykresach oraz w tabelach oznaczono „grubą linią"). Należy jednak mieć na uwadze fakt, że realizacja programów operacyjnych ze środków Unii Europejskiej wpływa na wartości wskaźników makroekonomicznych także po okresie implementacji tych środków. Jest to związane z efektami o charakterze podażowym wynikającymi z wdrażania programów. Efekty podażowe związane są z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej, rozwojem kapitału ludzkiego, intensyfikacją działalności badawczo-rozwojowej, a także z rozbudową i unowocześnieniem parku maszynowego przedsiębiorstw, co przyczynia się do wzrostu potencjału produkcyjnego oraz produktywności czynników produkcji. Skala tego wpływu jest jednak zdecydowanie niższa niż w analizowanym okresie 2007–2015.

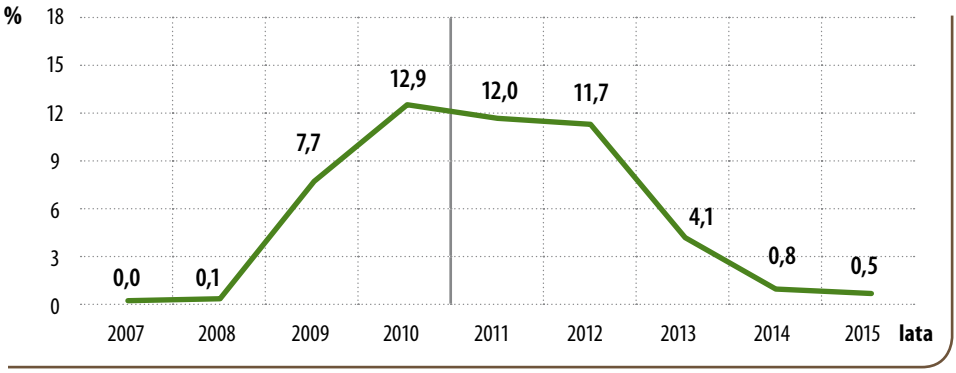
Wykres 1. Wpływ RPO WO 2007–2013 na poziom PKB*

* % zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

w sektorze rolnictwa, stały wzrost liczby pracujących w sektorze usług nierynkowych (0,3% rocznie), stały wzrost współczynnika aktywności zawodowej (0,1 p.p. rocznie), stały spadek liczby ludności w województwie (do 1012 tys. w 2015 r.), wydajność pracy stale rośnie, implikując prawdopodobieństwo wolniejszego wzrostu zatrudnienia niż produkcji, a rosnące zatrudnienie i stały zasób siły roboczej powodują stały spadek bezrobocia.

Wykres 2. Wpływ RPO WO 2007–2013 na poziom inwestycji w środki trwałe*



* % zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

Uzyskane wyniki wpływu RPO WO 2007–2013 na PKB województwa opolskiego pozwalają na stwierdzenie, że RPO WO 2007–2013 zwiększy poziom PKB w stosunku do scenariusza alternatywnego w miarę, jak program będzie stopniowo realizowany. W 2010 roku, dzięki realizacji programu, poziom PKB w województwie był o 1,8% wyższy niż w symulacji bez udziału RPO WO 2007–2013. Z kolei prognozuje się, że do roku 2012 wpływ RPO WO 2007–2013 na PKB będzie się stopniowo zwiększać i osiągnie w 2012 roku najwyższą wartość. Szacuje się, że poziom PKB będzie wówczas wyższy w stosunku do scenariusza alternatywnego o 2,8% (wykres 1). W kolejnych latach wzrost w stosunku do scenariusza alternatywnego zmniejsza się, ponieważ znacznej redukcji ulegną płatności w ramach RPO WO 2007–2013. Ponadto warto zaznaczyć, że prawdopodobnie uruchomione zostaną kolejne środki finansowe związane z okresem programowania 2014–2020, których wielkości obecnie nie jesteśmy w stanie przewidzieć.

Jednym z głównych wskaźników, który obrazuje rozwój potencjału gospodarczego regionu jest wielkość inwestycji w środki trwałe. Realizacja RPO WO 2007–2013 spowodowała wzrost poziomu inwestycji w latach 2009 i 2010 o odpowiednio 7,7 i 12,9% w porównaniu do scenariusza alternatywnego bez udziału środków RPO WO 2007–2013. W latach 2011–2012 prognozuje się minimalnie niższy niż w 2010 roku wpływ programu: około 12% (wykres 2.).

Porównując wyniki symulacji przeprowadzonej w 2011 r. z symulacją wykonaną za pomocą poprzedniej wersji modelu w 2007 r. (tabela 3.), zauważalna jest istotna różnica w wielkości wpływu programu na poziom PKB oraz poziom inwestycji w środki trwałe w latach 2010–2012, co związane jest głównie z innym rozkładem czasowym zrealizowanych i planowanych płatności w tych latach oraz dodatkowymi środkami z Krajowej Rezerwy Wykonania, jak również ze zmodyfikowanymi założeniami modelu precyzyjniejszym narzędziem badawczym, aktualizacją bazy danych i inną strukturą sektorową transferów.

Analizując wpływ RPO WO 2007–2013 na rynek pracy dokonano wyboru dwóch wskaźników: stopę bezrobocia i liczbę pracujących.

Tabela 3. Wpływ RPO WO 2007–2013 na poziom PKB i poziom inwestycji w środki trwałe (w %) wg prognoz modelu HERMIN z 2007 i z 2011 r.

Lata	Wpływ RPO WO 2007–2013 na:			
	poziom PKB (w %)		poziom inwestycji w środki trwałe (w %)	
	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**
2007	0,0	0,0	0,0	0,0
2008	0,5	0,0	4,2	0,1
2009	0,9	1,0	5,9	7,7
2010	1,0	1,8	5,5	12,9
2011	1,2	2,3	5,5	12,0
2012	1,4	2,8	5,3	11,7
2013	1,5	1,9	5,0	4,1
2014	1,5	1,4	4,1	0,8
2015	1,3	1,3	1,8	0,5

* Prognoza dla lat 2007–2015.

** Osiągnięta wartość wpływu w latach 2007–2010 i prognoza dla lat 2011–2015.

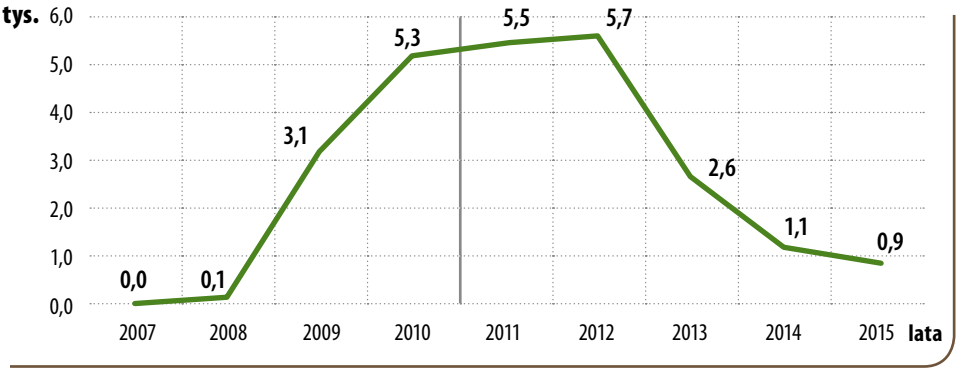
Źródło: Opracowanie własne przy użyciu II generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 oraz na podstawie raportu *Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego za pomocą modelu HERMIN. Raport nr 2b*, UMWO, czerwiec 2007 r.

Wykres 3. Wpływ RPO WO 2007–2013 na stopę bezrobocia w pkt proc.*

* Zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

Wykres 4. Wpływ RPO WO 2007–2013 na liczbę pracujących w tys. osób*



* Zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013.

Szacuje się, że największy wpływ RPO WO 2007–2013 na spadek poziomu stopy bezrobocia[7] nastąpi w roku 2012 i wyniesie 1,3 pkt. proc. w stosunku do poziomu tego wskaźnika szacowanego przy założeniu braku wpływu funduszy (wykres 3). Oznacza to, że dodatkowa liczba pracujących w tym roku wyniesie 5,7 tys. osób (wykres 4).

Porównując natomiast wyniki symulacji przeprowadzonej w 2011 r. z symulacją wykonaną w 2007 r. (tabela 4), występuje podobna, jak w przypadku PKB, różnica w wielkości wpływu programu na rynek pracy, co związane jest również z innym rozkładem czasowym zrealizowanych i planowanych płatności w tych latach oraz dodatkowymi środkami z Krajowej Rezerwy Wykonania oraz zmodyfikowanymi założeniami modelu.

Przeprowadzone badania wskazują na relatywnie silniejszy wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy niż na rynek pracy: stopę zatrudnienia i stopę bezrobocia. Fundusze strukturalne szczególnie silnie wpływają na zwiększenie wydajności czynników produkcji (zarówno poprzez podniesienie kwalifikacji siły roboczej, jak i poprzez lepszą dostępność do infrastruktury technicznej, w tym transportowej). W dłuższym okresie poprawiają natomiast międzynarodową konkurencyjność gospodarki, przyciągają kapitał zagraniczny, powodują zwiększenie produkcji i w konsekwencji oddziałują pozytywnie na zatrudnienie.

Biorąc pod uwagę wpływ, jaki ma i będzie miała realizacja RPO WO 2007–2013 na wielkość produkcji (wartość dodaną brutto) w poszczególnych sektorach ekonomicznych, okazuje się, że najsilniejsze oddziaływanie można zaobserwować w sektorze budownictwa (tabela 5). W roku 2010 wartość dodana brutto w tym sektorze była, według modelu HERMIN o 12,2% wyższa niż w alternatywnym scenariuszu zakładającym brak realizacji RPO WO 2007–2013. W latach 2011–2012 prognozuje się podobny wpływ Programu na wielkość dodaną brutto w tym sektorze (11,3% w 2011 r. i 11,1% w 2012 r.). Porównując wyniki uzyskane za pomocą modeli z 2007 i 2011 r., należy mieć na uwadze wcześniej wskazane powody w różnicach

[7] Zmiana poziomu stopy bezrobocia opisywana jest w punktach procentowych (pkt. proc.).

Tabela 4. Wpływ RPO WO 2007–2013 na stopę bezrobocia (w pkt. proc.) i liczbę pracujących (w tys. os.) wg prognoz modelu HERMIN z 2007 i z 2011 r.

Lata	Wpływ RPO WO 2007–2013 na:			
	stopę bezrobocia (w pkt. proc)		liczbę pracujących (w tys. os.)	
	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**
2007	0,0	0,0	0,0	0,0
2008	–0,3	–0,0	1,4	0,1
2009	–0,5	–0,7	2,2	3,1
2010	–0,4	–1,2	1,2	5,3
2011	–0,4	–1,3	2,0	5,5
2012	–0,4	–1,3	2,0	5,7
2013	–0,4	–0,6	2,0	2,6
2014	–0,4	–0,3	1,7	1,1
2015	–0,2	–0,2	0,9	0,9

* Prognoza dla lat 2007–2015.

** Osiągnięta wartość wpływu w latach 2007–2010 i prognoza dla lat 2011–2015.

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 oraz na podstawie raportu *„Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego za pomocą modelu HERMIN. Raport nr 2b*, UMWO, czerwiec 2007.

pomiędzy wynikami symulacji tych dwóch wersji modelu, a także zmiany w podziale sekcji PKD na sektory ekonomiczne w modelach I i II generacji.

Podobnie jak w przypadku wielkości produkcji, RPO WO 2007–2013 największy wpływ na poziom liczby pracujących wywiera w sektorze budownictwa. Najwyższy wpływ jest szacowany na lata 2010–2012 i według symulacji wyniesie 3,0–3,1 tys. osób (w porównaniu ze scenariuszem alternatywnym). Również liczba pracujących w sektorze usług rynkowych w latach 2010–2012 powinna być wyższa o ok. 2,1–2,3 tys. osób niż w sytuacji, gdyby RPO WO 2007–2013 nie było realizowane. Natomiast w przypadku sektora przemysłowego do roku 2011 odnotowuje się nieznaczny negatywny wpływ programu (w sposób widoczny ujawnia się tutaj efekt wzrostu wydajności pracy, co jest charakterystyczne dla tego sektora w poszczególnych latach absorbcji środków UE, kiedy nie ujawniają się jeszcze pozytywne oddziaływania funduszy na rynek pracy). Dopiero od 2012 roku prognozowana liczba pracujących w tym sektorze w symulacji uwzgledniającej realizację RPO WO 2007–2013 jest wyższa od prognozy obliczonej w symulacji alternatywnej (bez udziału RPO WO 2007–2013. Szczegółowe dane dotyczące wpływu RPO WO 2007–2013 na sytuację na rynku pracy w poszczególnych sektorach przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 5. Wpływ RPO WO 2007–2013 na wartość dodaną brutto (wyrażony jako procentowa zmiana w stosunku do scenariusza bazowego) w poszczególnych sektorach wg prognoz modelu HERMIN z 2007 i z 2011 r.

Lata	Wartość dodana brutto w sektorze przemysłu przetwórczego (w %)		Wartość dodana brutto w sektorze usług rynkowych (w %)		Wartość dodana brutto w sektorze budownictwa (w %)	
	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**
2007	0,0	0,0	0,0	0,0	Sektor budownictwa nie był wyodrębniony w modelu z 2007 r.	0,0
2008	0,4	0,0	0,9	0,0		0,1
2009	0,8	0,1	1,3	1,4		7,3
2010	1,2	0,4	1,2	2,4		12,2
2011	1,7	1,5	1,3	2,6		11,3
2012	2,0	2,7	1,3	2,8		11,1
2013	2,3	2,9	1,3	1,5		3,9
2014	2,4	2,8	1,1	0,7		0,7
2015	2,3	2,7	0,6	0,5		0,5

* Prognoza dla lat 2007–2015.

** Osiągnięta wartość wpływu w latach 2007–2010 i prognoza dla lat 2011–2015.

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 oraz na podstawie raportu *Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego za pomocą modelu HERMIN. Raport nr 2b*, UMWO, czerwiec 2007.

Tabela 6. Wpływ RPO WO 2007–2013 na sytuację na rynku pracy (wyrażony jako zmiana w stosunku do scenariusza bazowego) w poszczególnych sektorach wg prognoz modelu HERMIN z 2007 i z 2011 r.

Lata	Liczba pracujących w sektorze przemysłu przetwórczego (w tys. os.)		Liczba pracujących w sektorze usług rynkowych (w tys. os.)		Liczba pracujących w sektorze budownictwa (w tys. os.)	
	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**	wg obliczeń z 2007* (ocena ex ante)	wg obliczeń z 2011**
2007	0,0	0,0	0,0	0,0	Sektor budownictwa nie był wyodrębniony w modelu z 2007 r.	0,0
2008	0,3	0,0	1,1	0,0		0,0
2009	0,5	-0,1	1,4	1,2		1,9
2010	0,7	-0,1	1,2	2,1		3,0
2011	1,0	0,0	1,0	2,2		3,0
2012	1,1	0,1	0,8	2,3		3,1
2013	1,3	0,3	0,6	1,1		1,2
2014	1,4	0,4	0,3	0,5		0,2
2015	1,3	0,5	-0,4	0,3		0,1

* Prognoza dla lat 2007–2015.
** Osiągnięta wartość wpływu w latach 2007–2010 i prognoza dla lat 2011–2015.

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 oraz na podstawie raportu *Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego za pomocą modelu HERMIN. Raport nr 2b*, UMWO, czerwiec 2007 r.

Łączny wpływ programów wdrażanych przez Samorząd Województwa Opolskiego tj. RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne województwa

Model HERMIN jest narzędziem pozwalającym na ocenienie wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę, dlatego, oprócz analizy wpływu RPO WO 2007–2013, podjęto się zadania określenia łącznego wpływu programów, w ramach funduszy strukturalnych, wdrażanych przez Samorząd Województwa Opolskiego, tj. RPO WO 2007–2013 i komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Sposób przeprowadzania łącznej symulacji wpływu obu programów jest analogiczny jak w przypadku oceny wpływu RPO WO 2007–2013, tzn. punktem wyjścia jest podział zrealizowanych i planowanych płatności według źródeł finansowania oraz kategorii ekonomicznych. Kształtowanie się tych wartości przedstawiają tabele 7 i 8. Wartości dotyczące współfinansowania prywatnego, tak jak w przypadku analizy samego RPO WO 2007–2013 nie są uwzględniane w symulacjach, jednakże w celu pokazania ich poziomu w skali programów zostały ujęte w tabeli 7.

Porównując strukturę płatności obydwu programów do analogicznej obliczonej dla RPO WO 2007–2013 zauważalny jest zwiększony udział kategorii kapitał ludzki. Związane jest to z faktem, iż wszystkie środki w ramach PO KL (komponent regionalny) zostały zaszeregowane do tej kategorii, co wynika ze specyfiki tego programu.

Tabela 7. Płatności w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) według źródeł finansowania (w mln zł)

Źródło finansowania	Lata								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Finansowanie publiczne unijne	0,00	33,90	332,79	619,31	617,97	638,39	303,66	95,95	36,54
Współfinansowanie publiczne krajowe	0,00	6,71	107,16	185,70	158,63	148,76	95,90	22,71	7,35
Współfinansowanie prywatne	0,00	1,80	42,41	105,58	235,57	150,76	20,11	1,07	0,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL

Tabela 8. Struktura płatności RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) wg kategorii ekonomicznych (w %)

Kategoria ekonomiczna	Lata								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Infrastruktura podstawowa (IP)	0,00	8,18	51,86	39,52	33,47	43,20	32,45	0,00	0,00
Kapitał ludzki (KL)	0,00	87,45	20,29	28,96	26,78	26,94	49,37	90,26	95,90
Bezpośrednia pomoc sektorowi produkcyjnemu (BSP)	0,00	4,26	27,85	31,52	39,75	29,86	18,18	9,74	4,10
Badania i rozwój (B+R) –procent z BSP	0,00	0,00	17,19	24,92	46,97	56,64	38,08	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL

Po przeprowadzeniu symulacji wpływu transferów analizowanych programów obliczony został łączny wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne województwa opolskiego: PKB, liczbę pracujących i stopę bezrobocia oraz wartość dodaną brutto i liczbę pracujących z podziałem na wybrane sektory ekonomiczne (przemysłu przetwórczego, usług rynkowych i budownictwa).

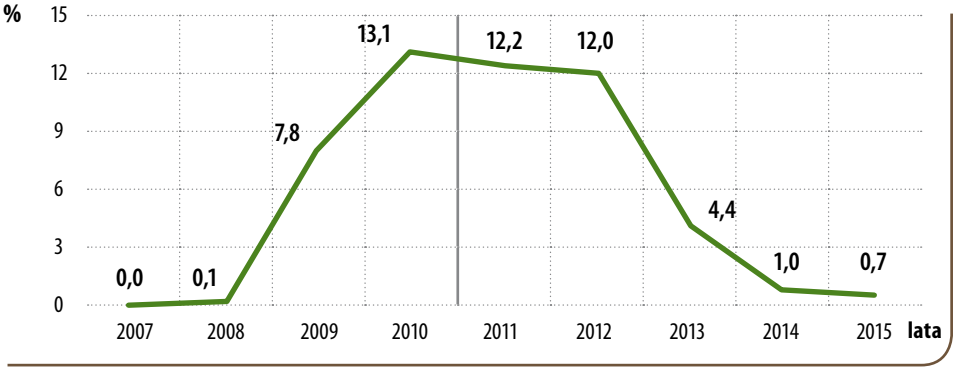
Wyniki przeprowadzonej symulacji wskazują, że do roku 2012 zwiększa się wpływ RPO WO 2007–2013 i komponentu regionalnego PO KL na poziom PKB województwa opolskiego, co jest rezultatem największych zrealizowanych i planowanych płatności środków unijnych w ramach obu programów w latach 2010–2012 (ponad 600 mln zł rocznie). Prognozuje się, że w roku 2012 poziom regionalnego PKB przy zakładanej realizacji RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponentu regionalnego) będzie wyższy o 3,3% niż w sytuacji, gdyby programy te nie były w ogóle realizowane (wykres 5). W kolejnych latach wzrost w stosunku do scenariusza alternatywnego, zakładającego brak realizacji RPO WO 2007–2013 i PO KL, zmniejsza się, ponieważ znacznej redukcji ulegają planowane płatności.

Wykres 5. Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na poziom PKB*

* % zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013 i PO KL).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL.

Wykres 6. Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na poziom inwestycji w środki trwałe*



* % zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013 i PO KL).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL.

Analizując wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na poziom inwestycji w środki trwałe należy mieć na uwadze, że projekty realizowane w ramach PO KL są przede wszystkim projektami „miękkimi", dlatego łączny wpływ obydwu programów jest tylko nieznacznie większy niż samego RPO WO 2007–2013 (średnio o ok. 0,2 pkt. proc.), i najwyższą wartość osiągnął w 2010 roku: wzrost o 13,1% w stosunku do symulacji alternatywnej.

Obliczony do roku 2010 oraz prognozowany na lata 2011–2015 łączny wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na rynek pracy województwa opolskiego jest nieco wyższy niż samego RPO WO 2007–2013: w latach 2010–2013 w przypadku poziomu stopy bezrobocia wpływ ten jest większy średnio o około 0,2 pkt. proc., natomiast w przy-

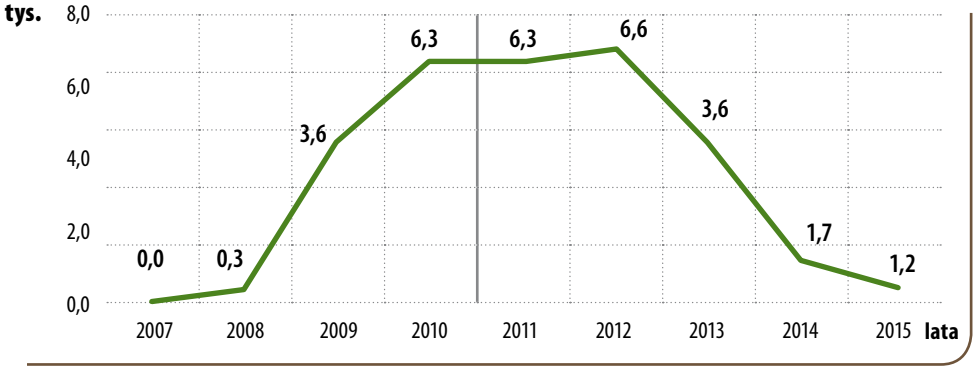
padku liczby pracujących średnio ok. 1 000 osób. Należy jednak mieć tutaj na uwadze fakt, że środki dostępne w ramach PO KL (komponent regionalny) są mniejsze niż w ramach RPO WO 2007–2013, a także to, iż różne jest ich przeznaczenie, co w modelu HERMIN ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia wskaźników rynku pracy. Niemniej jednak największy wpływ w latach realizacji programów osiągnięto i prognozuje się osiągnąć w latach 2010–2012, w których stopa bezrobocia jest i będzie niższa o ok. 1,5 pkt. proc., a liczba pracujących o 6,3–6,6 tys. wyższa niż w symulacji alternatywnej nieuwzględniającej realizacji RPO WO 2007–2013 i PO KL (wykresy 7 i 8).

Wykres 7. Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na stopę bezrobocia w pkt. proc.*

* Zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013 i PO KL).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL.

Wykres 8. Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na liczbę pracujących w tys. osób*



* Zmiana w stosunku do scenariusza alternatywnego (bez RPO WO 2007–2013 i PO KL).

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL.

Analogicznie jak w przypadku analizy wpływu samego RPO WO 2007–2013, oceniony został wpływ obydwu programów na wartość dodaną brutto (tabela 9) oraz liczbę pracujących (tabela 10) w wybranych sektorach ekonomicznych wyodrębnionych w modelu HERMIN. Największy wspólny wpływ programów odnotowywany jest w sektorze budownictwa, gdzie w latach 2010–2012 wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na

Tabela 9. Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na wartość dodaną brutto (wyrażony jako procentowa zmiana w stosunku do scenariusza bazowego) w wybranych sektorach ekonomicznych

Lata	Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na:		
	Wartość dodaną brutto w sektorze przemysłu przetwórczego (w %)	Wartość dodaną brutto w sektorze usług rynkowych (w %)	Wartość dodaną brutto w sektorze budownictwa (w %)
2007	0,0	0,0	0,0
2008	0,0	0,1	0,1
2009	0,1	1,6	7,3
2010	0,4	2,9	12,3
2011	1,6	3,1	11,5
2012	2,9	3,3	11,3
2013	3,1	2,0	4,1
2014	3,1	1,0	0,9
2015	2,9	0,7	0,6

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL.

Tabela 10. Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na sytuację na rynku pracy (wyrażony jako zmiana w stosunku do scenariusza bazowego) w wybranych sektorach ekonomicznych

Lata	Wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na:		
	Liczbę pracujących w sektorze przemysłu przetwórczego (w tys. os.)	Liczbę pracujących w sektorze usług rynkowych (w tys. os.)	Liczbę pracujących w sektorze budownictwa (w tys. os.)
2007	0,0	0,0	0,0
2008	0,0	0,1	0,0
2009	-0,1	1,4	1,9
2010	-0,2	2,5	3,1
2011	-0,1	2,5	3,1
2012	0,1	2,6	3,1
2013	0,2	1,5	1,3
2014	0,4	0,7	0,3
2015	0,4	0,4	0,2

Źródło: Opracowanie własne przy użyciu drugiej generacji modelu HERMIN dla województwa opolskiego na podstawie danych IZ RPO WO 2007–2013 i IP PO KL.

wartość dodaną brutto wynosi 11,3–12,3% i nieco ponad 3 tys. pracujących w porównaniu do symulacji alternatywnej. Jest to zatem minimalna różnica wobec wpływu samego RPO WO 2007–2013 na ten sektor, co wynika ze specyfiki PO KL. Z kolei w sektorze usług rynkowych wpływ obydwu programów jest już znacznie większy niż w przypadku samego RPO WO 2007–2013. Prognozowana wartość dodana brutto w tym sektorze, w wyniku realizacji RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny), będzie w latach 2011–2012 o ponad 3% większa niż w przypadku braku realizacji programów, natomiast w przypadku liczby pracujących w sektorze usług rynkowych różnica ta w tych latach wyniesie ponad 2,5 tys. osób. W sektorze przemysłu przetwórczego największy wpływ realizacji RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) prognozowany jest od roku 2012, gdzie prognozowana wartość dodana brutto jest wyższa w latach 2012–2015 średnio o około 3% od analogicznych wartości prognozowanych bez udziału obydwu programów. Podobnie jak w przypadku analizy wpływu samego RPO WO 2007–2013, również wspólnie obydwa programy mają niewielki wpływ na liczbę pracujących w sektorze przemysłu przetwórczego. Należy jednak podkreślić, że wspólny wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na liczbę pracujących w sektorze przemysłu przetwórczego jest nieznacznie niższy niż wpływ samego RPO WO 2007–2013. Wynikać może to z faktu, iż w ramach PO KL realizowane są m.in. projekty mające na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych pracowników, co wpływa dodatkowo na zwiększenie wydajności pracy.

Podsumowanie

Analizując przedstawione symulacje należy mieć na uwadze, że zaprezentowano jedynie wpływ RPO WO 2007–2013 oraz wspólny RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) (czyli programów, które są wdrażane przez Samorząd Województwa Opolskiego) na główne wskaźniki makroekonomiczne województwa opolskiego. Wpływ na wskaźniki gospodarki województwa mają również pozostałe programy w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, w tym Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka oraz krajowy komponent Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, a także środki asygnowane w ramach NPR 2004–2006.

Przeprowadzone symulacje wskazują, że największy wpływ RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) na wskaźniki makroekonomiczne województwa opolskiego odnotowywany jest w latach 2010–2012. Związane jest to z faktem, iż w tych latach dokonano oraz prognozuje się dokonać największych kwotowo płatności w całym okresie programowania 2007–2013 (ponad 600 mln zł rocznie). W kolejnych latach prognozowany dodatni wpływ programów maleje w związku z coraz niższymi wielkościami prognozowanych płatności w ramach obu programów.

Ponadto otrzymane wyniki przeprowadzonych symulacji wskazują, że następuje relatywnie silniejszy wpływ przede wszystkim RPO WO 2007–2013 na wzrost gospodarczy niż na wskaźniki rynku pracy. Spowodowane jest to specyfiką realizacji projektów w ramach funduszy strukturalnych, które wpływają na zwiększenie wydajności pracy, co w konsekwencji prowadzi do relatywnie niższego zapotrzebowania na siłę roboczą.

Korzystanie z funduszy unijnych wpływa także na zmniejszanie dystansu dzielącego gospodarkę Polski, w tym gospodarkę województwa opolskiego, od przeciętnego poziomu rozwoju krajów Unii Europejskiej (np. poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca), jak również na przekształcenia struktury gospodarki poprzez zmianę udziału poszczególnych

sektorów w tworzeniu wartości dodanej brutto, a w szczególności wzrost udziału sektora budownictwa i sektora usług rynkowych.

Wdrażanie programów operacyjnych w ramach funduszy unijnych, oprócz skumulowanego odziaływania na sytuację makroekonomiczną, wpływa pozytywnie również na czynniki warunkujące wzrost gospodarczy, tj.: konkurencyjność przedsiębiorstw, rozwój strefy B+R, rozwój zasobów ludzkich, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, a także wzmacnianie zdolności instytucjonalnej administracji[8].

W celu określenia wpływu wszystkich Funduszy Strukturalnych Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zleca okresowo wykonanie badań przedstawiających wpływ realizacji NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013 na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym. Badania te są realizowane przez trzy różne instytucje, z których każda korzysta z innego modelu makroekonomicznego. Jednym z wykonawców badań jest Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego (WARR), która do określenia wpływu funduszy unijnych używa swoich autorskich modeli HERMIN (krajowy i 16 regionalnych). W ramach ostatniego przeprowadzonego badania (II kwartał 2011 r.), WARR przedstawił wpływ dokonanych do 2010 roku oraz prognozowanych w latach 2011–2015 transferów w ramach NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013 na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych w polskich województwach[9]. Analiza została oparta o historyczne dane dotyczące płatności (transferów) w latach 2004–2010 oraz prognoz pozyskanych przez WARR z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby realizacji badania. Prognozy MRR dla województwa opolskiego nie odzwierciedlają jednak w pełni prognoz IZ RPO WO 2007–2013 oraz IP PO KL dotyczących transferów w ramach tych dwóch programów, według których w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) planuje się dokonać np. w 2011 roku płatności na kwotę ponad 150 mln euro (wkład unijny), natomiast według prognoz MRR płatności w ramach całego NSRO wyniosą dla województwa opolskiego ok. 162 mln euro (wkład unijny).

Wobec powyższego nie jest możliwym dokonanie odpowiedniego porównania prognoz wpływu RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) z wpływem NSRO w latach 2011–2015. Jednakże poglądowo można przedstawić porównanie wyników symulacji wpływu NPR i NSRO na wskaźniki makroekonomiczne poszczególnych województw (tabele 11–14).

Porównując wyniki symulacji wpływu NPR i NSRO w poszczególnych województwach, należy mieć na uwadze zróżnicowany potencjał województw, np. różny poziom PKB czy liczby pracujących, jak też zróżnicowany poziom dokonanych i planowanych transferów (wkład unijny) w ramach NPR i NSRO w poszczególnych województwach w latach 2004–2015.

---

[8] *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływu funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, lipiec 2008.

[9] *Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR)...* dz. cyt.

Tabela 11. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB w cenach bieżących w poszczególnych województwach (%)

lata	DL	KP	LB	LL	LD	ML	MZ	OP	PK	PD	PM	SL	SW	WL	WM	ZP
2004	0.4	0.2	0.4	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0
2005	0.6	0.6	0.6	0.5	0.3	0.5	0.3	0.4	0.4	0.6	0.7	0.4	0.5	0.3	0.5	0.8
2006	1.0	1.2	1.5	1.3	1.1	1.0	0.8	1.2	1.3	1.3	1.6	0.9	1.7	2.1	1.5	1.8
2007	1.4	1.6	1.6	2.1	1.7	1.1	1.3	1.6	1.5	1.5	2.5	1.6	1.6	1.6	2.1	2.9
2008	1.1	1.3	2.0	1.2	1.3	1.1	1.7	1.2	1.4	1.2	1.8	1.4	0.9	1.2	2.1	2.0
2009	2.0	1.7	4.5	1.9	2.3	1.7	3.2	2.1	2.3	2.0	3.7	2.8	2.2	2.1	3.3	4.5
2010	2.9	2.7	3.7	3.0	2.3	2.9	3.9	2.9	4.6	3.0	4.4	4.1	4.9	2.2	4.9	3.3
2011	3.4	3.6	5.2	4.2	3.2	3.1	3.6	2.6	4.5	4.5	3.8	3.7	5.0	2.7	5.3	3.6
2012	4.0	4.3	6.1	5.0	3.8	3.6	4.0	3.0	5.4	5.4	4.3	4.2	6.1	3.1	6.2	4.1
2013	4.7	5.2	7.4	6.0	4.4	4.1	4.6	3.5	6.4	6.5	4.9	4.7	7.4	3.7	7.3	4.7
2014	4.5	5.0	7.3	5.7	4.3	3.9	4.5	3.4	6.3	6.2	4.6	4.6	7.3	3.5	6.9	4.3
2015	4.0	4.5	6.8	5.0	3.9	3.3	3.9	3.2	5.7	5.6	4.1	4.2	6.8	3.2	6.1	3.7
2016	1.8	1.9	3.7	1.9	1.9	1.2	1.6	1.6	2.7	2.2	1.8	2.3	3.5	1.6	2.6	1.3
2017	1.5	1.7	3.3	1.6	1.7	0.9	1.1	1.5	2.4	2.0	1.6	2.0	3.1	1.4	2.2	1.1
2018	1.3	1.5	3.0	1.4	1.5	0.8	0.9	1.4	2.2	1.9	1.4	1.7	2.8	1.2	1.9	0.9
2019	1.2	1.4	2.7	1.3	1.3	0.7	0.8	1.4	2.0	1.7	1.2	1.5	2.6	1.1	1.7	0.8
2020	1.1	1.3	2.5	1.2	1.2	0.6	0.7	1.3	1.8	1.6	1.1	1.4	2.3	1.0	1.5	0.7

Źródło: Raport: Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia/Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, czerwiec 2011, s. 43.

Tabela 12. Wpływ NPR i NSRO na stopę bezrobocia w poszczególnych województwach (w pkt. proc.)

lata	DL	KP	LB	LL	LD	ML	MZ	OP	PK	PD	PM	SL	SW	WL	WM	ZP
2004	–0.2	–0.1	–0.3	0.0	–0.1	–0.1	–0.1	0.0	0.0	0.0	–0.1	–0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
2005	–0.4	–0.4	–0.4	–0.3	–0.2	–0.3	–0.2	–0.2	–0.2	–0.4	–0.5	–0.2	–0.3	–0.2	–0.3	–0.5
2006	–0.6	–0.7	–1.0	–0.7	–0.7	–0.6	–0.5	–0.8	–0.7	–0.8	–1.1	–0.6	–0.9	–1.4	–0.9	–1.2
2007	–0.9	–1.0	–0.9	–1.1	–1.0	–0.7	–0.9	–1.1	–0.8	–0.8	–1.6	–1.1	–0.8	–0.9	–1.2	–2.0
2008	–0.6	–0.7	–1.3	–0.6	–0.6	–0.7	–1.1	–0.7	–0.7	–0.6	–1.1	–0.9	–0.4	–0.7	–1.2	–1.1
2009	–1.3	–0.9	–3.0	–0.9	–1.3	–1.1	–2.1	–1.3	–1.1	–1.0	–2.4	–2.0	–1.0	–1.3	–1.8	–2.6
2010	–1.9	–1.3	–2.1	–1.4	–1.2	–1.8	–2.5	–1.7	–2.2	–1.4	–2.7	–2.9	–2.5	–1.2	–2.7	–1.7
2011	–2.6	–1.7	–3.1	–2.0	–1.7	–1.8	–2.2	–1.4	–2.0	–2.2	–2.1	–2.3	–2.4	–1.5	–2.8	–1.9
2012	–2.2	–2.0	–3.6	–2.4	–2.0	–2.1	–2.5	–1.7	–2.4	–2.5	–2.4	–2.7	–2.8	–1.8	–3.2	–2.1
2013	–3.1	–2.4	–4.2	–2.8	–2.4	–2.4	–2.9	–2.0	–2.8	–3.0	–2.7	–3.0	–3.3	–2.1	–3.7	–2.4
2014	–2.9	–2.2	–3.9	–2.5	–2.2	–2.2	–2.8	–1.8	–2.6	–2.7	–2.4	–2.8	–3.0	–1.9	–3.3	–2.1
2015	–2.5	–1.9	–3.3	–2.1	–1.9	–1.8	–2.4	–1.5	–2.2	–2.3	–2.0	–2.5	–2.6	–1.7	–2.7	–1.7
2016	–0.6	–0.4	–0.9	–0.3	–0.5	–0.3	–0.6	–0.3	–0.6	–0.4	–0.5	–0.8	–0.7	–0.5	–0.6	–0.3
2017	–0.4	–0.4	–0.8	–0.3	–0.5	–0.2	–0.4	–0.3	–0.5	–0.4	–0.5	–0.7	–0.6	–0.4	–0.6	–0.2
2018	–0.4	–0.4	–0.7	–0.2	–0.4	–0.2	–0.3	–0.3	–0.5	–0.4	–0.4	–0.6	–0.5	–0.4	–0.5	–0.2
2019	–0.3	–0.3	–0.7	–0.2	–0.4	–0.2	–0.3	–0.3	–0.4	–0.4	–0.4	–0.5	–0.5	–0.3	–0.4	–0.2
2020	–0.3	–0.3	–0.6	–0.2	–0.3	–0.1	–0.2	–0.2	–0.4	–0.3	–0.3	–0.5	–0.4	–0.3	–0.4	–0.1

Źródło: Raport: *Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia/Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, czerwiec 2011, s. 46.

Tabela 13. Wpływ NPR i NSRO na liczbę pracujących w poszczególnych województwach (w tys. osób)

lata	DL	KP	LB	LL	LD	ML	MZ	OP	PK	PD	PM	SL	SW	WL	WM	ZP
2004	3.1	1.0	1.4	0.1	1.1	1.2	3.1	0.2	0.3	0.2	1.0	3.2	0.0	0.4	0.3	0.1
2005	5.0	3.6	1.9	2.9	2.8	4.5	4.3	1.0	2.2	1.9	4.1	4.7	1.8	3.5	1.9	3.8
2006	8.4	6.5	4.7	7.3	9.2	9.0	12.9	3.4	6.4	3.7	9.0	12.3	5.9	20.3	5.7	7.8
2007	11.9	8.4	4.5	11.6	13.3	9.5	22.7	4.5	7.1	4.0	13.9	22.0	15.0	13.6	7.5	12.0
2008	8.0	5.8	5.7	5.9	9.3	9.2	29.5	2.9	6.3	3.0	8.9	17.4	2.5	9.5	7.4	7.1
2009	16.3	7.9	13.5	9.3	17.9	14.9	55.4	5.5	10.6	5.1	19.9	40.3	6.8	17.6	11.1	17.3
2010	24.8	12.1	9.7	15.6	16.9	25.6	66.6	7.3	21.7	7.6	22.6	59.2	16.1	17.3	16.6	11.0
2011	28.6	15.5	13.8	21.4	24.0	25.3	59.3	6.0	20.1	11.2	18.0	48.8	15.3	21.1	17.4	12.1
2012	33.7	17.7	16.0	25.0	27.9	28.9	68.8	6.8	23.4	12.9	20.2	56.0	18.0	24.2	20.0	13.3
2013	39.8	20.3	18.8	29.3	32.6	33.1	81.7	7.8	27.3	15.0	22.9	64.8	21.0	27.9	23.0	14.9
2014	37.0	18.2	17.4	26.4	30.1	29.6	78.3	7.0	25.1	13.4	20.7	60.9	19.4	25.7	20.7	13.0
2015	31.7	15.2	15.1	21.9	25.8	24.3	68.4	5.8	21.5	11.2	17.4	53.3	16.6	22.0	17.3	10.5
2016	7.5	3.4	4.3	3.2	7.1	4.1	18.3	1.2	5.5	2.0	4.5	18.1	4.2	6.3	3.9	1.6
2017	5.8	3.2	3.9	2.8	6.4	3.1	11.8	1.1	5.1	2.0	4.0	15.1	3.9	5.7	3.7	1.4
2018	4.9	2.8	3.5	2.4	5.6	2.5	9.0	1.0	4.6	1.8	3.5	13.1	3.4	5.1	3.2	1.1
2019	4.5	2.5	3.2	2.2	5.1	2.2	8.2	1.0	4.2	1.7	3.2	11.9	3.1	4.6	2.8	1.0
2020	4.1	2.3	3.0	1.9	4.6	2.0	7.7	0.9	3.9	1.6	2.9	10.9	2.8	4.2	2.4	0.8

Źródło: Raport: *Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia/Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, czerwiec 2011, s. 47.

Tabela 14. Wpływ NPR i NSRO na poziom inwestycji w środki trwałe w poszczególnych województwach (w %)

lata	DL	KP	LB	LL	LD	ML	MZ	OP	PK	PD	PM	SL	SW	WL	WM	ZP
2004	2.6	1.5	3.7	0.1	1.1	0.8	1.2	0.6	0.6	0.5	1.2	1.9	0.0	0.3	0.6	0.2
2005	3,8	4,8	4,2	4.3	2.4	2.9	1,3	2.8	3,0	5,1	4,4	2,5	4,1	2.2	3,7	5,7
2006	5,1	7,6	9,6	9.6	6,7	5.1	3.4	8.1	8.4	9.2	8.1	5.0	12.8	13.2	8.9	9.7
2007	6,5	8.9	7,7	14.9	8.5	5.0	5,4	9.9	8,7	8,7	11.2	7,9	8,8	7.3	11,5	16,1
2008	3.5	5.2	9.4	5.2	5.0	4.1	6.7	5.6	5.6	5.4	6.0	5.0	2.9	4.0	9.8	7.3
2009	8.5	6.7	30,6	8.2	10,3	6.8	13,2	11.8	10,5	10.0	15.8	12,4	8,4	8.6	15,4	23,9
2010	13.3	12.0	16.1	15,3	8,6	13.4	14.4	16.0	29.9	17.0	18.3	19.3	30.5	9.9	26.1	11.8
2011	14,9	18.4	24,9	25.3	14.1	13.0	11.1	13.5	26.3	29.0	12.9	13.4	26.6	10.5	26.6	13.9
2012	17,4	22.5	29,7	30.0	16,7	15.0	12,6	16.0	31,7	36.0	14.9	15,3	32,1	12.3	31,1	15,8
2013	20.3	27.5	36,0	35.8	19.8	17.3	14,5	19,1	38,6	45.4	17,5	17,6	39,1	14.4	36,4	18,1
2014	17.4	23.8	30,7	29.6	17.1	14.5	12,7	16.7	32,7	38.8	15.1	15,1	33,1	12.6	29,7	15,0
2015	13.3	18.4	23,5	21.9	13.3	11.0	10,0	13.1	24,7	29.3	11.8	11,7	25,0	9.9	21,6	11,1
2016	1.3	0.9	2,1	0.8	1.1	0.7	1,3	0.8	1,6	1.2	0.9	1,5	1,7	1.0	1,0	0,3
2017	0.9	0,7	1,7	0.6	0,9	0.4	0,8	0.6	1,3	1,0	0,7	1,1	1,4	0,8	0,8	0,2
2018	0.7	0.6	1,4	0.5	0,7	0.3	0,6	0.6	1,1	0,8	0,5	0,9	1.2	0.6	0,6	0,2
2019	0.6	0.5	1.3	0.4	0.6	0.3	0.5	0.5	1.0	0.7	0.5	0.8	1.0	0.6	0.5	0.1
2020	0.5	0.5	1,2	0.3	0.5	0.2	0,4	0.5	0,9	0.7	0.4	0,7	0,9	0.5	0,4	0,1

Źródło: Raport: *Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia/Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, czerwiec 2011, s. 47.

Dla województwa opolskiego wartość transferów jest najmniejsza i oszacowana została na poziomie 1 586,4 mln euro, natomiast dla pozostałych 15 województw od 2,84 mld do ok. 12,2 mld euro (tabela 15).

Tabela 15. Wielkości transferów w ramach NPR i NSRO (wkład unijny) w układzie regionalnym w latach 2004–2015 (w mln euro)

Województwo	Suma transferów w latach 2004–2015
Dolnośląskie	6 234,2
Kujawsko-Pomorskie	4 216,9
Lubelskie	4 752,1
Lubuskie	2 840,0
Łódzkie	5 088,5
Małopolskie	5 075,4
Mazowieckie	12 158,7
Opolskie	1 586,4
Podkarpackie	4 672,6
Podlaskie	3 188,3
Pomorskie	4 829,0
Śląskie	8 832,2
Świętokrzyskie	3 302,0
Warmińsko-Mazurskie	4 192,9
Wielkopolskie	5 611,3
Zachodniopomorskie	3 872,1
RAZEM	**80 452,6**

Źródło: Raport: *Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia/Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, czerwiec 2011, s. 10.

Reasumując, Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej oddziałują pozytywnie na gospodarki wszystkich województw, a tym samym na gospodarkę całego kraju. Szczególnie uwidoczniło się to w czasie spowolnienia gospodarczego w ostatnich latach, gdzie Polska, jako jeden z nielicznych krajów europejskich, nie odnotowała spadku poziomu PKB, do czego przyczyniło się w dużej mierze wykorzystanie środków unijnych.

Bibliografia

Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na polską gospodarkę przy pomocy modelu makroekonomicznego HERMIN – Raport zbiorczy*, Wrocław 2006.

Ocena efektu makroekonomicznego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego za pomocą modelu HERMIN. Raport nr 2b, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, czerwiec 2007.

Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływu funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, lipiec 2008.

Oszacowanie wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia/Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2011.

Oszacowanie wartości wskaźników odzwierciedlających cele Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 przy użyciu modelu makroekonomicznego HERMIN – Raport końcowy, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2010.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Opole, październik 2007.

Janusz Zaleski, Zbigniew Mogiła

Propozycje kierunków ewolucji modelowania makroekonomicznego typu HERMIN w województwie opolskim

Wprowadzenie

Ocena roli wsparcia finansowego Unii Europejskiej w rozwoju społeczno-gospodarczym polskich regionów nabiera szczególnego znaczenia w finalnym stadium debaty nad skalą i kształtem polityki spójności w latach 2014–2020. Przeprowadzone w 2011 r. przez Referat Ewaluacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (UMWO) symulacje makroekonomiczne wpływu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (RPO WO) i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) (komponent regionalny) na gospodarkę tego regionu wpisują się w szereg badań ewaluacyjnych programów UE pozwalających formułować wnioski m.in. w zakresie efektywności polityki spójności. Celem niniejszego opracowania jest krytyczna ocena analizy przeprowadzonej samodzielnie przez UMWO przy zastosowaniu drugiej generacji regionalnego modelu HERMIN gospodarki województwa opolskiego[1]. Analiza ta została zaprezentowana w tekście pt. *Szacunkowy wpływ realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (komponent regionalny) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym przy użyciu modelu regionalnego HERMIN*. W niniejszym artykule skoncentrowano się przede wszystkim na kwestiach dyskusyjnych. Sformułowane uwagi oraz proponowane kierunki zmian nie umniejszają bardzo pozytywnej oceny wysiłków i zdobytych umiejętności zespołu w ramach UMWO odpowiedzialnego za badania przy zastosowaniu metodologii HERMIN.

Należy odnotować, że w przeciwieństwie do wielu innych regionów, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego powiodło się zbudowanie zespołu operującego na regionalnym modelu HERMIN i potrafiącego samodzielnie realizować zadania związane z oceną wpływu RPO na wybrane wskaźniki makroekonomiczne. Analiza wpływu RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) oraz przesłane przez UMWO materiały uzu-

[1] Model został zbudowany przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego (WARR) na zlecenie UMWO w pierwszej połowie 2011.

pełniające[2] świadczą o nabyciu odpowiednich umiejętności niezbędnych do operowania wspomnianym narzędziem badawczym.

W Polsce wyniki wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie regionalnym uzyskiwane są głównie przy zastosowaniu trzech różnych modeli makroekonomicznych (HERMIN, MaMoR3, EUImpactMod II). Metodologia HERMIN jako jedyna spośród trzech wyżej wymienionych jest akceptowana[3], nawet wprost stosowana przez Komisję Europejską do przeprowadzania badań ewaluacyjnych[4]. Została ona szeroko opisana w literaturze przedmiotu[5] oraz jest dyskutowana w środowisku akademickim. Symulacje na poziomie regionalnym są przeprowadzane przy użyciu w pełni autonomicznych 16 modeli HERMIN – w przeciwieństwie do modeli MaMoR3 i EUImpactMod II, w których to nie funkcjonują odrębne narzędzia badawcze na poziomie regionalnym. Należy zauważyć, że modele MaMoR3 i EUImpactMod II są narzędziami podobnej klasy należącymi do grupy modeli równowagi ogólnej. Ich użycie przez osoby spoza instytucji, w których powstały, jest praktycznie niemożliwe ze względu na brak jakichkolwiek informacji o szczegółach metody badawczej na poziomie regionalnym, w tym równaniach modeli pozwalających przynajmniej na odtworzenie obliczeń. Biorąc pod uwagę powyższe, wybór metodologii HERMIN do przeprowadzenia symulacji wpływu RPO WO 2007–2013 na gospodarkę województwa opolskiego należy uznać za uzasadniony.

Z punktu widzenia jakości przeprowadzonego badania w szczególności warto podkreślić zastosowanie przez UMWO regionalnego modelu HERMIN drugiej generacji. Modele HERMIN pierwszej generacji jako pionierskie (2005 r.) w Polsce narzędzia badawcze służące do szacowania wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy województw miały charakter wysoce eksperymentalny, przez co nie uwzględniały wielu aspektów gospodarek regionalnych. Konstrukcja tych modeli miała przede wszystkim na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy przy stosunkowo ograniczonej bazie danych możliwe jest stworzenie miarodajnego narzędzia pozwalającego modelować procesy gospodarcze na poziomie regionalnym. Modele pierwszej generacji („pre-herminowskie") stanowiły głównie podstawę dla prac nad drugą generacją modeli regionalnych, które należy uznać obecnie za jedyne kompletne narzędzia HERMIN służące do analiz prowadzonych w układzie wojewódzkim[6]. Mając na uwadze powyższe, krytycznie należy ocenić wykorzystywanie

---

[2] W postaci plików elektronicznych modelu regionalnego HERMIN.

[3] Świadczy o tym m.in. publikacja wyników symulacji dla 16 polskich województw przeprowadzonych przez WARR w 5. Raporcie kohezyjnym, *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*. European Commission, Brussels 2010, s. 252.

[4] Z. Gáková, D. Grigonytė, P. Monfort, *A Cross-Country Impact Assessment of EU Cohesion Policy. Applying the Cohesion System of HERMIN Models,* Working paper, No 01/2009, Directorate – General for Regional Policy, European Commission 2009.

[5] J. Bradley, G. Untiedt, *The COHESION System of HERMIN country and regional models: Description and Operating Manual – Version 3,* Report prepared for DG Regional Policy, GEFRA/Münster, and EMDS/Dublin, 2008.

[6] Główne różnice między I i II generacją modeli regionalnych: regionalne modele HERMIN drugiej generacji są 5-sektorowymi modelami w odróżnieniu od ich wcześniejszych 4-sektorowych wersji; z sektora usług rynkowych zostało wydzielone budownictwo; dokonano przesunięć wybranych sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2004 pomiędzy sektorami ekonomicznymi modelu HERMIN. Mianowicie górnictwo i kopalnictwo jest obecnie traktowane jako część przemysłu, a nie jak pierwotnie w modelach typu HERMIN sektor ten był częścią usług rynkowych; wprowadzono submodel demograficzny; kalkulacja dochodów i wydatków publicznych w oparciu o metodologię ESA95; uwzględnienie specyfiki regionalnej w obliczeniach deflatorów WDB; uwzględnienie odrębnego oddziaływania na gospodarkę regionu wydatków w ramach B+R; wprowadzenie modyfikacji związanych z rozszerzeniem bazy GUS o dane dotyczące realnej dynamiki PKB na poziomie regionalnym; uwzględnienie specyfiki gospodarki regionu przy konstruowaniu koszyka krajów – głównych partnerów handlowych województwa.

przez niektóre regiony starszych, często niezaktualizowanych wersji regionalnych modeli HERMIN, niejednokrotnie przez osoby bez wystarczającego przygotowania i odpowiedniej praktyki.

W pierwszej kolejności (część pierwsza) dokonano oceny procesu przeprowadzania symulacji przy użyciu modelu HERMIN gospodarki województwa opolskiego, opierając się na materiałach elektronicznych udostępnionych przez UMWO[7]. W szczególności zwrócono uwagę na następujące etapy: budowę bazy danych, kalibrację, założenia scenariusza bazowego, przeprowadzone symulacje. Następnie przedstawiono ocenę analizy przygotowanej przez Referat Ewaluacji (część druga). Konkluzje zostały sformułowane w ostatniej części niniejszego opracowania.

1. Analiza procesu przeprowadzenia symulacji

Na podstawie opracowania *Szacunkowy wpływ realizacji programów operacyjnych zarządzanych i wdrażanych w woj. opolskim na wybrane wskaźniki makroekonomiczne przy użyciu modelu regionalnego Hermin* zamieszczonego w niniejszej publikacji, a także otrzymanych materiałów elektronicznych należy zwrócić uwagę na następujące elementy badania:

- struktura równań – regionalny model HERMIN gospodarki województwa opolskiego jest zbudowany z ok. 200 równań i jego struktura jest zgodna ze strukturą modeli drugiej generacji wykorzystywanych przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego (WARR);
- baza danych – w badaniu wykorzystano bazę danych przekazaną UMWO przez WARR w roku 2011. Zawarte w niej dane obejmują okres 1999–2009;
- kalibracja – w trakcie kalibracji, w sposób matematyczny określany jest charakter relacji ekonomicznych mających miejsce w gospodarce województwa opolskiego. Etap ten jest jednym z trudniejszych w trakcie modelowania i wymaga od użytkownika modelu dogłębnej znajomości narzędzia badawczego, jak i wiedzy o specyfice gospodarczej regionu. W związku z powyższym, podejście polegające na wykorzystaniu wyników kalibracji przeprowadzonej przez autorów regionalnego modelu HERMIN (zespół WARR) należy uznać za uzasadnione;
- założenia scenariusza bazowego – w scenariuszu bazowym zawarte są dane historyczne oraz dokonywane założenia odnośnie kształtowania się wartości szeregu zmiennych makroekonomicznych dla przyszłych lat przy uwzględnieniu środków finansowych z RPO WO 2007–2013 oraz PO KL – komponent regionalny. Założenia scenariusza bazowego zawarte w przekazanych plikach nie zostały zmienione w porównaniu do wersji licencyjnej, co można uznać za dopuszczalne, biorąc pod uwagę stosunkowo krótki czas pomiędzy przekazaniem UMWO przez WARR zaktualizowanego modelu (kwiecień 2011 r.) a powstaniem analizowanego opracowania UMWO (sierpień 2011 r.). W przyszłości, przy przeprowadzaniu kolejnych tego typu analiz, należałoby jednak skonfrontować te założenia z aktualnymi prognozami makroekonomicznymi. Nowy scenariusz bazowy winien zostać następnie poddany serii testów sprawdzających wrażliwość modelu na hipotetyczne zmiany wybranych indykatorów makroekonomicznych;

[7] Plik zawierający wyniki badań przeprowadzonych przez UMWO; folder zawierający pliki modelu wykorzystywane do przeprowadzenia symulacji przez UMWO (baza danych, kalibracja, scenariusz rozwoju społeczno-gospodarczego); plik obejmujący płatności w ramach RPO WO 2007–2013; plik obejmujący płatności w ramach RPO WO 2007–2013 oraz PO KL (komponent regionalny).

- transfery w ramach programów – założenia dotyczące wielkości transferów finansowych w ramach polityki spójności mają niezwykle istotny wpływ na uzyskiwane wyniki badania ewaluacyjnego. Dane o wielkościach płatności zawarte są w plikach z transferami finansowymi. Powstały dwa nowe pliki: pierwszy obejmujący wielkości środków w ramach RPO WO 2007–2013, drugi obejmujący płatności RPO WO 2007–2013 oraz PO KL – komponent regionalny. Nie ma odstępstw od standardowych ustawień modelu, tj. parametrów elastyczności determinujących skalę efektów o charakterze podażowym, parametrów odpowiedzialnych za dynamikę efektów podażowych (tzw. „rozpędzanie elastyczności") oraz komend modelu;
- wyniki symulacji – hipotetyczny rozwój sytuacji gospodarczej województwa opolskiego zakładający brak realizacji RPO WO 2007–2013 oraz łącznie RPO WO 2007–2013 i PO KL (komponent regionalny) został odzwierciedlony w scenariuszu alternatywnym, następnie różnica między otrzymanymi scenariuszami (bazowym i alternatywnym) pozwoliła na określenie wpływu analizowanych programów na gospodarkę województwa opolskiego. Przeprowadzone w tym zakresie przez Referat Ewaluacji symulacje należy uznać za akceptowalne.

2. Ocena analizy wpływu RPO WO i PO KL (komponent regionalny) na gospodarkę województwa opolskiego

Referat *Szacunkowy wpływ realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (komponent regionalny) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym przy użyciu modelu regionalnego Hermin* jest interesującym opracowaniem pokazującym rolę środków asygnowanych w ramach RPO WO 2007–2013 oraz PO KL (komponent regionalny) w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa opolskiego. W celu podniesienia wartości aplikacyjnej podobnych analiz w przyszłości należy rozważyć wprowadzenie następujących zmian:

- przedstawienie bardziej szczegółowej analizy transferów w ramach rozpatrywanych programów (jeden wspólny rozdział dla RPO WO 2007–2013 oraz PO KL komponent regionalny). Dane dotyczące rzeczywistych i prognozowanych płatności – ich całkowitej wartości, profilu czasowego oraz struktury – stanowią niezwykle istotną determinantę skali oddziaływania wspomnianych programów na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. W związku z powyższym, za zasadne należy uznać odrębne zaprezentowanie analizy powyższych danych ze szczególnym uwzględnieniem relatywnej wagi transferów (w odniesieniu do liczby mieszkańców i regionalnego PKB), która ma kluczowe znaczenie dla interpretacji uzyskanych rezultatów symulacji;
- wyodrębnienie i szczegółowa analiza zasadności głównych założeń egzogenicznych dokonanych w trakcie budowy scenariusza bazowego wraz z uzasadnieniem przyjęcia takich a nie innych wartości. Obok płatności, założenia dotyczące wybranych mierników makroekonomicznych (określające m.in. projekcję rozwoju gospodarki międzynarodowej, tendencje na globalnych rynkach finansowych, czy też dynamikę populacji w wieku produkcyjnym) stanowią niezwykle ważną grupę parametrów, których znajomość ułatwia ocenę wyników wpływu interwencji finansowych;
- opis procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w województwie opolskim na podstawie dostępnych danych historycznych w kontekście zmian zachodzących

zarówno w gospodarce krajowej, jak i światowej. Ten element nie jest warunkiem *sine qua non*, aczkolwiek jego wprowadzenie z całą pewnością ułatwiłoby percepcję regionu czytelnikom nie będących jego mieszkańcami;

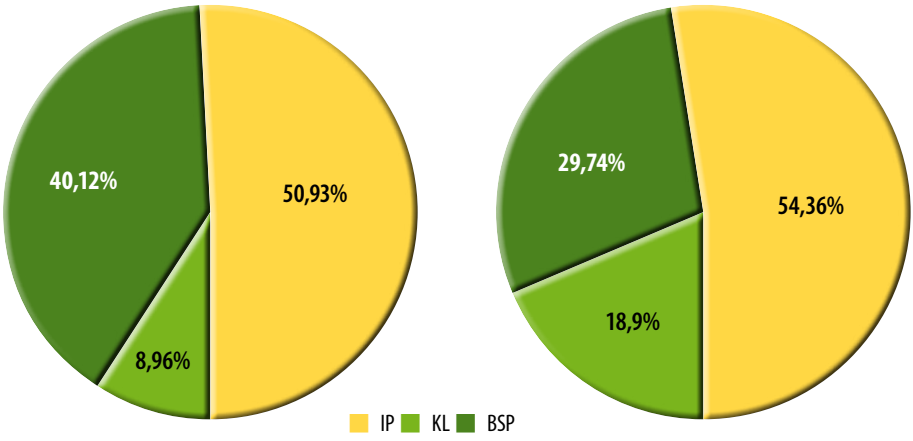
- zaakcentowanie różnic między I i II generacją modeli regionalnych HERMIN;
- wydłużenie okresu analizy do 2020 r. w celu wyekstraktowania efektów o charakterze podażowym wynikających z wdrażania analizowanych programów. Efekty podażowe związane są z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej (głównie transportowej i telekomunikacyjnej), rozwojem kapitału ludzkiego, intensyfikacją działalności badawczo-rozwojowej, a także z rozbudową i unowocześnianiem parku maszynowego firm. To z kolei przyczynia się do wzrostu potencjału produkcyjnego oraz produktywności czynników produkcji. Efekty podażowe – ujawniające się w dłuższej perspektywie czasowej – stanowią jeden z głównych priorytetów unijnej interwencji finansowej w ramach polityki spójności. W związku z powyższym, za istotne należy uznać ukazanie ich skali (niewątpliwie niższej niż w okresie implementacji środków) przy zastosowaniu symulacji makroekonomicznych;
- pogłębiony komentarz makroekonomiczny uzyskanych wyników. Zaprezentowany w analizie UMWO opis ma charakter w dużej mierze techniczny, pozbawiony pogłębionej analizy o charakterze *stricte* ekonomicznym. Nie należy traktować tego jako zarzutu, gdyż charakter komentarza winien być determinowany przez zamierzone przeznaczenie samego tekstu. Jeżeli miałby on stanowić artykuł podlegający kryteriom naukowym, winien być opatrzony pogłębionym opisem uzyskanych rezultatów (odwołującym się m.in. do keynesowskiego mechanizmu mnożnikowego, neoklasycznych determinant wzrostu gospodarczego, relacji między efektami podażowymi i popytowymi, związków pomiędzy analizowanymi indykatorami, początkowych zasobów kapitału publicznego, relatywnej wagi transferów finansowych, dynamiki postępu technologicznego, efektu *crowding out*, etc.);
- w opracowaniu Referatu Ewaluacji umieszczone zostały dane o współfinansowaniu prywatnym, które, jak wykazała analiza przekazanych przez UMWO plików, nie są uwzględniane w symulacjach makroekonomicznych (co jest zresztą zgodne z metodologią HERMIN) – istotne byłoby zaznaczenie tego w opracowaniu;
- sformułowanie „prognozy alternatywnej" proponujemy zamienić na: „scenariusza alternatywnego". Prognoza odnosi się do wartości/tendencji, które mogą być w przyszłości zweryfikowane. Takiej możliwości nie ma w przypadku czysto hipotetycznego scenariusza alternatywnego;
- należy wskazać inne źródła rozbieżności między wynikami z 2011 i 2007 r.: precyzyjniejsze narzędzie badawcze; aktualizacja bazy danych wpływająca na wartości kalibrowanych parametrów w równaniach behawioralnych; inna struktura sektorowa transferów;
- w kontekście zróżnicowanego wpływu transferów finansowych na sektory przemysłowy i usług rynkowych, interesującym uzupełnieniem może być pogłębienie analizy o aspekty związane z oddziaływaniem czynników popytowych i podażowych w tych dwóch sektorach;
- ciekawych wniosków – także w kontekście interpretacji rezultatów symulacji dla rynku pracy w ujęciu sektorowym – mogłoby dostarczyć wprowadzenie wartości wpływu analizowanych programów na produktywność czynnika pracy w poszczególnych sektorach gospodarczych;
- zestawienie wyników wpływu RPO WO 2007–2013, RPO WO 2007–2013/PO KL z NPR/NSRO – warto zaznaczyć, że wyniki WARR uzyskane w trakcie badania na zlecenie Ministerstwa

Rysunki 1–3. Struktura podziału środków finansowych w ramach RPO WO 2007–2013, RPO WO 2007–2013 łącznie z PO KL (komponent regionalny) oraz NPR/NSRO na kategorie ekonomiczne w poszczególnych latach w okresie 2007–2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWO oraz MRR.

Rozwoju Regionalnego (MRR)[8] opierają się na bardziej ujednoliconym podejściu co do założeń przyjmowanych w modelach regionalnych w celu uzyskania spójności między wszystkimi regionami (tzw. podejście *top down*). Model zbudowany na zlecenie UMWO jest oparty o bardziej indywidualnie założenia dotyczące gospodarki województwa opolskiego, które można było przyjąć w rezultacie dwustronnych konsultacji pomiędzy WARR i UMWO, m.in. na podstawie przekazanych przez UMWO opracowań i informacji (tzw. podejście *bottom-up*). Analizując wielkości wpływów należy mieć oczywiście świadomość skali analizowanych transferów w obu opracowaniach. Jednakże główną przyczyną stosunkowo wysokich (w porównaniu do całej polityki spójności) wyników wpływu analizowanych programów regionalnych (RPO WO 2007–2013, RPO WO 2007–2013/PO KL) jest odmienna struktura płatności – przede wszystkim większy udział w RPO WO 2007–2013 wydatków w ramach BSP (rysunki 1–5). Ponadto UMWO wyodrębniło z płatności przeznaczonych na BSP środki finansowe skierowane na działalność B+R, co stanowi dodatkowy kanał oddziaływania polityki spójności na gospodarkę przyczyniający się do większej skali jej wpływu. W przypadku danych dotyczących NPR/NSRO wykorzystanych przez WARR i pochodzących z MRR nie zostały wydzielone transfery na B+R (rysunek 6). Należy wspomnieć, iż w obu przywołanych badaniach zastosowano te same wartości parametrów determinujących skalę efektów podażowych (*spill-over-elasticities*). Nie można zatem mówić o wyższej efektywności projektów realizowanych na poziomie regionalnym, a jedynie innej ich strukturze i profilu czasowym (rysunek 7.). Niezwykle ważnym jest ustalenie przyczyn tak dużych różnic w strukturze transferów oraz ich rozkładzie w czasie pomiędzy MRR i UMWO (rysunki 7–8).

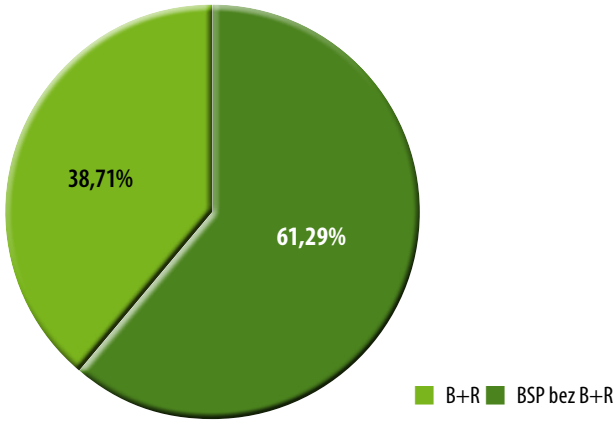
Rysunki 4–5. Struktura podziału środków finansowych w ramach RPO WO 2007–2013 oraz NPR/NSRO na kategorie ekonomiczne w całym okresie trwania płatności w ramach programów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWO i MRR.

[8] J. Kudełko, Z. Mogiła, A. Poproch, P. Tomaszewski, J. Zaleski, M. Zembaty, *Wpływ realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia / Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2011.

Rysunek 6. Udział środków finansowych w ramach RPO WO 2007–2013 przeznaczonych na B+R w całości środków na BSP w całym okresie 2007–2015 (dane UMWO)



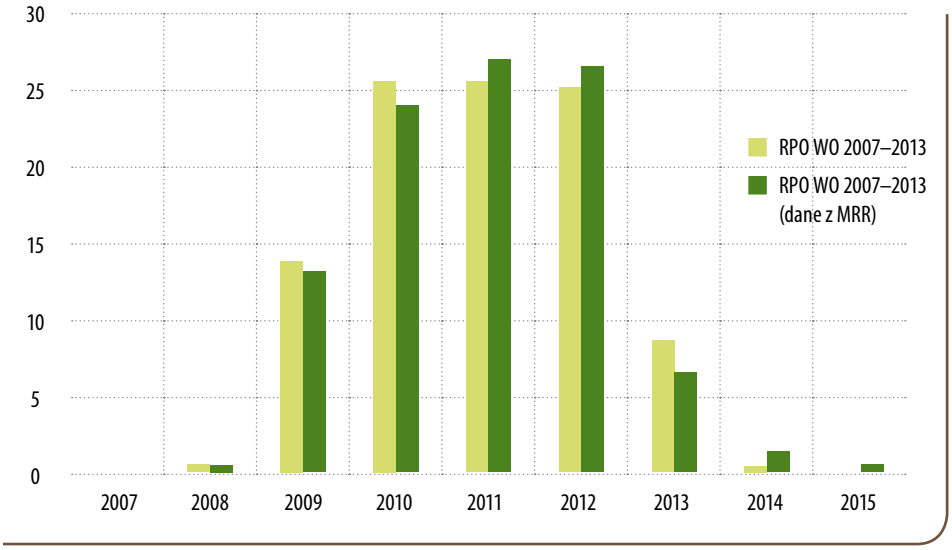
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMWO.

Rysunek 7. Profil czasowy środków finansowych w ramach RPO WO 2007–2013 (dane z UMWO) oraz NPR/NSRO (dane z MRR) w latach 2007–2015 (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR i UMWO.

W przyszłości warto rozważyć uzupełnienie przeprowadzonego przez Referat Ewaluacji badania o analizę wrażliwości, polegającą na dokonaniu alternatywnych symulacji wpływu środków finansowych na wybrane wskaźniki makroekonomiczne przy uwzględnieniu różnych wartości elastyczności (*spill-over elasticities*) – parametrów determinujących skalę efektów o charakterze podażowym. Takie wariantowe podejście do analizy wpływu pozwoliłoby na ukazanie różnych scenariuszy efektywności realizowanych projektów – począwszy

Rysunek 8. Profil czasowy środków finansowych w ramach RPO WO 2007–2013 (dane z UMWO) oraz RPO WO 2007–2013 (dane z MRR) w latach 2007–2015 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR i UMWO.

od najbardziej optymistycznych, kończąc na wariancie wsparcia, który w długim okresie nie generowałby efektów podażowych, a jedynie krótkoterminowe impulsy popytowe w okresie implementacji środków do systemu gospodarczego regionu.

Kolejnym istotnym, z punktu widzenia badania makroekonomicznych efektów polityki spójności, kierunkiem przyszłych prac powinno być także przeprowadzanie analiz rzeczywistej efektywności ekonomicznej poszczególnych projektów, realizowanych w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL i wdrażanych na terenie województwa opolskiego, prowadzących do empirycznego wyznaczania wartości mnożników efektów podażowych. Wykorzystanie rezultatów takich analiz w przeprowadzanych badaniach makroekonomicznych spowodowałoby z pewnością podniesienie jakości wyników i wzrost znaczenia modeli jako narzędzia służącego do ewaluacji efektów interwencji publicznych. Metodologia integrująca podejścia mikro- i makroekonomiczne jest dostępna[9], a przeprowadzenie tego typu analiz dla projektów w ramach jednego programu regionalnego mogłoby stanowić modelowe rozwiązanie dla badań wpływu pozostałych programów operacyjnych a nawet całej polityki spójności, zarówno w regionach, jak i na poziomie kraju.

Podsumowanie

Konieczności przeprowadzania ewaluacji nie należy traktować jako wymogu o charakterze czysto formalnym, ale jako okazję do sformułowania wniosków, które mogą przyczynić się do lepszej realizacji programów w kolejnych latach. Badanie zrealizowane przez zespół UMWO świadczy o nabyciu odpowiednich umiejętności niezbędnych do operowania regio-

[9] J. Bradley, T. Mitze, E. Morgenroth, G. Untiedt, *How can we know if EU cohesion policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds*, GEFRA Working paper, March 2006.

nalnym modelem HERMIN gospodarki województwa opolskiego. Opracowanie wykonane przez Referat Ewaluacji zawiera kluczowe informacje i jest poprawne. Przy wszystkich przedstawionych w niniejszym tekście wątpliwościach całość prac Referatu trzeba ocenić jak najbardziej pozytywnie.

Należy mieć nadzieję, że zespół funkcjonujący w ramach Referatu Ewaluacji UMWO będzie kontynuował swoje badania, gdyż tylko gruntowna znajomość realiów i uwarunkowań gospodarki regionalnej – wykazana przez wspomniany zespół – daje szansę na generowanie wiarygodnych prognoz oraz rezultatów symulacji wpływu interwencji finansowych. Modelowanie gospodarek poszczególnych regionów tylko w oparciu o niezachwianą wiarę w równania modelu i wyniki estymacji parametrów oparte na pakietach statystycznych może prowadzić do formalnie poprawnych, a praktycznie mało użytecznych i wiarygodnych rezultatów.

Bibliografia

Bradley J., Tomaszewski P., Wojtasiak A., Zaleski J., Zembaty M., *Regionalny model HERMIN gospodarki województwa opolskiego – Podręcznik*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2005.

Bradley J., Tomaszewski P., Wojtasiak-Terech A., Zaleski J., Zembaty M., *Wpływ realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju i Narodowej Strategii Spójności oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu krajowego i modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2008.

Bradley J., Mitze T., Morgenroth E., Untiedt G., *How can we know if EU cohesion policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds*, GEFRA Working paper, March 2006.

Bradley J., Untiedt G., *The COHESION System of HERMIN country and regional models: Description and Operating Manual – Version 3*, Report prepared for DG Regional Policy, GEFRA/Münster, and EMDS/Dublin 2008.

Gakova Z., Grigonyte D., Monfort P., *A Cross-Country Impact Assessment of EU Cohesion Policy. Applying the Cohesion System of HERMIN Models*. Working paper, No 01/2009, Directorate-General for Regional Policy, European Commission, 2009.

Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, Brussels 2010.

Kaczor T., Mackiewicz-Łyziak J., Michniewicz M., *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013*, IBnGR, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Gdańsk, Warszawa 2011.

Kudełko J., Mogiła Z., Poproch A., Tomaszewski P., Zaleski J., Zembaty M., *Wpływ realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia / Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSRO/NSS) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym do roku 2020 przy użyciu modeli regionalnych HERMIN*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Wrocław 2011.

Mehlich M., *Szacunkowy wpływ realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego kapitał Ludzki (komponent regionalny) na wybrane wskaźniki makroekonomiczne na poziomie regionalnym przy użyciu modelu regionalnego HERMIN*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2011.

Mogiła Z., Zaleski J., *Jakość informacji przekazywanych przez administrację publiczną i ich znaczenie dla procesu ewaluacji wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju*. Zarządzanie publiczne 2/2010, MSzAP, Kraków 2011.

Szlachta J., Zaleski J., *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa, Warszawa 2009.

Zaleski J., *Modelowanie makroekonomiczne gospodarek regionalnych – użyteczne narzędzie czy nieprzydatna zabawa intelektualna.* Zarządzanie publiczne (w druku), MSzAP, Kraków 2011.

Joanna Harus

Monitorowanie jako proces wspierający ewaluację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013

Wprowadzenie

Ewaluację jako narzędzie doskonalenia zarządzania strategicznego rozpoczęto wykorzystywać w Polsce do oceny skuteczności i efektywności realizacji polityk publicznych dopiero w wyniku procesu akcesyjnego z Unią Europejską. Początki ewaluacji wiążą się ściśle z funduszami przedakcesyjnymi, ale prawdziwy rozwój tego narzędzia nastąpił w związku z interwencjami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych[1].

Obecnie ewaluacja stanowi dla instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych kluczowe narzędzie w analizie i ocenie trafności wybranych kierunków interwencji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i jednocześnie pozwala na formułowanie wniosków na przyszłość.

Dla zapewnienia prawidłowości i skuteczności przeprowadzania badania ewaluacyjnego wykorzystuje się wiele źródeł informacji, wśród których jako podstawowe należy wymienić dane gromadzone przez poszczególne instytucje zarządzające w procesie monitorowania programu operacyjnego.

Obowiązki w zakresie prowadzenia monitorowania i ewaluacji programu zostały nałożone na instytucje zarządzające poprzez zapisy m.in. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999[2].

---

[1] *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość*, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, kwiecień 2008, s. 5.

[2] Dz.U. UE L z dnia 31 lipca 2006 r. z późn. zm.

W opracowaniu podjęto próbę oceny znaczenia gromadzonych przez IZ RPO WO 2007–2013 danych w procesie ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (RPO WO 2007–2013).

1. Monitorowanie i ewaluacja we wdrażaniu RPO WO 2007–2013 – definicje, podmioty odpowiedzialne

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 jest jednym z narzędzi realizacji Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego, co oznacza, że jego realizacja ma przyczynić się do osiągnięcia celów w niej zapisanych.

Celem głównym Programu jest zwiększenie konkurencyjności oraz zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej dla podniesienia atrakcyjności województwa opolskiego, jako miejsca do inwestowania, pracy i zamieszkania[3]. Osiągnięcie celu głównego oraz celów strategicznych określonych dla poszczególnych osi priorytetowych mierzone jest za pomocą wyznaczonych na etapie programowania zapisów Programu, wskaźników produktu i rezultatu[4]. Na realizację Programu, na okres siedmiu lat województwo opolskie otrzymało ponad 491 mln euro[5] z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Za realizację RPO WO 2007–2013 odpowiada Zarząd Województwa Opolskiego, który pełni funkcję Instytucji Zarządzającej. Na mocy porozumienia[6] zadania związane z wdrażaniem części działań osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu* powierzone zostały Opolskiemu Centrum Rozwoju Gospodarki, które pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Programu (IP). Dokonując takiej delegacji zadań Instytucja Zarządzająca zachowała całkowitą odpowiedzialność za realizację Programu. Jednocześnie zadania Instytucji Zarządzającej wykonuje Departament Koordynacji Programów Operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego i inne komórki Urzędu, co wynika z zapisów Opisu systemu zarządzania i kontroli RPO WO 2007–2013[7].

Zarząd odpowiedzialny jest za realizację wszystkich procesów zachodzących podczas realizacji Programu, w tym m.in. za wybór projektów do dofinansowania, podpisywanie umów o dofinansowanie, rozliczanie projektów i ich kontrole oraz monitorowanie i ewaluację[8]. Opracowanie przedstawia dwa procesy istotne dla prawidłowego wdrożenia Programu, tj.: monitorowanie i ewaluację. Ważnym podkreślenia jest, iż w trakcie realizacji wszystkich

---

[3] *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Dokument przyjęty przez Komisję Europejską Decyzją Komisji z dnia 1 października 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowego programu operacyjnego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja" dla Województwa Opolskiego w Polsce CCI 2007 PL 161 PO 012 oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r. z późn. zm., s. 90.

[4] *Wskaźniki produktu* – są to bezpośrednie, rzeczowe efekty podjętych działań mierzone konkretnymi wartościami. Opisują wszystkie te produkty, które powstają w trakcie realizacji projektu na skutek wydatkowania środków. *Wskaźniki rezultatu* – są to efekty realizacji projektów. Opisują zmiany, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektu.

[5] Na tę kwotę składa się 427,1 mln euro, które przyznano województwu opolskiemu w roku 2007 decyzją KE CCI 2007 PL 161 PO 012 oraz 64,3 mln euro przyznane w roku 2011 w wyniku dokonanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podziału Krajowej Rezerwy Wykonania i dostosowania technicznego.

[6] Porozumienie w sprawie przekazania zadań z zakresu realizacji osi priorytetowej 1 *Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu* RPO WO 2007–2013, z wyłączeniem Poddziałań 1.1.1, 1.3.1 i 1.4.2 RPO WO 2007–2013 zawarte 18 września 2007 r. z późn. zm.

[7] Dokument przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1854/2008 z dnia 12 maja 2008 r. z późn. zm.

[8] Por. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, Dz.U. UE L z dnia 31 lipca 2006 r. z późn. zm.

procesów zachodzących podczas wdrażania Programu następuje zbieranie danych m.in. do celów monitorowania i ewaluacji.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006[9] wskazuje, iż monitorowanie programu operacyjnego jest konieczne dla zapewnienia jakości jego realizacji, natomiast skuteczność pomocy z funduszy zależy także od stosowania rzetelnej ewaluacji w programowaniu i monitorowaniu.

Monitorowanie jest procesem gromadzenia i analizowania wiarygodnych danych, ilościowych i jakościowych dotyczących wdrażania Programu. Monitorowanie ma służyć zagwarantowaniu realizacji założonych celów w Programie w zakresie finansowym, tj. pełnej absorpcji alokacji oraz w zakresie jakościowym, tj. osiągnięcia założonych na etapie programowania wskaźników produktu i rezultatu dla każdej osi priorytetowej Programu.

Prawidłowy przebieg procesu pozwala na bieżąco śledzić postępy we wdrażaniu Programu, a co za tym idzie na identyfikację zagrożeń w osiągnięciu założonych celów zapisanych w Strategii i wdrożeniu we właściwym momencie odpowiednich środków zaradczych. Monitorowanie jest procesem systematycznym. Oznacza to, że przez cały okres realizacji Programu w regularnych odstępach czasu (miesięcznych, kwartalnych, rocznych) dokonuje się zbierania informacji nt. Programu. Najpopularniejszą formą zbierania informacji jest raportowanie, czyli przygotowywanie sprawozdań dotyczących projektu lub programu według wcześniej określonego wzoru[10].

Na poziomie krajowym ewaluacja rozumiana jest jako osąd (ocena) 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 osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii[11]. Zgodnie z regulacjami unijnymi ewaluacja ma na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotykających dane państwo członkowskie i regiony z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko.

Oceny prowadzone są przed (ex ante), podczas (bieżące) i po zakończeniu okresu programowania (ex post). Ewaluacja ex ante Programu została przeprowadzona w roku 2006, a jej wyniki zostały uwzględnione w ostatecznej wersji Programu. Ewaluacja ex post zostanie przeprowadzona przez Komisję Europejską przy współpracy z Instytucją Zarządzającą. W dalszej części przedstawiano przeprowadzone w ramach Programu ewaluacje bieżące.

W przypadku, gdy monitorowanie ujawnia znaczące odchylenia od założonych pierwotnie celów[12] zlecane są ewaluacje ad hoc, których zadaniem jest wyjaśnienie przyczyn odchy-

---

[9] Tamże.

[10] A. Janowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej,* Studia Ekonomiczne, Wydawnictwo C.H Beck, Warszawa 2005, s. 332.

[11] *Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa 30 maja 2007 r. Dokument dostępny na stronie internetowej www.mrr.gov.pl

[12] Znaczące odchylenie od założonych pierwotnie celów dotyczy, zgodnie z dokumentem Komisji Europejskiej *The New Programming Period 2007–2013. Inicative Guildelines on Evaluation Methods During the Programming Period, Working Paper No.5*, zakładanych wartości tych wskaźników produktu i rezultatu na poziomie osi priorytetowych mierzonych cyklicznie, zawartych w sprawozdaniu rocznym z realizacji programu.

lenia i sformułowanie rekomendacji pozwalających na rozwiązanie zidentyfikowanych problemów.

Monitorowanie i ewaluacja to procesy ściśle ze sobą powiązane, w procesie ewaluacji wykorzystywane są wyniki bieżącego monitoringu Programu, które stanowią jedno z podstawowych źródeł informacji do przeprowadzenia ewaluacji Programu.

Zgodnie z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006[13] celem ewaluacji poza analizą ewolucji programu lub grupy programów w odniesieniu do priorytetów wspólnotowych i krajowych jest również wspieranie monitorowania programu operacyjnego.

Pomimo istnienia wyraźnych zależności pomiędzy tymi procesami należy rozgraniczyć zakres działania każdego z nich. W procesie monitorowania opisuje się zidentyfikowane problemy, zaistniałe ważne wydarzenia, a dopiero w procesie ewaluacji poszukuje się ich przyczyn, by uniknąć podobnych w przyszłości, wskazuje się alternatywne rozwiązania oraz bada wpływ zaistniałej sytuacji na szersze otoczenie społeczne i gospodarcze, spogląda się na problem w dalszej perspektywie czasowej[14]. Ewaluacja strukturyzuje i ocenia długoterminowe efekty podejmowanej interwencji, wykracza poza czas wdrażania Programu.

Poza różnym zakresem procesów należy wskazać również na odmienne komórki wykonujące bezpośrednio zadania występujące podczas ich realizacji. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006[15] wskazuje na dwa podmioty odpowiedzialne za przebieg procesu monitorowania, tj. Instytucja Zarządzająca (IZ RPO WO 2007–2013) oraz Komitet Monitorujący (KM RPO WO 2007–2013)[16].

W ramach Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego wyodrębniono komórkę bezpośrednio odpowiedzialną za monitorowanie Programu. Do jej zadań należy również monitoring programów krajowych wdrażanych na poziomie centralnym, dzięki czemu Zarząd Województwa Opolskiego i inni interesariusze posiadają kompleksową informację na temat efektów wdrażania funduszy unijnych w województwie opolskim.

Komórka ta odpowiada również za prowadzenie sekretariatu KM RPO WO 2007–2013. Do głównych zadań KM RPO WO 2007–2013 w zakresie monitorowania Programu należy analizowanie rezultatów realizacji Programu, w szczególności osiągania celów wyznaczonych dla każdego priorytetu oraz analizowanie i zatwierdzanie okresowych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji RPO WO 2007–2013[17].

Komitet wykonuje również zadania w zakresie ewaluacji Programu. W przedmiotowym zakresie Komitet odpowiedzialny jest za zapoznanie się z Planem ewaluacji[18], monitorowanie

---

[13] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.* …, dz. cyt., art. 47, (Dz.U. UE L z dnia 31 lipca 2006 r., z późn. zm.).

[14] K. Bedrunka, *Monitoring Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 jako źródło danych i narzędzie do badań ewaluacyjnych,* w: K. Malik (red.), *Ewaluacja rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym*, Politechnika Opolska, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2009, s. 54.

[15] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.* ..., dz. cyt.

[16] KM RPO WO 2007–2013 został powołany przez Zarząd Województwa Opolskiego Uchwałą Nr 1004/2007 dnia 9 października 2007 r. W skład Komitetu Monitorującego RPO WO 2007–2013 wchodzą, zgodnie z zasadą zachowania równowagi i proporcji poszczególnych grup społecznych, przedstawiciele strony samorządowej, rządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

[17] *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, ..., dz. cyt., s. 170.

[18] Dokument ten wskazuje ogólne kierunki działań ewaluacyjnych planowanych do realizacji w okresie 2007–2013. Dostępny na stronie internetowej www.rpo.opolskie.pl

procesu ewaluacji programu operacyjnego, rekomendowanie obszarów, które powinny zostać poddane ewaluacji w ramach RPO WO 2007–2013 oraz analizowanie wyników przeprowadzonych badań ewaluacyjnych.

Za prowadzenie ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 odpowiada Instytucja Zarządzająca, a w jej ramach utworzona w tym celu Jednostka Ewaluacyjna, której rolę pełni Referat Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego. W celu zachowania niezależności funkcjonalnej, zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami ewaluacji, Jednostka Ewaluacyjna w strukturze organizacyjnej umiejscowiona jest w innej komórce organizacyjnej, niż w komórce wykonującej zadania Instytucji Zarządzającej RPO WO 2007–2013[19]. Jednostka ta odpowiedzialna jest również za ewaluację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (komponent regionalny), dzięki czemu prowadzone badania mają charakter kompleksowy i dostarczają pełnej informacji w zakresie efektów interwencji obu programów operacyjnych w województwie opolskim.

Jak wskazano w Planie ewaluacji RPO WO 2007–2013 istotnym aspektem funkcjonowania systemu ewaluacji Programu będzie jego powiązanie m.in. z systemem monitoringu. Stąd, od początku realizacji Programu komórka do spraw monitoringu przekazuje Jednostce Ewaluacyjnej materiały dotyczące postępu finansowego i rzeczowego realizacji Programu. Badania ewaluacyjne natomiast przeprowadzane są przez podmioty zewnętrzne wybierane przy zastosowaniu obowiązujących procedur zamówień publicznych w oparciu o określone kryteria wyboru oferty. Wyniki ewaluacji przedstawione są m.in. IZ RPO WO 2007–2013, KM RPO WO 207–2013 oraz są upubliczniane na stronie internetowej www.rpo.opolskie.pl.

2. Monitorowanie RPO WO 2007–2013 – wykorzystywane narzędzia, zakres gromadzonych danych

2.1. Systemy informatyczne

W perspektywie finansowej 2007–2013 zdecydowanie większy nacisk, w porównaniu z perspektywą finansową 2004–2006, położono na stworzenie odpowiednich systemów informatycznych zapewniających gromadzenie danych dotyczących wdrażanych programów operacyjnych.

Obowiązek utworzenia wiarygodnych, skomputeryzowanych systemów monitorowania i sprawozdawczości finansowej, mających na celu zapewnienie gromadzenia danych na temat realizacji wszystkich operacji niezbędnych do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny został nałożony na państwa członkowskie poprzez zapisy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006[20].

Na poziomie kraju został utworzony Krajowy System Informatyczny – KSI (SIMIK 07–13). System umożliwia w szczególności gromadzenie danych w następującym zakresie:

– obsługi cyklu życia projektu, w tym ewidencjonowanie wniosków o dofinansowanie projektu, umów/decyzji o dofinansowanie projektu, wniosków o płatność, danych dotyczących kontroli poszczególnych projektów;

---

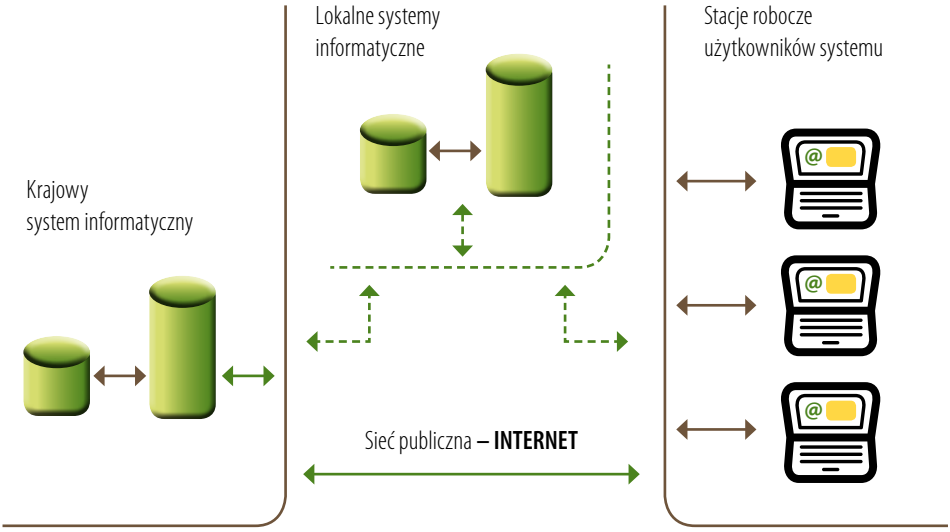
[19] *Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr 1071/2007 z dnia 29 października 2007 roku, Opole, październik 2007, s. 19.

[20] *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ...*, dz. cyt.

– realizacji wskaźników kluczowych,

co umożliwia monitorowanie realizacji poszczególnych programów operacyjnych oraz efektów wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Architekturę systemu przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Architektura KSI (SIMIK 07–13)



Źródło: http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/ Strony/KSI.aspx, 24.08.2011.

Zgodnie z zapisami Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej[21] instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych zapewniają, że wprowadzane dane zgodne są z dokumentami źródłowymi oraz odpowiedzialne są za jakość wprowadzonych danych.

System umożliwia również generowanie raportów np. dotyczących zawartych umów o dofinansowanie według programów, województw, powiatów, gmin oraz wniosków o płatność według programów, form prawnych. Przedmiotowe raporty udostępniane są opinii publicznej poprzez stronę internetową www.funduszeeuropejskiej.gov.pl.

Instytucja Koordynująca RPO[22] na podstawie danych zawartych w systemie przygotowuje analizy porównawcze w zakresie realizacji programów regionalnych przez poszczególne województwa, co umożliwia identyfikację obszarów o niskim stopniu kontraktacji czy wypłaconych płatności na rzecz beneficjentów.

KSI (SIMIK 07–13) jest systemem scentralizowanym, ale założono możliwość transmisji danych w formie elektronicznej z lokalnych systemów informatycznych (LSI), o których

[21] *Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 9 lutego 2010 r. Dokument dostępny na stronie internetowej www.mrr.gov.pl

[22] Funkcję Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne pełni Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. IK RPO odpowiedzialna jest w szczególności za: weryfikację projektów programów operacyjnych pod względem ich zgodności z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007–2013, negocjowanie programów operacyjnych z Komisją Europejską we współpracy z Instytucjami Zarządzającymi Regionalnymi Programami Operacyjnymi (IZ RPO), zapewnienie spójności stosowanych wytycznych, monitorowanie efektów wdrażania RPO w regionach (analizy porównawcze).

utworzeniu instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programów decydowały na początku okresu programowania 2007–2013. IZ RPO WO 2007–2013 w roku 2007 podjęła decyzję o utworzeniu na potrzeby wdrażania Programu lokalnego systemu informatycznego pn. System Elektronicznego Zarządzania i Monitoringu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (SEZaM RPO WO 2007–2013). System został uruchomiony w 2008 roku i służy jako narzędzie w skutecznym rozliczaniu zatwierdzonych projektów oraz w monitorowaniu i zarządzaniu środkami w ramach Programu[23].

SEZaM RPO WO 2007–2013 umożliwia prowadzenie elektronicznego wykazu projektów od momentu złożenia wniosku przez beneficjenta aż do zakończenia jego rzeczowej i finansowej realizacji oraz ostatecznego rozliczenia. W ramach systemu SEZaM RPO WO 2007–2013 funkcjonuje generator wniosków o dofinansowanie projektów oraz wniosków o płatność wraz z częścią sprawozdawczą. Jest to specjalna aplikacja funkcjonująca jako serwis internetowy dedykowana dla wnioskodawców oraz beneficjentów, dostępna on-line na osobnym serwerze www. Dzięki uruchomieniu generatorów IZ RPO WO 2007–2013 posiada elektroniczną bazę wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność.

System ma budowę modułową – rysunek 2. W ramach każdego modułu gromadzone są szczegółowe dane np. w zakresie modułu oceny zbierane są informacje nt. przeprowadzonej oceny formalnej, merytorycznej I i II stopnia.

Rysunek 2. Moduły systemu SEZaM RPO WO 2007–2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie użytkowania KSI (SIMIK 07–13) oraz SEZaM RPO WO 2007–2013.

Komórka ds. monitoringu w zależności od potrzeb ma możliwość generowania z systemu różnego rodzaju informacji dotyczących wdrażania Programu, w tym m.in. zestawień wniosków złożonych, zestawień beneficjentów, z którymi podpisano umowy o dofinansowanie. Warto podkreślić, iż w celu zabezpieczenia ciągłości prowadzonego monitorowania w IZ RPO WO 2007–2013 jaki i w IP II stopnia funkcjonuje tzw. Baza Danych Projektów (BDP), która jest alternatywnym mechanizmem kontrolnym w stosunku do systemu SEZaM

[23] *Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007–2013. Tom I – Informacje ogólne* (wersja nr 14) s. 17, Uchwała Zarządu Województwa Opolskiego nr 999/2011 z dnia 26 lipca 2011 r. Dokument dostępny na stronie internetowej www.rpo.opolskie.pl

RPO WO 2007–2013 w przypadku jego awarii lub wystąpienia w nim błędów uniemożliwiających wykonanie danej czynności. BDP funkcjonuje w oparciu o arkusze programu Excel (poszczególne pliki posiadają ograniczony dostęp chroniony hasłami) i zawiera m.in. dane dotyczące: naboru i oceny wniosków, podpisanych umów, dokonanych płatności na rzecz beneficjentów.

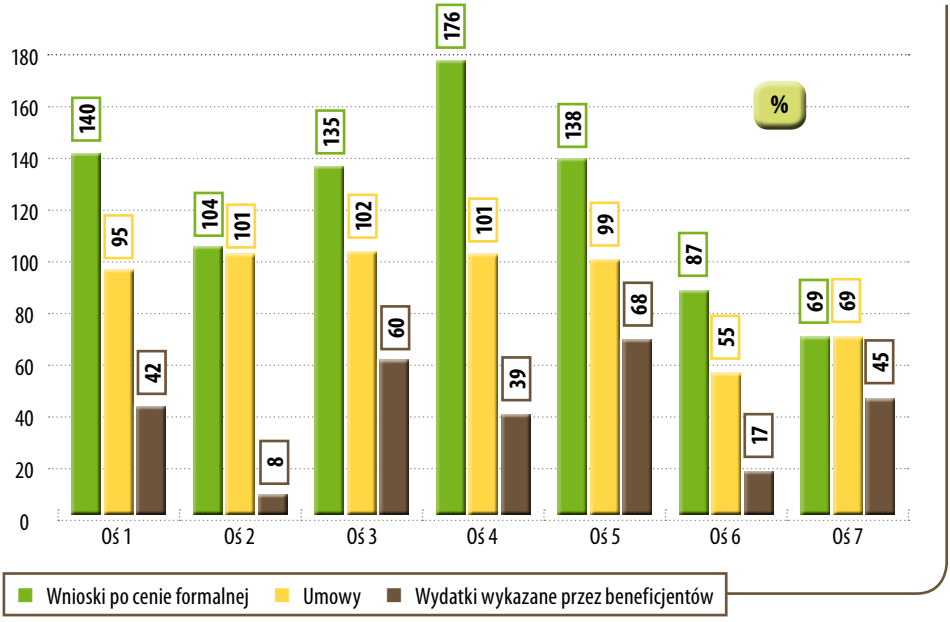
2.2. Rodzaje monitorowania

Uruchomienie profesjonalnych systemów informatycznych – KSI (SIMIK 07–13) i SEZaM umożliwiło prowadzenie procesu monitorowania RPO WO 2007–2013 na następujących płaszczyznach, tj.:

- *poprzez badanie postępu finansowego,* tj. monitorowania zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację Programu/działania/Osi priorytetowej,
- *poprzez badanie postępu rzeczowego*, tj. monitorowania realizacji celów założonych w Programie, których osiągnięcie mierzone jest poprzez wskaźniki produktu i rezultatu,
- *poprzez analizę danych pod kątem kierunków wsparcia* zarówno w wymiarze podmiotowym (odbiorcy wsparcia) jak i terytorialnym (wsparty obszar np. gmina).

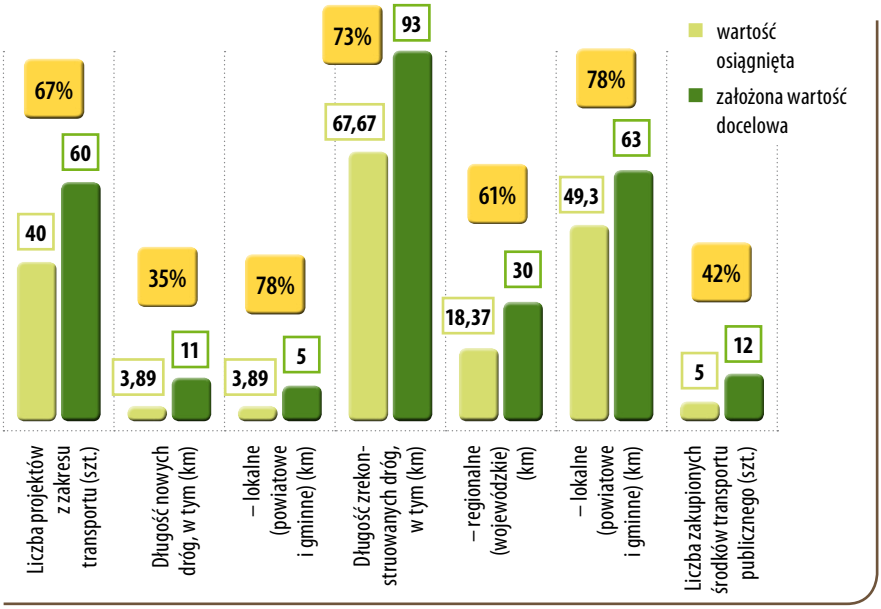
Na podstawie danych z systemu monitorowania IZ RPO WO 2007–2013 przygotowuje rożnego rodzaju zestawienia w różnych formatach (tabela, wykres, mapa), dokumenty do których sporządzenia zobowiązana jest przepisami unijnymi i krajowymi oraz na potrzeby własne. Na rysunkach od 3–5 zaprezentowano przykłady zestawień opracowanych przez IZ RPO WO 2007–2013 na podstawie gromadzonych danych dla poszczególnych rodzajów monitorowania i wykorzystanych w dokumentach sprawozdawczych.

Rysunek 3. Badanie postępu finansowego – poziom wykorzystania alokacji EFRR w podziale na Osie priorytetowe RPO WO 2007–2013 (stan na 31 grudnia 2010 r.)



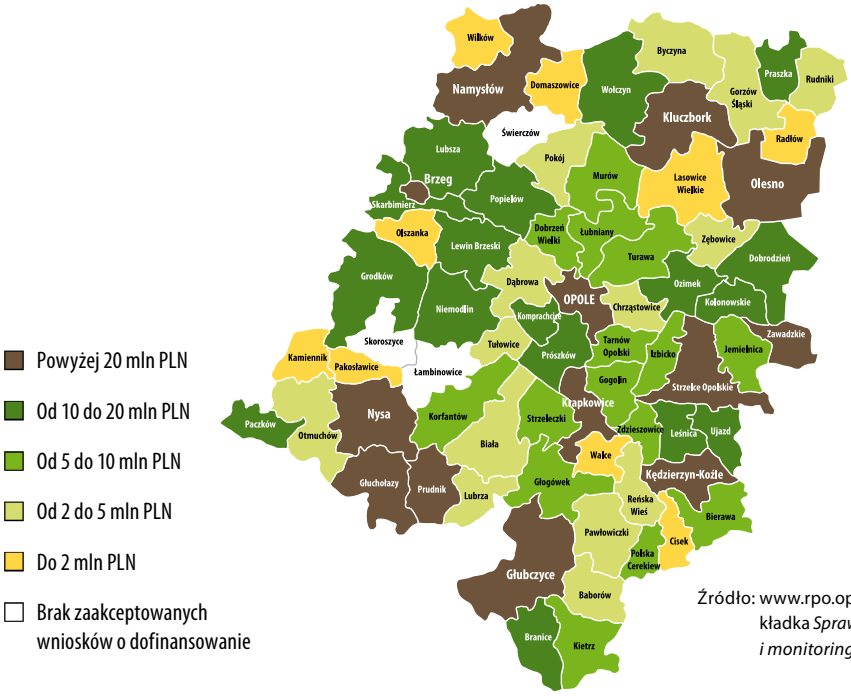
Źródło: Sprawozdanie roczne z realizacji RPO WO 2007–2013 za 2010 r.

Rysunek 4. Badanie postępu rzeczowego – poziom realizacji wskaźników produktu dla osi priorytetowej 3 *Transport*, stan na 30 czerwca 2010 r.



Źródło: Sprawozdanie okresowe z realizacji RPO WO 2007–2013 za II półrocze 2010 r.

Rysunek 5. Analiza terytorialna – zestawienie wartości wniosków zaakceptowanych do realizacji w podziale na gminy województwa opolskiego w ramach RPO WO 2007–2013, wg siedziby beneficjenta, stan na 27.07.2011 r.



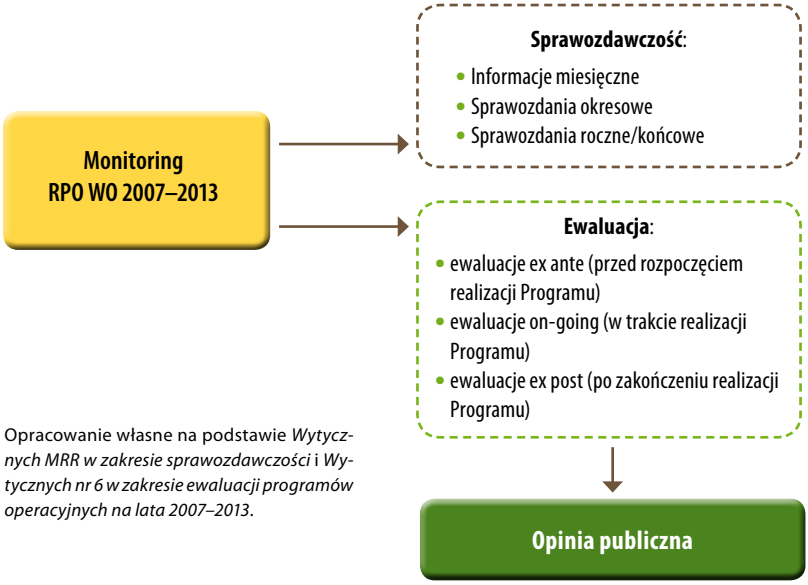
Źródło: www.rpo.opolskie.pl, zakładka *Sprawozdawczość i monitoring*, 27.07.2011.

Gromadzone dane wykorzystywane są przede wszystkim w sprawozdawczości Programu, który obok ewaluacji należy do głównych procesów opierających się na informacjach z monitoringu (rysunek 6).

Pod pojęciem sprawozdawczości zgodnie z Wytycznymi do sprawozdawczości należy rozumieć zbieranie informacji dotyczących realizacji poszczególnych programów z uwzględnieniem działań/grup operacji, osi priorytetowych w postaci danych liczbowych, finansowych, w tym wskaźników rzeczowych i finansowych (m.in. wskaźników kluczowych określonych w Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej) i innego rodzaju informacji oraz przekazywanie ich odpowiednim instytucjom, w określonym: trybie, formie, zakresie i terminach, dla potrzeb monitorowania realizacji programu operacyjnego na każdym poziomie jego wdrażania[24].

W perspektywie finansowej 2007–2013 IZ RPO WO 2007–2013 zobligowana jest do sporządzania informacji miesięcznych, sprawozdań okresowych, sprawozdań rocznych, sprawozdań końcowych z realizacji Programu[25].

Rysunek 6. Zakres wykorzystanych danych monitoringowych w ramach RPO WO 2007–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wytycznych MRR w zakresie sprawozdawczości* i *Wytycznych nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*.

Jak już wcześniej wspomniano prawidłowy przebieg procesu monitorowania pozwala bieżąco śledzić postępy we wdrażaniu Programu, a co za tym idzie na identyfikację wszelkich nieprawidłowości zachodzących w trakcie jego realizacji.

IZ RPO WO 2007–2013 poprzez prowadzanie szczegółowego monitoringu ma możliwość identyfikowania zagrożeń/negatywnych zjawisk występujących podczas wdrażania Programu (przykłady ujęto w tabeli 1.) dla każdego rodzaju monitorowania, co umożliwia wprowadzanie w odpowiednim momencie działań korygujących. W oparciu o sygnały

[24] Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa 9 czerwca 2009 r., s. 4. Dokument znajduje się na stronie www.mrr.gov.pl
[25] Tamże.

dostarczone z monitorowania IZ podejmuje odpowiednie działania. Przykładowo, w przypadku identyfikacji zagrożenia dotyczącego braku pełnej absorpcji alokacji na konkretny obszar IZ RPO WO 2007–2013 może podjąć decyzję o przesunięciu środków na działania, w których notuje się niedobór środków.

Tabela 1. Rodzaje monitorowania wraz z przykładowymi zagrożeniami/negatywnymi zjawiskami, które mogą wystąpić podczas realizacji Programu

Rodzaj monitorowania	Przykładowe zagrożenia/negatywne zjawiska w realizacji Programu
Finansowy	• Identyfikacja zagrożeń w niewykorzystaniu alokacji na nabór, działanie, oś priorytetową • Identyfikacja działań o niskim stopniu kontraktacji, płatności wypłaconych środków na rzecz beneficjentów
Rzeczowy	• Identyfikacja wskaźników produktu i rezultatu wykazujących się brakiem realizacji, bądź zagrożonych osiągnięciem założonych wartości
Podmiotowy/Terytorialny	• Identyfikacja gmin/powiatów, które nie korzystają ze środków Programu • Identyfikacja grup beneficjentów nieaplikujących o środki

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując zakres poszczególnych rodzajów monitorowania należy wskazać na wzmocnienie roli monitorowania postępu rzeczowego. Wiąże się to przede wszystkim ze zmianą podejścia do programowania programów operacyjnych 2007–2013 w porównaniu z okresem programowania 2004–2006.

Komisja Europejska większy nacisk położyła na tzw. zarządzanie programami finansowanymi ze środków unijnych przez cele. Na etapie tworzenia zapisów Programu instytucje zarządzające określały cel główny oraz cele strategiczne, definiując jednocześnie mierzalne wskaźniki, które powinny zostać osiągnięte w wyniku interwencji Programu.

Oznaczało to konieczność budowy odpowiedniego systemu ich monitorowania umożliwiającego śledzenie postępów realizacji poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu na poziomie Programu oraz osi priorytetowych. W trakcie wdrażania Programu zasady monitorowania wskaźników uległy zmianie, co wynikało m.in. ze zmian wprowadzonych do systemu sprawozdawczości. Komisja Europejska na podstawie analizy sprawozdań rocznych z realizacji Programu[26] zgłosiła zastrzeżenia, co do sposobu dokonywania przez Instytucję Zarządzającą analizy jakościowej, która oparta była przede wszystkim na danych z monitoringu finansowego, a w niewielkim stopniu na informacjach z monitoringu rzeczowego, głównie w oparciu o projekty zakończone.

Zdaniem Komisji Europejskiej porównanie wartości wskaźników planowanych do osiągnięcia na podstawie zakontraktowanych projektów (a nie tylko w oparciu o projekty zakończone) z założonymi w Programie powinno stanowić kluczowy element analizy celem stwierdzenia, czy założone cele zostaną osiągnięte.

[26] Zgodnie z art. 68 *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.* …, dz. cyt., Komisja Europejska po dokonaniu analizy sprawozdania przekazuje IZ zalecenia dla dalszego wdrażania Programu.

Dla potrzeb IZ RPO WO 2007–2013 zbierane są dane dotyczące realizacji wskaźników zarówno na podstawie projektów zakończonych, jak i szacowanej realizacji wynikającej z zakontraktowanych projektów. Na podstawie danych dokonuje się analizy stopnia realizacji wskaźników, co pozwala na stwierdzenie czy wdrażanie Programu podąża we właściwym kierunku, i pozwoli na jego wdrożenie zgodnie z przyjętą Strategią. Przedmiotowy monitoring prowadzony jest zarówno za pomocą KSI (SIMIK 07–13) jak i SEZaM (nie wszystkie wskaźniki programowe określone dla RPO WO 2007–2013 gromadzone są w systemie krajowym[27]). Przykładem takiego wskaźnika jest wskaźnik kluczowy dotyczący utworzonych miejsc pracy w ramach, którego wyodrębniony został podział na kobiety i mężczyzn, który nie występuje na poziomie KSI (SIMIK 07–13).

Zastosowanie obydwu narzędzi informatycznych pozwala na prowadzenie monitoringu wszystkich wskaźników produktu i rezultatu określonych w ramach RPO WO 2007–2013, co jest niezbędne dla zachowania ciągłości i spójności procesu oceny postępu rzeczowego Programu w kontekście założonych celów. Zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej rozszerzono zakres oceny jakościowej w sprawozdaniach rocznych prezentując analizę realizacji założonych na etapie programowania wskaźników na podstawie operacji zakończonych i szacowanej realizacji wynikającej z zakontraktowanych projektów, w odniesieniu do wartości docelowych dla 2013 r. (*mid-term*) i 2015 r. oraz kształtowanie się podstawowych wskaźników społeczno-gospodarczych.

Dane monitoringowe udostępniane są wielu podmiotom, w tym opinii publicznej. Zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999[28] Instytucja Zarządzająca zapewnia szerokie rozpowszechnianie informacji o programie operacyjnym oraz zapewnia dostęp do informacji wszystkim zainteresowanym stronom. IZ RPO WO 2007–2013 obowiązek ten realizuje m.in. poprzez zamieszczanie na stronie internetowej sprawozdań z realizacji programów, publikacji, ulotek.

Dodatkowo w trakcie wdrażania Programu na stronie internetowej www.rpo.opolskie.pl dodano zakładkę *Monitoring i sprawozdawczość*, gdzie zamieszczane są aktualne dane o wykorzystaniu środków RPO WO 2007- 2013 m.in. w podziale na gminy i powiaty województwa.

Przedmiotowa zmiana została wprowadzona w wyniku rekomendacji z badania ewaluacyjnego pn. *Ocena działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych na lata 2007–2013 w województwie opolskim*, które przeprowadzono na przełomie 2008/2009 roku.

Zgodnie z obowiązującą procedurą przygotowywane przez IZ dokumenty przekazywane są do Jednostki Ewaluacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzenie ewaluacji Programu.

---

[27] W systemie gromadzone są wskaźniki ujęte na *Liście wskaźników kluczowych przechowywanych w KSI (SIMIK 07–13)*, która stanowi załącznik do *Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej.*

[28] *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, Art. 5, (Dz.U.UE L 371 z 27.12.2006. s. 1 z późn.zm.).

3. Ewaluacja RPO WO 2007–2013

3.1. Przeprowadzone w ramach RPO WO 2007–2013 badania ewaluacyjne

Plan ewaluacji RPO WO 2007–2013 określający ogólne kierunki działań ewaluacyjnych planowanych do realizacji w ramach Programu wskazuje, iż głównym celem ewaluacji jest systematyczna poprawa skuteczności, efektywności i trafności realizowanej w regionie polityki spójności[29]. Cel ten realizowany jest m.in. poprzez zlecane badania ewaluacyjne, których zadaniem jest dostarczenie Instytucji Zarządzającej przydatnych informacji nt. wdrażania Programu i sformułowanie użytecznych rekomendacji z punktu widzenia jego dalszej realizacji.

Podczas realizacji badań ewaluacyjnych ewaluatorzy stosują różnorodne metody i techniki badawcze, do których należą m.in. analiza danych zastanych, indywidualne wywiady pogłębione, wywiady kwestionariuszowe. Ewaluatorzy w celu uzyskania wiarygodnych wyników ewaluacji stosują tzw. triangulacje źródeł danych, jak i triangulację metod badawczych. Prof. K. Malik dokonał przeglądu użyteczności wybranych metod ewaluacji polityk i programów, formułując następujące wnioski:„(…) nie ma metod spełniających wszystkie kryteria użyteczności, podobnie jak nie ma metod uniwersalnych możliwych do stosowania w każdym rodzaju i w każdej fazie ewaluacji, należy projektować metody dedykowane określonym badaniom ewaluacyjnym, biorąc pod uwagę ich uwarunkowania (rzetelność informacji, odbiorcy, cele, zakres, moment prowadzenia, dostępność baz danych), za uzasadnioną uznano triangulację metod ewaluacji w celu uniknięcia słabości jednej metody, to, co jest słabością jednej może być atutem innej metody, a łączenie metod umożliwia osiągnięcie wysokiej jakości efektów badań ewaluacyjnych”[30].

Przy każdej stosowanej metodzie, technice badawczej ewaluatorzy muszą posiadać odpowiednie informacje. Przykładowo, w celu przeprowadzania wywiadów kwestionariuszowych z beneficjentami realizującymi projekty w ramach programu operacyjnego, ewaluator musi posiadać ich dane teleadresowe. Stąd już na etapie planowania badania, sposobu jego realizacji należy zidentyfikować dostępne dane i źródła informacji wraz z określeniem, które dane zostaną dostarczone ewaluatorowi.

Biorąc pod uwagę przebieg procesu realizacji badania (rysunek 7) zauważyć można, iż dane monitoringowe stanowią element wyjściowy w procesie jego planowania, ale i też odgrywają kluczową rolę w trakcie jego realizacji.

Każda ewaluacja stanowi odrębny przypadek stąd dane monitoringowe wykorzystywane w trakcie jej realizacji są różnorodne, dostosowane do tematu badawczego oraz wybranych technik i metod badawczych.

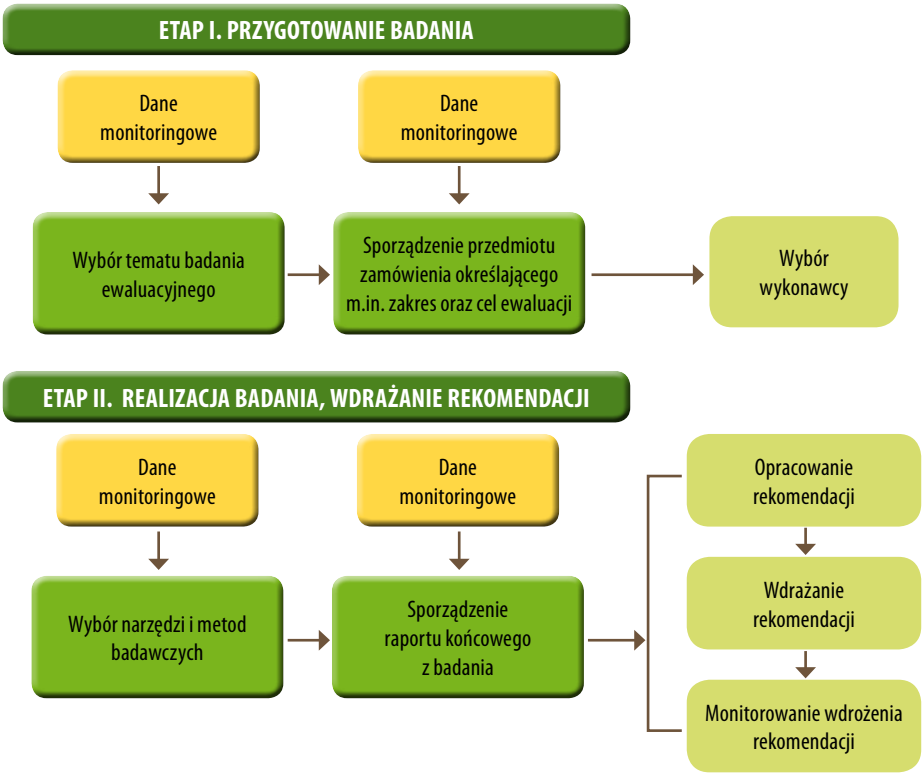
Na początku okresu programowania przeprowadzono ewaluacje, których celem było dokonanie oceny utworzonych przez Instytucje Zarządzające systemów, czy też działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach Programu, co było związane ze stopniem zaawansowania w realizacji Programu. W tym przypadku ewaluacje w dużej mierze opierały się na analizie obowiązujących dokumentów programowych. W miarę postępu

---

[29] *Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007–2013...*, dz. cyt., Dokument dostępny na stronie internetowej www.rpo.opolskie.pl

[30] K. Malik, *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011, s. 163.

Rysunek 7. Przebieg procesu realizacji badania ewaluacyjnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wytycznych MRR w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013.

we wdrażaniu Programu formułowano tematy badawcze, które wymagały szczegółowych danych monitoringowych.

W roku 2010 zrealizowano ewaluację o znaczeniu strategicznym dla przyszłego wdrażania Programu, gdyż jej zadaniem z jednej strony było dokonanie oceny jakości wybranych do dofinansowania projektów w kontekście założonych celów w strategii Programu, a z drugiej wskazanie obszarów do wsparcia z dodatkowych środków uzyskanych przez województwo opolskie w wyniku podziału krajowej rezerwy wykonania i dostosowania technicznego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Ewaluator wykorzystał szeroki wachlarz metod badawczych, wśród których znalazły się analiza danych zastanych, w szczególności dokumentacji projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach RPO WO 2007–2013 oraz analiza danych pierwotnych, w ramach której kluczową rolę odegrały ilościowe i jakościowe badania interesariuszy RPO WO 2007–2013.

Ewaluator bazował m.in. na zestawieniach monitoringowych dotyczących: wniosków złożonych w ramach poszczególnych działań/poddziałań RPO, wartości wniosków na poszczególnych etapach oceny i w ramach poszczególnych naborów, realizacji wskaźników

produktu i rezultatu dla poszczególnych projektów wybranych do dofinansowania oraz sprawozdaniach okresowych, rocznych z realizacji RPO WO 2007–2013.

Na rok 2011 zaplanowano realizację badań dotyczących oceny i analizy przedsięwzięć zmierzających do powstania nowych podmiotów gospodarczych w województwie opolskim, w tym jakości utworzonych miejsc pracy oraz komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007–2013 z innymi instrumentami wsparcia unijnego w województwie opolskim oraz wskazanie rozwiązań wspierających realizację projektów komplementarnych w obecnym, a także w przyszłym okresie programowania.

Badania te opierać się będą w dużym stopniu na posiadanych przez IZ RPO WO 2007–2013 danych monitoringowych generowanych z sytemu informatycznego SEZaM. Przykładowo, w przypadku badania dotyczącego komplementarności konieczne jest zidentyfikowanie projektów, w których beneficjenci wykazali komplementarność realizowanych przez nich projektów w innymi realizowanymi ze środków unijnych. IZ RPO WO 2007–2013 posiada przedmiotowe dane, w przypadku ich braku ewaluator musiałby zidentyfikować te projekty, co z pewnością wydłużyłoby czas trwania badania i znacznie zwiększyło jego koszty.

Oczywiście posiadanie odpowiednich danych monitoringowych nie zapewni wysokiej jakości badania, musi zostać spełnionych wiele warunków, do których należą m.in. właściwe zidentyfikowanie obszaru badawczego, odpowiedni wybór momentu przeprowadzenia badania, ustanowienie dobrych kryteriów ewaluacyjnych oraz odpowiedni wybór metod badawczych. Posiadanie szczegółowych danych monitoringowych znacznie ułatwia przeprowadzenie badania oraz pozwala na uzyskanie szybkich wyników ewaluacji oraz obniżenie kosztów badania[31].

3.2. Rola ewaluacji w polityce spójności po 2013 roku

Obecnie trwa debata dotycząca kształtu polityki spójności po 2013 roku podczas której poruszane są m.in. kwestie dotyczące roli ewaluacji dla wdrażania programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014–2020. Jest to tym bardziej ważne, że w przyszłej perspektywie finansowej planuje się realizację programów wielofunduszowych, tj. łączących swym zakresem zarówno Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, jak i Europejski Fundusz Społeczny.

F. Barca w raporcie przygotowanym na zlecenie Komisarz D. Hubner: *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations* wskazuje na brak wystarczającej informacji nt. efektów polityki spójności (jakie efekty uzyskiwane są w wyniku konkretnych rodzajów interwencji i kto jest ich odbiorcą). Jednocześnie wskazuje na potrzebę promowania ewaluacji jako jednego z głównych narzędzi metodologicznych polityki spójności. Ewaluacja ma służyć przede wszystkim strategicznej debacie politycznej nt. efektów Polityki Spójności[32].

Komisja Europejska chce silniejszego skoordynowania procesu ewaluacji na różnych poziomach zarządzania i lepszego wykorzystania wniosków z przeprowadzonych badań

---

[31] Głównym źródłem finansowania przedsięwzięć z zakresu ewaluacji RPO WO 2007–2013 w szczególności: badań ewaluacyjnych, publikacji i rozpowszechniania wyników nt. procesu ewaluacji jest oś priorytetowa 7 Pomoc Techniczna RPO WO 2007–2013.

[32] F. Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*, Raport przygotowany na zlecenie Komisarz UE ds. polityki regionalnej D. Hübner, kwiecień 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm, 24.08.2011.

na poziomie poszczególnych państw członkowskich oraz podniesienie jakości wspólnotowych i krajowych dokumentów strategicznych. Rząd RP przychylił się do propozycji Komisji Europejskiej jednocześnie podkreślając, iż proponowane zmiany nie mogą oznaczać kształtowania procesu ewaluacji pod potrzeby nadzoru postępów w realizacji Krajowego Programu Reform, w tym zwłaszcza gromadzenia danych wymaganych podczas raportowania rocznego[33]. Ewaluacja powinna koncentrować się, bazując na danych systemu monitorowania, na oddziaływaniu gospodarczym, społecznym, i terytorialnym oraz na jakości i skuteczności strategicznych dokumentów programowych, działań, projektów.

Również w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*[34] określono, iż wyniki monitorowania i ewaluacji muszą być głównym wyznacznikiem przydatności mechanizmów wykonawczych polityki regionalnej i Polityki Spójności.

Kolejną istotną proponowaną zmianą jest zorientowanie Polityki Spójności na rezultaty, a nawet wprowadzenie mechanizmów warunkowości, opartych na rezultatach działających na zasadzie bodźców pozytywnych np. w postaci Krajowej Rezerwy Wykonania. Zgodnie z raportem *Outcome indicators and targets* główna uwaga Polityki Spójności musi być położona na zamierzone efekty w ramach podejmowanej interwencji**.** Wskaźniki mają być jednoznaczne, wiarygodne, mierzalne i bezpośrednio powiązane z interwencjami w ramach Polityki Spójności, a co za tym idzie muszą być sprawnie gromadzone i upowszechniane[35]. Wartym podkreślenia jest, iż aby osiągnąć ten cel wskaźniki na poziomie projektów muszą pozwalać na osiągnięcie wskaźników na poziomie celów działań i celów strategicznych, co przełoży się na wskaźniki celu głównego.

Podsumowanie

- Efektywne dokonanie oceny realizacji Programu powinno być prowadzone z odpowiednim wsparciem ze strony działań monitoringowych.
- Prowadzenie szczegółowego monitorowania ułatwia przeprowadzenie badania ewaluacyjnego oraz pozwala na uzyskanie szybkich, wiarygodnych wyników ewaluacji oraz obniżenie kosztów badania.
- W przyszłej perspektywie finansowej planuje się realizację programów wielofunduszowych, tj. łączących swym zakresem zarówno Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, jak i Europejski Fundusz Społeczny oraz zorientowanie Polityki Spójności na rezultaty. Rola ewaluacji w perspektywie finansowej 2014–2020 ulegnie wzmocnieniu, co spowoduje konieczność wprowadzenia zmian nie tylko w systemie ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym, ale także w procesie monitorowania.
- Kolejna perspektywa finansowa Unii Europejskiej winna wykorzystywać skoordynowany proces monitorowania i ewaluacji na poziomie regionu, kraju, całej wspólnoty, oparty na danych pozyskiwanych począwszy od pojedynczych projektów. Aby osiągnąć ten cel należy już budować przemyślane zestawy wskaźników produktu, rezultatu.

---

[33] *Stanowisko Rządu. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego. Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności.* Styczeń 2011.

[34] Dokument określający cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju.

[35] F. Barca i P. McCan, *Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy*, czerwiec 2011 r., Materiały konferencyjne z konferencji „Polityka Spójności oparta na wynikach", Gdańsk, 7–8 lipca 2011 r., www.konferencja-ewaluacja.pl, 8 lipca 2011.

Bibliografia

Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*, Raport przygotowany na zlecenie Komisarz UE ds. polityki regionalnej D. Hübner, 2009.

Barca F., McCann P., *Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy*, Czerwiec 2011, materiały konferencyjne z konferencji „Polityka Spójności oparta na wynikach", Gdańsk, 7–8 lipca 2011, www.konferencja-ewaluacja.pl, 8 lipca 2011.

Bedrunka K., *Monitoring Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 jako źródło danych i narzędzie do badań ewaluacyjnych*, w: Malik K. (red.), *Ewaluacja rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym*, Politechnika Opolska Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2009.

Janowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej, Studia Ekonomiczne*, Wydawnictwo C.H Beck, Warszawa 2005.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Malik K., *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011.

Ocena działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych na lata 2007–2013 w województwie opolskim, Grupa Gumułka Sp. z o.o., badanie na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2009.

Opis systemu zarządzania i kontroli RPO WO 2007–2013, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole dnia 12 maja 2008 r. z późn. zm.

Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole dnia 29 października 2007.

Porozumienie w sprawie przekazania zadań z zakresu realizacji osi priorytetowej 1 Wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej regionu RPO WO 2007–2013, z wyłączeniem Poddziałań 1.1.1, 1.3.1 i 1.4.2 RPO WO 2007–2013, Opole 18 września 2007 r. z późn. zm.

Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole, 29 października 2007 r.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, (Dz.U.UE L 371 z 27.12.2006. s.1 z późn.zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U.UE L z dnia 31 lipca 2006 r. z późn. zm.

Stanowisko Rządu. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego. Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, Styczeń 2011.

The New Programming Period 2007–2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods During the Programming Period, Working Paper No.5, Komisja Europejska, Bruksela 2006.

Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007–2013. Tom I – Informacje ogólne (wersja nr 14), Zarząd Województwa Opolskiego, Opole dnia 26 lipca 2011 r.

Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Wytyczne w zakresie sprawozdawczości, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Tomasz Golec

Propozycja metody badania organizacyjnych aspektów zarządzania funduszami zewnętrznymi w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla lokalnego

Można wyróżnić cztery główne obszary przygotowania do wykorzystania funduszy zewnętrznych, w tym funduszy Unii Europejskiej: polityczny, merytoryczny, organizacyjny, finansowy. W niniejszym artykule skupiono się na wymiarze organizacyjnym. Obszar ten wyznacza administracyjną zdolność beneficjenta do obsługi większej liczby projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym funduszy Unii Europejskiej[1]. Głównymi czynnikami organizacyjnymi są: struktura organizacyjna urzędu gminy, urzędu miejskiego, starostwa powiatowego, kwalifikacje kadr, przygotowanie do pozyskania funduszy pod kątem posiadania odpowiednich dokumentów strategicznych (planowe i rozmyślne pozyskiwanie pieniędzy).

Celem artykułu jest zaproponowanie autorskiej metody badania organizacyjnych aspektów działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) w dziedzinie skutecznego pozyskiwania i obsługi funduszy zewnętrznych (w tym funduszy Unii Europejskiej). Przez *fundusze Unii Europejskiej* rozumiemy fundusze przedakcesyjne (PHARE, ISPA, SAPARD), fundusze strukturalne, tj. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych – Sekcja Orientacje, a także Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Fundusz Spójności. Ze względu na podobieństwo w zarządzaniu i stopniu trudności pozyskania pieniędzy, w artykule do funduszy UE zaliczymy również Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy (tzw. fundusze EOG i fundusze norweskie). Darczyńcami tych mechanizmów są trzy kraje EFTA spoza UE: Norwegia, Islandia i Lichtenstein[2].

---

[1] R. Grobelny, *Należy myśleć kompleksowo*, „Monitor Unii Europejskiej" 2006, nr 9A (26), s. 22.

[2] Definicja własna przyjęta na podstawie: J. W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

Przez *fundusze zewnętrzne* rozumiemy: fundusze UE, krajowe fundusze celowe, dotacje, pożyczki międzynarodowych instytucji finansowych[3].

Badania ewaluacyjne na poziomie jednej JST nie są najlepszym rozwiązaniem. W którymś momencie sprowadzą się do porównania z innymi jednostkami, do zestawienia środków finansowych pozyskanych przez jedną JST i np. przez sąsiednie gminy/powiaty. Badania ewaluacyjne powinny dotyczyć określonych czynników organizacyjnych w skali makro (np. określona grupa gmin lub powiatów) oraz znaczenia tych czynników dla pozyskiwania i obsługi funduszy zewnętrznych. Dopiero wówczas, gdy mamy obraz badanego problemu w JST określonego typu (np. w gminach wiejskich, gminach miejsko-wiejskich, gminach miejskich, powiatach), warto aby kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego podjęło refleksję (przeprowadziło analizę) nad tym, czy coś warto usprawnić, co inne jednostki robiły lepiej, jakich błędów się ustrzegły, jakie działania okazały się mocną stroną, wykorzystaną szansą.

Wyniki badań ewaluacyjnych w obszarze skuteczności w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy zewnętrznych przez JST, powinny być przedstawione zarówno w postaci zbiorczej, jak i w postaci listy pokazującej miejsce gminy/powiatu pod kątem skuteczności. Zastrzega się, aby takiego zestawienia nie traktować jako oceny działań samorządowców. Ma ono służyć poszczególnym urzędom/starostwom za punkt wyjścia do analizy zaistniałej sytuacji. Wyniki badań ewaluacyjnych, przeprowadzonych na grupie JST, mają służyć właściwej ewaluacji, czyli wartościującej samoocenie dokonanej przez poszczególne JST na użytek własny. Mając zestawienie poszczególnych czynników organizacyjnych i ich wpływu na skuteczność w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy zewnętrznych, kierownictwo JST może podjąć samodzielnie refleksję nad przyczynami i skutkami, dlaczego gmina/powiat znalazła się na konkretnym miejscu w zestawieniu. Dopiero wówczas możemy rozszerzyć badania o metodę *studium przypadku,* w ramach której szczegółowo przeanalizujemy np. po dwie JST z początku i z końca zestawienia.

Zestawienia JST nie należy traktować jako konkursowej listy rankingowej, ponieważ istnieje wiele argumentów przemawiających za tym, że rankingi są niewiarygodne, dają jedynie fragmentaryczny obraz rzeczywistej działalności JST w danej dziedzinie. Poniżej zarysowano kilka (nie wszystkie) metodologicznych problemów związanych z rzetelnym tworzeniem list rankingowych. Uzasadnienie ukazane w poniższych przykładach ma odzwierciedlenie w dwóch okresach programowania Unii Europejskiej: 2004–2006 i 2007–2013.

1. Nie każda JST może korzystać z poszczególnych funduszy.

   Regulaminy dotacji, pochodzących z poszczególnych funduszy i programów, określają cele danego programu, a zatem są przeznaczone do wsparcia określonych obszarów, dziedzin lub podmiotów. Oto przykład: działanie pod nazwą „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego" realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich finansowanego z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych – Sekcja Orientacje. Otóż działanie to mogło być realizowane jedynie na terenie wsi oraz miast o wielkości do pięciu tysięcy mieszkańców.

[3] Tamże.

2. Fundusze zewnętrzne są instrumentami rozwoju lokalnego.

   Pamiętać należy, że samorządy powinny działać na podstawie wcześniej ustalonej strategii rozwoju, co oznacza, że nie podejmują kroków w celu zdobycia pieniędzy z funduszu jedynie dlatego, że został ogłoszony konkurs. Istnieje bowiem presja na pozyskiwanie funduszy zewnętrznych. Często lider samorządowy może spotykać się z zarzutami, że ogłoszono konkurs, sąsiednie gminy/powiaty w nim startowały i skorzystały z dofinansowania, a jego gmina/powiat nie wnioskowała o fundusze. W rankingu pozyskiwanych środków ów lider z pewnością by stracił, jednak często pieniądze przeznaczone na wkład własny do danego projektu byłyby bardziej racjonalnie wydane w innej dziedzinie, niekoniecznie objętej konkursem.

3. Wiele funduszy określa dodatkowe kryteria dostępu.

   Część gmin wiejskich nie korzystała w okresie programowania 2004–2006 z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (sekcja Orientacje), a konkretnie z działania pod nazwą „Odnowa Wsi i ochrona dziedzictwa kulturowego". O dofinansowaniu z Funduszu decydowała przede wszystkim liczba punktów przyznawanych na starcie, przed oceną projektu. Wiele gmin – jako gminy o stosunkowo wysokim dochodzie podatkowym, stosunkowo niskiej stopie bezrobocia, nieposiadające na swoim terenie parku krajobrazowego – nisko klasyfikowało się w tej punktacji i zdecydowało się nie podejmować działań zmierzających do wnioskowania o dotację.

4. Sprawa rozdzielania dotacji w sposób pozakonkursowy.

   Część środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 jest rozdzielanych poprzez procedurę pozakonkursową, tj. w ramach tzw. Indykatywnego Programu Inwestycyjnego (IPI). Projekty zgłoszone wiosną 2007 roku i zakwalifikowane przez Zarząd Województwa Opolskiego są realizowane bez konieczności zgłaszania ich do konkursu.

5. Nieporównywalność projektów „twardych" z „miękkimi".

   Lata 2004–2006 w kontekście funduszy Unii Europejskiej były przede wszystkim okresem wyrównywania różnic rozwojowych w stanie wyposażenia gmin w infrastrukturę techniczną (zwłaszcza drogową i kanalizacyjną). Projekty infrastrukturalne (tzw. „twarde") wielokrotnie przewyższają wartością projekty „miękkie", mające na celu rozwój kapitału ludzkiego. Ciekawe, że w opinii wielu ludzi, zajmujących się obsługą funduszy unijnych, to właśnie projekty „miękkie" są trudniejsze w realizacji.

6. Kwestia projektów realizowanych na terenie gmin przez podmioty spoza sektora finansów publicznych.

   Dobrym przykładem tego właśnie aspektu pozyskiwania funduszy są dwa projekty, realizowane w ramach ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego) na terenie jednej z opolskich gmin:

   Projekt nr 1: „Wyposażenie 21 gabinetów rehabilitacyjnych NZOZ „Caritas" Diecezji Opolskiej w sprzęt rehabilitacyjny", Beneficjent: Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Caritas Diecezji Opolskiej;

   Projekt nr 2: „Zakup nowoczesnych urządzeń wiertniczych na potrzeby rozpoczynanej działalności gospodarczej", Beneficjent: przedsiębiorstwo prywatne.

Otóż wnioskodawcą żadnego z tych projektów nie była gmina, choć m.in. na jej terenie zostały osiągnięte cele obu projektów. O ile w przypadku „Caritasu" gmina w znacznej części finansuje jego działalność na swoim terenie, a zatem współpracuje z nim, w związku z czym mocna pozycja tej organizacji leży w obopólnym interesie, to przedsiębiorstwo jest całkowicie niezależnym podmiotem gospodarczym. Trzeba jednak podkreślić, że w jednym i drugim przypadku gmina ma ograniczoną możliwość wpływania na skuteczność w pozyskiwaniu funduszy i rozwoju tych podmiotów. Nasuwa się pytanie, czy aby nie za mało podmiotów spoza sektora finansów publicznych z terenu gminy otrzymało dofinansowanie ze ZPORR? Być może szersza kampania informacyjna zachęciłaby większą liczbę przedsiębiorców do wnioskowania o unijną dotację? Być może zapis w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, odnośnie pomocy gminy w ubieganiu się o środki finansowe z Unii Europejskiej, zmobilizowałby większą liczbę organizacji do próby pozyskiwania funduszy UE?

Z drugiej strony, w wielu rankingach projekty realizowane przez ww. dwa podmioty byłyby zaliczane do sukcesów gminy w wykorzystaniu funduszy zewnętrznych.

7. Projekty realizowane w partnerstwie.

   Projekty realizowane w ramach partnerstwa zniekształcają w pewien sposób obraz aktywności podmiotów w ubieganiu się o środki zewnętrzne. Przedsięwzięcia tego typu dzielą beneficjentów danego projektu na lidera projektu i partnera lub (częściej) partnerów projektu. Problemem metodologicznym jest fakt, że za beneficjenta projektu uznawany jest jedynie lider projektu, a partnerzy, mimo ponoszenia nakładów finansowych i organizacyjnych, nie pojawią się np. w rankingu (lub pojawią się jako JST nieaktywne na polu funduszy).

Metoda badania roli organizacyjnych aspektów działalności JST w zarządzaniu funduszami zewnętrznymi polega na oszacowaniu wpływu wybranych czynników organizacyjnych (zmienna niezależna) na skuteczność w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy zewnętrznych przez jednostki samorządu terytorialnego (zmienna zależna). Proponowanej metodzie przyświecają następujące cele:

Cel główny: zdiagnozowanie, jakie czynniki organizacyjne w JST wpływają najkorzystniej na skuteczność w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy zewnętrznych służących finansowaniu przedsięwzięć samorządu terytorialnego szczebla lokalnego.

Cele szczegółowe:

1. Analiza formalnego podejścia JST do umiejscowienia w strukturze organizacyjnej urzędu/starostwa zadań związanych z pozyskiwaniem i obsługą funduszy zewnętrznych.
2. Diagnoza poszczególnych grup JST pod kątem zdolności do tworzenia struktur poziomych w urzędzie/starostwie w formie zespołu projektowego lub zespołów zadaniowych.
3. Ocena roli doświadczenia kierownictwa oraz pracowników urzędu JST w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych.
4. Analiza zbieżności projektów składanych do funduszy zewnętrznych z dokumentami strategicznymi JST.

Cel użytkowy:

Opracowanie rekomendacji w zakresie zarządzania funduszami zewnętrznymi w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla lokalnego.

Podkreślić w tym miejscu należy, że na etapie wykonywania badań ewaluacyjnych, analizowane czynniki trzeba dopasować do typu badanych JST, gdyż np. struktura organizacyjna urzędu miejskiego zdecydowanie odbiega od struktury organizacyjnej małej gminy wiejskiej. W najprostszym przypadku, tj. w podziale gmin na trzy typy, mapa obszaru badań wyglądałaby następująco:

Mapa 1. Województwo opolskie w podziale na gminy określonego typu

Źródło: Opracowanie własne.

Opisywane w tym artykule badania należy prowadzić w podziale na pięć grup JST szczebla lokalnego:

- gminy wiejskie,
- gminy miejsko-wiejskie do 20 tysięcy mieszkańców,

– gminy miejsko-wiejskie powyżej 20 tysięcy mieszkańców,
– gminy miejskie,
– powiaty[4].

Proponuje się wyróżnienie następujących czynników organizacyjnych (poniżej oznaczonych cyframi: 1, 2, 3) wspólnych dla wszystkich typów JST. Z kolei wskaźniki wartości zmiennych (poniżej oznaczone myślnikami) przedstawiono bez podziału na poszczególne typy gmin, gdyż szczegółowa metodologia przekracza ramy objętościowe tego artykułu.

1. Struktura organizacyjna urzędu gminy, urzędu miejskiego, starostwa powiatowego, a w tym:
   – JST zatrudniające koordynatora,
   – JST z zespołem projektowym (poziomy zespół do spraw projektów, wyodrębniony spośród pracowników urzędu JST, mający na celu określanie zadań (projektów) planowanych do realizacji z funduszy zewnętrznych oraz nadzór nad realizacją tych projektów[5]) bądź zadaniowym (poziomy zespół powołany do prac nad konkretnym, wyszczególnionym projektem. Zespół zadaniowy składa się z pracowników urzędu JST odpowiedzialnych za poszczególne elementy konkretnego projektu[6]),
   – Czy pozyskiwaniem i obsługą przedsięwzięć nieinwestycyjnych („miękkich") zajmują się te same osoby/zespoły, które działają przy przedsięwzięciach inwestycyjnych?
2. Kwalifikacje kadr, a w tym:
   – doświadczenie JST w ubieganiu się o fundusze zewnętrzne,
   – doświadczenie kierownika JST na zajmowanym stanowisku,
   – doświadczenie koordynatora ds. funduszy lub odpowiedniego pracownika,
   – współpraca przy funduszach zewnętrznych z: innymi JST, organizacjami pozarządowymi, podmiotami zagranicznymi, przedsiębiorcami.
3. Przygotowanie do pozyskania funduszy pod kątem posiadania odpowiednich dokumentów strategicznych (dokumenty programowe, na ogół wieloletnie, określające kierunki działania JST, wynikające ze sposobu zarządzania gminą bądź powiatem zwanego zarządzaniem/planowaniem strategicznym[7]), a w tym:
   – wyróżnienie poziomu (liczby dokumentów) posiadania dokumentów, np. poziom niski, średni, wysoki.

Sposób uzyskania danych niezbędnych do analizy

Przy zastosowaniu omawianej w niniejszym artykule metody badania ewaluacyjnego, dotyczącego skuteczności w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy zewnętrznych przez JST, zasadniczą sprawą jest uzyskanie wiarygodnych i dogłębnych informacji (wartości wskaź-

---

[4] Powiat opolski grodzki (Miasto Powiat Opole) badalibyśmy w grupie gmin miejskich, a nie w grupie powiatów.

[5] Definicja własna przyjęta na podstawie m.in.: K. Grabowa, A. Rapacz, *Zarządzanie projektami w JST*, „Wspólnota", nr 46/896, 2008, s. 19; M. Trocki, B. Grucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

[6] Tamże, s. 19.

[7] Definicja własna przyjęta na podstawie m.in.: T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2006; N.L. Berman, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2000.

ników zmiennych) o wyżej wymienionych czynnikach organizacyjnych. Sposób, który proponujemy jest zaczerpnięty z metodologii nauk społecznych (wywiad) i metodologii nauk o zarządzaniu (analiza dokumentacji operacyjnej /źródłowej organizacji). Zarówno wywiad, jak i analiza dokumentacji źródłowej (dane administracyjne) są powszechnie stosowane i polecane w badaniach ewaluacyjnych[8]. Korzyścią z proponowanego w artykule rozwiązania (porównania danych zebranych w wywiadach i analizie dokumentów z danymi finansowymi uzyskanymi z Banku Danych Regionalnych) jest możliwość ustalenia współzależności między czynnikami organizacyjnymi a skutecznością w pozyskiwaniu funduszy przez JST.

Wywiad jest rozmową kierowaną, w której biorą udział co najmniej dwie osoby: prowadzący wywiad i respondent. Nie jest to konwersacja, lecz taka rozmowa, poprzez którą badający chce uzyskać od respondenta dane określone celem badań[9]. Wywiad jest metodą najodpowiedniejszą i podstawową dla badań analizowanego problemu. Zakłada się, że jest to wywiad ustny, częściowo skategoryzowany, czyli taki, w którym badający korzysta z wykazu problemów, które powinien poruszyć w trakcie wywiadu: listy pytań, które należy postawić, w formie uznanej przez prowadzącego za stosowną i w dowolnej kolejności. Wywiad częściowo skategoryzowany daje badającemu większą możliwość manewru w trakcie jego przeprowadzania, a równocześnie pozwala na pewne ujednolicanie danych, jakie uzyskuje się w wywiadach na ten sam temat. Wywiad może być jawny oraz indywidualny bądź zbiorowy. Wywiad jest wtedy indywidualny, jeżeli jest prowadzony tylko z jedną osobą. Kiedy prowadzimy wywiad z więcej niż jedną osobą, wówczas mamy do czynienia z wywiadem zbiorowym.

Metoda wywiadu pozwoli w trakcie badań ewaluacyjnych wysnuwać wnioski i pisać rekomendacje dla JST. Przy pomocy wywiadu można także weryfikować dane pozyskane na początku badań dzięki technikom pomocniczym, np. obserwacji i, niżej opisanej, analizie dokumentów.

Analiza dokumentacji operacyjnej (źródłowej) organizacji jest zazwyczaj stosowana jako metoda uzupełniająca w stosunku do innych metod, np. w stosunku do metody ankietowej, czy wywiadu, stanowiąc weryfikację ich prawdziwości. Może być także odwrotnie: analizę dokumentacji traktujemy jako podstawową metodę, a uzyskane dane weryfikujemy poprzez wywiad, metodę ankietową lub obserwację[10].

W przypadku badań opisanych w niniejszym artykule, metodę tę zaleca się stosować jako metodę uzupełniającą do wywiadu. Badania warto poprzedzić dogłębną analizą dokumentacji źródłowej urzędów JST oraz długookresowym śledzeniem doniesień medialnych na temat funduszy zewnętrznych w tych JST. Analiza dokumentów może stanowić wstęp do badań, przygotowanie badającego do przeprowadzenia pogłębionych wywiadów. Polegać będzie na przestudiowaniu regulaminów organizacyjnych badanych urzędów JST, w szczególności pod kątem umiejscowienia w strukturze organizacyjnej urzędu/starostwa zadań związanych z pozyskiwaniem i obsługą funduszy zewnętrznych. Badania wstępne

---

[8] A. Pylak, *Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2009, s. 65–98; S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 48.

[9] J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, „Śląsk", Sp. z o.o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2005, s. 159.

[10] S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo „Dom organizatora", Toruń 2007, s. 71.

warto rozpocząć od analizy stron internetowych JST (przede wszystkim Biuletyny Informacji Publicznej) pod kątem:

- regulaminu organizacyjnego urzędu/starostwa,
- struktury organizacyjnej (w tym schematu organizacyjnego),
- specjalnej instrukcji (procedury) dla zadań związanych z funduszami zewnętrznymi,
- Strategii Rozwoju Gminy/Powiatu lub innych dokumentów strategicznych (planistycznych) dostępnych na stronie www,
- przykładowych projektów współfinansowanych z funduszy zewnętrznych,
- spraw związanych z prowadzeniem zadań dotyczących gospodarki komunalnej, kultury oraz istnienia jednostek organizacyjnych zajmujących się oświatą,
- sylwetki kierownika JST pod kątem doświadczenia na zajmowanym stanowisku oraz doświadczenia dotyczącego funduszy zewnętrznych.

Badanie zmiennej zależnej

Proponujemy przyjęcie dwóch wskaźników wartości zmiennej zależnej, tj. skuteczności w pozyskiwaniu i obsłudze funduszy zewnętrznych:

1. Wskaźnik wartości zmiennej zależnej dla projektów inwestycyjnych:
   – „udział środków zewnętrznych w wydatkach inwestycyjnych (%)", tj. stosunek środków ze źródeł zewnętrznych na zadania inwestycyjne do wydatków inwestycyjnych ogółem z budżetu JST (łącznie z jednostkami organizacyjnymi).
2. Wskaźnik wartości zmiennej zależnej dla projektów nieinwestycyjnych:
   – „udział środków zewnętrznych pozyskanych na projekty nieinwestycyjne w wydatkach budżetu (%)", tj. stosunek środków ze źródeł zewnętrznych pozyskanych na projekty nieinwestycyjne do wydatków budżetu JST w roku budżetowym.

Dane odnośnie wydatków z budżetu JST i środków ze źródeł zewnętrznych pozyskane na zadania inwestycyjne i nieinwestycyjne proponujemy ustalić na podstawie danych GUS Bank Danych Regionalnych. Informacje te można zestawić w niżej pokazanym układzie.

Główka tabeli: Dane dotyczące badanych JST w latach ……. (w zł)

Lp.	JST	Wydatki budżetu JST	Wydatki inwestycyjne ogółem z budżetu JST (łącznie z jednostkami organizacyjnymi)	Środki ze źródeł zewnętrznych na zadania inwestycyjne	Środki ze źródeł zewnętrznych na projekty nieinwestycyjne

Wynikiem badań ewaluacyjnych, przeprowadzonych według opisanej w tym artykule metody, powinny być rekomendacje dla poszczególnych grup (typów) jednostek samorządu terytorialnego, jak doskonalić gminy/powiaty w kierunku pozyskiwania i obsługi funduszy zewnętrznych. Rekomendacje będą dotyczyć następujących zagadnień:

- usprawnienia rozwiązań organizacyjnych,
- doświadczenia kadr, pogłębiania wiedzy, stałych szkoleń,
- dokumentów strategicznych (opracowywania i aktualizowania).

Warto dodać, że zestawienie JST, dokonane przez osoby przeprowadzające badania według przedstawionej metody, może stanowić punkt wyjścia do dalszych, bardziej szczegółowych dociekań nad skutecznością zarządzania funduszami. Mogą one zmierzać w kierunku przebadania JST z początku i z końca zestawienia metodą *studium przypadku*.

Bibilografia

Badanie ewaluacyjne. Ocena zdolności i określenie potrzeb pozyskiwania środków pomocowych UE przed jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego (w kontekście RPO WO 2007–2013). Raport końcowy opracowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przez ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Kutno 2010.

Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, MUNICIPIUM, Warszawa 2000.

Bielecka D., *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 10.

Dziemianowicz W., Szmigiel K., *Pasywna gmina – diagnoza i rekomendacje (raport z badań)*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.

Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej,* DIFIN, Warszawa 2006.

Miaskowska-Daszkiewicz K., Szumlik B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Mazur S. (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.

Golec T., *Rola planowania strategicznego w pozyskiwaniu środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: Sobieraj I., Broda J., Rąb J. (red.), *Świadectwo Petera Druckera*, Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Nauki Polskiej, Zabrze 2007.

Grzeszczyk T., *Metody oceny projektów w dofinansowaniu Unii Europejskiej,* PLACET, Warszawa 2006.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki,* SCHOLAR, Warszawa 2008.

Heller J., *Położenie gmin wiejskich jako czynnik różnicujący dochody budżetowe samorządów lokalnych (na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego)*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 10.

Honka N., *Wykorzystanie funduszy unijnych przez samorząd terytorialny Województwa Opolskiego*, w: *Śląsk Opolski w Unii Europejskiej (Zbiór referatów z konferencji w Opawie 10–11.11.2006)*, Uniwersytet Śląski w Opawie, Opawa 2007.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance,* „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 01.

Kieżun W., *Polski dorobek teoretyczny zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie" 2002, nr 4.

Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego,* Bielsko-Biała 2001.

Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, DIFIN, Warszawa 2003.

Kowalik J., Bednarz A., Kaczmarczyk W., *Wykorzystać swoją szansę. Doświadczenia samorządów w korzystaniu z funduszy unijnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Kielcach, Kielce 2008.

Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa 2004.

Kulesza M., Węgrzyn L., *Vademecum skutecznego działania w samorządzie,* Twigger, Warszawa 2006.

Materiały z konferencji podsumowującej wykorzystanie funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 pt. *Podsumowanie doświadczeń i osiągnięć w realizacji ZPORR w województwie opolskim oraz ich wykorzystanie dla okresu programowania na lata 2007–2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2007.

Materiały z Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej pn. *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym,* Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 6.04.2009.

Nowak S., *Metodologia badań społecznych,* PWN, Warszawa 2010.

Pawlak M., *Zarządzanie projektami*, PWN, Warszawa 2006.

Prawelska-Skrzypek G., *Przedmiot i metody badań w dziedzinie nauk humanistycznych w dyscyplinie nauki o zarządzaniu*, „Współczesne zarządzanie" 2007, nr 1.

Pylak A, *Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Róg J., *Kultura organizacji na podstawie badań w wybranych zakładach pracy województwa śląskiego*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2007.

Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje*, Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2007.

Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka,* MUNICIPIUM, Warszawa 2004.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych,* „Śląsk" Sp. z o.o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2005.

Święch-Olender I., *Planowanie strategiczne w gminach i powiatach województwa opolskiego – raport sporządzony na podstawie informacji ankietowych otrzymanych od przedstawicieli gmin i powiatów województwa opolskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2006.

Tkaczyński J., Willa R., Świstak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

Tkaczyński J., Willa R., Świstak M., *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

Stanek R., Śmiałkowski D. (red.), *Wieloletnie plany inwestycyjne. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin – 4,* MUNICIPIUM, Warszawa 2001.

Wykorzystanie wybranych krajowych i europejskich programów pomocowych wdrażanych w województwie opolskim (dane według stanu na 30.06.2006), Raport opracowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2006.

Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007.

CZĘŚĆ II

Komunikaty naukowe nt. Rola ewaluacji z perspektywy doświadczeń instytucji „uczących się”

Jacek Suski

Rola badań ewaluacyjnych w obszarze rynku pracy

Punkt wyjścia

Pytanie o to, czym jest rozwój regionalny nastręcza nie lada trudności. Z jednej strony każdy potrafi sobie wyobrazić, na czym on polega, z drugiej natomiast trudno go wprost zdefiniować bez uwikłania się w cały system założeń teoretycznych. Pomijając kwestie terminologiczne i debatę temu towarzyszącą stoję na stanowisku, że ów rozwój jest osiąganiem coraz to lepszych wskaźników, m.in. makroekonomicznych. Dlatego poprzez enumerację można śmiało stwierdzić, że rozwój związany jest z niskim bezrobociem, rosnącą przedsiębiorczością, rosnącym PKB, czy też niską inflacją. Oprócz szeroko pojętej ekonomii, rozwój regionalny to również niezaprzeczalnie wysoka kultura, wysoki poziom edukacji mieszkańców danego regionu, ale także zdrowe środowisko naturalne[1].

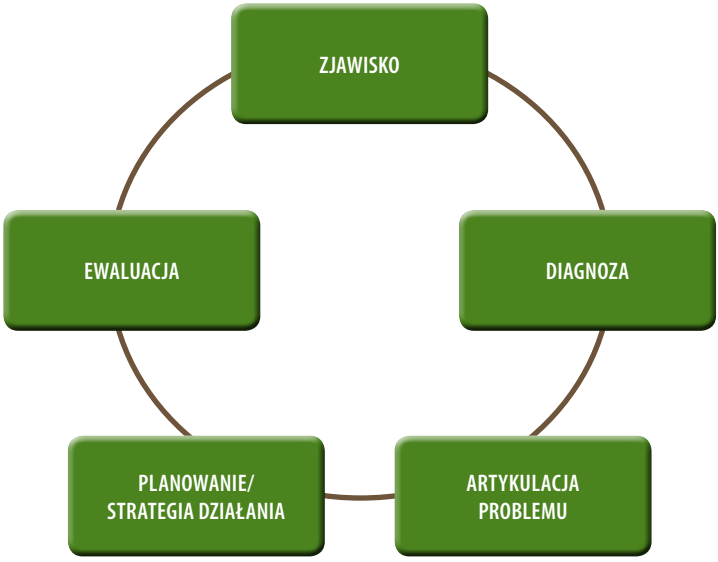
Patrząc z perspektywy urzędu pracy, trzy obszary związane z rozwojem regionalnym są kluczowe. Jednym jest spadek bezrobocia, drugim wzrost zatrudnienia, a trzecim wzrost szeroko pojętych kompetencji mieszkańców regionu. Cała sztuka polega więc na podejmowaniu takich działań, które będą sprzyjać zmianom wyróżnionych wskaźników. W tym miejscu kończy się poziom idei-założenia o coraz to lepszych warunkach życia. Następuje przejście do poziomu teoretyczno-metodologicznego. Innymi słowy powstaje pytanie: jak to zrobić? Po pierwsze należy wiedzieć, jakie powinny być wartości docelowe wskaźników, a po drugie, w jaki sposób je osiągnąć. W związku z tym kształtowanie rozwoju regionalnego, swoista inżynieria społeczna nierozerwalnie związana jest z wiedzą – jej generowaniem oraz wykorzystywaniem. Bezcenne są informacje o tym, co sprzyja zmniejszeniu bezrobocia i jakie czynniki wpływają *in plus/minus* na skalę zatrudnienia. Dysponując takim zasobem informacyjnym, istnieje możliwość osiągnięcia swoistego dynamizmu, a więc działania adekwatnego do istniejących okoliczności, tak pożądanego z punktu widzenia efektywności. Dlatego wszelkiego rodzaju polityki, programy, czy jakiekolwiek inaczej nazywane działania zmierzające do jakiegoś celu, oparte są na wiedzy. Jednym z wielu źródeł, a w chwili obecnej bodaj najważniejszym, są badania i analizy wykazujące warunki

[1] Por. B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2007.

i okoliczności występowania danego zjawiska. Wiedza pochodząca z takiego źródła (o ile oparta jest na gruntownej, adekwatnej metodologii) staje się istotną przesłanką działania. Daje solidne argumenty pozwalające na podejmowanie działań optymalnych z punktu widzenia informacji, którą aktualnie się posiada.

Dla przykładu, polityka rynku pracy, stanowiąca istotny obszar kształtowania rozwoju regionalnego, często pojmowana jest w kategoriach reakcji na problem społeczny, zwłaszcza jeżeli dotyczy obszaru bezrobocia. W sytuacji, kiedy jakieś zjawisko zaczyna postrzegać się w perspektywie problemowej, wówczas myśli się o jego eliminacji lub chociażby łagodzeniu[2]. Ogólny model, jaki można sobie wyobrazić w przedstawionym kontekście, sprowadzić można do prostego zamkniętego łańcucha przyczynowo-skutkowego.

Rysunek 1. Model wdrożeniowy polityki rynku pracy



Źródło: Opracowanie własne.

Instytucje rynku pracy, jakimi są Publiczne Służby Zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego, realizują zadania na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Swoje zadania pełnią w oparciu o stosowne akty prawne[3] przy wykorzystaniu takich źródeł finansowania, jak Fundusz Pracy oraz zasoby Europejskiego Funduszu Społecznego. Dokumenty/akty prawne zawierają implicite lub explicite pewne wizje stanu docelowego, sytuacji, w której problem czy też wskazane problemy przestają urastać do rangi zjawiska ewidentnie negatywnie ocenianego. Dlatego też wskazuje się w nich na pewne instrumenty, które mają za zadanie wprost doprowadzić do zmiany, a realizacja zadań skupionych na rozwoju regionalnym nierozerwalnie

[2] L. Miś, *Problemy społeczne: teoria, metodologia, badania,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

[3] Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008, nr 69 poz. 415 z późn. zm. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013.

związana jest z programowaniem takich działań, które są skuteczne. Miejsce Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) we wskazanym łańcuchu lokuje się w każdym z wymienionych obszarów. Znajdując się w obszarze planowania/działania, PSZ opierają się na już istniejących procedurach i mogą, a jednocześnie powinny (w zależności od kontekstu instytucjonalnego) dokonywać ocen prowadzonych działań. Skutkiem poczynionych ewaluacji jest rozpoznawanie okoliczności, w których działanie przyjmuje charakter korzystny lub niekorzystny. Innymi słowy mówiąc, każdy z wyróżnionych obszarów to punkt wzajemnej styczności, efektem którego powinna być optymalizacja działania.

Diagnoza a działanie

Z uwagi na specyfikę zadań Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu (WUP) niezbędne jest posiadanie adekwatnej, szeroko pojętej wiedzy, która daje możliwości podejmowania stosownych działań.

Istotnym instrumentem pozwalającym na kształtowanie rozwoju regionalnego w zakresie rynku pracy, a bezpośrednio związanym z Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL) jest Ramowy Plan Działania. Każdorazowo określa on preferowane obszary wsparcia i typy realizowanych projektów. Dzięki temu samorząd posiada możliwość wpływania na społeczno-gospodarczy kształt regionu.

Przykładowo, w bieżącym roku w ramach Priorytetu VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* w Poddziałaniu 6.1.3 *Poprawa zdolności do zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych*, jednym z kryteriów dostępu było skierowanie wsparcia w 10% do grupy osób w wieku powyżej 50 roku życia i/ lub osób w wieku 15–24 w 20%. Jednocześnie w ramach Poddziałania 6.1.1 *Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy* jedno z kryteriów strategicznych dotyczyło zapewnienia wsparcia towarzyszącego, polegającego na zapewnieniu opieki nad dziećmi i osobami zależnymi od uczestnika projektu. Przesłanki do tak określonych kryteriów koniecznych do uwzględnienia przy realizacji projektów tkwiły w wiedzy, jaką WUP posiada na temat rynku pracy i uwarunkowań w jego uczestnictwie.

W odniesieniu do kategorii bezrobotnych, jaką są osoby w wieku 50+, zrealizowane zostało badanie diagnostyczne zmierzające do określenia ich sytuacji na rynku pracy, identyfikacji trudności związanych z podjęciem zatrudnienia oraz preferencji szkoleniowych/zawodowych[4]. Wszystko to z myślą o planowaniu skutecznego wsparcia. Na podstawie wyników badania ustalono, że jedną z przyczyn braku aktywności na rynku pracy, a w efekcie trwania w bezrobociu, jest pełniona rola opiekuna osób zależnych (opieka nad wnukami, rodzicami lub innymi osobami). Z uwagi na to, że jest to czynnik wpływający na wydłużony czas pozostawania bez pracy, wsparcie tej warstwy wydawało się posunięciem logicznym. Tym bardziej, że bieżące statystki wskazują na znaczący udział tych bezrobotnych w bezrobociu ogółem.

Mając na uwadze również drugie z wymienionych kryteriów (w ramach Poddziałania 6.1.1 – zapewnienie opieki nad osobą zależną), teoretycznie skutki takiego rozwiązania są dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, prowadzą do „uwolnienia" z roli opiekuna osób z kategorii 50+, pozwalając na ich aktywizację. Po drugie, umożliwiają podjęcie decyzji o uczestnictwie

[4] M. Filipowicz, *Z zagadnień rynku pracy, bezrobocia i wieku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Opole 2009.

w projektach osobom, które mają problem z zabezpieczeniem opieki nad osobami zależnymi (np. matki samotnie wychowujące dzieci). Często bywa tak, że to właśnie osobom starszym powierza się opiekę nad najmłodszymi, zatem uniknięto w tej sytuacji zjawiska określanego mianem delegacji obowiązków. W efekcie stwarza to warunki do aktywizacji obu kategorii bezrobotnych łącznie.

Preferowanie wśród grupy docelowej młodzieży (osoby w wieku 15–24 lat) łączyć można również z innym badaniem diagnostycznym w całości poświęconym losowi absolwentów szkół zawodowych (ponadgimnazjalnych oraz wyższych[5]). W rezultacie ustalono między innymi umiarkowaną mobilność przestrzenną respondentów, którą to wskazany instrument PO KL wspiera. Ponadto ustalono, że zgodność wykonywanego zawodu ze ścieżką edukacyjną jest połowiczna, co stanowi jasny sygnał zarówno dla ośrodka kształtującego politykę edukacyjną, jak i dla osób rozważających możliwość zmiany własnych kwalifikacji. Jest to również element wsparcia rzeczonego instrumentu.

Powiatowe urzędy pracy (PUP) prowadzą szeroki zakres działań aktywizujących osoby bezrobotne (m.in. szkolenia, doradztwo, staże) na podstawie zdiagnozowanych potrzeb indywidualnych uczestników określanych poprzez Indywidualne Plany Działania. Mogą również podejmować się realizacji projektów systemowych (finansowanych ze środków EFS) i w ten sposób intensyfikować swoje dotychczasowe działania. W takiej sytuacji, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jako Instytucji Zarządzającej, PUP miały obowiązek przeprowadzenia ewaluacji projektów systemowych w ramach Podziałania 6.1.3 w 2010 r. oraz na koniec okresu programowania w 2013 r.

Głównym celem ewaluacji przeprowadzonej przez powiatowe urzędy pracy jest ocena jakości tych projektów oraz określenie ich wpływu na podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia uczestników.

Wśród szczegółowych celów ewaluacji projektów systemowych wyróżnia się:

1. ocenę stopnia zgodności celów projektu z problemami lokalnego rynku pracy,
2. ocenę sposobu doboru instrumentów rynku pracy pod kątem ich adekwatności do celów projektu,
3. ocenę stopnia realizacji zamierzonych celów, w tym ocenę sposobu zarządzania projektem oraz jego wdrażania, jakości współpracy z lokalnymi instytucjami, zaangażowanymi w realizację PO KL,
4. ocenę użyteczności oferowanego wsparcia z punktu widzenia uczestników projektów,
5. ocenę trwałości działań podejmowanych w projekcie w okresie co najmniej pół roku od zakończenia przez uczestników udziału w projekcie,
6. identyfikację barier i problemów związanych z realizacją projektów (w tym związanych z zarządzaniem i wdrażaniem).

Zatem wskazane obszary analityczne powinny stanowić trzon każdego badania ewaluacyjnego. W chwili obecnej, każdy powiatowy urząd pracy zrealizował projekt systemowy, który zakładał konieczność ewaluacji. Wyniki badań z założenia opatrzone są rekomendacjami,

---

[5] Badanie losów absolwentów szkół zawodowych i ponadgimnazjalnch zrealizowane na zlecenie WUP w Opolu: http://www.obserwatorium.opole.pl/index.php?option=com_rokdownloads&view=folder&Itemid=61&id=14:badanie-losow-absolwentow, 21.06.2011.

tak aby kolejne decyzje sprzyjały coraz to bardziej efektywnym działaniom. W gestii PUP leży wykorzystanie proponowanych rozwiązań, adresatami których mogą być nie tylko instytucje wdrażające projekty w środowisku lokalnym (PUP), ale również instytucje pośredniczące oraz Instytucja Zarządzająca. W związku z tym kreowanie rozwoju regionalnego, wyrażone w różnorodnych politykach/programach społecznych implikuje uzyskanie informacji rzetelnej, zawierającej konstruktywną krytykę. Dlatego też koniecznością jest stosowne podejście jednostki realizującej ewaluację. Zleceniodawca, jakim jest instytucja publiczna, powinna być traktowana tak, jak każdy partner biznesowy, bez założonych implicite przekonań o innej logice działań decyzyjnych. W chwili obecnej optymalizacja jest fundamentem działania niezależnie od tego, czy podmiot ma status publiczny czy też prywatny. Uwaga ta w takim samym stopniu dotyczy zleceniodawcy, który musi mieć na uwadze możliwość zmiany własnego działania, o ile: po pierwsze są ku temu instytucjonalne możliwości, a po drugie wśród decydentów występuje postawa aktywna.

Celem pośrednim tych ewaluacji jest również stworzenie warunków do powstania spójnych wniosków i rekomendacji z przeprowadzonych badań służących poprawie jakości przygotowywanych projektów systemowych oraz bardziej skutecznemu i efektywnemu ich wdrażaniu w kolejnych latach programowania. Dlatego też wyniki badań ewaluacyjnych ex post, realizowanych w 2013 r., zostaną wykorzystane w celu podniesienia jakości kolejnych programów operacyjnych, współfinansowanych z EFS. W przyjętej postaci, zwielokrotnione badania ewaluacyjne w ramach Poddziałania 6.1.3, stanowią element metaanalizy, dlatego też ich jakość jest niebagatelna.

Doświadczenia ewaluacyjne Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu

Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu podjął się dwukrotnie – w roku 2007 i 2010 – badania pozostającego w ścisłym związku z ewaluacją. Badania te dotyczyły jednego z instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, jakim są jednorazowe dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, udzielane osobom bezrobotnym, a finansowane z Funduszu Pracy[6]. Głównym celem tych badań była próba oceny (ewaluacji) skuteczności instrumentu i lepszego poznania mechanizmów jego wpływu na poprawę zatrudnienia wśród osób bezrobotnych.

Z uwagi na złożoność zagadnienia, formułowane wnioski musiałyby być jak najbardziej rzetelne. W związku z tym zdecydowano się na analizę danych zastanych, jak i realizację badań. Dobór próby do badania miał charakter losowy, a narzędziem był kwestionariusz wywiadu prowadzony przez telefon. Badania te dotyczyły mikroprzedsiębiorców, którzy założyli działalność w latach 2001–2006 (badanie z roku 2007) i w latach 2007–2008 (badanie z roku 2010). Tak przygotowane projekty pozwoliły na wskazanie zjawisk istotnych z punktu widzenia polityki rynku pracy. Przede wszystkim w toku badań zweryfikowano rzeczywistą skuteczność instrumentu, dotąd ujmowanego jako skuteczny w 100%. Powszechnie zakłada się, że sam fakt wyłączenia z rejestrów PUP z tytułu podjęcia działalności gospodarczej tożsamy jest z osiągnięciem zakładanych efektów. Jednak badania wykazały, że instrumentu tego nie można traktować jako całkowicie efektywnego, zwłaszcza gdy przyjmie się perspektywę czasu. Jego skuteczność najwyższa jest tuż po otrzymaniu dotacji, a potem odsetek firm istniejących na rynku wykazuje tendencje malejące. Dla przykładu w 2007 roku

[6] M. Filipowicz, *Przedsiębiorczość w województwie opolskim. Dofinansowanie własnej działalności gospodarczej – próba oceny instrumentu*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Opole 2007.

istniało 56% firm założonych w roku 2001, a w 2010 roku 76% firm założonych w roku 2007. W pozytywnym aspekcie wyniki badania wskazały na duże znaczenie wsparcia doradczego i szkoleniowego udzielanego bezrobotnym przed momentem przyznania dotacji. Osoby badane wysoko oceniały jakość szkoleń z zakresu przedsiębiorczości, wyrażały zainteresowanie ponownym uczestnictwem w takich szkoleniach, a także najrzadziej wskazywały na nieznajomość zasad prowadzenia firmy, jako przyczynę upadku przedsiębiorstwa (niecałe 5% badanych, którzy zakończyli działalność). Dodatkowo uczestnictwo w szkoleniach/kursach implikowało trwanie na rynku.

Z punktu widzenia długotrwałych efektów stosowanie tego instrumentu przekłada się na systematyczną poprawę pozycji ekonomicznej właścicieli oraz generuje dalsze zatrudnienie, przyczyniając się między innymi do niwelacji bezrobocia. Skala tego zjawiska jest niewielka, ale ma istotne znaczenie dla gospodarki jako całości, bowiem wpływa na poprawę koniunktury. Ostatecznie w toku analiz z roku 2010 wskazano, że efektywność kosztowa stosowanego instrumentu jest dodatnia. Publiczne środki wydawane na ten cel (a w latach 2007–2008 było to ponad 40 milionów złotych) zostały wydane racjonalnie, uwzględniając obowiązkowe płatności wynikające z posiadania własnej działalności gospodarczej w okresie krótszym niż 12 miesięcy, środki publiczne ulegają zwrotowi. Ponadto w aspekcie zatrudnieniowym szacuje się, że bilans redukcji firm (firmy, które zakończyły działalność) i redukcji zatrudnienia w firmach istniejących jest mniejszy niż bilans zatrudnienia w firmach istniejących. Innymi słowy, więcej osób zostało dodatkowo zatrudnionych niż łącznie zostało zwolnionych oraz zakończyło działalność. Inną korzyścią, jaka płynie ze stosowania omawianego instrumentu, jest pozytywne jego znaczenie jako formy aktywizacji osób bezrobotnych. Spośród tych, które zaprzestały działalności, 70% deklarowało chęć ponownego jej założenia.

Zupełnie innym, a bardzo istotnym elementem analizy, który może mieć (a nawet powinien) przełożenie na działania praktyczne, są relacje zachodzące pomiędzy płciami. Na poziomie instytucjonalnym wskazano na brak zjawiska dyskryminacji ze względu na płeć. Odsetek zweryfikowanych wniosków był podobny zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn. Jednak, co ważniejsze, wskazano, że instrument ten jest o wiele bardziej atrakcyjny dla mężczyzn niż dla kobiet, chociaż jak wykazały analizy, różnic w efektywności między płciami praktycznie nie ma.

Mając na uwadze wyniki prowadzonych analiz i badań, naturalne jest zwrócenie kilku uwag w odniesieniu do polityki rynku pracy. Po pierwsze, potwierdzono skuteczność tego typu instrumentu, a jednocześnie obalono mit o 100% efektywności. Po drugie, wskazano na widoczne korzyści w wymiarze ekonomicznym, zarówno w odniesieniu do beneficjenta wsparcia jak i regionalnego rynku. Uzasadniono konieczność kompleksowego wsparcia osób aplikujących o dotację, szczególnie zwracając uwagę na wsparcie merytoryczne. Ostatecznie wskazano na pewne słabe obszary związane ze stosowaniem instrumentu. Należą do nich:

- prawdopodobieństwo efektu „jałowego biegu”[7] (ponad 40% badanych w roku 2007 stwierdziło, że prawdopodobnie założyłoby firmę nawet bez wsparcia PUP),

[7] Efekt jałowego biegu w oryginalnym brzmieniu to zjawisko sprowadzające się do zerowej efektywności zatrudnieniowej, gdy uczestnicy programów znaleźliby zatrudnienie w przypadku niezaangażowania w program. Patrz: E. Kwiatkowski, *Aktywna polityka państwa na rynku pracy w Polsce* w: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta (red.), *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998, str. 74. W odniesieniu do zrealizowanych

- „nadreprezentatywność" firm lokujących działania w obszarze handlu, gdzie dochody są relatywnie najniższe i w którym prawdopodobieństwo zamknięcia firmy jest najwyższe,
- konieczność uwzględnienia w projektowaniu polityki rynku pracy czynnika płci społeczno-kulturowej (gender): kobiety wciąż nie postrzegają instrumentu jako odpowiedniego dla nich na równi z mężczyznami. Rzadziej aplikują, ubiegając się ponadto o niższe kwoty dofinansowania.

Mając na uwadze pozytywne efekty stosowania instrumentu, jakim jest dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej, WUP zdecydował o realizacji projektu systemowego „PO KLucz do biznesu" skoncentrowanego właśnie na takim wsparciu. Wychodząc z założenia, że wiedza jest kluczowa dla rozwoju regionalnego uznano, że warto rozpowszechniać instrumenty efektywne. Ponadto w odniesieniu do poczynionej wcześniej ewaluacji (finansowanie wsparcia ze środków Funduszu Pracy) w trakcie rekrutacji premiowano w grupie docelowej kobiety, co wpisuje się wprost we wnioski płynące z wcześniejszego badania. Jako że projekt „PO KLucz do biznesu" również zakłada ewaluację, zatem istnieje realna szansa na doskonalenie istniejących rozwiązań wpływających na kształt lokalnego rynku pracy.

Podsumowanie

Badania, w tym te o charakterze ewaluacyjnym potencjalnie posiadają znaczną wartość utylitarną. Jak próbowano wykazać jest to związane z dostarczeniem wiedzy z nich wynikającej. Zależnie od specyfiki badań, z jednej strony wiedza ta może zostać wykorzystana do inicjowania działania nowego, bądź z drugiej strony – do korekty w ramach już istniejących procedur.

W aspekcie realizacji badania warto również podjąć kilka kwestii teoretyczno-metodologicznych. Mówiąc o rynku pracy, trzeba mieć na uwadze jego esencję. Należy zadać sobie pytanie: z jakiej perspektywy badać ów rynek lub inaczej – czym on jest? Naturalnym wydaje się zwrot w kierunku ekonomicznym, niestety jest on niewystarczający. Pamiętać należy o pewnym kontekście społecznym. Jest on doskonale widoczny, kiedy debata sprowadzana jest do konkretnych, jednostkowych aktorów rynku pracy. Dodatkowo rynek to instytucje, które działają wedle różnych zasad. Można zatem powiedzieć, że jest to system naczyń połączonych. Tak więc organizując badanie z zakresu rynku pracy, należałoby wziąć pod uwagę różne perspektywy teoretyczne, a co za tym idzie wykorzystywać różne narzędzia badawcze. W związku z tym wydaje się korzystne badanie danego zjawiska w oparciu o swoisty eklektyzm teoretyczny, jak również triangulację metodologiczną. Spojrzenie z różnych perspektyw (komplementarnych względem siebie) zawsze prowadzi do poznania w większym stopniu zbliżającego się do rzeczywistości niż wgląd monotematyczny. W takiej właśnie perspektywie działalność badawcza z zakresu rynku pracy stanowić może doskonałe zaplecze dla inżynierii społecznej. Dopóki jednak wnioski z działalności badawczej nie

badań to sytuacja, w której niezależnie od tego, czy następuje przekazanie środków finansowych czy też nie, dochodzi do utworzenia działalności gospodarczej. Wsparcie finansowe w tej sytuacji jest iluzoryczne. Jednocześnie z dotychczasowych badań nie można wysnuć wniosku o granicy tego zjawiska oraz sposobie identyfikowania go na etapie rekrutacji. W tej sytuacji należy postępować rozważnie, gdyż nadmierny rygoryzm prowadzić może do sytuacji odwrotnej – całkowitego, nieuzasadnionego ekonomicznie finansowania działalności gospodarczej. Wskazany obszar problemowy stanowić może doskonały punkt wyjścia dla dalszych analiz.

zostaną przekute w działanie, ich wartość pozostanie jedynie potencjalna. Realna zmiana jest więc tożsama z wdrożeniem, a w tej materii najważniejsze jest zarządzanie. Dlatego też postulat „racjonalnego zarządzania" bynajmniej nie jest sprzecznością. Logika działania każdej instytucji winna być oparta na optymalizacji, która *nota bene* zakłada otwartość na zmianę. Jakość zarządzania jest zatem równie ważnym aspektem w kreowaniu rozwoju społecznego jak i wiedza wynikająca z badań.

Bibliografia

Badanie losów absolwentów szkół zawodowych i ponadgimnazjalnch zrealizowane na zlecenie WUP w Opolu, dostęp pod adresem: http://www.obserwatorium.opole.pl/index.php?option=com_rokdownloads&view=folder&Itemid=61&id=14:badanie-losow-absolwentow, 21.06. 2011.

Filipowicz M., *Z zagadnień rynku pracy, bezrobocia i wieku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Opole 2009.

Filipowicz M., *Przedsiębiorczość w województwie opolskim. Dofinansowanie własnej działalności gospodarczej – próba oceny instrumentu*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Opole 2007.

Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2007.

Kwiatkowski E., Zarychta H. (red.), *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998.

Miś L., *Problemy społeczne: teoria, metodologia, badania,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2008, nr 69 poz. 415 z późn zm.

Halina Bilik, Rafał Rippel

Rola badań ewaluacyjnych w systemie edukacji

Modernizacja systemu nadzoru pedagogicznego została zaplanowana w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013. W jej zakresie jest prowadzony przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Uniwersytet Jagielloński (od 1 września 2010 Ośrodek Rozwoju Edukacji) Program Wzmocnienia Efektywności Systemu Nadzoru Pedagogicznego i Oceny Jakości Pracy Szkoły. Etap III. Podstawowym celem tego projektu jest stworzenie systemu nadzoru, który dostarczy rzetelnych informacji o pracy szkół i placówek oświatowych, przyczyni się do doskonalenia ich pracy i spowoduje autentyczny rozwój systemu edukacji w Polsce. Nowy model nadzoru pedagogicznego wprowadzono *rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego*. Rozpoczęcie całego procesu ewaluacji poprzedzone zostało wyborem wizytatorów kuratoriów oświaty w całym kraju, którzy w toku prowadzonych szkoleń, pod okiem trenerów, nabywali wiadomości, a przede wszystkim umiejętności związane z obudową teoretyczną oraz „infrastrukturą informatyczną" całego przedsięwzięcia. Ważnym z punktu widzenia ewaluowanych szkół i placówek był udział w szkoleniach ich dyrektorów. Taka wzajemna obecność (wespół z wizytatorami do spraw ewaluacji) na szkoleniu pozwoliła na oswojenie nowego modelu nadzoru w obszarze badania jakości pracy szkół i ciągłą pracę nad udoskonalaniem modelu ewaluacji, zarówno pod kątem organu nadzoru pedagogicznego, jak i podmiotu podlegającego ewaluacji. Przeprowadzona została również szeroka akcja informacyjna (w postaci konferencji skierowanych do dyrektorów szkół i placówek oświatowych, do reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego, do mediów) poświęcona założeniom teoretycznym procesu ewaluacji, ale też szczegółom proceduralnym, czy wręcz technicznym, zwłaszcza że większość czynności ewaluacyjnych przebiega z wykorzystaniem technologii informatycznej.

Ewaluacja to, zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego*, praktyczne badanie oceniające przeprowadzane w szkole lub placówce. Wyróżniamy dwa typy ewaluacji: ewaluacja wewnętrzna, przeprowadzana przez dyrektora szkoły i zespoły nauczycielskie oraz ewaluacja zewnętrzna przeprowadzana przez zespół ewaluatorów zewnętrznych wyznaczony przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Ewaluacja ma określać poziom spełniania przez szkołę lub placówkę ustalonych wymagań na podstawie oceny zarówno przebiegu, jak i efektów podejmowanych działań dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych oraz warunków działania szkoły lub placówki, jakości zarządzania i jej funkcjonowania w środowisku lokalnym.

Badanie ewaluacyjne ma służyć każdej szkole i placówce dzięki informacjom, co należy doskonalić, poprawić, aby szkoła lub placówka jak najlepiej realizowała wyznaczone zadania, a uogólnione przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wyniki ewaluacji mają stanowić podstawę do doskonalenia systemu oświaty. Ewaluacja obejmuje:

- zbieranie i analizowanie informacji o działalności edukacyjnej szkoły lub placówki,
- określenie poziomu spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań ustalonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w rozporządzeniu.

Wymagania te są ujęte w czterech obszarach działalności szkół i placówek:

– efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki,
– procesy zachodzące w szkole lub placówce,
– funkcjonowanie szkoły lub placówki w środowisku lokalnym, w szczególności w zakresie współpracy z rodzicami uczniów,
– zarządzanie szkołą lub placówką.

Przeprowadzana w szkole lub placówce ewaluacja ma na celu ustalenie stopnia spełniania wymagań określonych dla każdego z czterech ww. obszarów poprzez wskazanie jednego z pięciu następujących poziomów:

- **poziom A** – oznaczający bardzo wysoki stopień wypełniania wymagań przez szkołę lub placówkę,
- **poziom B** – oznaczający wysoki stopień wypełniania wymagań przez szkołę lub placówkę,
- **poziom C** – oznaczający średni stopień wypełniania wymagań przez szkołę lub placówkę,
- **poziom D** – oznaczający podstawowy stopień wypełniań wymagania przez szkołę lub placówkę,
- **poziom E** – oznaczający niski stopień wypełniania wymagań przez szkołę lub placówkę.

Wymagania na poziomy D i B (z uwzględnieniem podziału na poszczególne typy szkół i rodzaje placówek) zostały zawarte w załączniku do rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego. Niespełnianie przez szkołę lub placówkę wymagań na poziomie D oznacza ustalenie poziomu E, natomiast spełnianie wymagań na poziomie wyższym niż D, a niższym niż B oznacza ustalenie poziomu C. Spełnianie przez szkołę lub placówkę wymagań na wyższym poziomie niż opisany na poziomie B oznacza ustalenie dla niej poziomu A. Ewaluacja dokonywana we wszystkich obszarach funkcjonowania szkoły lub placówki, to ewaluacja całościowa. Ewaluacja dokonywana w zakresie niektórych problemów wybranych z obszarów działalności szkoły lub placówki, to ewaluacja problemowa. W wyniku przeprowadzonej w szkole lub placówce ewaluacji, organ sprawujący nadzór pedagogiczny sporządza raport, w którym określa poziomy spełniania przez tę szkołę lub placówkę wymagań.

Przedmiotem ewaluacji, jak już wspomniano, są sformułowane przez państwo wymagania. Siedemnaście wymagań, zebranych w czterech obszarach, zostało opisanych na takim stopniu ogólności, który umożliwia placówce podejmowanie autonomicznych decyzji w zakresie ich spełniania, a jednocześnie daje możliwość sprawdzenia poziomu ich realizacji w ramach wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru pedagogicznego. W taki sposób opisano zadania ogólne, pozostawiając dyrektorowi szkoły/placówki oraz nauczycielom możliwości wypełnienia ich różnymi, często specyficznymi dla danej placówki i społeczności, działaniami podnoszącymi jakość edukacji.

Elementami wyróżniającymi ewaluację są cechy ją charakteryzujące, takie jak: demokratyczność, transparentność, elastyczność, zespołowość. Ewaluacja jest demokratyczna, bo wszystkie uczestniczące w niej podmioty mają pełne prawo do wyrażania opinii dotyczących pracy placówki oraz wszystkich obszarów związanych z prowadzoną ewaluacją. Dotyczy to zarówno pracowników szkoły, uczniów, jak i rodziców oraz reprezentantów różnorodnych środowisk związanych z placówką i uczestniczących w procesie ewaluacji. Ewaluacja jest transparentna, bo wszystkie procedury, narzędzia, kryteria oraz wyniki ewaluacji są jawne i publikowane na stronach internetowych poświęconych nadzorowi pedagogicznemu. Elastyczność procesu ewaluacji polega na możliwościach systemu dopuszczającego badanie różnych placówek oświatowych, na ciągłej modyfikacji metod, narzędzi i sposobu przeprowadzania ewaluacji, co winno uczynić ewaluację procesem dążącym do doskonałości. Wreszcie, jest działaniem zespołowym. Zespołowość przeprowadzania ewaluacji ma pomóc w zobiektywizowaniu spojrzenia na placówkę, ułatwić proces zbierania i przetwarzania danych, a w konsekwencji doprowadzić do podniesienia jakości pracy oraz zapewnienia wszystkim uczącym się maksymalnego wsparcia w tym zakresie.

Ewaluacja zewnętrzna prowadzona jest za pomocą zbierania różnorodnych danych, które podlegają następnie analizie i stają się podstawowym źródłem kończącego ewaluację zewnętrzną raportu. Stosuje się zarówno metody ilościowe – w postaci różnych badań ankietowych, jak i jakościowe – wywiady indywidualne, grupowe, obserwacje. Analizie poddawana jest także dokumentacja szkolna. Analiza danych w ewaluacji przebiega z wykorzystaniem metody triangulacyjnej. Stosuje się trzy rodzaje triangulacji: triangulację badacza – zaangażowanie w proces kilku badaczy (wizytatorów ds. ewaluacji), triangulację danych – wykorzystanie informacji pochodzących z różnych źródeł oraz triangulację metodologiczną – wykorzystanie kilku metod dla badania pojedynczego zjawiska.

Proces ewaluacji składa się zasadniczo z trzech etapów: etapu przygotowawczego, badania placówki oraz podsumowania. Na etapie przygotowawczym ustala się harmonogram badania, dostosowując go do planu pracy placówki. Dyrektor otrzymuje od ewaluatorów informacje o sposobie prowadzenia ewaluacji oraz zaproszenie do skorzystania z platformy internetowej. Jest to równoznaczne z udostępnieniem dyrektorowi narzędzi, jakie zostaną wykorzystane podczas ewaluacji. Ustala się zasady wyboru przedstawicieli uczniów i rodziców uczestniczących w badaniu, informuje uczniów, rodziców, nauczycieli, pracowników szkoły o ewaluacji, a także zaprasza się partnerów społecznych do wzięcia udziału w badaniach. Na tym etapie dyrektor szkoły przekazuje wizytatorom ds. ewaluacji materiały i dokumenty niezbędne w poznaniu koncepcji pracy placówki oraz wnioski z ewaluacji wewnętrznej. Warto tu zauważyć, że to dyrektor decyduje, jakie dokumenty przekaże ewaluatorom i służyć one mają wyłącznie pogłębieniu wiedzy na temat placówki, a nie kontroli posiadania stosownej dokumentacji. W trakcie tego etapu

wizytatorzy mogą również analizować stronę internetową szkoły oraz inne dostępne dokumenty.

W drugim etapie odbywa się badanie na terenie szkoły. Jest ono poprzedzone spotkaniem informacyjnym z udziałem nauczycieli, wyjaśniającym cel i przebieg badań. Przeprowadza się wywiad z dyrektorem, ankiety z nauczycielami oraz z uczniami. Badania przeprowadza się z wykorzystaniem platformy internetowej w szkolnych pracowniach komputerowych. W razie braku możliwości przeprowadzenia badań drogą elektroniczną przeprowadza się je w formie papierowej. Wyłącznie w formie papierowej ankietuje się rodziców. W trakcie badań obserwuje się również szkołę (na zewnątrz, przed i po lekcjach, podczas przerw, podczas zajęć pozalekcyjnych), przeprowadza wywiad z reprezentantami rodziców oraz partnerów społecznych szkoły, a także z przedstawicielami nauczycieli i uczniów.

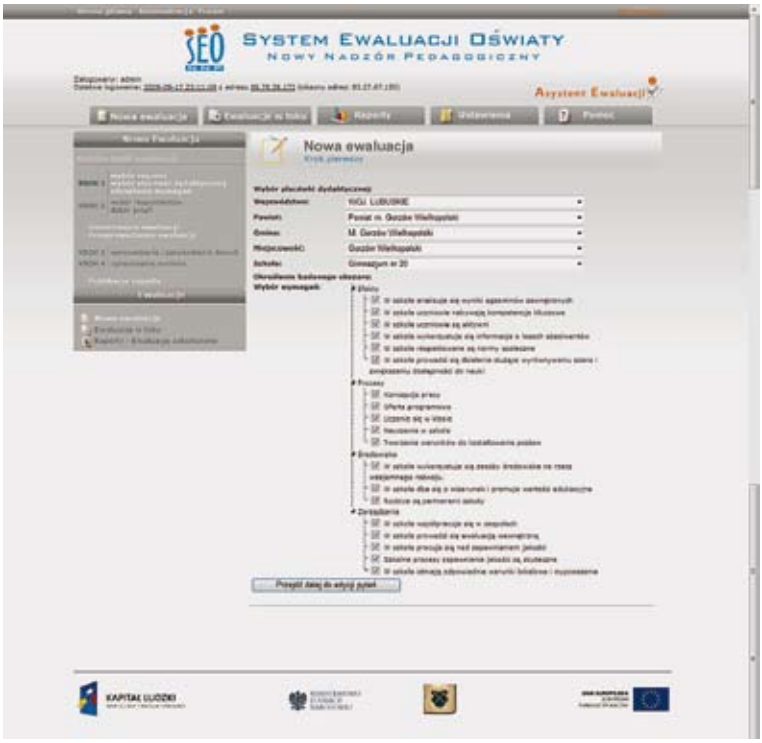
Etap podsumowujący obejmuje opracowanie, analizę oraz interpretację wyników, przygotowanie raportu, prezentację raportu dyrektorowi oraz przedstawienie raportu radzie pedagogicznej. Trzeba tu zaznaczyć, że wizytatorzy ds. ewaluacji podczas przygotowywania raportu powinni uwzględnić wnioski z ewaluacji wewnętrznej placówki oraz otoczenie, w jakim funkcjonuje badana placówka. Wstępna wersja raportu jest przedstawiana dyrektorowi i radzie pedagogicznej, a dopiero po wysłuchaniu zgłaszanych do niej opinii, wizytatorzy przygotowują ostateczną wersję raportu, która jest dostarczana dyrektorowi szkoły oraz organowi prowadzącemu. Raport poewaluacyjny zawiera: komentarz do każdego wymagania, poziom spełniania wymagań oraz wnioski z badania. Po otrzymaniu raportu dyrektor może wnieść zastrzeżenia do raportu, wskazując fragmenty, z którymi się nie zgadza. Raport z ewaluacji każdej placówki w Polsce jest umieszczany na stronie internetowej systemu ewaluacji oświaty w zakładce: raporty. Decyduje to o jeszcze jednej, bardzo ważnej cesze procesu ewaluacji – o pełnej jawności, nie tylko wymagań stawianych szkołom przez państwo, ale też o poziomie ich spełniania.

Istotną nowością w procesie ewaluacji zewnętrznej jest wykorzystanie na szeroką skalę narzędzi informatycznych. Dotyczy to zarówno etapu badawczego, zbierania materiałów, jak też możliwości ich przetwarzania. Służy do tych celów tzw. wirtualny asystent ewaluacji, czyli rozbudowany system informatyczny dostępny za pomocą Internetu. Stanowi on wsparcie dla wizytatorów, właściwie na wszystkich etapach przeprowadzania ewaluacji. Za jego pomocą przygotowywane są narzędzia, umożliwia on uzyskanie podstawowych informacji o ewaluowanej placówce jeszcze przed rozpoczęciem całego procesu i porównanie danych z innymi placówkami o podobnej charakterystyce. System pozwala na przeprowadzanie badań w wersji elektronicznej, co znakomicie skraca czas, a następnie ułatwia ich opracowanie. Znajdujące się już w bazie danych informacje składają się na powstający po ewaluacji raport. Z platformy internetowej korzysta również dyrektor szkoły, w której odbywa się ewaluacja. Wprowadza na nią wnioski z ewaluacji wewnętrznej, które są brane pod uwagę przy ustalaniu poziomu spełniania wymagań. Wirtualny asystent pozwala dyrektorowi na podgląd narzędzi, na dostęp do elektronicznej wersji raportu, a nawet do niektórych danych ilościowych zgromadzonych w bazie danych.

Wizualizacja 1. Strona główna Systemu Ewaluacji Oświaty. Wejście do Asystenta Ewaluacji

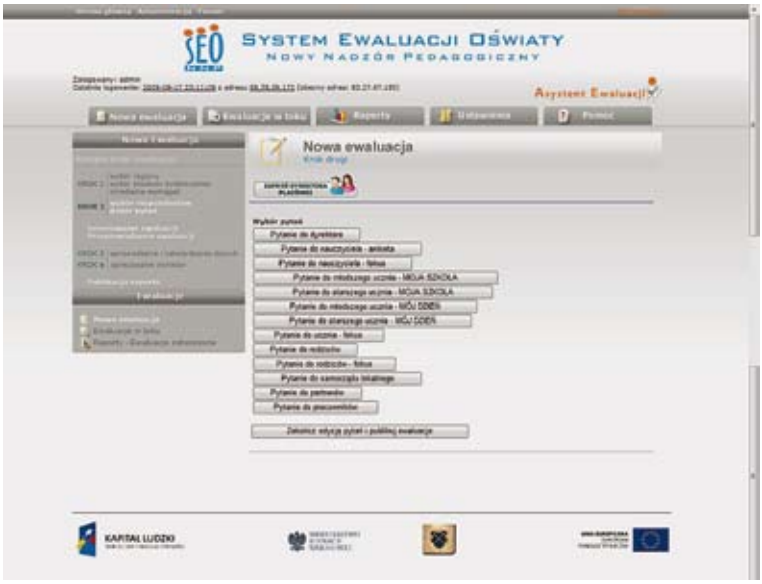
Źródło: www.npseo.pl/home/login, 21.06.2011.

Wizualizacja 2. Strona otwierająca nową ewaluację szkoły/placówki



Źródło: www.npseo.pl/home/login, 21.06.2011.

Wizualizacja 3. Ewaluacja szkoły/placówki – Wybór pytań

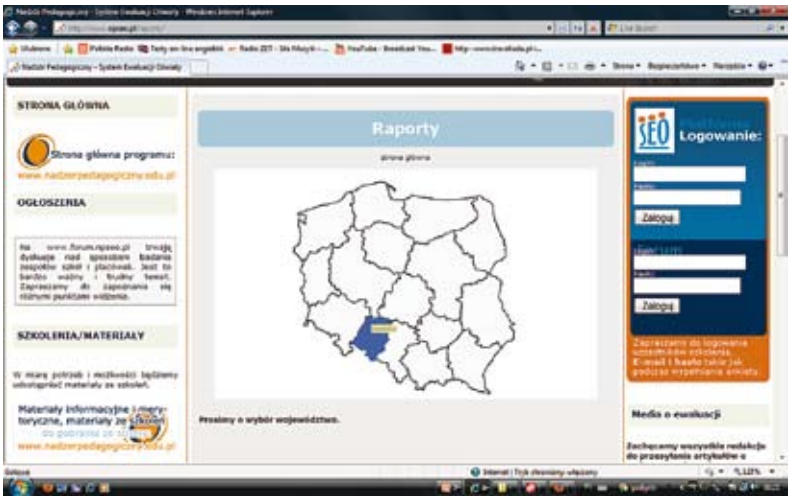


Źródło: www.npseo.pl/home/login, 21.06.2011.

Wizualizacja 4. Ewaluacja szkoły/placówki – podsumowanie, komentarze

Źródło: www.npseo.pl/home/login, 21.06.2011.

Wizualizacja 5. Strona główna nadzoru pedagogicznego, zakładka RAPORTY. Możliwość wyboru terytorialnego i przeglądania raportów poewaluacyjnych szkół i placówek oświatowych



Źródło: www.npseo.pl/action/raports, 21.06.2011.

Wyniki ewaluacji zewnętrznych prowadzonych w szkołach i placówkach mają w założeniu dać rzetelną wiedzę o efektach prowadzonej w szkołach i placówkach oświatowych działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Analiza zebranych w wyniku ewaluacji danych ma stanowić podstawę do kreowania polityki oświatowej państwa. Pozyskane w toku ewaluacji informacje powinny umożliwić skuteczne planowanie działań w placówce, pomóc w wytyczaniu nowych kierunków jej rozwoju, dać szansę na „samodoskonalenie". Informacje te mogą też stanowić swoistą bazę danych dla rodziców poszukujących szkoły dla dziecka oraz dla organów prowadzących w zakresie konstruowania długofalowych strategii edukacyjnych na właściwym sobie obszarze terytorialnym.

Do końca maja 2011 roku w woj. opolskim przeprowadzono 41 ewaluacji. Rozkład ewaluacji w poszczególnych typach placówek ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie ewaluacji przeprowadzonych w województwie opolskim (2009–2011)

Szkoła lub placówka / ewaluacja	przedszkole	szkoła podstawowa	gimnazjum	liceum ogólnokształcące	ośrodki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne	RAZEM
całościowa	2	3	2	2	–	9
problemowa w obszarze EFEKTY	1	3	2	–	2	8
problemowa w obszarze PROCESY	7	8	8	1	–	24
RAZEM	**10**	**14**	**12**	**3**	**2**	**41**

Źródło: Dane Wydziału Ewaluacji i Kontroli Kuratorium Oświaty w Opolu.

Liczba przeprowadzonych do tej pory w województwie opolskim ewaluacji nie może stanowić podstawy do formułowania całościowych i aspirujących do w pełni umotywowanych wniosków. Uwzględniając liczbę szkół i placówek oświatowych w województwie, zostało ich przeprowadzonych na razie zbyt mało. Podobnie rzecz ma się z ewentualnymi rekomendacjami. Poza tym, instytucją uprawnioną do formułowania wniosków i wydawania rekomendacji w zakresie nadzoru pedagogicznego sprawowanego na terenie kraju jest Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Bibliografia

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym, Konteksty*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym, Odpowiedzialność*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym, Autonomia*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym, Refleksje*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. Nr 168, poz. 1324).

Roman Kolek, Irena Barczyk, Katarzyna Balcarczyk, Stanisław Gałka

Rola badań ewaluacyjnych w sektorze ochrony zdrowia

Ewaluacja rozumiana jako badanie wartości programu, projektu czy działania zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny, wynikającymi z zakresu tego projektu, która ma na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie o efekty jego realizacji oraz wprowadzanie ewentualnych usprawnień, w bardzo niewielkim zakresie ma zastosowanie do zadań Samorządu Województwa w zakresie polityki zdrowotnej, ze względu na znikomość projektów czy programów zdrowotnych, które mogłyby owej ewaluacji podlegać.

Jednym z przedsięwzięć z zakresu ochrony zdrowia, podlegającym obowiązkowej ewaluacji, realizowanym przez Samorząd Województwa Opolskiego był projekt kluczowy pn. „Szpitale Opolskie gwarancją bezpieczeństwa zdrowotnego regionu i bazą kształcenia kadry medycznej". Powyższy projekt realizowany był przez Samorząd Województwa (będący beneficjentem projektu) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013. Partnerami Województwa Opolskiego w zakresie realizacji projektu były:

- PS ZOZ Wojewódzkie Centrum Medyczne w Opolu,
- Szpital Wojewódzki w Opolu,
- Opolskie Centrum Onkologii w Opolu im. prof. T. Koszarowskiego,
- Wojewódzki Specjalistyczny Zespół Neuropsychiatryczny im. św. Jadwigi w Opolu,
- SS ZOZ nad Matką i Dzieckiem w Opolu.

Projekt zakładał przebudowę, rozbudowę oraz budowę nowych pomieszczeń w ramach powyższych jednostek, a także zakup specjalistycznego sprzętu i aparatury medycznej w celu dostosowania wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia do wymogów *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej* (Dz.U. z 2006 r., Nr 213, poz. 1568 z późn. zm.; obecnie obowiązuje rozporządzenie z dnia 2 lutego 2011 r., Dz.U. Nr 31 poz. 158 z późn. zm.). Założeniem ww. projektu było, aby w ciągu 12 miesięcy od jego zakończenia 40 000 pacjentów skorzystało z usług instytucji ochrony zdrowia/placówek medycznych dzięki realizacji projektu. W związku z powyższym prowadzone były badania ewaluacyjne w zakresie realizacji ww. projektu, poprzez monitoring osiągania przez wszystkich partnerów projektu zakładanych wskaźników rezultatu (liczba

osób korzystających z infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektu). Monitoring był prowadzony poprzez analizę dostarczanych przez partnerów projektu comiesięcznych zestawień danych z przeprowadzonych badań/zabiegów w ramach infrastruktury związanej z realizowanym projektem. We wrześniu 2011 r. Instytucja Zarządzająca RPO WO 2007–2013 zaakceptowała przedłożone sprawozdanie z osiągniętych wskaźników rezultatu, których wysokość wyniosła 103,8% zakładanej wartości bazowej.

Jeśli chodzi o najistotniejsze badania/ekspertyzy z zakresu ochrony zdrowia, przeprowadzone przez podmioty zewnętrzne na zlecenie Samorządu Województwa Opolskiego to wymienić należy:

1. **Badania ESPAD, dotyczące używania przez młodzież szkolną alkoholu, narkotyków i tytoniu** (z ang. ESPAD – the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs)

W województwie opolskim badania powyższe realizowane były w latach 1995, 1998, 2005 oraz 2007. W 2011 roku badania te, realizowane przez Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie na zlecenie województwa opolskiego, stanowią naturalną kontynuację poprzednich.

Cykliczna realizacja badań pozwala zdiagnozować zarówno aktualną (w odstępach maksymalnie 4-letnich) sytuację pod względem używania środków psychoaktywnych przez młodzież województwa opolskiego, jak również śledzić dynamikę zmian w tym zakresie.

Rezultaty tegorocznych badań zostaną rozpropagowane wśród samorządów województwa opolskiego z zamiarem wpływu na optymalizację działań gmin w zakresie realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii.

Jednocześnie rezultaty badań wykorzystywane są do ewentualnego korygowania pól aktywności samorządu województwa w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień.

2. **Badania dotyczące stanu zdrowia fizycznego, psychicznego i psychospołecznego młodzieży**

Wiosną 2011 roku Instytut Matki i Dziecka w Warszawie we współpracy z Samorządem Województwa Opolskiego zrealizował przy pomocy internetowych zasobów szkół województwa opolskiego badania młodzieży dotyczące stanu zdrowia fizycznego, psychicznego i psychospołecznego. Badania objęły uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, z wyłączeniem klas maturalnych. Wyniki badań wykorzystane zostaną przy planowaniu działań samorządu województwa odnoszących się do zdrowia młodzieży.

3. **Raport pn. „Stan aparatury medycznej w wybranych instytucjach ochrony zdrowia województwa opolskiego" opracowany w 2007 r. przez Witolda Ponikło na zlecenie Zarządu Województwa Opolskiego**

Celem projektu było w głównej mierze ustalenie:

- liczby i rodzaju aparatury medycznej będącej własnością wojewódzkich i powiatowych jednostek ochrony zdrowia w województwie opolskim;
- stanu technicznego tej aparatury;
- ewentualnych odstępstw (i ich skali) od standardu wyposażenia w aparaturę medyczną wyznaczonego ww. *Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakie powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszcze-*

nia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (aktualnie obowiązuje rozporządzenie z dnia 2 lutego 2011 r., Dz.U. z 2011 r., Nr 31 poz. 158 z późn. zm.);

- ewentualnych potrzeb (i ich skali) w zakresie wyposażenia w aparaturę medyczną nie objętą wytycznymi Rozporządzenia;
- poziomu serwisowania zasobów aparatury medycznej będących własnością publicznych szpitali w województwie;
- nasycenia województwa opolskiego w aparaturę wysokospecjalistyczną;
- stopnia wykorzystania aparatury wysokospecjalistycznej w województwie.

Przedmiotowy raport umożliwił uzyskanie obrazu potrzeb w zakresie aparatury medycznej, przeprowadzenie oceny niezbędnych nakładów i ich harmonogramu oraz przygotowanie strategii działań inwestycyjnych.

4. Raport pn. „Elementy infrastruktury technicznej w wybranych instytucjach ochrony zdrowia województwa opolskiego" opracowany w 2007 r. przez Witolda Ponikło na zlecenie Zarządu Województwa Opolskiego

Celem projektu było przede wszystkim ustalenie:

- stanu technicznego wybranych elementów infrastruktury technicznej w poszczególnych jednostkach (wojewódzkich i powiatowych);
- ewentualnych odstępstw (i ich skali) od standardów infrastruktury wyznaczonych Rozporządzeniem *Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakie powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej* (aktualnie obowiązuje rozporządzenie z dnia 2 lutego 2011 r., Dz.U. z 2011 r., Nr 31 poz. 158 z późn. zm.).

Przedmiotowy raport umożliwił ustalenie skali potrzeb modernizacyjnych wybranych (kluczowych) systemów infrastruktury technicznej, przeprowadzenie oceny niezbędnych nakładów oraz czasokresu realizacji zadań modernizacyjnych oraz przygotowanie strategii działań inwestycyjnych.

5. „Analiza praktyk zarządczych i ich efektów w zakładach opieki zdrowotnej Województwa Opolskiego". Opracowanie wykonane w wyniku badań przeprowadzonych w 2006 r. przez Marcina Kautscha z Instytutu Zdrowia Publicznego Collegium Medium Uniwersytetu Jagiellońskiego (Przedmiotowe badania powtórzone zostały w roku 2008).

Głównym celem tej analizy była ocena funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim Województwo Opolskie. Dodatkowo badaniu poddano także 6 powiatowych jednostek ochrony zdrowia, które włączone zostały do projektu wraz z jednostkami wojewódzkimi. W ramach analizy poddano badaniu następujące obszary:

- jakość procesu zarządzania zakładem,
- jakość świadczonych usług,
- zarządzanie finansami i kontrolę finansową oraz efektywność działania.

Ocena badań dała podstawy do wskazania celów, jakie miały być realizowane przez zakłady we wskazanych obszarach. Ponadto analiza obejmowała ocenę jakości nadzoru właścicielskiego, jaki pełni Samorząd Województwa Opolskiego nad wojewódzkimi jednostkami ochrony zdrowia, dla których jest organem założycielskim. W związku z wynikami prac badawczych, dla każdej z badanych jednostek opracowano i wdrożono procedury naprawcze, w efekcie

których zaobserwowano poprawę jakości zarządzania, jakości świadczonych usług oraz zarządzania finansami i kontroli finansowej w zakładach opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Samorząd Województwa Opolskiego.

6. **„Analiza przedinwestycyjna Rozbudowy Opolskiego Centrum Rehabilitacji w Korfantowie – Budowa nowych pawilonów szpitalnych – ETAP II"** wykonana w 2010 r. przez Ingenis sp. z o.o. Bartosz Korbus, Marcin Wawrzyniak

Opracowanie powyższe dotyczyło możliwości przeprowadzenia rozbudowy Opolskiego Centrum Rehabilitacji w Korfantowie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednakże ze względu na wejście w życie z dniem 1 lipca 2011 r. ustawy o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.), która zastąpiła ustawę o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 2007 Nr. 14, poz. 89 z późn. zm.), w oparciu o którą opracowana została ww. analiza, opracowanie to wymaga aktualizacji.

Ze względu na potrzebę podjęcia działań zmierzających do modernizacji Opolskiego Centrum Rehabilitacji w Korfantowie (konieczność dostosowania jednostki do wymogów cyt. rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2011 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej), w oparciu o ww. analizę w Departamencie Zdrowia i Polityki Społecznej opracowany został zaktualizowany dokument dotyczący możliwości dalszego funkcjonowania OCR w Korfantowie. Dokument ten zawiera analizę różnych modeli prowadzenia dalszej działalności leczniczej przez jednostkę, m.in. w formule partnerstwa publiczno-prywatnego czy też wariantów funkcjonowania zakładu w formie spółki kapitałowej, w świetle przepisów nowej ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

Najistotniejszym dokumentem analitycznym o znaczeniu strategicznym dla ochrony zdrowia w województwie opolskim jest Strategia Ochrony Zdrowia Województwa Opolskiego na lata 2006–2013, opracowana przez Opolską Radę Zdrowia Publicznego we współpracy z Departamentem Zdrowia i Polityki Społecznej UMWO, pod kierunkiem Przewodniczącej – Wicemarszałek Województwa Opolskiego. W pracach Rady udział wzięli m.in. Przewodniczący Komisji Rodziny, Zdrowia i Spraw Społecznych Sejmiku Województwa Opolskiego, Przewodniczący Opolskiej Izby Lekarskiej, Przewodnicząca Opolskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych, przedstawiciel Związku Pracodawców Opieki Zdrowotnej – Porozumienia Zielonogórskiego, przewodniczący Konwentu Starostów, przewodniczący oraz członkowie Stowarzyszenia Menedżerów Opieki Zdrowotnej (STOMOZ), konsultanci wojewódzcy w poszczególnych dziedzinach medycyny dla województwa opolskiego, prezesi oddziałów polskich towarzystw medycznych, rektorzy wyższych uczelni województwa opolskiego, Dyrektor Opolskiego Centrum Zdrowia Publicznego.

Pozostałymi obowiązującymi dokumentami programowymi Samorządu Województwa Opolskiego w zakresie polityki zdrowotnej są:

- Wojewódzki Program Pomocy i Integracji Społecznej na lata 2010–2015,
- Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla województwa opolskiego na lata 2010–2015,
- Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2010–2015.

W minionych latach powstał także szereg aktualnie już nie obowiązujących dokumentów o znaczeniu strategicznym dla rozwoju ochrony zdrowia w województwie opolskim, tj.:

- Regionalny Programu Ochrony zdrowia na lata 2001–2005,
- Strategia sektorowa województwa opolskiego w zakresie Promocji Zdrowia na lata 2003–2006,
- Regionalny Program Restrukturyzacji Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki zdrowotnej dla województwa opolskiego,
- Plan Zdrowotny dla Województwa Opolskiego na rok 2004,
- Plan Zdrowotny dla Województwa Opolskiego na rok 2005,
- Plan łóżek szpitalnych Województwa Opolskiego na lata 2006–2008,
- Edukacja i promocja zdrowia w województwie opolskim na lata 2008–2011.

Jeśli chodzi o obszary z zakresu ochrony zdrowia, w których wskazane byłoby przeprowadzenie badań/analiz w województwie opolskim, to zgodnie z wyższej wspomnianą Strategią Ochrony Zdrowia Województwa Opolskiego na lata 2006–2013, będącą jednym z podstawowych narzędzi kreowania polityki zdrowotnej przez Samorząd Województwa Opolskiego, istotnym elementem realizowanej polityki zdrowotnej jest kształcenie kadry medycznej, ukierunkowane potrzebami regionu. Zadanie to realizowane jest m.in. poprzez analizowanie potrzeb województwa w zakresie poszczególnych specjalności lekarskich, pielęgniarskich i innych medycznych przy współudziale Opolskiej Izby Lekarskiej, Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych, dyrektorów szpitali oraz konsultantów wojewódzkich.

W celu monitorowania i dokonania analizy potrzeb województwa w ww. zakresie, w 2009 r. zwrócono się do konsultantów wojewódzkich w poszczególnych dziedzinach medycyny dla Województwa Opolskiego z prośbą o oszacowanie potrzeb w zakresie liczby lekarzy specjalistów w poszczególnych dziedzinach medycyny w województwie. Dokument zawierający szczegółowe wyniki przeprowadzonej analizy zaprezentowany został podczas posiedzenia Komisji Rodziny, Zdrowia i Spraw Społecznych Sejmiku Województwa Opolskiego w czerwcu 2009 r.

Z uwagi na znaczący wpływ zabezpieczenia wykwalifikowanego personelu medycznego na jakość świadczeń zdrowotnych, udzielanych m.in. przez wojewódzkie jednostki ochrony zdrowia, niezwykle istotne jest posiadanie przez Samorząd Województwa pełnych i aktualnych danych dotyczących zapotrzebowania na kadrę medyczną w poszczególnych dziedzinach medycyny w jednostkach ochrony zdrowia, dla których Samorząd jest podmiotem tworzącym.

W związku z powyższym uzasadnione jest prowadzenie szczegółowych i pogłębionych badań w powyższym zakresie, w celu dokonania oceny, jakie specjalności wśród wyższego i średniego personelu medycznego są aktualnie specjalnościami deficytowymi, a także co jest przyczyną takiego stanu rzeczy. Wyniki badań umożliwiłyby podjęcie stosownych działań przez organy Samorządu Województwa, we współpracy z organami administracji rządowej oraz samorządami medycznymi, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków dla pacjentów, związanych z deficytem personelu medycznego poszczególnych specjalności.

Wsparcie finansowe, jakiego dla kształcenia kadry medycznej jednostek podległych udziela Samorząd Województwa Opolskiego, jest bardzo cennym narzędziem służącym do kreowania regionalnej polityki zdrowotnej. Wysokość wydatków budżetu SWO na te cele w latach 2007–2010 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wysokość dotacji na refundację kosztów kształcenia udzielona wojewódzkim jednostkom ochrony zdrowia z budżetu Samorządu Województwa Opolskiego w latach 2007–2010

Lp.	Nazwa jednostki	Dotacje na refundację kosztów kształcenia 2007–2010
1.	PS ZOZ Wojewódzkie Centrum Medyczne w Opolu	323 000
2.	SS ZOZ nad Matką i Dzieckiem w Opolu	148 900
3.	Szpital Wojewódzki w Opolu	268 100
4.	Opolskie Centrum Onkologii w Opolu im. prof. T. Koszarowskiego	139 200
5.	Opolskie Centrum Rehabilitacji w Korfantowie	103 500
6.	Zespół Szpitali Pulmonologiczno – Reumatologicznych z/s w Kup	112 540
7.	Samodzielny Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych im. Ks. Biskupa Józefa Nathana w Branicach	110 000
8.	Wojewódzki Specjalistyczny Zespól Neuropsychiatryczny im. Św. Jadwigi w Opolu	125 000
9.	Centrum Terapii Nerwic Moszna – Zamek	44 500
10.	Ośrodek Leczenia Odwykowego w Woskowicach Małych	56 000
11.	Zakład Opiekuńczo – Leczniczy SP ZOZ w Głuchołazach	44 550
12.	Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Opolu z/s w Kędzierzynie-Koźlu	68 400
13.	Opolskie Centrum Ratownictwa Medycznego w Opolu	90 500
	ŁĄCZNIE	**1 634 190**

Wejście w życie z dniem 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 15 kwietnia o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112 poz. 654 z późn. zm.), będącej odpowiedzią na konieczność wprowadzenia w Polsce zmian w zakresie organizacji systemu ochrony zdrowia spowodowało rozszerzenie możliwości funkcjonowania i udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmioty prowadzące działalność leczniczą. Z uwagi na powyższe, jak również na niełatwą sytuację finansową wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia, spowodowaną m.in. ograniczonymi możliwościami płatnika – tj. Narodowego Funduszu Zdrowia oraz wciąż wzrastającymi kosztami utrzymania jednostek, wskazane wydaje się dokonanie analizy możliwości dalszego funkcjonowania wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia. W tym celu konieczne jest szczegółowe przeanalizowanie zarówno sytuacji finansowej poszczególnych podmiotów, jak również zakresów udzielanych świadczeń zdrowotnych, wysokości kontraktów zawieranych z Narodowym Funduszem Zdrowia, infrastruktury technicznej, aparatury i sprzętu medycznego oraz wszelkich innych czynników, mających wpływ na ogólną sytuację jednostek.

Opracowanie przedmiotowej analizy mogłoby stanowić podstawę podejmowania przez Samorząd Województwa dalszych działań, zwłaszcza w świetle przepisów nowej ustawy, mających na celu osiągnięcie stabilnej sytuacji podmiotów leczniczych, dla których Samorząd

Województwa jest podmiotem tworzącym oraz zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańcom województwa.

Podsumowanie

Realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego zadania z zakresu ochrony zdrowia, w niewielkim stopniu dotyczą rozpatrywania spraw klientów indywidualnych, większość zadań stanowi natomiast praca koncepcyjna, której celem jest sporządzanie analiz różnych obszarów z powyższego zakresu, stanowiących podstawę do podejmowania decyzji przez organy Samorządu Województwa Opolskiego w zakresie kreowania oraz realizacji polityki zdrowotnej regionu.

Od 2001 r. powstał szereg dokumentów programowych o znaczeniu strategicznym dla rozwoju ochrony zdrowia w województwie opolskim, z których najistotniejszym jest bez wątpienia Strategia Ochrony Zdrowia Województwa Opolskiego na lata 2006–2013, opracowana przez Opolską Radę Zdrowia Publicznego we współpracy z DZD UMWO. Strategia ta stanowi podstawowe narzędzie kreowania polityki zdrowotnej w województwie oraz wskazuje główne wytyczne podejmowania działań, mających na celu stworzenie zabezpieczenia opieki zdrowotnej dla mieszkańców województwa.

W minionych latach zrealizowanych i opracowanych zostało wiele badań/ekspertyz z zakresu ochrony zdrowia, których celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie o funkcjonowanie poszczególnych obszarów ochrony zdrowia w województwie. Przeprowadzone zostały m.in.: badania dotyczące używania przez młodzież szkolną alkoholu, narkotyków i tytoniu (kontynuowane w roku bieżącym), badania dotyczące stanu zdrowia fizycznego, psychicznego i psychospołecznego młodzieży; opracowane zostały raporty nt. stanu aparatury medycznej oraz elementów infrastruktury technicznej w wybranych instytucjach ochrony zdrowia województwa opolskiego, a także analiza praktyk zarządczych i ich efektów w zakładach opieki zdrowotnej Województwa Opolskiego. Wszelkie realizowane badania i powstałe w ich wyniku opracowania, zwłaszcza te, które odnoszą się do funkcjonowania wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia mają na celu umożliwienie organom Samorządu Województwa podejmowanie stosownych decyzji w ramach pełnienia roli podmiotu tworzącego dla ww. jednostek, a w szerszym ujęciu – podejmowanie wszelkich działań w zakresie zapewnienia możliwie najpełniejszej opieki zdrowotnej mieszkańcom województwa. Poza zlecanymi na zewnątrz badaniami, planowane są kolejne inicjatywy, których celem jest ocena, a następnie wdrażanie programów poprawy jakości opieki medycznej oraz optymalizacja działania jednostek medycznych, dla których podmiotem tworzącym jest Samorząd Województwa Opolskiego.

Ostatnim realizowanym przez Samorząd Województwa Opolskiego działaniem ewaluacyjnym w obszarze ochrony zdrowia było badanie dotyczące efektów realizowanego w ramach RPO WO na lata 2007–2013 projektu kluczowego pn. „Szpitale Opolskie gwarancją bezpieczeństwa zdrowotnego regionu i bazą kształcenia kadry medycznej". Ewaluacja prowadzona była na podstawie danych przedkładanych przez partnerów projektu, poprzez monitoring osiągania przez nich zakładanych wskaźników rezultatu – liczba pacjentów korzystających z infrastruktury powstałej w wyniku realizacji projektu. We wrześniu 2011 r. Instytucja Zarządzająca RPO WO 2007–2013 zaakceptowała przedłożone sprawozdanie z osiągniętych wskaźników rezultatu, których wysokość wyniosła 103,8% zakładanej wartości bazowej.

Istotnym obszarem z zakresu ochrony zdrowia, w którym wskazane byłoby przeprowadzenie badań w województwie opolskim jest dokonanie analizy zapotrzebowania na wyspecjalizowany personel medyczny w poszczególnych dziedzinach medycyny w jednostkach ochrony zdrowia, dla których Samorząd Województwa Opolskiego jest podmiotem tworzącym. Analiza taka byłaby podstawą do podjęcia możliwych działań, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków związanych z deficytem personelu medycznego w jednostkach ochrony zdrowia województwa opolskiego.

Uzasadnione wydaje się ponadto opracowanie analizy dalszego funkcjonowania wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia w świetle obowiązującej od 1 lipca 2011 r. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Analiza taka stanowiłaby podstawę podejmowania przez Samorząd Województwa działań, mających na celu umocnienie sytuacji podmiotów leczniczych, dla których jest podmiotem tworzącym oraz zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańcom województwa.

Rzetelnie prowadzone analizy zasobów lecznictwa szpitalnego we wszystkich regionach dotyczące łóżek szpitalnych dostępnych dla pacjentów powinny być w najbliższej przyszłości bardzo cennym narzędziem służącym do porządkowania zasobów i podejmowania dalszych decyzji restrukturyzacyjnych. Możliwe jednak to będzie po określeniu, kto jest odpowiedzialny za kreowanie regionalnej polityki zdrowotnej.

Bibliografia

Kautsch M., *Analiza praktyk zarządczych i ich efektów w zakładach opieki zdrowotnej Województwa Opolskiego,* Instytut Zdrowia Publicznego Collegium Medium Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

Korbus B., Wawrzyniak M., *Analiza przedinwestycyjna rozbudowy Opolskiego Centrum Rehabilitacji w Korfantowie – Budowa nowych pawilonów szpitalnych – ETAP II,* Ingenis sp. z o.o., Poznań 2010.

Picie alkoholu i używanie narkotyków przez młodzież szkolną w województwie opolskim, Badanie wykonane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przez PBS DGA Spółka z o.o., Sopot-Warszawa 2007.

Ponikło W., *Elementy infrastruktury technicznej w wybranych instytucjach ochrony zdrowia województwa opolskiego*, raport opracowany na zlecenie Zarządu Województwa Opolskiego, Opole 2007.

Ponikło W., *Stan aparatury medycznej w wybranych instytucjach ochrony zdrowia województwa opolskiego*, Opole 2007.

Sierosławski J., *Europejski program badań ankietowych w szkołach na temat używania alkoholu i narkotyków, Raport z badań w województwie opolskim*, Warszawa 1995.

Sierosławski J., Jabłoński P., *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną, Raport z badań ankietowych zrealizowanych w województwie opolskim w 2005 r.,* Europejski Program Badań Ankietowych w szkołach ESPAD, Warszawa 2005.

Sierosławski J., Zieliński A., *Europejski program badań ankietowych w szkołach na temat używania alkoholu i narkotyków. Raport z badań w województwie opolskim*, Warszawa 1999.

Strategia Ochrony Zdrowia Województwa Opolskiego na lata 2006–2013, Opole 2005.

Szpitale Opolskie gwarancją bezpieczeństwa zdrowotnego regionu i bazą kształcenia kadry medycznej, wniosek o dofinansowanie projektu, nr WND-RPOP.05.02.01–16–001/08.

Wojciech Goleński, Krystian Mesjasz

Rola badań ewaluacyjnych w regionalnej polityce społecznej na przykładzie spółdzielczości socjalnej

Wstęp

Ewaluacja ma obecnie szerokie zastosowanie w odniesieniu do różnych dziedzin ludzkiej aktywności. Postulat usprawnienia działań poprzez badania ewaluacyjne może znaleźć zastosowanie także w regionalnej polityce społecznej. Województwo opolskie posiada własną specyfikę, na którą składają się przede wszystkim wielkość, liczba ludności, położenie oraz kapitał społeczny i kulturowy. Czynniki te w znacznej mierze warunkują działania w ramach polityki społecznej. Opolszczyzna jest również tym regionem, w którym dynamicznie rozwija się sektor ekonomii społecznej.

Niniejszy artykuł zwraca uwagę na znaczenie ewaluacji we wzroście efektywności polityki społecznej skierowanej na aktywizację, a konkretniej przedstawia rolę ewaluacji jako instrumentu wpływającego na rozwój ważnego aspektu polityki społecznej, jakim jest spółdzielczość socjalna.

Ewaluacja w polityce społecznej

Przed przystąpieniem do charakterystyki ewaluacji w obszarze polityki społecznej warto podkreślić wielość definicji ewaluacji dostępnych w literaturze przedmiotu[1]. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęta została definicja zaproponowana przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne.

Ewaluacja to ocena wartości programu lub projektu z zastosowaniem określonych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia. Zbieranie, analiza oraz interpretacja danych na temat znaczenia i wartości projektu przy zwróceniu uwagi na zagadnienia istotne dla zainteresowanych[2]. Badania ewaluacyjne są więc metodą wie-

---

[1] B. Ciężka, *Pojęcie ewaluacji i jej rodzaje*, w: *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005, www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja-kwestie_ogolne.pdf, 31.05.2011; A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

[2] www.pte.org.pl/x.php/1,155/O-ewaluacji.html, 31.05.2011.

loaspektowej (uwzględniającej wskaźniki o charakterze społecznym i ekonomicznym), demokratycznej oceny jakości i efektywności programów, projektów, a nawet polityk publicznych. Ich zaletami są:

- uwzględnianie perspektyw podstawowych grup zaangażowanych w przedmiot badania;
- budowanie zaufania pomiędzy badającymi i badanymi;
- inicjowanie zmian postaw jednostek i grup w kierunku większej otwartości na zmiany, innowacje i podnoszenie jakości własnych działań[3].

W takim rozumieniu ewaluacja jest badaniem programu, jego efektów, sposobów realizacji pod kątem przyjętego zestawu kryteriów.

W świetle przytoczonych definicji cała polityka społeczna w wymiarze regionalnym jest swego rodzaju projektem, który nie może być traktowany jako pewna sztywna, niezmienna struktura działań. Z tego względu ewaluacja w tej sferze powinna być pojmowana jako pewna otwarta procedura, która ma służyć tzw. organizacji refleksyjnej, czy też uczącej się. Powinno to w szczególności oznaczać gromadzenie wiedzy na przyszłość oraz identyfikowanie dobrych praktyk[4].

Podążając za Katarzyną Ornacką, „problematyka ewaluacyjna, która dopiero wpisuje się w polską rzeczywistość społeczną może być z powodzeniem wykorzystana w przedsięwzięciach zorientowanych na planowanie szeroko rozumianej polityki społecznej oraz w poszukiwaniu odpowiednich metod, kryteriów i procedur ewaluacyjnych przystających do określonego kontekstu polityczno-kulturowego, w którym funkcjonują instytucje i programy pomocy społecznej w Polsce"[5]. Niewątpliwie badania ewaluacyjne mogą wpływać na kształt i kierunek rozwoju polityki społecznej z uwagi na to, że odpowiednio zgromadzony materiał badawczy dostarcza wiedzy na temat rzeczywistych efektów wprowadzanych oddziaływań.

Ewaluacja pełni funkcję kontroli jakości konkretnych działań, a w przypadku ukazania możliwości lepszej wydajności i skuteczności uczy realizatorów odpowiedzialności za podjęte działania integracyjne. W tym sensie ewaluacja w polityce społecznej wydaje się podejściem holistycznym, ponieważ zakłada pozyskiwanie danych od różnych partnerów konkretnych projektów; zarówno beneficjentów jak i organizatorów. Zwiększanie skuteczności i efektywności tych projektów jest zarazem podnoszeniem jakości inwestowania w kadrę oraz doskonaleniem zawodowym osób (beneficjentów) angażujących się w dane działanie.

Według klasycznej definicji Jana Szczepańskiego polityka społeczna to: „[…] metoda i teoria przezwyciężania niedostatku, jako szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie i zapewnienie warunków życia we względnym dobrobycie wszystkim obywatelom państwa bez względu na ich pozycję w społeczeństwie, poziom wykształcenia i wykonywany zawód. […]"[6].

---

[3] K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania,* Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, sierpień 2004, na stronie: www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf, 31.05.2011.

[4] *Podstawy ewaluacji dla pomocy społecznej*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, ROPS w Krakowie, Kraków 2010, s. 18.

[5] K. Ornacka, *Rola ewaluacji w pomocy społecznej,* w: J. Staręga-Piasek, A. Hryniewiecka (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, IRSS, Warszawa 2008, s. 26.

[6] J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka,* PWE, Warszawa 1981, s.336–338.

Zatem w obecnych warunkach celem polityki społecznej jest rozwiązywanie problemów społecznych oraz przeciwdziałanie zjawiskom powodującym wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zgodnie z takim założeniem polityka społeczna skierowana jest do specyficznych klientów, którzy szczególnie są zagrożeni wymienionymi zjawiskami. Jest to dość rozległy obszar, charakteryzujący się wielowymiarowością działań. Ewaluacja w polityce społecznej, przede wszystkim może przyczynić się do zmiany i poprawy funkcjonowania ewaluowanych podmiotów, a przez to ograniczyć rozmiary ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Znaczenie ewaluacji jako instrumentu aktywnej polityki społecznej

Aktywna polityka społeczna (APS) jest tą formą przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, która zakłada ograniczanie „pasywnych" działań na rzecz usamodzielniania się osób, poszerzania ich kompetencji oraz aktywizowania w sferze społecznej, edukacyjnej, zawodowej i zdrowotnej. Bezpośrednia pomoc finansowa kierowana do beneficjentów w znacznej mierze okazała się nieskuteczna, nie prowadząc do ponownego włączenia marginalizowanych jednostek w ramy społeczeństwa. Jej konsekwencją stały się natomiast takie niekorzystne zjawiska jak wyuczona bezradność i bierna postawa, która prowadziła również do powstania postaw roszczeniowych podczas korzystania ze świadczeń. Jednostki nie potrafią wykorzystać uzyskanych środków finansowych do zmiany własnego położenia i sytuacji życiowej[7].

Aktywna polityka społeczna nie oznacza jednak zaprzestania udzielania wszelkich świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Są one udzielane dopiero wtedy, gdy pozostałe działania aktywizujące okazują się mało efektywne lub nieskuteczne. Działania w obrębie APS ogniskują się wokół zagadnień związanych z zatrudnieniem, wyposażając jednostki w niezbędny kapitał i przywracając na lokalny rynek pracy. Duży nacisk kładziony jest na osiągnięcia tzw. rezultatów miękkich (trudno kwantyfikowalnych). Choć nie łatwo je zmierzyć, są istotne dla celów projektu w jakim beneficjenci biorą udział. Stanowią podstawę w uzyskaniu „twardych efektów", jak choćby znalezienie zatrudnienia. Jednostki po ukończeniu konkretnych projektów dzięki nabytym umiejętnościom i kompetencjom (komunikacyjnym, zawodowym, społecznym) potrafią nawiązywać trwałe relacje z pracodawcą, stają się asertywne, podwyższają własną samoocenę przez co nabierają pewności siebie. Dzięki temu ograniczane zostają zachowania dysfunkcjonalne, które były przeszkodą w prawidłowym funkcjonowaniu w życiu społecznym.

Ewaluowanie jako instrument aktywnej polityki społecznej ma prowadzić do pewnego, bezpośredniego rezultatu, którym jest „ocena" lub „określenie jakości, wartości, rzetelności, wykonalności, bezpieczeństwa, ważności i/lub sprawiedliwości" pewnego przedmiotu (programu). Chodzi m.in. o określenie oceny jakości czy wartości programu lub projektu społeczno-socjalnego, czy ogólniej całej regionalnej polityki społecznej, na której podstawie powstają takie programy i projekty. Ewaluowanie ma nam dać odpowiedź na pytania w rodzaju: jakiej jakości i wartości jest ten program, projekt czy polityka społeczna?[8]

[7] M. Rymsza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce,* w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 29–30.

[8] R. Szarfenberg, *Ewaluacja strategii a polityka społeczna (wersja 1.0,17.03.09),* http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ewalps.pdf, s. 4, 31.05.2011.

Ewaluacja w APS ma bardzo szerokie spektrum zastosowania. Dzięki badaniom ewaluacyjnym można na bieżąco weryfikować skuteczność podejmowanych działań i śledzić przemiany, jakie dzięki nim zachodzą. Do takich obszarów zaliczyć można m.in.:

- skuteczność świadczeń pomocy społecznej (np. ocena skutków pracy z rodziną, środowiskiem, ocena skuteczności zawieranych kontraktów socjalnych);
- jakość i standard świadczonych usług społecznych (np. usług opiekuńczych, specjalistycznych);
- realizacja projektów i programów (np. określanie adekwatności celów programu do potrzeb, ocena realizacji projektów socjalnych i społecznych, w tym projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej);
- zaspokajanie potrzeb społecznych w gminie/powiecie/województwie (np. ocena wdrażania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych);
- system organizacyjny (np. analiza funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej, domu pomocy społecznej, innych placówek pomocy społecznej w celu wprowadzenia zmian organizacyjnych);
- system kształcenia kadr pomocy i integracji społecznej (np. realizowanie potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez pracowników, ewaluacja szkoleń);
- współpraca między instytucjami pomocy i integracji społecznej na poziomie struktur samorządowych oraz międzysektorowych[9].

Ewaluacja może być wykorzystywana w sposób **instrumentalny** – gdy zachodzi konieczność podjęcia konkretnej decyzji lub rozwiązania jakiegoś problemu przez organizację lub profesjonalistów; w sposób **koncepcyjny** – gdy wspomaga proces lepszego zrozumienia procesów zachodzących w samej organizacji w polityce społecznej jako zbiorze działań; w sposób **symboliczny** – gdy instytucje prowadzące bądź zlecające przeprowadzenie ewaluacji szukają przede wszystkim potwierdzenia słuszności podjętych decyzji i kierunków działania, czy to w stosunku do swojej organizacji czy też konkretnej sfery polityki społecznej; wreszcie w sposób **zorientowany na proces** – gdy nacisk jest położony na rozwijanie zdolności danej organizacji do uczenia się[10].

Przykład potencjalnych interesariuszy

Precyzyjnie określone kryteria odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu wysokiej jakości badań ewaluacyjnych. Owe kryteria wyznaczają standardy oceny badań oraz ogniskują odpowiednie pytania ewaluacyjne, dzięki którym możliwe jest zbadanie relacji pomiędzy poszczególnymi elementami danego przedsięwzięcia, a mianowicie: zidentyfikowanymi potrzebami beneficjentów, celami projektu, wkładem – środkami wykorzystanymi do jego realizacji, działaniami prowadzonymi w ramach projektu, produktem, rezultatami projektu oraz jego długookresowymi efektami, czyli oddziaływaniem[11].

Ewaluacja (w ramach szeroko pojmowanej ewaluacji polityki społecznej) może dotyczyć sektora ekonomii (gospodarki) społecznej. Ekonomia społeczna oparta jest na postulacie inkluzji społecznej poprzez zatrudnienie, będąc tym samym ważnym instrumentem APS.

---

[9] *Podstawy ewaluacji…*, dz. cyt., s. 7
[10] K. Ornacka, dz. cyt. s. 30.
[11] Tamże, s. 37.

Bliższa charakterystyka tego sektora nie jest celem niniejszego artykułu. Dla jasności wywodu koniecznym jednak jest przybliżenie podstawowych założeń gospodarki społecznej oraz wskazanie na ogólną charakterystykę tych podmiotów w województwie opolskim[12].

Liczba podmiotów ekonomii społecznej na Opolszczyźnie jest w dalszym ciągu niewielka. W 2010 roku działały tu łącznie 34 podmioty, w tym 24 będące podmiotami niepublicznymi[13]. Podmioty te jako elementy specyficznego sektora nie są jednolitymi tworami, mogą pełnić rozmaite funkcje i usługi[14]. Dla lepszego zobrazowania znaczenia ewaluacji w funkcjonowaniu sektora ekonomii społecznej właściwe wydaje się zawężenie problematyki do jednej z form ekonomii społecznej, a mianowicie do przedsiębiorstwa społecznego.

Jest to specyficznie pojmowane studium przypadku, obejmujące swym zasięgiem nie konkretne przedsiębiorstwo, ale pewną kategorię, charakteryzującą się swoistymi cechami. Analizując podstawowe cechy przedsiębiorstwa społecznego, warto posłużyć się ustaleniami zaproponowanymi przez Jacquesa Defourny. Autor ten podkreśla, że przedsiębiorstwo społeczne można uznać w pewnym sensie za nową formę gospodarki społecznej wykraczającą poza tradycyjne koncepcje sektora non-profit i tradycyjnie pojmowaną ekonomię społeczną. Przyjęty przez sieć EMES (*European Reasearch Network*) zbiór kryteriów identyfikujących przedsiębiorstwo społeczne w Unii Europejskiej akcentuje rolę czynników ekonomicznych i społecznych charakterystycznych dla działalności tego typu[15].

Kryteria ekonomiczne kładą nacisk na fakt ciągłej aktywności w wytwarzaniu towarów i usług przez takie podmioty. Muszą one mieć autonomię oraz organa zarządcze. Ich fundatorzy, organizatorzy ponoszą ryzyko ekonomiczne połączone z ich aktywnością. Ponadto działania tych przedsiębiorstw nie są oparte wyłącznie na wolontariacie, lecz także posiadają pewne minimum etatowych pracowników[16].

Jeżeli chodzi o wymiar społeczny ich działalności, to należy wskazać, że przedsiębiorstwo społeczne posiada ściśle określony cel służący lokalnej społeczności i jej potrzebom, a nie tylko służący założycielom lub członkom przedsiębiorstwa. Zazwyczaj przedsiębiorstwo społeczne jest wspólną inicjatywą, dobrowolnym zrzeszeniem osób. Ma więc oddolny, obywatelski charakter. Proces podejmowania w nim decyzji nie jest związany tylko z własnością kapitałową, przywiązuje się tu większą wagę do demokratyzacji podejmowanych decyzji. Przedsiębiorstwo społeczne może przynosić zyski, ale większość z nich jest reinwestowanych w działalność lub jest wykorzystana na wzrost poziomu wynagrodzeń marginalizowanych grup[17].

[12] Por. C. Miżejewski, M. Ołdak, *Ekonomia społeczna w woj. opolskim. Bilans otwarcia*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, Opole 2010, www.ois.rops-opole.pl, 31.05.2011.

[13] *Aktywna polityka społeczna w woj. opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Raport z badania regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu*, Opole 2010, www.ois.rops-opole.pl, s. 108, 23.01.2011.

[14] Por. K.S. Alter, *Typologia przedsiębiorstwa społecznego*, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów,* FISE, Warszawa 2008, s. 145–197; S. Nałęcz, *Potencjał ekonomiczny i społeczny oraz wybrane funkcje sektora gospodarki społecznej w Polsce*, w: P. Chodura, E. Leś, M. Ołdak (red.), *Obszary gospodarki społecznej. Doświadczenia Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Tu jest praca*, MPiPS, UW, Warszawa 2008; www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433225, 31.05.2011.

[15] J. Defourny, *Od trzeciego sektora do przedsiębiorstwa społecznego*, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne...*, dz. cyt., s. 79–81.

[16] Tamże.

[17] Tamże.

Ewaluacja spółdzielni socjalnych

Przykładem przedsiębiorstw społecznych w polskiej rzeczywistości są spółdzielnie socjalne. Według danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych w województwie opolskim istnieje 12 podmiotów tego typu[18]. Proporcjonalnie do innych województw stawia to województwo opolskie na poziomie najbardziej dynamicznego (w stosunku do liczby ludności) regionu w kraju[19].

Fakt ten sprawia, że istotne wydaje się zastosowanie procedur ewaluacyjnych w badaniu tej sfery aktywnej polityki społecznej w wymiarze regionalnym. Mimo skonkretyzowania typu badanych podmiotów trzeba również pamiętać, że spółdzielnie mogą działać w obrębie różnych branż, co w znacznym stopniu determinuje obszar potencjalnego badania ewaluacyjnego.

Do tej pory nie przeprowadzono szeroko zakrojonych badań ewaluacyjnych opolskich spółdzielni socjalnych. W tym miejscu należy jednak wspomnieć, że w 2010 r. na zlecenie ROPS w Opolu została przeprowadzona ekspertyza *Ekonomia społeczna w woj. opolskim. Bilans otwarcia*. Przytoczone badanie nie miało charakteru ewaluacji, ale stanowi ważny przyczynek do przyszłych badań tego typu w obszarze sektora ekonomii społecznej w województwie opolskim z uwagi na przedstawione rekomendacje oraz wnioski[20].

Traktując ekonomię społeczną jako projekt z konkretnego obszaru polityki społecznej, należy przede wszystkim wyznaczyć cele, jakie zamierza się osiągnąć. Dlatego niezmiernie ważne jest sprawdzenie, czy planowane działania będą odpowiadać założonym celom. Rozpoznanie oczekiwań i przyjęcie konkretnych kryteriów oceny może owocować tym, że ewaluacja konkretnej spółdzielni socjalnej będzie przyjmować następującą formę:[21]

- przed rozpoczęciem działalności warto przeanalizować, w jakim stopniu działalność spółdzielni będzie odpowiadać zapotrzebowaniom lokalnego rynku pracy oraz jaki typ działalności usługowej uzupełni niszę w wybranej branży produkcyjno-usługowej. Taka analiza przed rozpoczęciem działalności pozwoli zwiększyć **trafność** oraz **skuteczność** podjętych działań. W tym momencie warto również zdiagnozować potrzeby samych beneficjentów, na których będą nakierowane cele społeczne spółdzielni socjalnej. Przed jej powstaniem warto sprecyzować np., czy głównym celem jest integracja osób wykluczonych ze środowiska lokalnego czy usamodzielnienie i wdrożenie beneficjentów do pracy. Pozwoli to określić trafność konkretnych działań z punktu widzenia beneficjenta i instytucji realizującej daną interwencję. Badania ewaluacyjne spółdzielni socjalnych we wstępnym etapie ukażą nie tylko potrzeby interesariuszy, ale pomogą zidentyfikować potencjalne zagrożenia i trudności, jakie można spotkać podczas tworzenia spółdzielni socjalnej. Dzięki takiej diagnozie możliwe jest zdobycie dodatkowego czasu na poszukiwanie rozwiązań, które zminimalizują mogące pojawić się negatywne efekty interwencji, jaką jest założenie spółdzielni socjalnej;
- w trakcie funkcjonowania spółdzielni socjalnej należy określić, w jakim stopniu osiągnięto założone cele oraz czy poniesione nakłady są **adekwatne** do otrzymywanych korzyści. W praktyce oznaczać to może m.in. sprawdzenie:

[18] www.ozrss.pl/kopo.htm 2.06.2011.
[19] C. Miżejewski, M. Ołdak, *Ekonomia społeczna…*, dz. cyt. s. 6.
[20] Tamże.
[21] Przytoczona, przykładowa forma odpowiada podziałowi na poszczególne kryteria ewaluacji oraz rodzaje ewaluacji wg czasu jej przeprowadzania (*ex ante, on-going, mid-term, ex post*).

– czy spółdzielnia rzeczywiście zarządzana jest w sposób demokratyczny, angażując w pełni beneficjentów;
– czy przedsięwzięcie generuje zyski;
– czy są one wykorzystywane na realizację celów społecznych.

Są to zatem elementy decydujące o **skuteczności** i **efektywności** podjętych działań. Istotne jest także określenie niezależności podmiotu w stosunku do samorządu terytorialnego i innych instytucji czy organizacji. Na takim etapie ewaluacja podmiotu może pełnić funkcję monitoringu, ukazując wstępne wyniki, dzięki którym można podnieść jakość założonych i realizowanych celów. Możliwe jest również zweryfikowanie, czy funkcje ekonomiczne, które są drogą do celu, nie zaczęły przeważać nad funkcjami społecznymi, które stanowią meritum funkcjonowania spółdzielni socjalnych. Jest to dobry moment na wprowadzenie zmian i weryfikację osiągniętych do tej pory celów, jak również na identyfikacje pojawiających się problemów;

- przyjmuje się, że spółdzielnia socjalna posiada funkcje *jobmachine,* czyli priorytetem spośród celów społecznych jest inkluzja społeczna zmarginalizowanych grup poprzez ich powrót na rynek pracy.[22] Ustalenie ram czasowych w badaniu działalności podmiotu pozwoli stwierdzić, czy funkcjonowanie spółdzielni przyczyniło się do społecznego włączenia beneficjentów, a więc jakie jest **oddziaływanie/wpływ** projektu np. na sytuację na lokalnym rynku pracy. Koniecznym jest także ustalenie, czy inkluzja spełnia pokładane w niej założenia tzn. czy jest funkcjonalna dla beneficjentów oraz przynosi trwałe rezultaty[23]. Na tym etapie badania ewaluacyjne mogą pełnić funkcję oceny **trwałości** działań podjętych w ramach funkcjonowania spółdzielni socjalnych wraz ze zgodnością z założonymi wcześniej planami. Można również zweryfikować, na ile osiągnięto oczekiwane rezultaty, np. ile osób poprzez nabycie odpowiednich kompetencji znalazło trwałe zatrudnienie. Etap ten pomoże określić niepożądane skutki, jakie wyniknęły z podjętej interwencji i pomoże wskazać pożądane kierunki rozwoju, aby wyeliminować w przyszłości wszystkie czynniki zakłócające. Najbardziej pożądaną informacją jest ocena trwałości skutków podjętych działań, dlatego przy zakładaniu celów i rezultatów istotne jest stworzenie łatwych do wychwycenia wskaźników dopasowanych do konkretnej grupy odbiorców i charakteru podejmowanych działań w obrębie funkcjonowania spółdzielczości socjalnej.

Aspekty społeczne i ekonomiczne są tymi obszarami działalności spółdzielni socjalnych, w których można dokonywać oceny na podstawie wcześniej przyjętych kryteriów ewaluacyjnych. Jest to o tyle użyteczne, że badanie ewaluacyjne daje możliwości zastosowania różnorodnych procedur. Są one, można by rzec, nieograniczone i zależą m.in. od przyjętej przez badacza perspektywy, potrzeb podmiotów ewaluowanych i ewaluujących, podstawowych kryteriów i celów badań oraz sposobu ich wykorzystania po zakończeniu realizacji programu[24].

[22] P. Sałustowicz, *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej,* w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna, perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, Ex Libris Pracownika Socjalnego, IRSS, Warszawa 2007, s. 38–39.

[23] Odniesienie kryteriów do typów ewaluacji w kontekście czasu przeprowadzenia badania zostało zastosowane na podstawie materiałów ze szkolenia dla pracowników Obserwatoriów Integracji Społecznej, *Ewaluacja jako zaproszenie do rozwoju*, zorganizowanego przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

[24] K. Ornacka, dz. cyt. s. 27.

Warto pamiętać, że nie jest możliwe stosowanie wszystkich kryteriów ewaluacji w trakcie jednego badania. Zasada jest tu taka, że im bardziej kompleksowo i całościowo chcemy podejść do tego procesu, tym więcej kryteriów powinniśmy uwzględnić[25]. Inaczej sytuacja wygląda ze wskaźnikami, które określają poszczególne kryteria. Zazwyczaj nie jest problemem stworzenie wskaźników opisujących rezultaty twarde. Są one kwantyfikowalne – można je zmierzyć bezpośrednio (np. liczba utworzonych spółdzielni, liczba osób, która podjęła zatrudnienie). Trudności może stwarzać określenie obiektywnych wskaźników przy osiąganiu rezultatów miękkich, które bardzo często spotyka się przy projektach skierowanych do ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym. Są one podstawą, dzięki której utrwalają się rezultaty twarde.

Jednym z podstawowych celów społecznych realizowanych przez spółdzielnię socjalną w kontekście aktywnej polityki społecznej jest aktywizacja jej członków i pomoc w powrocie na tzw. pierwotny rynek pracy. Dlatego działalność takiego podmiotu jest osadzona w określonych ramach czasowych. W takim przypadku najłatwiej zaobserwować znaczenie ewaluacji w rozwoju przedsiębiorstwa społecznego. Łatwiej także precyzyjnie określić wskaźniki wkładu, produktu, rezultatu oraz wpływu (biorąc oczywiście pod uwagę czynniki ekonomiczne i społeczne działalności podmiotu) w odniesieniu do stanu bazowego oraz pożądanego stanu docelowego. W przypadku doprecyzowania badanych wskaźników pożądane jest zastosowanie kryteriów *SMART*, mówiących o tym, że wskaźniki powinny być:

- ***S**pecific* – konkretne, jasno określone, specyficzne;
- ***M**easurable* – mierzalne;
- ***A**chievable* – osiągalne;
- ***R**elated/relevant* – powiązane z celem projektu, odpowiednie;
- ***T**ime-bound* – mające termin osiągnięcia[26].

Jest to postulat bardzo pożądany, który w przypadku badania spółdzielczości socjalnej (oraz wszelkich działań w obrębie aktywnej polityki społecznej) może przynosić wymierne korzyści, ale również powodować specyficzne trudności. Wynika to przede wszystkim z tego, że zwalczając skutki ubóstwa i wykluczenia społecznego, którymi potencjalnie mogą być dotknięci pracownicy spółdzielni socjalnych, niezwykle ważne są „miękkie" rezultaty aktywizacyjne, a te – jak zostało zasygnalizowane wcześniej, z zasady są trudno mierzalne i mało precyzyjne definicyjnie i znaczeniowo.

Przyspieszenie procesów zmiany społecznej i rozwoju w dziedzinach, w których sens tego procesu określony jest przez doświadczenie społeczne (taką dziedziną bez wątpienia jest spółdzielczość socjalna), powoduje, że niezbędny staje się stały mechanizm i wypracowana strategia rozpoznawania rzeczywistych oczekiwań, jak również kryteriów rozwoju[27].

Taka diagnoza w odniesieniu do wpływu, jaki wywiera na kształt aktywnej polityki społecznej opiera się także o przyjęte przez Unię Europejską cele. Według przewodnika Komisji Europejskiej – *EVALSED*: ewaluacja zawsze oferuje szersze cele, które tworzą podstawowy

---

[25] *Podstawy ewaluacji…*, dz. cyt., s. 14.

[26] Na podstawie materiałów ze szkolenia dla pracowników Obserwatoriów Integracji Społecznej *Ewaluacja jako zaproszenie do rozwoju* zorganizowanego przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

[27] K. Ornacka, dz. cyt., s. 23.

wkład w dziedzinę polityki publicznej i jej programów. Najbardziej rozpoznawanymi spośród tych celów są:

Planowanie/efektywność – zapewnienie, że istnieje uzasadnienie dla konkretnej polityki lub działania, gdyż zasoby są efektywnie wykorzystywane;

Odpowiedzialność – wykazanie, w jakim stopniu program osiągnął swoje cele oraz w jakim stopniu wykorzystuje swoje zasoby, a także jakie są jego skutki;

Zastosowanie – poprawa działania programu w kontekście jego efektywności, jak dane działania zostały dostarczone i zarządzane;

Wzmocnienie instytucjonalne – poprawa zdolności rozwoju wewnątrz programu uczestników oraz sieci instytucji[28].

Tak zrealizowane badania ewaluacyjne w obrębie działań z zakresu polityki społecznej dostarczają wszelkich niezbędnych środków, metod i kryteriów, które mają zastosowanie w weryfikacji racjonalności działań publicznych, pełnią przez to podobną funkcję co mechanizmy rynkowe w sektorze prywatnym[29].

Podsumowanie

W krajach zachodnich procedury ewaluacyjne są stosowane od wielu lat. Świadczy to o ogromnym wpływie tego typu badań na kierunek rozwoju polityki społecznej oraz na jakość usług realizowanych przez instytucje pomocy i integracji społecznej.

Jak wskazuje Ryszard Szarfenberg „Wiedza z zakresu ewaluacji programów i projektów realizowanych w sferze polityki społecznej powinna służyć przede wszystkim do tego, aby ich projektanci oraz wykonawcy mogli je prawidłowo modyfikować podczas ich trwania, tak ażeby maksymalnie dostosować je do potrzeb beneficjentów ostatecznych, konkretnych projektów. W konsekwencji pozwoli to tworzyć w przyszłości projekty o lepszej jakości i maksymalizować ich efektywność. Ewaluacja w polityce społecznej powinna przyczyniać się do takich jej zmian, które sprawią, że jej poszczególne części, jak i ona, jako całość, zajmą wyższe miejsca w rankingach ewaluacyjnych, tzn. zostaną lepiej ocenione"[30].

Ewaluacja w bardzo przejrzysty sposób pozwala na refleksję odnośnie podejmowanych do tej pory działań, przyczyniając się do podnoszenia jakości przez samych projektodawców, którzy muszą zmaksymalizować efekty, a tym samym przyczynić się do dobra klienta korzystającego z usług spółdzielni socjalnych.

Wiedza i informacje zdobyte dzięki badaniom ewaluacyjnym mają niezwykle pragmatyczny charakter. Nie tylko pomagają zrozumieć rzeczywistość społeczną w jakiej żyjemy, ale poprzez przyjęte kryteria i problemową analizę procesów i przyczyn je warunkujących, pozwalają podejmować określone decyzje praktyczne. Tym samym poprzez nastawienie na cele i działania, ewaluacja staje się integralnym elementem zarządzania. Wprowadzenie badań ewaluacyjnych jako instrumentu APS sprawia, że staje się ona „instytucją uczącą się"[31]. Instytucją otwartą na nowe wyzwania, zdolną do zwiększenia swojej sprawności

[28] *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development,* Komisja Europejska, Bruksela 2000; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm 29.05.2011.
[29] K. Ornacka, dz. cyt., s. 28.
[30] R. Szarfenberg, *Ewaluacja strategii...,* dz. cyt., s. 5.
[31] K. Ornacka, dz. cyt., s. 22.

i stopnia uporządkowania. Takie przemiany są pożądane, wynikają bowiem z potrzeby rozwoju i postępu, a nie reorganizacji w wyniku zmiany przepisów lub narzuconych odgórnie kontroli.

W tym kontekście badania ewaluacyjne nie tylko służą do poznania rzeczywistości społecznej, ale jej pragmatycznej przemiany, weryfikując na bieżąco pojawiające się potrzeby i przeszkody. Wnioski wyciągane z ewaluacji formułowane w postaci rekomendacji, mogą być wykorzystywane w działaniach bieżących oraz działaniach planowanych. Powinna ona zostać, zinstytucjonalizowaną formą zarządzania w obszarze pomocy i integracji społecznej, ponieważ jej znaczącą rolą jest podnoszenie skuteczności i jakości usług oferowanych w działaniach mających za cel aktywizację i inkluzję społeczną.

Bibliografia:

Aktywna polityka społeczna w woj. opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, Raport z badania regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu, Opole 2010, www.ois.rops-opole.pl, 23.01.2011.

Chodura P., Leś E., Ołdak M. (red.), *Obszary gospodarki społecznej. Doświadczenia Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Tu jest praca*, MPiPS, UW, Warszawa 2008.

Ekiert K., *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania,* Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, sierpień 2004, http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf, 31.05.2011.

EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm, 29.05.2011.

Ewaluacja – kwestie ogólne, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005, http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja-kwestie_ogolne.pdf, 31.05.2011.

Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

Kaźmierczak T., Rymsza M., *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa 2003.

Podstawy ewaluacji dla pomocy społecznej. Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, ROPS w Krakowie, Kraków 2010.

Miżejewski C., Ołdak M., *Ekonomia społeczna w woj. opolskim. Bilans otwarcia*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, Opole 2010, www.ois.rops-opole.pl, 31.05.2011.

Sałustowicz P., *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej,* w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna, perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, Ex Libris Pracownika Socjalnego, IRSS, Warszawa 2007.

Staręga-Piasek J., Hryniewiecka A. (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, IRSS, Warszawa 2008.

Szarfenberg R., *Ewaluacja strategii a polityka społeczna, (wersja 1.0,17.03.09),* http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ewalps.pdf, 31.05.2011.

Szczepański J., *Konsumpcja a rozwój człowieka,* PWE, Warszawa 1981.

Wygnański J.J. (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów,* FISE, Warszawa 2008.

Bogdan Tomaszek

Rola badań ewaluacyjnych w rozwoju przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu

Wstęp, czyli istotne cechy współczesnego przedsiębiorstwa

Współczesne przedsiębiorstwo to system składający się nie tylko ze środków produkcji, infrastruktury, powiązań wewnętrznych i zależności pomiędzy klientami i dostawcami, to także coraz większe związki z otoczeniem zewnętrznym. Istotne związki dla funkcjonowania przedsiębiorstwa zawierają:

- powiązania gospodarcze obejmujące na przykład: pozyskiwanie środków finansowych na działalność bieżącą i rozwojową, współpracę z firmami będącymi konkurencją i/lub tworzącymi różne sieci powiązań kooperacyjnych oraz współpraca z instytucjami naukowymi w zakresie pozyskiwania nowych rozwiązań w produkcji i usługach;
- powiązania społeczne wynikające z zatrudniania pracowników tworzących lokalne społeczności oraz wynikające z rozwoju zjawiska nazywanego społeczną odpowiedzialnością biznesu. Powiązania tego typu są dość istotne, ponieważ reprezentantami społeczności lokalnych są władze samorządowe, które mogą odgrywać znaczącą rolę w funkcjonowaniu przedsiębiorstw na danym obszarze chociażby przez tworzenie dogodnych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw;
- powiązania ze środowiskiem naturalnym wynikające z korzystania z jego zasobów, odprowadzania odpadów i zanieczyszczeń, różnej działalności pozwalającej zachować lub poprawić jego stan dla przyszłych pokoleń.

W ujęciu systemowym przedsiębiorstwo jako pewna całość stanowi fragment innego systemu. Fragment, który nie jest częścią dużego tortu, lecz np. odfiltrowanym elementem złożonej struktury. Dotyczy to na przykład umiejętnego korzystania w rozwoju przedsiębiorstwa z trzech wymienionych typów powiązań z otoczeniem zewnętrznym. W praktyce wspomniana umiejętność ściśle wiąże się z zasadami zrównoważonego rozwoju intensywnie wspieranymi organizacyjnie i finansowo przez Unię Europejską[1].

Innym ważnym czynnikiem dotyczącym funkcjonowania współczesnego przedsiębiorstwa na rynku globalnym zapewniającym osiąganie wymiernych korzyści materialnych i utrzymanie marki (budowa goodwill firmy) jest jego konkurencyjność, w ujęciu dynamicznym

[1] J. Szlachta, J. Zaleski, *Cele polityczne, wyzwania i priorytety UE w perspektywie 2013–2020 rozwoju w ramach wspólnych polityk*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, www.mrr.gov.pl/ekspertyzy, 31.05.2011.

uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej. Podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstwa to nie tylko więcej i taniej, lecz z pewnością posiadana fachowa wiedza i doświadczenie praktyczne, zdolność do uczenia się, innowacyjność oraz przedsiębiorczość pojedynczego pracownika, kierownictwa i całej załogi jako pewnej społeczności tworzącej środowisko kulturowe, gospodarcze i polityczne – społeczności otwartej na zmiany. Dotyczy to stosowanych metod produkcji, pewnych przyzwyczajeń i stosowanych rozwiązań w czasach, gdy szybko zmieniają się gusty i potrzeby klientów, a liczba nowych wynalazków trafiających do praktyki przemysłowej u konkurencji wzrasta w szybkim tempie. Wymienione cechy i problemy z różnym nasileniem dotyczą wszystkich przedsiębiorstw dużych i małych. W przypadku dużych przedsiębiorstw dodatkowo dochodzą problemy z komunikacją wewnętrzną, wspólnego postrzegania kierunków rozwoju zakładu, podziału korzyści wynikających z efektów wspólnej pracy. W firmie kilkuosobowej trudniej jest sprostać wymogom formalnym związanym z opracowaniem i wdrażaniem dokumentów i procedur, ogólnie czynnościom nie związanych bezpośrednio z wykonywaną działalnością merytoryczną, gospodarczą lub zarobkową. W związku z tymi problemami w krajach rozwiniętych od wielu lat powstają i skutecznie funkcjonują specjalistyczne instytucje otoczenia biznesu (IOB) zawodowo zajmujące się wspomaganiem przedsiębiorców w zakresie różnych usług.

Prowadzenie działalności gospodarczej w coraz większym stopniu wiąże się z potrzebą korzystania z różnorodnych usług informacyjnych, doradczych, finansowych. Przedsiębiorcy napotykają także na liczne bariery wynikające ze skomplikowanych uregulowań prawnych, czy sformalizowanych struktur urzędów. Przełamaniu tych barier i poprawie współpracy z przedsiębiorcami oraz potencjalnymi inwestorami służą instytucje otoczenia biznesu. Instytucje otoczenia biznesu to podmioty posiadające bazę materialną, techniczną, zasoby ludzkie i kompetencje niezbędne do świadczenia usług na rzecz sektora MSP. Do zadań instytucji otoczenia biznesu można zaliczyć: wspieranie przedsiębiorczości, ułatwianie rozpoczynania działalności gospodarczej, pomoc nowo tworzonym przedsiębiorcom.

Priorytetowe przedsięwzięcia podejmowane przez IOB to podnoszenie jakości zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach poprzez szkolenia i doradztwo, wsparcie powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw w tym rozwój współpracy z samorządami lokalnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego[2] oraz tworzenie sieci współpracy (m.in. klastry) i animacji środowiska innowacyjnego przedsiębiorstw, a także zapewnienie zewnętrznych źródeł finansowania[3].

Zgodnie z definicją Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) instytucjami otoczenia biznesu są podmioty nie działające dla zysku, które oferują przedsiębiorcom pomoc związaną z tworzeniem, prowadzeniem i rozwojem przedsiębiorstwa. Zaliczamy do nich np.:

- stowarzyszenia przedsiębiorców,
- izby gospodarcze,
- samorządy przedsiębiorców,
- centra wspierania przedsiębiorczości,
- centra i ośrodki transferu technologii,
- instytucje sfery badawczo-rozwojowej,
- parki naukowo-technologiczne i przemysłowe.

[2] J. Szlachta, J. Zaleski, *Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem partnerstwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, www.mrr.gov.pl/ekspertyzy, 31.05.2011.

[3] *Instytucje Otoczenia Biznesu i Jednostki Naukowo-Badawcze w Małopolsce*, Wydawnictwo Samorządu Województwa Małopolskiego, Kraków, listopad 2008.

IOB to również ośrodki zapewniające początkującym przedsiębiorcom z sektora MSP pomoc w uruchomieniu i prowadzeniu firmy oferującej produkt lub usługę, która powstała w wyniku zastosowania nowej technologii (inkubatory przedsiębiorczości). Do IOB zaliczamy też poszczególne instytucje udzielające wsparcia finansowego na działalność. W województwie opolskim funkcjonuje około 20 instytucji otoczenia biznesu[4].

Czynności związane ze sprawdzaniem i oceną działalności przedsiębiorstwa

Przedsiębiorstwo to złożony system, którym należy zarządzać w celu osiągnięcia wyznaczonych celów operacyjnych (bliskich w czasie) i strategicznych (odległych). Elementami sprawnego zarządzania zgodnie z różnymi definicjami tego pojęcia zawsze są: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Każde z wymienionych zagadnień samo w sobie stanowi odrębną dziedzinę wiedzy i działalności przedsiębiorstwa, a połączone z działaniami pokrewnymi sprawiają, że organizacja posiada pewien dynamizm w zakresie pokonywania problemów bieżących i rozwojowych. Zarządzanie na co dzień to najczęściej czynności dotyczące wykonywania różnych ocen i sprawdzania osiąganych efektów w porównaniu z założonymi celami oraz podejmowanie różnych decyzji bieżących i koniecznych dla wprowadzenia działań korygujących będących efektem ocen i kontroli funkcjonowania przedsiębiorstwa niezależnie od jego wielkości. Zbiór prostych czynności oraz skomplikowanych działań służących sprawdzaniu i ocenie różnych elementów funkcjonowania przedsiębiorstwa ulega rozwojowi i ciągłym zmianom[5]. Pojęcia „sprawdzanie' i „ocena" są intuicyjnie i znaczeniowo w prosty i praktyczny sposób rozróżnialne i zrozumiale. Sprawdzanie to porównywanie rzeczy materialnej z jakimś wzorcem, szablonem, recepturą, składem itp. Można również porównywać rzeczy niematerialne dotyczące sposobu postępowania zgodnie z określoną procedurą, przyjętym algorytmem, obowiązującymi przepisami. W obu przypadkach coś spełnia wymagany warunek , wzorzec (1) lub nie (0). W produkcji wyrobów i w usługach metoda zero jedynkowa jest podstawą tzw. sprzężeń zwrotnych i działań korygujących polegających na wyeliminowaniu braków, poprawie sprawności działania. Natomiast pojęcie „ocena" wiąże się z subiektywnym opisem efektów porównania stopnia zgodności ocenianego wyrobu, towaru, usługi z wzorcem i wydaniem opinii w postaci liczbowej, procentowej, słownej lub opisowej. Oceny przyjmują wartości odpowiednio np. od 1 do 6; od 0% do 100%; negatywna, średnia, pozytywna, zła, dobra, bardzo dobra itp. To samo dotyczy rzeczy niematerialnych. Oba wymienione pojęcia w różnym stopniu tworzą podstawę bardziej rozbudowanych systemów funkcjonujących w wielu przedsiębiorstwach, dotyczy to kontroli, monitoringu, audytu czy ewaluacji.

Rodzaj i zakres kontroli, monitoringu, audytu lub ewaluacji zależy od tego, dla kogo lub jakiej instytucji jest wykonywana oraz dla jakich potrzeb[6]. W przypadku osób i instytucji mogą to być właściciele firmy, kierownictwo, klienci, odbiorcy wyrobów i usług, organy podatkowe, instytucje bankowe, urzędy dozorowe (np. Urząd Dozoru Technicznego) i pomiarowe (np.

[4] Informacja na stronie Parku: www.opnt.pl, 31.05.2011.

[5] B. Ledzion, *Teoria i praktyka zastosowania metod pozyskiwania danych z systemów monitoringu dla ewaluacji – sposoby weryfikacji i kontroli rzetelności i jakości danych monitoringowych*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

[6] K. Sarnecki, R. Noworolski, *Wstępna ewaluacja bieżącej sytuacji firmy*, Warsztaty Menedżerskie zorganizowane w Regionalnej Izbie Gospodarczej w Katowicach, Katowice 28.04.2009.

Główny Urząd Miar), instytucje udzielające pomocy finansowej przedsiębiorstwu oraz partnerzy biznesowi i inni.

Potrzeby uzasadniające uruchomienie czynności sprawdzających i oceniających w naturalny sposób mogą dotyczyć:

– Bieżącego zarządzania składowymi przedsiębiorstwa, to jest:

- zasobami ludzkimi (kierowanie ludźmi, zarządzanie czasem, wiedzą, konfliktami, stresem, emocjami, problemami);
- aktywami i pasywami (zarządzanie finansowe, ryzykiem, środkami trwałymi, nieruchomościami, wartością firmy);
- kapitałem niematerialnym (zarządzanie jakością, związkami z klientem, relacjami z otoczeniem społeczno-gospodarczym);
- środowiskiem naturalnym (ochrona zasobów naturalnych, ograniczenia emisji i hałasu),
  - Analizy realizacji strategii przedsiębiorstwa oraz budowy planów rozwojowych,
  - Analizy i oceny realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomocowych zewnętrznych.

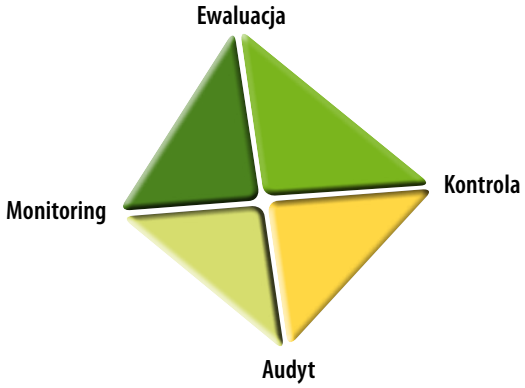
W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele informacji dotyczących definicji i zakresu znaczenia pojęć kontrola, monitoring, audyt oraz ewaluacja[7]. Dla przedsiębiorcy, osoby zarządzającej firmą lub szeregowego pracownika istotne jest praktyczne znaczenie tych pojęć oraz związków między nimi[8]. Na rysunku 1. przedstawiono w formie czworościanu układ systemów oceny, z jakimi może mieć do czynienia przedsiębiorstwo. Podstawę czworościanu opisują kontrola, audyt oraz monitoring. Wierzchołek czworościanu to ewaluacja, która zawiera w sobie elementy pozostałych. Czy taka sytuacja występuje w praktyce, można się przekonać, analizując sens i znaczenie poszczególnych elementów i powiązań, tak jak pokazuje to układ opisujący poszczególne ściany czworościanu.

Kontrola w przedsiębiorstwie zawiera w sobie działania sprawdzające oraz ocenę realizacji przyjętych celów operacyjnych oraz uzyskiwanych wskaźników dotyczących produkcji, finansów, efektywności wykorzystania majątku dla potrzeb wewnętrznych lub organów kontroli zewnętrznej. Ocena dotyczy uzyskanego stopnia zgodności realizowanych zadań z przyjętymi założeniami. Wynikiem kontroli jest najczęściej raport zawierający oprócz spraw formalnych dotyczących zakresu i celów kontroli wnioski i zalecenia do wykonania. W przypadku kontroli zewnętrznej jest ona bardziej formalna pod kątem zgodności działania firmy z obowiązującymi przepisami. Wnioski pokontrolne mogą posiadać cechy bezwarunkowej wykonalności. Kontrolę można porównać do systemu sterowania, w którym w ustalonych warunkach zapalają się czerwone lub żółte kontrolki zmuszające obsługę systemu do podjęcia koniecznych działań. Według autorów podręcznika z zakresu kierowania[9] „kontrola jest kluczem do osiągnięcia efektywności organizacji" oraz „kombinacja dobrze zaplanowanych celów, silnej organizacji, umiejętnego kierowania i motywowania ma niewielkie szanse powodzenia, jeśli nie ma dostatecznego systemu kontroli".

Monitoring jest procesem złożonym, polega na systematycznym zbieraniu i analizowaniu ilościowych i jakościowych informacji na temat przedsiębiorstwa w ustalonym zakresie dla potrzeb tworzonych zbiorów. Zakres zbierania informacji może obejmować wskaźniki

[7] J. Szlachta, *Polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji*, II Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2006.
[8] *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.
[9] J. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 457.

Rysunek 1. Czworościan systemów oceny w przedsiębiorstwie



Źródło: Opracowanie własne.

ilościowe opisujące sytuację wewnętrzną i zewnętrzną przedsiębiorstwa, wskaźniki jakościowe opisujące tendencje pewnych zjawisk występujących w trakcie realizacji strategii lub celów operacyjnych. Uzyskane zbiory danych stanowią podstawę do wydania ocen i podejmowania decyzji odnośnie bieżących działań naprawczych i korygujących. Monitoring pozwala na obserwację kształtowania się aktualnych postępów w realizacji wyznaczonych celów firmy i jest działaniem ciągłym w przeciwieństwie do kontroli, która jest działaniem jednorazowym – ex post. Ponadto monitoring pozwala ocenić przedsiębiorstwo w dłuższej perspektywie, natomiast kontrola to ocena w danym konkretnym momencie wyznaczonym przez datę przeprowadzenia kontroli.

Audyt jest okresowym sprawdzeniem zgodności wykorzystywania zasobów z obowiązującymi przepisami prawnymi, procedurami, terminami oraz określonymi standardami. Celem audytu jest zapobieganie niegospodarności i nieprawidłowości w działaniu przedsiębiorstwa. Audyt ocenia także procedury kontrolne celem stwierdzenia, czy przedmiot audytu także w przyszłości będzie odpowiadał uzgodnionym do stosowania wymaganiom. Oprócz oceny wskazuje także zalecenia zmian w procedurach, w tym sprawdzających, oraz w politykach. Audyt w przeciwieństwie do kontroli nie zawiera kategorycznych stwierdzeń, zawiera opinie i propozycje działań. Audyt to ocena teraz – mid term i w przeszłości – ex post. W przedsiębiorstwie audyt kojarzony jest z jednej strony z audytami ekologicznym, energetycznym, technologicznym, finansowym, informatycznym, marketingowym, oprogramowania, środowiskowym, wiedzy itp., z drugiej strony – dość jednoznacznie z funkcjonowaniem systemu zarządzania jakością w zakresie zgodności z normami ISO w produkcji i projektowaniu, zarządzaniu środowiskiem oraz bezpieczeństwie i higienie pracy. System składa się z Polityki Jakości, procedur i instrukcji opisujących przyjęte do powszechnego stosowania i ciągłego ulepszania. System zarządzania jakością skierowany jest pod potrzeby klientów i odbiorców przedsiębiorstwa.

Ewaluacja jest procesem opartym o badania i porównania postępów w realizacji programu rozwoju oraz celów przyjętych polityk (np. jakości, bezpieczeństwa informacji, społecznej odpowiedzialności biznesu) bądź też wybranego projektu wdrażanego w przedsiębiorstwie. Ewaluację prowadzi się na podstawie odpowiednio dobranej metodologii do obszaru badania przedsiębiorstwa lub organizacji. W tym wypadku istotnego znaczenia nabiera rodzaj badanego podmiotu. Zakład produkujący wyroby seryjne znacznie różni się od

zakładu usługowego czy instytucji otoczenia biznesu, mimo że wskaźniki finansowe mogą być podobne, to rodzaje produktów, odbiorców, rynek, na którym firmy działają jest różny. Dlatego i narzędzia użyte do badań powinny być różne.

Wyróżniki ewaluacji[10]:

Główne funkcje ewaluacji:

- Ewaluacja nakierowana na rozwój – zapewnienie postępu, stymulowanie usprawnień i rozwoju organizacyjnego,
- Ewaluacja wynikowa – jej celem jest selekcja lub sprawozdawczość, rozliczenie i egzekwowanie odpowiedzialności,
- Ewaluacja społeczno-polityczna – kształtowanie motywacji i uzyskanie poparcia politycznego. Jej funkcją jest kształtowanie świadomości i motywowanie do pewnych zachowań,
- Ewaluacja administracyjna – jej celem jest zbieranie danych na rzecz ośrodków decyzyjnych.

Ewaluacja jako narzędzie badania wartości realizowanego przedsięwzięcia wykorzystujące kryteria:

- skuteczności,
- efektywności,
- użyteczności,
- trafności,
- trwałości.

Rysunek 2. Przykładowy diagram obszarów ewaluacji organizacji

Źródło: W oparciu o bardzo obrazowy schemat K. Sarneckiego i R. Noworolskiego, materiały z Warsztatów Menedżerskich zorganizowanych w Regionalnej Izbie Gospodarczej w Katowicach, Katowice 28.04.2009, www.sarneckinoworolski.pl, 31.05.2011.

[10] E. Gałka, *Badania Ewaluacyjne*, dwumiesięcznik „Fundusze Europejskie", Poznań (2)/2008; *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

Rodzaje ewaluacji ze względu na czas jej zastosowania:

- ex ante – przed realizacją programu, projektu,
- mid term lub on-going – ewaluacja bieżąca, podczas realizacji projektu,
- ex post – po zakończeniu projektu, programu.

Modele ewaluacji

Wyróżnia się cztery generacje ewaluacji. Ewaluacja IV generacji, obecnie wdrażana i rozwijana – jest to model uspołeczniony, integrujący wszystkich aktorów ewaluacji, tj. zamawiających ewaluację, ewaluowanych, ewaluatora oraz wszystkich innych zainteresowanych. Jest ona wkomponowana w realia przedsiębiorstwa, organizacji. W ramach tego typu ewaluacji wykorzystuje się dialog, negocjacje, spotkania robocze, dyskusje, a samo działanie jest procesem, w którym kładzie się nacisk na komunikację wszystkich uczestników ewaluacji opartej o zasady demokracji i profesjonalizmu. Uspołecznienie procesu ewaluacji ma na celu przybliżenie jej do pracownika tak, aby czuł się podmiotem a nie przedmiotem w całym procesie, który oprócz celów mierzalnych powinien dodatkowo edukować, rozwijać autorefleksję, wywołać zainteresowanie efektami ewaluacji, redukować obawy i ryzyko związane z procedurami ewaluacyjnymi i udostępnianiem danych. Powyższe cechy, mimo że korzystają z podobnych źródeł informacji – w pewnym zakresie wyniki procesu spełniają podobną rolę, jak kontrola, audyt czy monitoring – to jednak to inne podejście odróżnia ewaluację od pozostałych metod oceny i sprawdzania funkcjonowania organizacji czy przedsiębiorstwa produkcyjnego. W małej jednostce jest to mało odczuwalne natomiast w jednostkach zatrudniających wiele osób procesy społeczne odgrywają znaczącą rolę.

Zgodnie z tym co napisano wcześniej współczesne przedsiębiorstwo zarówno to duże, jak i to małe to skomplikowany system różnych powiązań kapitałów ludzkiego, społecznego, gospodarczego oraz naturalnego związanego ze środowiskiem. Ocena jego funkcjonowania to skomplikowany proces. Kontrola, kontroling, monitoring czy audyt są to metody przyczynkowe i nie obejmują całości zagadnień i ich wzajemnego wpływu na poszczególne elementy przedsiębiorstwa, a szczególnie dotyczy to sfery ludzkiej, która leży poza zasięgiem tych narzędzi. Ewaluacja, zwłaszcza ewaluacja IV generacji jako metoda oceny i sprawdzania przedsiębiorstwa podchodzi do zagadnienia całościowo (holistycznie). W diagramie (rysunek 2) przedstawiono przykład badania przedsiębiorstwa, wykorzystując narzędzia związane z ewaluacją.

Podejście całościowe w tej metodzie moim zdaniem tym się różni od podejścia kompleksowego, że w podejściu kompleksowym całość zagadnienia dzieli się na poszczególne elementy i poddaje ocenie, sprawdzeniu. W podejściu holistycznym dany fragment rzeczywistości musi być oceniany jako element większej całości i badając ten element badamy inne fragmenty. W fizyce jest to znane zjawisko wpływu przyrządu na obiekt badany, szczególnie dotyczy to mikroświata. Takie podejście jest szczególnie istotne przy formułowaniu planów rozwojowych firmy z wykorzystaniem metod diagnozy i oceny opartych o badania ewaluacyjne[11].

Podsumowanie

- Systemy sprawdzania i oceny funkcjonowania przedsiębiorstwa ulegają ciągłemu rozwojowi, dotyczy to zarówno kontroli, monitoringu, audytu i ewaluacji. Mimo tego, że

[11] K. Opolski, P. Modzelewski, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

ewaluacja jest metodą wszechstronną i całościową, to w przedsiębiorstwie mamy często do czynienia z pozostałymi wymienionymi metodami. Ewaluacja jako najbardziej uniwersalna metoda w praktyczny sposób może być wykorzystana do optymalizacji bieżącej działalności przedsiębiorstwa jak i instytucji otoczenia biznesu. Przedsiębiorstwo i IOB działają w podobny sposób, chociaż ich cele związane z produktem i rynkiem są różne. Przedsiębiorstwa ukierunkowane na nowoczesny rozwój oparty o transfer wiedzy i instytucje otoczenia biznesu na równi uczestniczą w budowie regionalnego systemu innowacyjnego jako dawcy i odbiorcy nowych pomysłów i rozwiązań[12].

- Ewaluacja wykorzystuje w pewnych fragmentach narzędzia i metody pozostałych metod. Rozwój kolejnych generacji procesu ewaluacji również wpływa na zmiany innych metod oceny przedsiębiorstwa. Zagadnienie to ma istotne znaczenie w przypadku budowy strategii firmy z wykorzystaniem wniosków wypływających z badań wykorzystujących metody oceny i kontroli. Dobre poznanie aktualnego stanu przedsiębiorstwa, jego różnych powiązań z otoczeniem oraz możliwych wniosków formułowanych właśnie z zastosowanych metod oceny stanowią bezcenną wiedzę dla formułowania celów strategicznych i planów rozwojowych przedsiębiorstwa.
- Każde oceniane przedsiębiorstwo wymaga odrębnego podejścia pod kątem stosowanej metody oraz osób, które dany proces w badanym przedsiębiorstwie realizują. Proces ewaluacji jest bardzo wrażliwy na te czynniki.

Bibliografia

Ewaluacja – kwestie ogólne, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2005.

Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka, Praca zbiorowa, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

Gałka E., *Badania ewaluacyjne*, dwumiesięcznik „Fundusze europejskie", Poznań, 2/2008.

Instytucje Otoczenia Biznesu i Jednostki Naukowo-Badawcze w Małopolsce, Wydawnictwo Samorządu Województwa Małopolskiego, Kraków, listopad 2008.

Ledzion B., *Teoria i praktyka zastosowania metod pozyskiwania danych z systemów monitoringu dla ewaluacji – sposoby weryfikacji i kontroli rzetelności i jakości danych monitoringowych*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

Opolski K., Modzelewski P., *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Rogut A., Klepka M., Gradak A., Piasecki B., *Ewaluacja interwencji publicznej służącej podnoszeniu efektywności Regionalnych Systemów Innowacji, Praktyczny przewodnik dla zamawiających badania ewaluacyjne*, EEDRI, Łódź/Warszawa 2008.

Sarnecki K., Noworolski R., *Wstępna ewaluacja bieżącej sytuacji firmy*, Warsztaty menedżerskie zorganizowane w Regionalnej Izbie Gospodarczej w Katowicach, Katowice 2009.

Stoner J., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.

Szlachta J., *Polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji*, II Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2006.

Szlachta J., Zaleski J., *Cele polityczne, wyzwania i priorytety UE w perspektywie 2013–2020 rozwoju w ramach wspólnych polityk*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Szlachta J., Zaleski J., *Model instytucjonalny dla prowadzenia polityki regionalnej z uwzględnieniem partnerstwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

[12] A. Rogut, M. Klepka, A. Gradak, B. Piasecki, *Ewaluacja interwencji publicznej służącej podnoszeniu efektywności Regionalnych Systemów Innowacji, Praktyczny przewodnik dla zamawiających badania ewaluacyjne*, EEDRI, Łódź – Warszawa 2008.

Przemysław Burtny

Rola badań ewaluacyjnych w aktualizacji Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego

Wstęp

W 1991 roku z inicjatywy Komisji Europejskiej DG XVI Regional Policy[1] zainicjowana została idea projektów pilotażowych skierowanych na rozwój Regionalnych strategii w zakresie polityki badań, technologii i rozwoju – nazwanych w konsekwencji Regional Technology Plan – RTP (Regionalny Plan Technologiczny). Inicjatywa ta skierowana była do regionów zaklasyfikowanych do celu 1 i 2 Funduszy Strukturalnych, a finansowanie działań regulował Artykuł 10 rozporządzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Kolejnym krokiem było rozpoczęcie w 1996 roku realizacji nowych inicjatyw – projektów RITTS (Regional Innovation and Technology Transfer Strategies – Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii) w 66 regionach Unii Europejskiej. Ich celem było opracowanie Regionalnych Strategii Innowacji, które miały definiować, w oparciu o analizę sytuacji w regionie, konkretne zadania i programy wspomagające innowacyjność gospodarki w regionach. Celem Regionalnych Strategii Innowacji miało być wspomaganie władz regionalnych we wdrożeniu efektywnego systemu wspomagania innowacyjności w regionie. Strategie miały identyfikować kierunki polityki innowacyjnej i sposoby optymalizacji regionalnej infrastruktury wspomagającej innowacyjność, zwłaszcza w odniesieniu do jej zgodności z potrzebami małych i średnich przedsiębiorstw.

Metodologia opracowywania RSI została określona przez Komisję Europejską w opracowanym w roku 1999 *Przewodniku do Regionalnych Strategii Innowacji*. Zgodnie z jego zapisami proces budowania strategii składał się z trzech komplementarnych etapów, w ramach których zdefiniowano z kolei szereg działań niezbędnych do przeprowadzenia. Zgodnie z przyjętym modelem, budowanie Regionalnych Strategii Innowacji wymagało przeprowadzenia działań w trzech etapach:

[1] Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej jest organem administracyjnym Komisji Europejskiej odpowiedzialnym za europejskie środki udzielania pomocy na rzecz gospodarczego i społecznego rozwoju mniej uprzywilejowanych regionów Unii Europejskiej, http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_pl.htm, 30.06.2011.

- Faza 0 – Definicja
- Faza 1 – Implementacja
- Faza 2 – Ewaluacja

Budowanie Regionalnych Strategii Innowacji, jak wskazuje przedstawiona powyżej charakterystyka najważniejszych elementów metodyki projektów RSI, jest procesem wielowątkowym i wielowymiarowym. W konsekwencji, aby w regionie powstał dokument odzwierciedlający faktyczne potrzeby przedsiębiorstw i ich otoczenia, konieczne jest zaangażowanie w proces dużej liczby osób i instytucji (aktorów) oraz zagwarantowanie trwałości procesu na całym etapie budowania, a następnie implementacji Strategii[2].

Proces powstawania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego (RSI WO)

W styczniu 2002 roku w województwie opolskim rozpoczęła się realizacja projektu RITTS INBO (Regional Innovation and Technology Transfer Strategies Innovation for North Bohemia and Opole – Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii Innowacje dla Północnych Czech i Opola), współfinansowanego w ramach V Programu Ramowego Unii Europejskiej. Projekt był realizowany równolegle w regionie Północnych Czech i w Województwie Opolskim, we współpracy z regionami Saksonii (Niemcy) i Toskanii (Włochy). Jego efektem było stworzenie regionalnych (polskiej i czeskiej) strategii innowacyjnej w oparciu o doświadczenia partnerów z krajów UE, z wykorzystaniem metodologii ww. przewodnika.

Realizacja projektu podzielona była na trzy etapy:

a. Etap „0" – (styczeń – grudzień 2002).
   Etap ten obejmował[3]:
   - Podnoszenie świadomości instytucji regionalnych oraz społeczeństwa w zakresie innowacyjności.
   - Stworzenie regionalnego konsensusu w celu realizacji projektu i ustanowienia regionalnej strategii innowacji.
   - Osiągnięcie zgody wszystkich uczestniczących stron, co do celów projektu, jego programu pracy i metodologii.

W ramach tego etapu powołane zostały struktury wdrażające projekt, tj. Komitet Sterujący, Komitet Nadzorujący, grono ekspertów oraz Jednostka Zarządzająca. Przeprowadzono również szereg spotkań, mających na celu rozpowszechnienie informacji o działaniach, które będą podejmowane w ramach projektu oraz powstała strona internetowa projektu.

Aby zwiększyć liczbę małych i średnich firm, które byłyby zainteresowane współpracą w ramach projektu wyselekcjonowano, we współpracy z Powiatowymi Urzędami Pracy i lokalnymi instytucjami wsparcia, ponad 900 małych i średnich firm, do których przesłane zostały informacje nt. projektu RITTS INBO wraz z kwestionariuszami do wypełnienia. Analiza odesłanych formularzy pozwoliła wyodrębnić ok. 75 firm, które wykazały zainteresowanie współpracą w ramach projektu.

---

[2] M. Klepka, *Raport z inwentaryzacji Regionalnych Strategii Innowacji (RSI) w Polsce*, PAPR, Warszawa 2006.
[3] *A guide to regional innovation strategies*, DG Regio, Komisja Europejska, Bruksela 1999.

W listopadzie 2002 r. przeprowadzono, we współpracy z lokalnymi instytucjami wsparcia w województwie, 4 seminaria nt. celów i założeń projektu RITTS INBO, w których uczestniczyli przedstawiciele MSP, samorządów oraz instytucji wspierających przedsiębiorczość, rozwój regionalny, itp. Dokonano również przeglądu istniejących analiz i studiów z zakresu innowacji i nowych technologii w województwie opolskim. Na tej podstawie powstał dokument pt. „Zaawansowanie nowych technologii i innowacyjność w gospodarce województwa opolskiego – analiza wstępna do projektu *Innowacje dla Północnych Czech i Opola*. Dokument roboczy."

b. Etap „1" (styczeń–grudzień 2003).

Na etap ten składały się działania zmierzające do określenia potrzeb i potencjału regionalnego w zakresie innowacji poprzez identyfikację potrzeb MSP, analizę sektora naukowo-badawczego i instytucji wspierających MSP w województwie. Rezultatem spotkań grup roboczych złożonych z przedstawicielami środowisk przedsiębiorców, instytucji okołobiznesowych, naukowo-badawczych oraz edukacji, było wypracowanie na potrzeby Strategii analizy SWOT potencjału innowacyjnego województwa.

Jednocześnie równolegle w dwóch grupach respondentów przeprowadzono badanie na potrzeby Strategii. Jedną z nich byli reprezentanci sektora przedsiębiorstw (w większości należących do grupy małych i średnich), gdzie tematem badania było zapotrzebowanie na innowacje. Drugą grupę stanowili twórcy (dawcy) innowacji, czyli sektor B+R, jak również instytucje pośredniczące i wspierające działalność innowacyjną, zaliczane do sektora otoczenia biznesu. W tej grupie badanie dotyczyło podaży i wsparcia innowacji. Zrealizowano 106 wywiadów kwestionariuszowych z przedstawicielami sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz 43 wywiady z przedstawicielami sektora B+R i otoczenia biznesu.

Etap ten zakończył się przygotowaniem projektu „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego."

c. Etap „2" (styczeń–sierpień 2004).

Etap ten obejmował przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu Strategii oraz wypracowanie jej wersji końcowej, a także wytypowanie i wdrożenie działań wynikających ze Strategii. Zostały one ujęte w Planie Działania RSI na lata 2005–2007. Ponadto utworzona została koncepcja systemu monitorowania i ewaluacji RSI. Równie ważnym rezultatem było ukierunkowanie na intensyfikację wymiany doświadczeń w ramach międzynarodowych struktur umożliwiających współpracę w zakresie innowacji.

Pierwsze podejście do ewaluacji Regionalnych Strategii Innowacji

Z początkiem 2005 roku w rozpoczął się w 15 polskich regionach proces wdrażania RSI, gdzie głównym instrumentem wsparcia tych prac były projekty w ramach Działania 2.6 ZPORR. W RSI zaplanowano pewien kształt struktur wdrażających i monitorujących, który nie był spójny z wymaganiami narzuconymi przez dokumenty programowe ZPORR. Musiały powstać struktury wdrażające i monitorujące ZPORR, jednolite we wszystkich województwach i kierujące się tymi samymi zasadami wdrażania określonymi przez Instytucje Zarządzającą ZPORR na poziomie centralnym. Zasady te pozostawiały bardzo niewielki margines oddziaływania samorządowi regionalnemu w takich kluczowych kwestiach, jak: kryteria wyboru projektów i priorytetyzacja działań wpisujących się w RSI. Z drugiej strony budżet Działania 2.6 z definicji dedykowany wdrażaniu projektów realizujących RSI był pewnym realnym

instrumentem w gestii samorządu i w związku z tym były podejmowane próby realnego oddziaływania decydentów regionalnych na tematykę finansowanych projektów[4].

W 2006 r. na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadzona została pierwsza analiza w tym obszarze, której rezultaty przedstawione zostały w raporcie „Przeprowadzenie ewaluacji procesu wdrażania Regionalnych Strategii Innowacji 15 regionów Polski pod kątem implementacji projektów wynikających ze strategii" . Analiza dotyczyła metodyki wdrażania RSI oraz aktualnego stanu wdrażania strategii. Przez metodykę wdrażania rozumiano ustanowione struktury zarządzania wdrażaniem, sposób monitorowania procesu wdrażania, zasady priorytetyzacji przedsięwzięć, w tym przyjęte plany działań oraz tryb i kryteria wyboru projektów. Natomiast stan wdrażania oceniano poprzez ocenę stopnia zaawansowania realizowanych projektów, ich zgodność z celami strategii, ich oddziaływanie na rozwój regionalny i lokalny, trwałość tworzonych partnerstw, trwałość rezultatów[5].

Zakres analizy obejmował siedem etapów wymienionych poniżej:

- przeprowadzenie oceny przyjętych w poszczególnych regionach rozwiązań w zakresie metodyki wdrażania RSI, tj. zarządzania i monitorowania, Priorytetyzacja działań oraz trybu i kryteriów wyboru projektów;
- inwentaryzacja realizowanych w 15 regionach projektów wdrażających cele RSI (głównie Działanie 2.6 ZPORR);
- przeprowadzenie oceny dotychczasowego stanu wdrażania strategii w poszczególnych województwach;
- omówienie rozwiązań zasługujących na upowszechnienie (tzw. dobrych praktyk) odnoszących się zarówno do metodyki wdrażania, jak i stanowiących przykłady projektów realizujących cele Strategii;
- zidentyfikowanie barier we wdrażaniu RSI, które blokują skuteczne wdrażania strategii w poszczególnych regionach;
- wskazanie na podstawie syntez oceny procesów wdrażania w poszczególnych regionach tych elementów procesu wdrażania, które są istotne i mogą mieć zastosowanie z punktu widzenia wielu regionów;
- prezentacja wyników badania interesariuszom z regionów, przedstawicielom władz regionalnych, przedstawicielom administracji centralnej resortów odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy i regionalny.

W wyniku analizy wskazano następujące bariery i ograniczenia w budowie i działaniu struktur wdrażania RSI, które – co warto podkreślić – były niemal tożsame dla wszystkich 15 analizowanych przypadków:

- Bariery organizacyjno-koncepcyjne: brak 'jednostek koordynujących', niejasno określone uprawnienia poszczególnych instytucji/organizacji, brak usystematyzowanego i konsekwentnego podejścia do wdrażania, brak przejrzystych i usankcjonowanych procedur współpracy;

---

[4] *Przeprowadzenie ewaluacji procesu wdrażania Regionalnych Strategii Innowacji 15 regionów Polski pod kątem implementacji projektów wynikających ze strategii*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006.

[5] Tamże.

- Bariery finansowe: brak dedykowanych środków finansowych na poziomie regionalnym;
- Bariery świadomościowe i wiedzy: postrzeganie procesu wdrażania przez samorządy bardziej jako obserwacja wydarzeń niż świadomy i aktywny udział w tym procesie, przykładanie większej wagi przez władze samorządowe do tradycyjnej polityki inwestycyjnej, kładącej nacisk na modernizację infrastruktury i zwiększanie liczby miejsc pracy, znacząco niższe zaangażowanie środowisk biznesowych.

Mając na uwadze, że przedmiotowe badanie prowadzone było zaledwie niecały rok po rozpoczęciu procesu implementacji RSI w Polsce, niemożliwe na tym etapie było dokonanie oceny ich realnego oddziaływania. Autorzy raportu sformułowali jedynie pewne wnioski o charakterze ogólnym, podkreślając, że wymierne efekty będą możliwe do zbadania dopiero w długofalowej perspektywie. Jednak już na tym wczesnym etapie zidentyfikowane zostały główne bariery ograniczające oddziaływanie projektów:

- brak drożnych kanałów przepływu wiedzy i informacji,
- zbyt mała liczba organizacji pośredniczących w transferze innowacji, brak wystarczających środków finansowych,
- zbyt niska świadomość przedsiębiorców o znaczeniu innowacji dla ich biznesów,
- zbyt małe zainteresowanie i zaangażowanie samorządów terytorialnych w proces wspierania innowacji.

W podsumowaniu autorzy raportu opracowali 27 rekomendacji dotyczących głównie kwestii zarządzania, koordynacji, budowy partnerstwa, podnoszenia świadomości „aktorów", finansowania, priorytetyzacji obszarów wsparcia oraz co jest warte podkreślenia kluczowej roli władz regionalnych w realizacji polityki innowacyjnej (poprzez wdrażanie RSI).

Odnosząc się do wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego w okresie 2005–2010, należy w tym miejscu wspomnieć o licznych opracowaniach, które z punktu widzenia ewaluacji tego procesu mogą stanowić cenne źródło informacji, a które powstały w ramach projektów wpisujących się w RSI WO realizowanych przez:

- Politechnikę Opolską,
- Wyższą Szkołę Zarządzania i Administracji w Opolu,
- Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości Politechniki Opolskiej,
- Instytut Mineralnych Materiałów Budowlanych w Opolu – Opolskie Centrum Transferu Innowacji,
- Opolski Park Naukowo-Technologiczny.

Aktualizacja RSI WO

Regionalna Strategia Innowacji Województwa Opolskiego została przyjęta przez Sejmik Województwa Opolskiego w październiku 2004 roku. Od tego czasu nastąpiły ogromne zmiany związane z postrzeganiem znaczenia polityki innowacyjnej i jej rolą jako kluczowego czynnika wpływającego na budowanie konkurencyjności gospodarki – także na poziomie regionów. Ciągła ewolucja polityki Komisji Europejskiej ukierunkowanej na wspieranie innowacyjności w różnych obszarach powoduje konieczność dostosowywania się krajów członkowskich Unii do takiego podejścia. Na poziomie regionalnym oznacza to konieczność

nowego podejścia w doborze metod i narzędzi kreowania polityki innowacyjnej, której rdzeniem nadal pozostają RSI, co znajduje potwierdzenie w przyjętej w 2011 r. Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. Działania rozpoczęte w 2005 roku i bardzo mocno rozwijane dzięki wsparciu środków z perspektywy finansowania 2007–2013 spowodowały podniesienie świadomości aktorów RSI i pozwoliły na przejście do kolejnego etapu opartego na kształtowaniu długoterminowej polityki innowacyjnej. Zbliżająca się perspektywa 2014–2020 mająca odzwierciedlać założenia wynikające ze Strategii Europa 2020 oraz nowe dokumenty na poziomie krajowym, w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010–2020 wraz z dokumentami towarzyszącymi, spowodowały konieczność weryfikacji założeń polityki regionalnej, w tym również innowacyjnej. Stąd daje się obserwować w polskich regionach, rozpoczęty w 2009 roku proces aktualizowania RSI prowadzony w ramach projektów systemowych z Poddziałania 8.2.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

W województwie opolskim przeprowadzenie aktualizacji RSI planowane jest na I poł. 2012 roku. Proces ten poza wspomnianymi powyżej aspektami ma uwzględniać najnowsze trendy w zakresie kształtowania polityki innowacyjnej prezentowane w dokumentach organizacji międzynarodowych oraz literaturze światowej. Zgodnie z nimi kluczową rolę będzie odgrywał Samorząd Województwa Opolskiego, będący podmiotem odpowiedzialnym za realizację zapisów Strategii i mający wpływ na ukierunkowanie wsparcia konkretnych działań realizowanych przez „aktorów" systemu. Przygotowując się do procesu aktualizacji RSI Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki zleciło w latach 2009–2010 wykonanie kilku analiz, które miały dać obraz potencjału innowacyjnego we wskazanych obszarach, a które będą stanowić materiał pomocny w opracowywaniu założeń do aktualizowanej Strategii.

Szczególnie istotny w tym kontekście jest opracowany w grudniu 2010 r. raport z „Analizy wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych". Głównym celem badania była analiza dotychczasowego wdrażania RSI WO w latach 2004–2010 w oparciu o projekty innowacyjne realizowane w regionie. Osiągnięcie tego celu było możliwe poprzez realizację następujących działań:

- identyfikację projektów innowacyjnych realizowanych w województwie opolskim w latach 2004–2010, które swoim zakresem wpisują się w cele strategiczne i operacyjne RSI WO;
- określenie stopnia realizacji poszczególnych priorytetów i celów RSI WO;
- określenie zróżnicowania podejmowanych działań innowacyjnych, jeżeli chodzi o rodzaje innowacyjności, branże oraz obszary województwa;
- określenie wpływu wdrażanych projektów na podniesienie innowacyjności województwa opolskiego zgodnie z misją i wizją określoną w RSI WO;
- określenie barier oraz potrzeb występujących w województwie opolskim w zakresie realizacji projektów innowacyjnych;
- opracowanie rekomendacji do wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na lata 2004–2013[6].

[6] *Analiza wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych*, Uniregio, Opole 2010.

Tabela 1. Zestawienie projektów innowacyjnych wpisujących się w cele strategiczne RSI WO objętych analizą

Cele strategiczne RSI WO	ZPORR	SPO WKP	INTERREG	RPO WO	PO KL	PO IG	IniTech	Programy Ramowe	EUREKA	Ogółem
I.1	3			1	13					17
I.2	8	3		11	2	1				25
I.3	3				2					5
II.1	4	1	9	8	3	3	4	10	9	51
II.2		1			10	9		13		33
III.1	8				10	3				21
III.2	3	21		96	3	58				181
OGÓŁEM	**29**	**26**	**9**	**116**	**43**	**74**	**4**	**23**	**9**	**333**

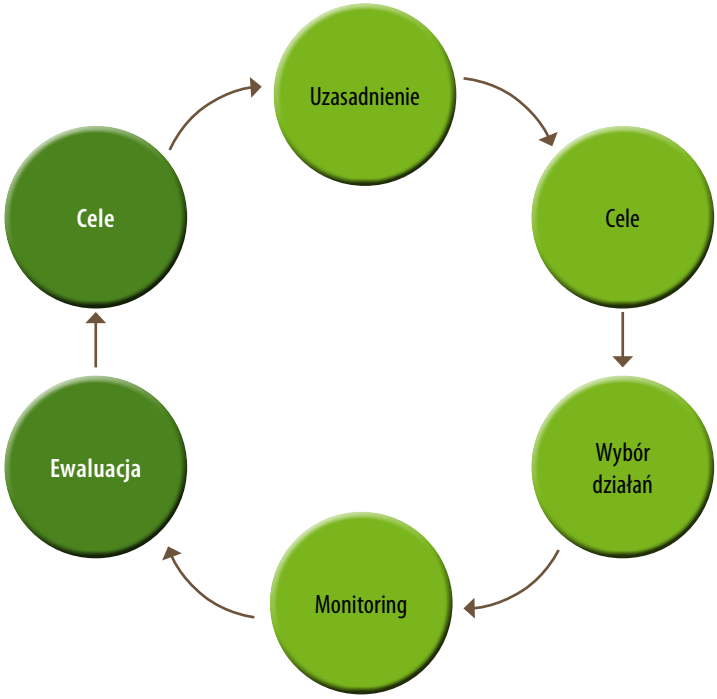
Źródło: *Analiza wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych*, Uniregio, Opole 2010.

Badanie miało charakter ewaluacji bieżącej (pośredniej), to znaczy realizowanej w trakcie wdrażania Strategii, które miało na celu określenie dotychczasowych efektów realizowanych działań oraz pokazanie, czy dotychczasowy przebieg wdrażania Strategii zapewnia osiągnięcie zakładanych celów na koniec okresu programowania. Wynikiem tego badania ewaluacyjnego jest zestaw wniosków i rekomendacji istotnych z punktu widzenia dalszego wdrażania Strategii i modyfikacji jej priorytetów i celów. Wykonawca badania zastosował metodologię wpisującą się w cykl zarządzania programami strategicznymi, określany skrótem ROAME-F[7], który został opracowany w latach 80. XX wieku przez brytyjski Departament Handlu i Przemysłu. Obejmuje on następujące etapy przedstawione na rysunku 1.

Cykl ROAME-F jest cyklem zamkniętym, co oznacza, że rekomendacje przedstawione na podstawie oceny realizacji programu (pośredniej lub końcowej) stanowią fundament do ponownego określenia przesłanek dla nowej lub zmodyfikowanej strategii. Jeżeli potrzeby, które legły u podstaw danego dokumentu zostały całkowicie spełnione, nie ma potrzeby przygotowywania strategii na kolejny okres. Niniejsze badania objęły, zgodnie z opisanym schematem, etapy ewaluacji podejmowanych działań oraz opracowanie rekomendacji.

[7] L. Lengrand, *SMART INNOVATION: A Practical Guide to Evaluating*, Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg, 2006, s. 79–80.

Rysunek 1. Cykl zarządzania programami strategicznymi (ROAME-F)

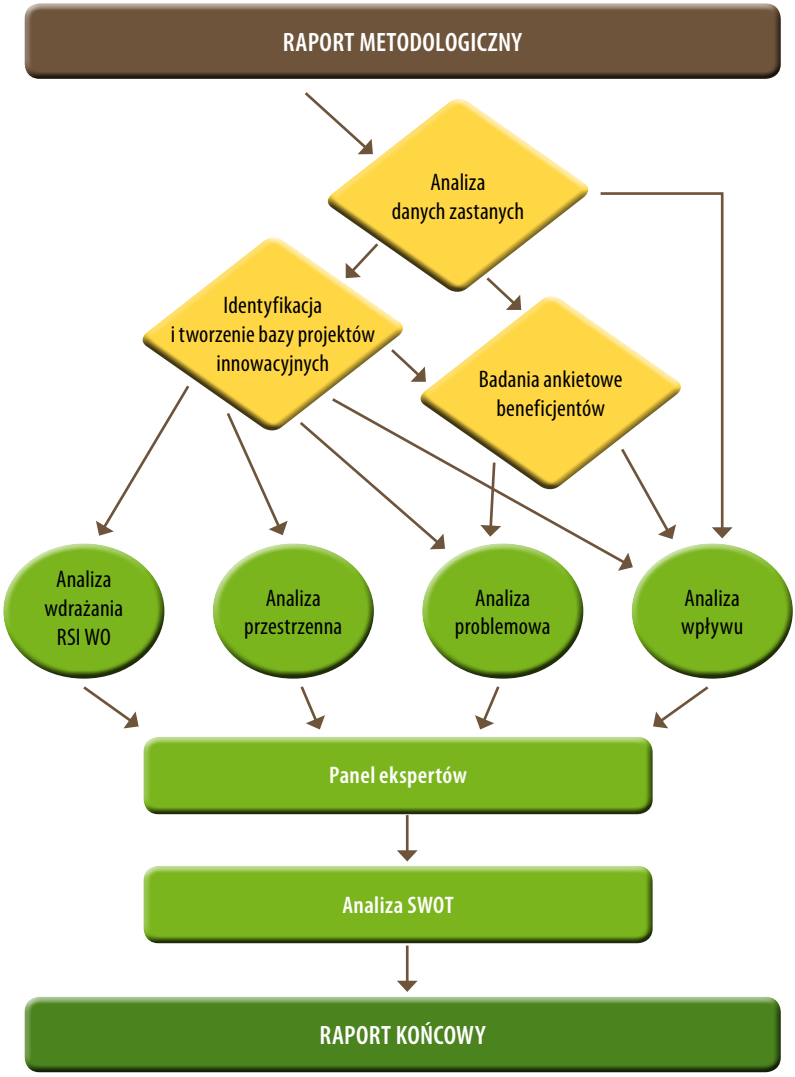


Źródło: L. Lengrand, *SMART INNOVATION: A Practical Guide to Evaluating*, Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg, 2006, s. 79–80.

Określenie stopnia wdrażania RSI WO oraz wpływu realizowanych działań na podniesienie poziomu innowacyjności w regionie wymagało zastosowania szeregu metod i technik badawczych oraz zebrania danych o charakterze pierwotnym i wtórnym. Doświadczenia z regionów „starej" Unii wskazują na trudności w realizacji badań ewaluacyjnych strategii innowacji ze względu na fakt, że ich efekty mogą pojawić się dopiero w długim okresie. Stąd też niezbędne jest w takich badaniach stosowanie różnych metod o charakterze ilościowym i jakościowym oraz ich triangulację, tj. określenie, czy odmienne metody analizy przynoszą zbieżne wyniki w tym samym interesującym nas zakresie.

Logika zastosowania poszczególnych metod i technik oraz ich następowania po sobie została przedstawiona na poniższym schemacie (rysunek 2.).

Rysunek 2. Metodologia badań ewaluacyjnych strategii innowacji



Źródło: *Analiza wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych*, Uniregio, Opole 2010.

Podsumowanie

Również w przypadku niniejszego badania autorzy podnieśli kwestię trudności oceny oddziaływania wpływu interwencji publicznej na szeroko rozumiany wzrost innowacyjności regionu. Podstawową barierą, na którą wskazano są niedostatki statystyki publicznej i znaczne opóźnienia w publikowaniu danych. Uniemożliwiają one określenie stopnia realizacji Strategii – dla większości zasadnych wskaźników najnowsze dane GUS na poziomie województw dotyczą roku 2008 lub nawet 2007, a więc początku wdrażania większości analizowanych działań. Ich oddziaływanie w pełni widoczne będzie w 2013–2014 roku. Warto tutaj zastrzec, że większość interesujących i adekwatnych wskaźników dotyczących innowacyjności GUS zaczął zbierać na poziomie regionalnym dopiero od 2008 roku, a więc nie da się na dzień dzisiejszy ocenić ich wpływu. Niemniej jednak powyższe ograniczenia nie mogą przesłonić faktu, że badanie ewaluacyjne oparte na tak dobranym zestawie danych daje bardzo interesujący obraz tego, na jakim etapie znajduje się województwo opolskie w realizacji założonych celów. Raport z ewaluacji daje precyzyjne wskazówki do określenia w zaktualizowanej RSI priorytetowych kierunków, które mają w efekcie doprowadzić do kompleksowej zmiany społeczno-gospodarczej w regionie. Czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia tego celu będzie aktywne uczestnictwo w całym procesie podmiotów regionalnego sytemu innowacji na etapie definiowania, a następnie wdrażania zidentyfikowanych działań w oparciu o posiadane zasoby i kompetencje.

Bibliografia

Analiza wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego na podstawie realizowanych projektów innowacyjnych, Uniregio, Opole 2010.

A guide to regional innovation strategies, DG Regio, Komisja Europejska, Bruksela 1999.

Klepka M., *Raport z inwentaryzacji Regionalnych Strategii Innowacji (RSI) w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006.

Lengrand L., *SMART INNOVATION: A Practical Guide to Evaluating*, Komisja Europejska, Bruksela–Luksemburg 2006.

Przeprowadzenie ewaluacji procesu wdrażania Regionalnych Strategii Innowacji 15 regionów Polski pod kątem implementacji projektów wynikających ze strategii, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2006.

Tomasz Kosmala

Rola badań ewaluacyjnych w działalności organizacji pozarządowych

W dzisiejszym świecie coraz większą wagę przywiązujemy do rzetelności i racjonalności wydatkowania środków, jak również działań poszczególnych instytucji i organizacji. Szczególnie widoczne jest to w standaryzacji działań trzeciego sektora.

W celu odpowiedzi na pytanie, czy organizacje pozarządowe potrzebują ewaluacji, niezbędne jest przybliżenie czym są i czym się zajmują te organizacje.

Wobec ogółu organizacji pozarządowych stosuje się w Polsce nazwę trzeci sektor. Określenie to nawiązuje do podziału dzielącego aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Obok administracji publicznej (pierwszego sektora) oraz sektora prywatnego – biznesu (drugi sektor) istnieją organizacje, które nie są nastawione na zysk (non profit) ani nie stanowią stałej struktury państwa, zatem nazywamy je trzecim sektorem. Wobec podmiotów tworzących trzeci sektor używa się pojęcia „organizacje pozarządowe". Prawną definicję takiej organizacji podaje Ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie[1]. Obok tego określenia funkcjonuje kilka innych nazw stosowanych często zamiennie: organizacje społeczne, organizacje non profit, organizacje obywatelskie.

W naszym kraju obecnie jest zarejestrowanych około 80 tysięcy organizacji pozarządowych, które powstały w celu osiągania konkretnych zmian społecznych. Ich forma prawna i obszary działania są podstawą wielu przywilejów prawno-finansowych. Do nich można zaliczyć możliwość pozyskiwania środków na realizację projektów, m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (PO FIO) oraz innych. Realizacja projektów ze środków zewnętrznych, szczególnie z funduszy Unii Europejskiej, wymaga wprowadzania przez organizacje działań związanych z monitoringiem i ewaluacją. Z jednej strony prowadzenie ewaluacji to konieczność spełnienia wymagań Rady Unii Europejskiej zawartych we właściwych rozporządzeniach, a z drugiej element współczesnego zarządzania projektami prowadzący do systematycznego podnoszenia ich efektywności i użyteczności.

Organizacje również w swoich bieżących działaniach (poza projektowych) stawiają sobie pytania dotyczące efektów swoich działań. Czy zachodzi realna zmiana sytuacji ich podopiecz-

[1] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z dnia 24 kwietnia 2003 roku, (Dz.U. z 2010, nr 234, poz. 1536).

nych (beneficjentów pomocy)? Czy niwelowany jest problem, który stara się rozwiązać dana organizacja pozarządowa? Podstawowe techniki, dzięki którym otrzymujemy odpowiedź na te pytania, to monitoring i ewaluacja.

Monitoring to ciągłe, systematyczne i ujednolicone obserwowanie dynamiki danego zjawiska. To sprawdzanie, czy idziemy w dobrym kierunku, czy udaje się nam osiągnąć to, co założyliśmy. Ewaluacja natomiast to określanie wartości danego zjawiska. To proces odpowiadający na pytanie, ile tak naprawdę dane działanie, projekt, program jest wart – jakie są jego ograniczenia i słabości, a jakie mocne strony. Monitoring dostarcza więc danych i informacji do przeprowadzania ewaluacji, czyli analizy, syntezy, generalizacji oraz wnioskowania na temat danego przedsięwzięcia lub działań samej organizacji. Ewaluacja ma duże znaczenie, gdyż pozwala na świadome powtórzenie sukcesu, dostarcza nam informacji niezbędnych do podjęcia podstawowych decyzji. Nie jest więc, jak się potocznie przyjęło, jedynie formą oceny.

W organizacjach pozarządowych ewaluację definiuje się najczęściej jako:

- „proces zmierzający do stwierdzenia, w jakim stopniu założone cele są rzeczywiście realizowane”[2];
- „proces polegający na określeniu, w jakim stopniu zostały osiągnięte zakładane cele i rezultaty oraz, co się do tego przyczyniło a co hamowało”[3];
- „systematyczne badanie wartości lub zalet jakiegoś obiektu” [4].

W organizacjach non profit mamy do czynienia najczęściej z dwoma rodzajami ewaluacji: ewaluacja projektów/grantów i samoewaluacja.

Ewaluacja projektów/grantów

Koncentruje się ona na analizie pojedynczego programu/projektu.

Możemy tu rozróżnić:

– ewaluację zewnętrzną – jest ona przeprowadzana przez zewnętrzny, w stosunku do realizatorów projektu, podmiot, najczęściej wąsko wyspecjalizowany, w konkretnej dziedzinie i specjalnie do tego wynajmowany;

– ewaluację wewnętrzną – mamy z nią do czynienia, kiedy jednostka realizująca projekt przeprowadza ją samodzielnie, swoimi środkami i przy użyciu swojej kadry.

Na pytanie, czy ewaluacja powinna być prowadzona własnymi siłami przez organizację lub instytucję czy też powinna zostać zlecona zewnętrznym ewaluatorom, nie ma jednej dobrej odpowiedzi. Każde rozwiązanie, jak zawsze, ma swoje zalety i wady.

Organizacje pytane, dlaczego prowadzą ewaluacje swoich projektów, najczęściej wskazują odpowiedzi:

- Wymagają tego grantodawcy i sponsorzy,
- Aby sprawdzić, czy są osiągane zakładane cele działań,
- Aby ulepszyć projekt i realizować go bardziej efektywnie,

---

[2] D. Nevo, *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej*, w: L. Korporowicz (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, s. 52.

[3] Zespół ewaluatorów przy Stowarzyszeniu BORIS w Warszawie.

[4] Grupa 12 organizacji zrzeszona w Joint Committee, 1981 rok.

- Aby projekt zaspokajał zmieniające się oczekiwania,
- Aby identyfikować nowe możliwości,
- Aby badać długoterminowe efekty projektów,
- Aby identyfikować mocne i słabe strony projektów,
- Aby pokazywać sensowność swoich działań,
- Aby inspirować się i innych,
- Aby podnosić profesjonalizm realizatorów projektów,
- Aby podnosić poczucie odpowiedzialności za projekt.

Często organizacje pozarządowe w swojej ewaluacji chcą zbadać jak najwięcej aspektów realizowanego projektu. Wszystko wydaje się im istotne i godne uwagi. Tymczasem, jak pokazuje praktyka, wszystkiego za jednym razem zbadać nie można. Ograniczeń jest wiele, chociażby czas, możliwość dotarcia do źródeł informacji, środki finansowe, inne obowiązki, szczególnie gdy ewaluacja ma być prowadzona własnymi siłami organizacji. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest skupiać się na mniejszych (kluczowych) obszarach po to, by móc rzetelnie je zbadać. Lepsze to, niż podejmowanie szeroko zakrojonych badań, które przerastają nasze możliwości i w efekcie nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Dlatego trzeba wybierać, czego przede wszystkim chcemy się dowiedzieć. Rezultatem tego wyboru jest lista tzw. pytań kluczowych. Są to takie pytania, na które będziemy poszukiwali odpowiedzi w czasie prowadzonych badań.

Tabela 1. Zalety i wady ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej

EWALUACJA ZEWNĘTRZNA	
Zalety	Wady
• większa szansa na bezstronne spojrzenie, • świeże spojrzenie, • może dawać większe poczucie bezpieczeństwa ewaluowanych, • większa wiarygodność dla osób z zewnątrz.	• mała znajomość specyfiki organizacji i jej działań, • większy koszt i dłuższy czas realizacji potrzebny, by poznać przedmiot ewaluacji, • może wzbudzać większe obawy ewaluowanych, • zagrożenie braku akceptacji wyników przez ewaluowanych i wdrożenia rekomendacji, • trudność w znalezieniu specjalisty (szczególnie osób znających specyfikę III sektora).
EWALUACJA WEWNĘTRZNA	
Zalety	Wady
• znajomość organizacji i jej działań, • może dawać większe poczucie bezpieczeństwa ewaluowanym, • niższy koszt i krótszy czas realizacji, • zdobywanie nowych doświadczeń i umiejętności przez zespół, • większa identyfikacja zespołu z wynikami, • prowadzona jest z potrzeby organizacji.	• zagrożona jest stronniczością, • mniejszy dystans osób prowadzących badanie do przedmiotu ewaluacji i ewaluowanych, • trudność w oderwaniu się od dotychczasowych doświadczeń pracy w organizacji i relacji interpersonalnych, • niższa wiarygodność wyników, • trudność w znalezieniu osoby o odpowiednich kwalifikacjach, • zagrożenie braku akceptacji wyników ewaluacji i wdrożenia rekomendacji.

Źródło: Opracowanie własne.

Typologia pytań w ewaluacji:

- **opisowe**, których celem jest obserwacja i pomiar zmian – określenie, co się stało (np. pytanie postawione w odniesieniu do projektu szkoleniowego: *Jak zmienił się poziom wiedzy i umiejętności uczestników szkoleń*?);
- **przyczynowo-skutkowe**, które pozwalają zrozumieć relacje między przyczynami i skutkami, a przede wszystkim starają się uchwycić, w jaki sposób i do jakiego stopnia dane zjawiska/zmiany można przypisać projektowi (np. *Na ile podniesienie umiejętności przez uczestników szkolenia było wynikiem projektu szkoleniowego?);*
- **o charakterze normatywnym**, odnoszące się do kanonu kryteriów ewaluacji (przede wszystkim badają relacje między celami a efektami). To samo przedsięwzięcie może być różnie postrzegane, w zależności od tego, jakie kryteria są brane pod uwagę. Na przykład szkolenia dla bezrobotnych mogą mieć dużą wartość ze względu na atrakcyjną formę ich prowadzenia, ale mogą mieć niską wartość z uwagi na ich małą przydatność.

Typologia ta zapewne nie jest kompletna, przedstawia jedynie podstawowe typy pytań najczęściej stosowanych przez organizacje pozarządowe w swoich ewaluacjach. To, jakie pytanie zostaną ostatecznie przyjęte przez realizatora projektu w procesie ewaluacji zależy od tego, czy:

– odpowiedź na nie będzie użyteczna dla organizacji,
– możliwe jest rzetelne odpowiedzenie na nie.

Samoewaluacja

Drugim często spotykanym typem ewaluacji w organizacjach pozarządowych jest samoewaluacja, która najczęściej wykorzystywana jest w procesie ich rozwoju.

Samoewaluacja to najwłaściwsza i najbardziej wartościowa forma ewaluacji stosowana w bieżącej działalności organizacji pozarządowej. Przyczynia się ona nie tylko do określenia mocnych stron i obszarów rozwojowych organizacji, ale stwarza także poczucie współwłasności, jako warunek zaangażowania, uczenia się i motywacji do wprowadzania zmian. Innymi słowy, oznacza to, że równie ważna co wyniki ewaluacji, jest droga dochodzenia do tych wyników. Ludzie w organizacji powinni czuć, że wnioski ewaluacji to ich wnioski. Nie należy zapominać, że najważniejszym źródłem feedbacku jesteśmy dla siebie w organizacji my sami.

Najczęściej oceniane obszary w samooewaluacji organizacji pozarządowych to:

- zarządzanie strategiczne,
- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- zarządzanie promocją i relacjami z otoczeniem,
- zarządzanie finansowe,
- jakość usług.

Organizacja, jeśli chce się rozwijać, powinna połączyć swoją codzienną działalność ze świadomą i systematyczną refleksją nad swoją działalnością. Dopiero analiza swoich sukcesów i błędów pozwala na osiągnięcie pełniejszej kontroli nad własnym rozwojem i działaniem.

Co nam daje samooewaluacja w organizacji? Otóż:

- pozwala spojrzeć na organizację jako całość, z całą jej złożonością i kompleksowością;
- pozwala na pogłębioną refleksję z wszystkimi kluczowymi osobami w organizacji;
- pozwala na ogląd i możliwość analizy poszczególnych aspektów działania organizacji w dłuższej perspektywie czasowej;
- pomaga organizacjom wykreślić własną ścieżkę rozwoju instytucjonalnego;
- umożliwia wyznaczenie priorytetów zmiany i wdrożenie planu naprawczego;
- pozwala na dostosowywanie swoich produktów/usług do potrzeb odbiorców.

Samoewaluacja podlega takim samym prawom, jak inne działania, a więc, aby ją dobrze przeprowadzić należy przygotować projekt ewaluacji, który obejmie prawie analogiczne fazy jak klasyczny projekt.

1. Identyfikacja – na tym etapie konieczne jest przeanalizowanie celu ewaluacji, kto będzie jej odbiorcą, określenie koniecznych do jej przeprowadzenia elementów, takich jak czas lub dostępne środki finansowe, podejmuje się decyzje, czy będzie w niej brał udział ktoś z zewnątrz;
2. Planowanie – na tym etapie dopracowuje się ewaluacje, czyli formułuje pytania, na które szuka się odpowiedzi, przyjmuje kryteria i wskaźniki stanowiące podstawę przeprowadzenia ewaluacji, wybiera się zagadnienia konieczne do przeanalizowania, aby uzyskać odpowiedzi na postawione pytania, określa się grupę, do której chcemy dotrzeć, aby zbadać nurtujące ewaluatora kwestie;
3. Realizacja – na tym etapie następuje zbieranie informacji z różnych źródeł – tych powstałych jeszcze przed rozpoczęciem ewaluacji, m.in. dzięki monitoringowi i tych, które zdobyliśmy podczas przeprowadzania badania;
4. Ocena – zestawienie i analiza danych – na tym etapie następuje analiza danych zebranych wcześniej, stosuje się metody statystyczne, analizę treści, itp.;
5. Interpretacja – to jeden z najważniejszych etapów. Uogólnia się zebrany materiał, wyciąga się wnioski, buduje model działania, określa się dobre praktyki oraz formułuje rekomendacje na przyszłość. Na tym etapie powstaje raport ewaluacyjny;
6. Upowszechnianie i zastosowanie wyników ewaluacji – wdrażanie zmiany. Na tym etapie osoby odpowiedzialne w organizacji za jej funkcjonowanie powinny poznać wyniki ewaluacji oraz wspólnie się zastanowić w jaki sposób zastosować wyciągnięte wnioski w praktyce, tak aby zaszła pozytywna zmiana w działaniach podmiotu.

Pomimo oczywistych korzyści, jakie może przynieść ewaluacja w organizacji, według badania ankietowego prowadzonego przez Opolskie Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych pośród 400 opolskich organizacji pozarządowych (NGO) jedynie około 30% deklarowało tego typu działania. Jako powód nieprzeprowadzania ewaluacji organizacje najczęściej podawały brak czasu i fachowców w tym zakresie. W tych organizacjach, które tego typu aktywność podejmowały, szczególnie brak odpowiednio przygotowanej kadry do prowadzenia tego typu działań powodował często popełnianie błędów.

Do najczęstszych błędów należy zaliczyć:

1. Prowadzenie ewaluacji przez osoby nie posiadające kompetencji merytorycznych lub nie znające specyfiki trzeciego sektora. Jak twierdzą specjaliści z zakresu badań ewaluacyjnych, zaangażowanie do opracowania i realizacji badania ewaluacyjnego osób o odpowiednich

kompetencjach, ale nie znających specyfiki badanego przedsięwzięcia jest podstawowym błędem. Może to skutkować zebraniem niekompletnych lub bezużytecznych danych, a tym samym niepowodzeniem działania. Niestety organizacje pozarządowe dysponujące ograniczonymi środkami finansowymi bardzo często w procesie ewaluacji korzystają z osób o niskim przygotowaniu merytorycznym.

2. Źle określone cele ewaluacji. Precyzyjne i adekwatne do właściwych potrzeb organizacji określenie, czemu ma służyć badanie ewaluacyjne, to jeden z trudniejszych kroków w opracowaniu ewaluacji. Nic więc dziwnego, że na tym etapie również popełniane są błędy. Polegają one na niepoprawnym sformułowaniu, jaka wiedza jest pożądana (cel ewaluacji) oraz jakie konkretne informacje chcemy uzyskać (pytania badawcze).
3. Ograniczony dobór metod badawczych. W przypadku metod badawczych najczęściej popełniane błędy dotyczą stereotypowego podejścia do ich wyboru. Ankieta to najczęściej wybierana metoda, niejednokrotnie też jako jedyny sposób pozyskiwania danych. W ewaluacji można, a nawet powinno się korzystać z wielu różnorodnych metod badawczych, np: analiza dokumentów, wywiad, czy obserwacja. Ograniczanie się do jednej metody może doprowadzić do „zaciemnienia" rzeczywistej sytuacji, a tym samym podważyć końcowe efekty ewaluacji.
4. Niepoprawnie skonstruowane narzędzia badawcze. Często popełniany błąd utrudniający realizację ewaluacji dotyczy narzędzi badawczych, czyli instrumentów pomiarowych służących bezpośrednio pozyskaniu danych (np. kwestionariusz ankiety, scenariusz wywiadu). Analizując dostępne narzędzia niejednokrotnie stwierdza się, że są one źle skonstruowane i zawierają błędy metodologiczne. Przykładem mogą być zamknięte kafeterie odpowiedzi w kwestionariuszach ankiety, które nie wyczerpują tematu i nie pozwalają na przekazanie dodatkowych informacji ze strony osoby badanej lub też pytania „z góry" sugerujące odpowiedzi respondentów. W ten sposób pozyskiwane są często błędne lub niekompletne dane. Na bazie takich narzędzi powstają raporty wraz z wnioskami i rekomendacjami, które są mało użyteczne lub mogą wręcz prowadzić do podjęcia błędnych działań.
5. Wykorzystanie gotowych i ogólnie dostępnych wzorców ewaluacji. Szczególnie w organizacjach o małym doświadczeniu i potencjale osobowym zdarzają się przypadki, w których organizacje podejmujące się przeprowadzenia ewaluacji własnych działań, korzystają ze schematów innych badań ewaluacyjnych. I tak wykorzystują np. znalezione w Internecie kwestionariusze ankiety, scenariusze wywiadu, które nie przystają do ich potrzeb ewaluacyjnych i powodują bezużyteczność pozyskanych w ten sposób danych. Każda ewaluacja jest inna, musi uwzględniać specyfikę przedsięwzięcia, zatem powinna zostać opracowana indywidualnie do potrzeb odbiorcy.
6. Brak zgody, opór wewnętrzny w organizacji. Szczególnie w procesie samooewaluacji niedostateczne wyjaśnienie jej uczestnikom celowości działania może powodować opór i brak zgody na ten proces. Może to spowodować trudności w pozyskaniu niezbędnych danych lub dane, które nie do końca pokazują prawdziwy obraz organizacji. Taka sytuacja może doprowadzić do tego, że zebrane informacje oraz wyciągnięte na ich podstawie wnioski będą błędne lub niemożliwe do wdrożenia.

W kompleksowej ewaluacji powinno chodzić o odkrycie prawdziwej wartości organizacji pozarządowych. W związku z tym ewaluacja powinna być dokonywana świadomie i regularnie choć raz do roku w każdej organizacji pozarządowej, bez względu na to, czy realizuje ona

projekty finansowane ze środków zewnętrznych czy też działa w oparciu o środki własne. Działanie takie na pewno usprawni funkcjonowanie wewnętrzne organizacji, może umożliwić wprowadzenie nowych usług i produktów kierowanych do beneficjentów, a na pewno ułatwi aplikowanie po środki zewnętrzne dostępne w ramach konkursów.

Zapoznanie się z wnioskami z ewaluacji jest zawsze momentem, w którym dostrzegamy mocne strony organizacji, a także jej strefy rozwojowe. Organizacje pozarządowe chcą działać profesjonalnie i być równorzędnym partnerem pozostałych sektorów, a to wymaga stałej kontroli procesu swojego rozwoju oraz jakości własnych usług.

Pokładam nadzieję, że niniejszy artykuł zachęci do stosowania ewaluacji jako jednego z głównych narzędzi, które w sposób systematyczny i zorganizowany wspiera proces działań i rozwoju organizacji pozarządowych. Systemowe wdrażanie ewaluacji przynosi korzyści społeczne dotyczące nie tylko naszych bezpośrednich klientów, ale także całego społeczeństwa.

Bibliografia

Babbie E., *Badania Społeczne w Praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Evaluation Standards and Good Pracice, European Commission, Brussels 2002.

Haber A. (red.), *Ewaluacja ex post – narzędzie wprowadzania oceny i standardów jakości,* „Edukacja i Dialog" Nr 6/2000.

Malik K., *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Instytut Śląski Sp. z o.o., Opole 2004.

Morgan G., *Obrazy organizacji*, PWN, Warszawa 2008.

Nevo D., *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej*, w: Korporowicz L. (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.

Olejniczak K., *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne" 4 (22), 2005.

Pawluś D., *Rola Ewaluacji w usprawnianiu działań*, „Polityka Społeczna" 5/2005.

Silverman D., *Prowadzenie badań jakościowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Standardy ewaluacji, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2008, dostępne na stronie www.pte.org.pl, 30.05.2011.

Mariusz Bogucki, Maciej Kwiatkowski

Rola badań ewaluacyjnych w rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Wstęp

Dzisiaj z całą pewnością możemy stwierdzić, że gospodarka jutra będzie w dużym stopniu „gospodarką informacyjną" (opartą na wiedzy), a społeczeństwo będzie w rosnącym stopniu „społeczeństwem informacyjnym". Oznacza to, że informacja będzie stanowiła dużą część wartości dodanej większości dóbr i usług, a działalność informacyjna, w tym usługi związane z 3P (przesyłanie, przetwarzanie, przechowywanie informacji) będą w rosnącym stopniu intensywnie charakteryzować gospodarstwa domowe i obywateli. Społeczeństwo informacyjne charakteryzuje się nie tylko posiadaniem rozwiniętych środków przetwarzania informacji komunikowania, lecz stanowią one podstawę tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwa[1].

Planowanie rozwoju ICT

Społeczeństwo informacyjne stanowi wyznacznik rozwoju i dobrobytu regionu, a co za tym idzie jego istnienie i rozwój powinno być wspierane, pobudzane i stymulowane przez sektor publiczny. Dlatego też konieczne jest wykorzystanie różnego rodzaju metod, takich jak analizy, badania naukowe, ekspertyzy, statystyki, itp. do poznania potencjału i możliwości ICT (ang. *Information and Communication Technologies*, teleinformatyka) w województwie opolskim oraz odnalezienie ewentualnych obszarów, w których wymagana jest interwencja.

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych dała organom samorządowym nowe możliwości odnośnie ingerencji w rozwój ICT, z możliwością budowania własnej infrastruktury telekomunikacyjnej włącznie. Ustawa zezwala też w określonych przypadkach na zapewnianie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczenie usług za jej pomocą na rzecz przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a nawet użytkowników końcowych. Do niedawna problemem była jednak ilość informacji

[1] J. S. Nowak, *Społeczeństwo Informacyjne – geneza i definicje*, w: G. Bliźniuk, J.S. Nowak (red.), *Społeczeństwo Informacyjne*, Wyd. PTI Oddział Górnośląski, Katowice 2005; http://www.infobrokerstwo.pl, 25.10.2011.

pozyskiwanych od komercyjnych operatorów telekomunikacyjnych uzależniona od ich poziomu współpracy, co utrudniało samorządom miarodajną ocenę sytuacji ICT na ich terytoriach.

Z pomocą przyszło rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji *w sprawie inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz budynkami umożliwiającymi kolokację* (Dz.U. z 2011 r. nr 46, poz. 238), które weszło w życie 18 marca 2011 r. Pozwala ono na inwentaryzację infrastruktury telekomunikacyjnej Dzięki rozporządzeniu nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, ale też przedsiębiorcy uzyskają informacje pozwalające na efektywniejsze inwestowanie w budowę infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarze całego kraju, czyli układu nośnego dla społeczeństwa informacyjnego. Samorządom pozwoli to na inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną na zidentyfikowanych zagrożonych obszarach zgodnie z zasadami pomocy publicznej.

ICT w województwie opolskim

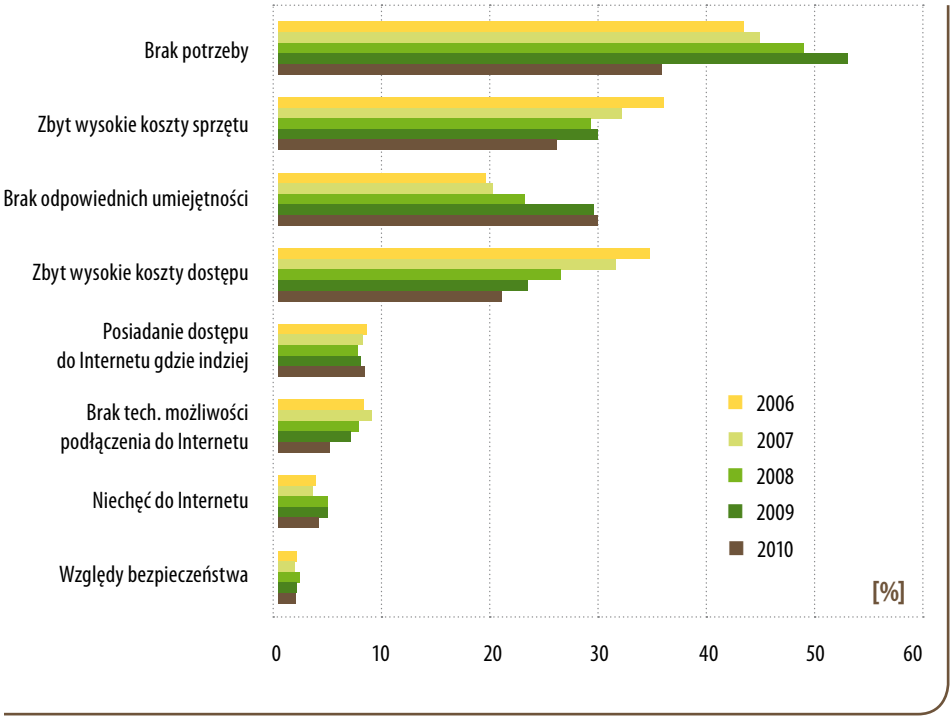
Infrastruktura telekomunikacyjna jest jednak tylko jednym z aspektów istnienia społeczeństwa informacyjnego, dlatego też badania ewaluacyjne w tej kwestii powinny uwzględniać wiele innych czynników. Od problemów natury finansowej – zbyt wysokie koszty sprzętu czy też samego podłączenia i dostępu do sieci Internet – poprzez brak odpowiedniej wiedzy, czy też umiejętności, aby stać się członkiem społeczeństwa informacyjnego, a na braku potrzeby w ogóle, czyli nieświadomości o tym, co daje człowiekowi bycie członkiem tej grupy społecznej kończąc. Mimo, że dostęp do Internetu nie jest tożsamy z byciem częścią społeczeństwa informacyjnego, to jednak jest on kluczowy dla tej możliwości, dlatego też należy uwzględnić bariery w dostępie do globalnej sieci.

Z *analizy ICT w województwie opolskim z 30 marca 2011*[2] wynika, że obszar ICT należy objąć szerokimi badaniami ewaluacyjnymi zwłaszcza w kwestii skuteczności, trafności i użyteczności dotychczasowych inwestycji zarówno samorządowych, jak i prywatnych oraz w celu poznania podłoża zauważonych barier, przed podjęciem decyzji o ewentualnej interwencji z poziomu administracji samorządowej. Jednocześnie warto zauważyć ogromne różnice, które występują pomiędzy diagnozą[3] przygotowaną na potrzeby opracowania RPO WO 2007–2013 bazującą na danych europejskich i krajowych z lat 2002–2006 a analizą ICT z roku 2011. Ewidentnie widać dynamiczny rozwój i powiększanie się świadomości obywateli w kwestii społeczeństwa informacyjnego. Okazało się na przykład, że założony w roku 2006 wskaźnik budowy 300 km sieci światłowodowej ze środków unijnych okazał się nie do wykonania, gdyż w międzyczasie szeroko pojęty sektor prywatny zrealizował inwestycje, które wyeliminowały potrzebę wykorzystania środków unijnych w tej materii. Pokazuje to, jak istotną rolę może pełnić ewaluacja zwłaszcza w tak dynamicznie zmieniającej się kwestii jak społeczeństwo informacyjne. Ponad 5-letnia przerwa pomiędzy diagnozą sytuacji w wo-

[2] Analiza przygotowana na potrzeby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, w celu zweryfikowania poprawności kierunku obranego przy wyznaczaniu obszarów społeczeństwa informacyjnego, które zostały objęte wsparciem ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (RPO WO 2007–2013) oraz w celu określenia tychże obszarów na kolejny okres programowania 2014–2020

[3] *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, dokument wraz z diagnozą przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29.10.2007 z późn. zm.; http://rpo.opolskie.pl.

Wykres 1. Powody braku dostępu do Internetu w domu (w % gospodarstw bez dostepu do tej sieci)



Źródło: *Analiza ICT w województwie opolskim*, 30 marca 2011.

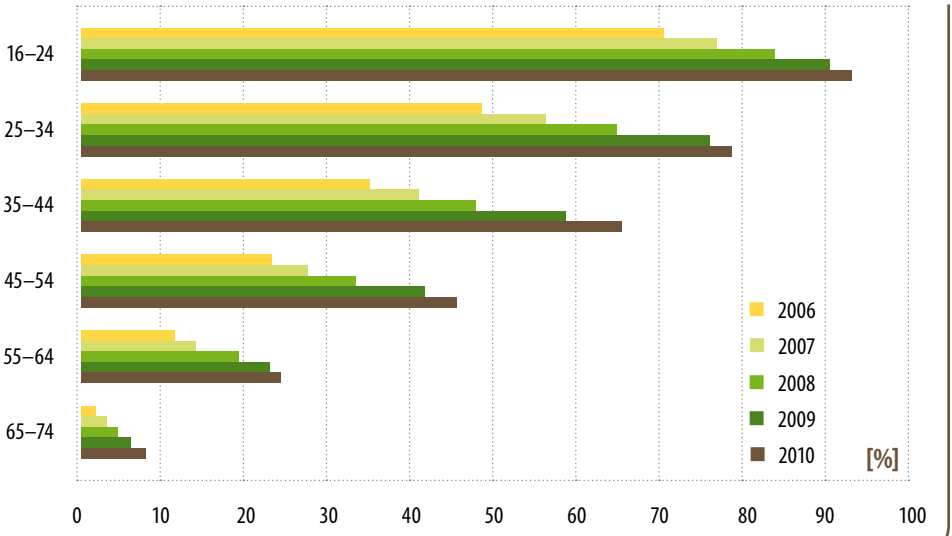
jewództwie okazała się tak duża, że należało od razu zdecydowanie zmienić postrzeganie na inwestycje w tej dziedzinie życia z wykorzystaniem środków unijnych. Oznacza to, że na tak energicznie rozwijającym się obszarze konieczne są częstsze badania ewaluacyjne w celu adekwatnego kierunkowania funduszy z Unii Europejskiej.

Już na początku analizy wykresu 1. można zauważyć pewne prawidłowości, takie jak spadek na przestrzeni 5 lat wskaźnika szeroko pojętych kosztów, który odzwierciedla podnoszenie się poziomu życia obywateli. Warto jednak poznać przyczyny takich zjawisk, jak rosnące odczuwanie braku potrzeby poznania możliwości, jakie daje dostęp do sieci, czy też braku odpowiednich umiejętności.

Warto też szerzej zapoznać się z uczestnictwem w społeczeństwie informacyjnym pod względem szeroko pojętej aktywności zawodowej czy też charakteru życia oraz, jakże często istotnego w wielu aspektach, wieku obywateli. Podstawowe informacje na ten temat zostały już zawarte w przytaczanej wyżej *analizie ICT* i mogą posłużyć jako podstawa do zrealizowania poważnych badań ewaluacyjnych przed ingerencją samorządu w istnienie społeczeństwa informacyjnego na terenie województwa opolskiego. Przede wszystkim należy spojrzeć przez pryzmat wykluczenia cyfrowego, którego niwelowanie możliwe jest w wieloraki sposób, głównie dzięki funduszom strukturalnym.

Zdecydowanie należy przedsięwziąć kroki w celu redukcji wyłączenia ze społeczeństwa informacyjnego grupy obywateli 55+. Należałoby poznać strukturę tejże społeczności i poziom jej wyobcowania w ujęciu geograficznym, co pozwoliłoby na rozpoczęcie projektów z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (JST) mających na celu niwelowanie istniejących barier w życiu w informacyjnym świecie. Należałoby też poznać oczekiwania grup docelowych odnośnie sposobu edukowania ich w kwestiach społeczeństwa informacyjnego. Wykresy 2–3 zaczerpnięte z *analizy ICT w województwie opolskim* pokazują przekrój społeczeństwa województwa, ukazując wstępnie grupy, wobec których należałoby rozważyć możliwość przeprowadzenia różnego rodzaju interwencji, głównie poprzez rozmaite formy edukacji, mające na celu minimalizowanie wykluczenia cyfrowego społeczeństwa, czyli podziału na osoby z dostępem do Internetu i nowoczesnych form komunikacji oraz na osoby bez takich możliwości, które są główną blokadą rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Oczywiście termin wykluczenia cyfrowego nie sprowadza się wyłącznie do samego dostępu do sieci, innymi czynnikami są na przykład brak umiejętności posługiwania się Internetem (zwłaszcza wśród osób starszych), niska jakość połączenia (szczególnie w małych miastach i na wsi) oraz brak znajomości języka(-ów), w którym potrzebne informacje występują. Według badania CBOS *Aktualne problemy i wydarzenia* z kwietnia 2010 roku, w którym uwzględniono aspekt korzystania z Internetu tylko 6% osób powyżej 65 lat i 23% w wieku 55–64 zalicza się do tej grupy, podczas gdy młodzi ludzie (18–24) korzystają z Internetu w zdecydowanej większości (93%)[4]. Wykres 2. pokazuje zbieżność badań w województwie opolskim z danymi krajowymi. Jednocześnie widać, że ogólny poziom osób korzystających z Internetu nieustannie wzrasta w każdej grupie wiekowej. Oczywiście największą uwagę

Wykres 2. Osoby regularnie korzystające z Internetu według wieku



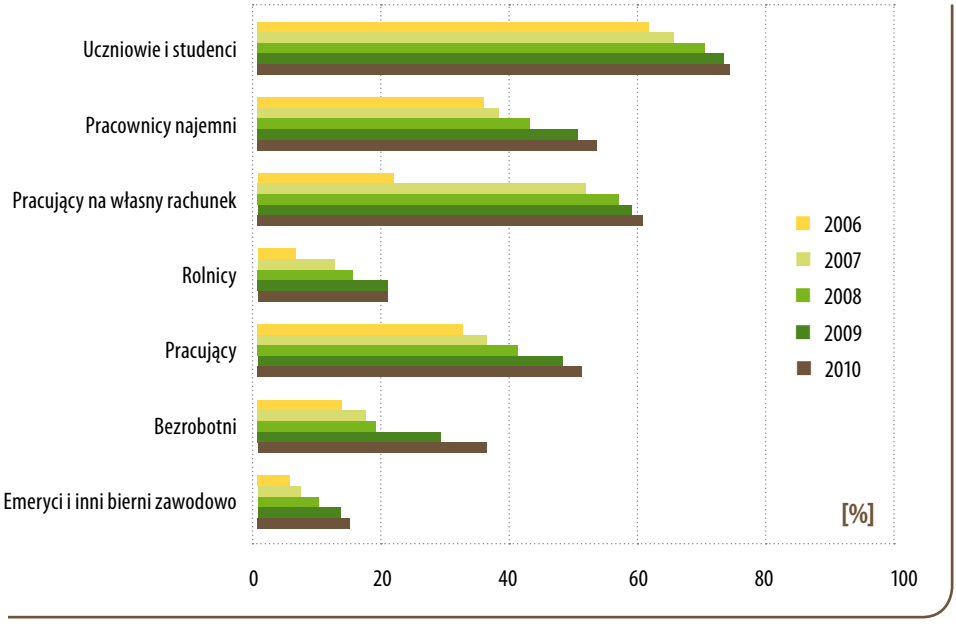
Źródło: *Analiza ICT w województwie opolskim*, 30 marca 2011.

[4] http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF, 25.10.2011.

należy zwrócić na starsze pokolenie, dla którego ten współczynnik jest zdecydowanie niesatysfakcjonujący.

Wykorzystując wykres 3. warto też zwrócić uwagę na aspekt tzw. „ostatniej mili" czyli najbardziej kosztownego odcinka pomiędzy węzłem sieci szkieletowo-dystrybucyjnej (infrastrukturą dostępową operatora) a siedzibą użytkownika końcowego, który to niewątpliwie istnieje głównie na najmniej zurbanizowanych terenach i to nie tylko na obszarze województwa, ale jest to bolączka całego kraju. Należy dokładnie poznać strukturę tego problemu, a następnie spróbować uaktywnić i wykorzystać możliwości, jakie posiadają przedsiębiorcy w kwestii jego redukcji. Jeśli to nie przyniesie efektu, ze względu na nieopłacalność komercyjnej inwestycji czy też niechęć inwestorów do wykorzystania istniejących na ten cel środków unijnych[5] można rozważyć ingerencję, na jaką pozwalają istniejące od niedawna przepisy. Warto nadmienić, że Biuro Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego i Informatyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przeprowadziło w latach 2009 i 2010, na potrzeby Działania 8.4 PO IG, niezależną inwentaryzację dostępu do Internetu w województwie opolskim, która to wyznaczała obszary kwalifikujące się do wsparcia z tychże środków Unii Europejskiej. W trakcie badania na poziomie gminnym okazało się, że na terenie województwa nie ma obszarów tzw. „białych plam", czyli miejsc, w których żaden operator nie świadczy ogólnodostępnej usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Wykres 3. Osoby regularnie korzystające z internetu według aktywności zawodowej



Źródło: *Analiza ICT w województwie opolskim*, 30 marca 2011.

[5] Np. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Działanie 8.4 zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili".

Wyzwania stojące przed rozwojem społeczeństwa informacyjnego oraz możliwości wykorzystania ewaluacji

Przy rozwoju społeczeństwa informacyjnego kluczowe jest poszerzanie świadomości społecznej obywateli, którzy mają je budować. Dlatego też należy skupić się na wyrównywaniu szans niezależnie od obszaru, wieku, czy też statusu społecznego. Likwidacja dysproporcji w dostępne do informacji na płaszczyznach przedstawionych powyżej, ale też na bardziej szczegółowych wymaga dogłębnego poznania struktury społecznej oraz możliwości technologicznych na obszarze województwa. Należy jednak pamiętać, że sprzęt komputerowy i dostęp do Internetu, nie daje automatycznie możliwości rozrastania się społeczeństwa informacyjnego. Dużo istotniejszą kwestią jest realizowanie przedsięwzięć mających na celu powiększanie wiedzy obywateli o korzyściach wynikających z czynnego udziału w społeczeństwie informacyjnym. Rozmaite projekty szkoleniowe na zróżnicowanym poziomie, zarówno dla osób już świadomych, jak i dla tych całkowicie wykluczonych cyfrowo, powinny być priorytetem dla władz lokalnych. Ich skuteczna i owocna realizacja powinna być oparta na badaniach ewaluacyjnych, które pozwolą jednoznacznie zidentyfikować obszary wymagające interwencji. Dodatkowo też będzie można zapoznać się z oczekiwaniami obywateli, jak również z elementami, które w pierwszym stopniu należałoby uwzględnić przy szeroko pojętym wspieraniu rozwoju społeczeństwa informacyjnego na terenie województwa opolskiego.

Zdecydowanie korzystne dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego będzie zwiększanie ilości e-usług w instytucjach publicznych i nie tylko, co pozwoli na dostarczenie argumentów odnoście oszczędności czasu i wygodzie przy podwyższaniu świadomości, edukowaniu i szkoleniu osób zaliczających się do grupy nieprezentującej do tej pory zainteresowania wykorzystaniem Internetu. Niewątpliwie badania ewaluacyjne ułatwią precyzyjne określenie tego typu odbiorców powyższych działań.

Bibliografia

Analiza ICT w województwie opolskim, przygotowana na potrzeby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, 30 marca 2011.

CBOS – korzystanie z komputerów i Internetu – http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF, 25.10.2011.

Nowak J.S., *Społeczeństwo Informacyjne – geneza i definicje*, http://www.infobrokerstwo.pl.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (dokument wraz z diagnozą), przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29.10.2007 z późn. zm.; http://rpo.opolskie.pl.; http://rpo.opolskie.pl, 25.10.2011.

Bartłomiej Horaczuk, Leszek Pałosz

Rola badań ewaluacyjnych w transporcie

Wstęp

Proces kształtowania nowoczesnych rozwiązań w dziedzinie infrastruktury transportowej i transportu publicznego wymaga niewątpliwie wielu inwestycji, a w kontekście transportu publicznego, równoległego wdrożenia odpowiednich rozwiązań systemowych, które umożliwią optymalne i najbardziej efektywne wykorzystanie dróg i linii kolejowych dla zapewnienia odpowiedniej sieci połączeń pasażerskich.

Osiągnięcie pożądanych efektów w długofalowej perspektywie rozwoju systemów transportowych w skali regionu wymaga m.in. stałego gromadzenia wielu danych, monitorowania zachowań użytkowników infrastruktury transportowej i ciągłych badań, które pomagają kierunkować wysokonakładowe inwestycje tak, aby założone cele projektów transportowych były realne do osiągnięcia, zostały osiągnięte w konsekwencji przebudowy lub wybudowania konkretnych elementów infrastruktury, a co najważniejsze pomagały trwale rozwijać, usprawniać i standaryzować sieć połączeń komunikacyjnych.

Niniejszy referat chcemy poświęcić istotnym elementom rozwoju infrastruktury transportowej i transportu publicznego województwa opolskiego – projektom transportowym, które stały się m.in. pierwszym etapem szerokiej modernizacji i rozbudowy sieci dróg w ostatnich latach dzięki koncentracji w tym obszarze środków finansowych *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013* (RPO WO 2007–2013). Zamierzamy wskazać i opisać główne osie rozwoju projektów transportowych celem próby wyznaczenia obszarów badań ewaluacyjnych, których wyniki mogłyby pomóc wskazać kierunki kolejnych inwestycji i organizacji transportu zbiorowego.

Infrastruktura transportowa i transport publiczny

Województwo opolskie jest położone w południowo-zachodniej części Polski. Region graniczy z województwami: śląskim, łódzkim, wielkopolskim oraz dolnośląskim. Na południu województwa przebiega granica państwowa z Republiką Czeską. Najważniejszym elementem w systemie transportowym województwa opolskiego jest transport drogowy, którego ważnym uzupełnieniem w ruchu regionalnym jest kolej. Pozostałe gałęzie transportu tj. transport lotniczy i wodny w województwie nie występują w ogóle lub mają całkowicie marginalne znaczenie.

Przyjęta wizja funkcjonowania transportu w województwie opolskim[1] za priorytet wyznacza przede wszystkim dostosowanie techniczne, organizacyjne oraz prawne systemu transportowego do wymogów Unii Europejskiej. Polityka transportowa regionu jest zgodna m.in. z wytycznymi Komisji Europejskiej w zakresie rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)[2].

Przez teren województwa przebiega autostrada A4 Zgorzelec–Korczowa, która jest częścią III paneuropejskiego korytarza transportowego. Długość odcinka autostrady na terenie województwa wynosi 88,1 km i zlokalizowano na nim 6 węzłów komunikacyjnych. Szczególnie ważną kwestią jest zapewnienie rozwoju gospodarczego poprzez połączenia siecią drogową terenów inwestycyjnych z autostradą A4.

W województwie opolskim w 2005 roku było 8363 km dróg publicznych o nawierzchni twardej, w tym 969 km dróg wojewódzkich, 3763 km dróg powiatowych i 2831 km dróg gminnych. Z kolei według danych za 2009 r. w województwie opolskim ogółem było 8507 km dróg, w tym 986 km dróg wojewódzkich, 3743 km dróg powiatowych i 2997 km dróg gminnych[3].

Głównym problemem sieci drogowej województwa jest niezadowalający stan dróg lokalnych, który wpływa na stopniowe obniżanie przepustowości dróg, a także ograniczanie masy i wielkości pojazdów poruszających się po nich. Taka sytuacja powoduje znaczne utrudnienia komunikacyjne zwłaszcza na obszarach przemysłowych, gdzie notuje się ruch pojazdów o dużej masie załadunku. Kolejnym palącym problemem jest niewystarczająca liczba obwodnic miast i wsi na drogach o charakterze tranzytowym.

Pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego sytuacja w województwie opolskim jest zbliżona do przeciętnej w Polsce, ale niestety znacznie odbiega od poziomu w „starych" krajach Unii Europejskiej. W województwie opolskim w 2005 roku odnotowano 1 013 wypadków drogowych, w których zginęło 148 osób, a 1 294 doznało obrażeń. Na skutek wielu skoordynowanych działań podejmowanych w celu poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2009 r. w regionie wydarzyło się 906 wypadków, a liczba ofiar śmiertelnych spadła do 114 osób. Zmalała również liczba rannych do 1122 osób[4].

Przez teren województwa przebiegają jedne z najważniejszych, magistralnych i pierwszorzędnych linii kolejowych w Polsce, w tym o znaczeniu europejskim, stanowiące sieć TEN-T i są to ciągi komunikacyjne E-30 ze Zgorzelca do Medyki przez Brzeg, Opole Główne, Kędzierzyn Koźle oraz CE-59 ze Zgorzelca do Chałupek przez Dobrzeń Wielki, Opole Wschodnie, Kędzierzyn Koźle, Bierawę.

Położenie na trasie międzynarodowej magistrali kolejowej wschód–zachód, która w perspektywie ma być włączona do Europejskiego Transportu Kolejowego w systemie KDP[5], stwarza

---

[1] *Wieloletni plan rozwoju sieci dróg wojewódzkich,* przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego Uchwałą Nr 1677/2008 z dnia 8 kwietnia 2008.

[2] Wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie TEN-T, http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connecting/revision-t_en.htm, 24.10.2011. Koncepcja sieci transeuropejskich TEN-T (Trans - European Network – Transport) powstała we Wspólnocie Europejskiej w latach 80. XX w. wraz z projektem stworzenia jednolitego rynku. Obejmuje ona swoim zasięgiem infrastrukturę transportową, telekomunikacyjną oraz energetyczną.

[3] Dane ze strony Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Opolu http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/opole/ASSET-S_10w17_02.pdf, 24.10.2011.

[4] Dane ze strony Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Opolu http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/opole/ASSET-S_10w17_06.pdf, 24.10.2011.

[5] System kolei dużych prędkości.

solidne podstawy do dynamicznego rozwoju regionu. Natomiast obsługą komunikacji autobusowej pozamiejskiej objęte są wszystkie powiaty województwa. Zapewnione są połączenia miast powiatowych z miastem wojewódzkim i pomiędzy miastami powiatowymi.

Województwo opolskie posiada możliwości rozwoju transportu rzecznego, w szczególności na rzece Odrze oraz jej dorzeczu. Ogólna długość dróg wodnych wynosi 131,2 km. Są one wyposażone w system stopni wodnych z dużymi i małymi śluzami. Niestety z powodu złego stanu infrastruktury hydrotechnicznej nie jest możliwe uzyskanie III klasy żeglowności na rzece Odrze i Kanale Gliwickim. Główne porty rzeczne znajdują się w Opolu i Kędzierzynie-Koźlu, są jednak wysoko zdekapitalizowane.

W regionie brak jest działającego lotniska pasażerskiego. Pomimo podejmowanych przez władze województwa opolskiego działań mających na celu wykorzystanie istniejącej infrastruktury w Kamieniu Śląskim, do 2011 roku nie udało się doprowadzić do realizacji projektu kluczowego RPO WO 2007–2013, którego celem było powstanie tam lokalnego portu lotniczego, głównie z powodu kryzysu gospodarczego (co pogorszyło prognozowane wskaźniki inwestycji) oraz znacznych kosztów samej inwestycji przekraczających 100 mln zł. Najbliższe lotniska znajdują się we Wrocławiu i Katowicach, w odległości około 100 km od stolicy województwa.

Infrastruktura kolejowa

Kolej w województwie opolskim jest jednym z podstawowych elementów systemu transportowego w ruchu pasażerskim regionalnym. Największym problemem w zakresie przewozów pasażerskich w województwie jest infrastruktura kolejowa, której stan techniczny ulega sukcesywnej degradacji. W związku z tą sytuacją, co roku zwiększa się długość odcinków, na których zarządca infrastruktury wprowadza ograniczenia prędkości, które w konsekwencji powodują wydłużenie czasu jazdy w ruchu regionalnym. Województwo opolskie podejmuje obecnie wszelkie możliwe działania, we współpracy z zarządcą infrastruktury, w celu minimalizowania skutków pogarszania infrastruktury kolejowej.

Modernizacja linii kolejowych magistralnych oraz lokalnych, w tym obejmująca między innymi odbudowę dworców, przystanków oraz pozostałej towarzyszącej infrastruktury, zakup taboru kolejowego, budowę systemu ruchu i zarządzanie kolejami regionalnymi ma ogromne znaczenie dla poprawy dostępności komunikacyjnej w regionie oraz dla lepszego wykorzystania istniejących połączeń w transporcie pasażerskim i towarowym.

Projekty transportowe w wyżej opisanym zakresie wpływają na odciążenie połączeń drogowych i przyczyniają się do powstania sprawnej komunikacji zbiorowej. W kraju następuje od kilku lat stopniowa poprawa stanu infrastruktury kolejowej dzięki projektom realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIŚ) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych.

Obecnie usługi kolejowych przewozów pasażerskich finansowane i zamawiane przez Województwo Opolskie w skali 3,5 mln pociągokilometrów rocznie realizowane są łącznie na 980 kilometrach linii kolejowych.

Projekty transportowe na drogach

W latach 2007–2011 w województwie opolskim nastąpił znaczący rozwój w zakresie sieci drogowej, co wynika bezpośrednio ze skierowania na projekty drogowe kwoty ponad

94 mln euro z RPO WO 2007–2013. Jednym z głównych celów osi priorytetowej 3 Transport było polepszenie dostępu do obiektów kluczowych dla rozwoju gospodarczego, krajowych i międzynarodowych układów komunikacyjnych oraz zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników dróg.

Z kwoty 94 mln euro prawie 71 mln euro przeznaczono na budowę i przebudowę dróg wojewódzkich, a pozostałe 23 mln euro na drogi powiatowe i gminne. Poza środkami z RPO WO 2007–2013 na infrastrukturę drogową przeznaczano także środki pochodzące z takich programów jak np. ZPORR, INTERREG IIIA, PO WT Cz-RP 2007–2013, kontrakt województwa.

W wyniku realizacji projektów z zakresu regionalnej Infrastruktury drogowej poprawiono dostęp do autostrady A4, terenów inwestycyjnych, terenów atrakcyjnych turystycznie oraz dojazd do granicy z Republiką Czeską. Główne inwestycje zostały wykonane na następujących drogach wojewódzkich:

1. Droga wojewódzka (dalej DW) nr 426 Zawadzkie–Strzelce Opolskie–węzeł „Olszowa"–Kędzierzyn-Koźle. Ta droga, łącząc się z autostradą A4, drogą krajową (dalej DK) nr 94 i DK nr 40 umożliwia ruch w kierunku Katowic oraz Wrocławia. Zakończyła się już przebudowa odcinka Strzelce Opolskie – Piotrówka oraz Strzelce Opolskie – węzeł „Olszowa"–Kędzierzyn-Koźle.
2. DW nr 414 Opole–Prudnik. Droga zapewnia najlepsze połączenie drogowe w kierunku granicy z republiką Czeską. W ramach środków z RPO WO 2007–2013 przebudowano odcinek pomiędzy miejscowościami Dzików–Smolarnia oraz Smolarnia–Krobusz. W latach wcześniejszych wykonano obwodnicę miejscowości Biała, a także zlikwidowano tzw. czarny punkt w pobliżu miejscowości Krobusz.
3. DW nr 401 i 403 DK nr 46–Grodków–węzeł „Przylesie" – DK nr 39. Znaczenie tej drogi polega na rozprowadzeniu ruchu do i z autostrady A4 w kierunku Wrocławia, a także połączenia Nysy, Grodkowa i Brzegu. Wybudowano m.in. obwodnice miejscowości Bierzów i Grodków oraz przebudowano drogę na odcinku Chróścina–Pakosławice.
4. DW nr 423 z Opola w kierunku autostrady A4 oraz Zdzieszowic i Kędzierzyna-Koźla. Zrealizowano przebudowę wiaduktu w Opolu na ul. Struga oraz przebudowano drogę w miejscowości Chorula, co znacząco poprawiło dojazd do jednej z największych firm w regionie – Górażdże Cement S.A., poprawiono bezpieczeństwo ruchu w miejscowościach Przywory oraz Rozwadza.

Inwestycje na drogach lokalnych skupiały się przede wszystkim na polepszeniu połączeń z istniejącymi drogami o wyższej kategorii, a także zapewnieniu dojazdu do terenów inwestycyjnych. W tym przypadku priorytetowo traktowano zapewnienie jak najlepszego dojazdu do terenów zlokalizowanych w Specjalnych Strefach Ekonomicznych na terenie województwa.

Przykładem tego typu inwestycji jest dojazd do terenów inwestycyjnych w Tułowicach, gdzie znajduje się 16,9 ha terenów należących do podstrefy Starachowickiej Strefy Ekonomicznej. Z kolei przykładem połączenia dróg lokalnych z drogami wyższej kategorii może być droga w powiecie namysłowskim, która łączy DW nr 452 i DK nr 42 i zdecydowanie poprawia ruch w kierunku Oleśnicy i Wrocławia.

Łącznie ze środków RPO WO 2007–2013 zrealizowano i zakontraktowano zbudowanie 29 km nowych dróg, a kolejne 206 km przewidziano do przebudowy przede wszystkim podnosząc nośność drogi do nacisku pojazdów 115kN/oś.

Projekty w dziedzinie transportu publicznego

Pojazd szynowy SA134 prod. PESA Bydgoszcz S.A. Holding

Obszarem bezpośredniego wpływu samorządu województwa w sferze jakości, dostępności i podniesienia standardów świadczonych usług przewozowych są regionalne pasażerskie przewozy kolejowe. Województwo Opolskie posiada łącznie 11 pojazdów szynowych z napędem spalinowym oraz 4 elektryczne zespoły trakcyjne zakupione w latach 2004–2011, które eksploatuje przewoźnik kolejowy wykonujący zamówione usługi.

W ramach RPO WO 2007–2013 w latach 2008–2009 zrealizowano projekt inwestycyjny związany z zakupem 5 pojazdów szynowych produkcji Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz S.A. Holding na kwotę 42 mln zł. Wszystkie dotychczasowe projekty inwestycyjne związane z nabywaniem pojazdów szynowych przekroczyły wartość 85 mln zł. Na ich sfinansowanie województwo wykorzystało środki finansowe pochodzące z RPO WO 2007–2013, Funduszu Kolejowego, budżetu państwa oraz własne samorządu województwa. Zakupione przez województwo pojazdy z napędem spalinowym (tzw. szynobusy) znacznie poprawiły standard podróży poprzez w pełni klimatyzowane wnętrze, komfortowe i ergonomiczne fotele pasażerów, nowoczesne systemy informacji dla podróżnych i dedykowane rozwiązania ułatwiające korzystanie z taboru osobom niepełnosprawnym. Najnowocześniejsze rozwiązania napędu i własności eksploatacyjne wpłynęły na spadek kosztów realizacji całej oferty przewozowej finansowanej przez samorząd województwa, a tym samym umożliwiły zwiększenie ilości i dostępności połączeń oferowanych podróżnym.

Nowoczesny tabor sukcesywnie wprowadzany do ruchu w ramach kolejnych projektów zakupowych umożliwił również wprowadzenie rozwiązań systemowych zachęcających do korzystania z kolei regionalnej m.in. ruch cykliczny pociągów na większości linii kolejowych w województwie opolskim.

Zainteresowanie mieszkańców Opolszczyzny pasażerskim transportem kolejowym realizowanym nowoczesnymi pojazdami szynowymi na niektórych liniach np. Brzeg–Nysa i Kluczbork–Opole wykazuje stałe tendencje wzrostowe.

Realizacja projektów transportowych w dziedzinie kolejowych przewozów pasażerskich w województwie to również działania promujące ten segment transportu zbiorowego, jako przyjazny środowisku, umożliwiający mieszkańcom codzienny sprawny dojazd m.in. do pracy, szkół oraz centrów handlowych i administracyjnych. Ze względu na wysoki wskaźnik długości linii kolejowych na 100 km^2 powierzchni wynoszący ponad 9 km[6], który plasuje region opolski na 2 miejscu w kraju (zaraz po województwie śląskim), obszar infrastruktury kolejowej jest

[6] Dane ze strony Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Opolu http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/opole/ASSET-S_10w17_01.pdf, 24.10.2011.

niezwykle istotny i odgrywa znaczącą rolę w transporcie osób (tylko w ruchu regionalnym bez połączeń spółki PKP InterCity S.A., przewieziono na terenie województwa opolskiego w roku 2010 ponad 8 mln pasażerów), a przez to winien być uwzględniany w projektach transportowych przygotowywanych i realizowanych w kolejnych latach.

Zbiory danych wykorzystywanych w przygotowaniu własnych projektów transportowych województwa

W dniu 1 marca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[7], ale niektóre jej przepisy zaczną obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2017 r. Ustawa określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium kraju oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej oraz zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ideą przewodnią ustawy jest zasada, że publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Publiczny transport zbiorowy może odbywać się na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdzenia zgłoszenia przewozu albo decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Przepisy tej ustawy nakładają na samorząd województwa obowiązek pełnienia roli organizatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego osób. Do zadań organizatora należy planowanie rozwoju transportu oraz organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na terenie województwa. Najważniejszym zadaniem organizatora jest przygotowanie i uchwalenie *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego*. Plan transportowy województwa uchwala sejmik województwa do dnia 1 marca 2014 r. Plan transportowy ma określać w szczególności sieć komunikacyjną, na której planuje się wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Po uchwaleniu planu transportowego następnym etapem jest wybór operatora publicznego transportu zbiorowego. Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego może dotyczyć jednej albo kilku linii komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnej, ujętych w planie transportowym województwa. Umowa z operatorem jest zawierana na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat – w transporcie drogowym oraz 15 lat – w transporcie kolejowym. W zakresie finansowania publicznego transportu zbiorowego ustawa wskazuje następujące źródła finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej: środki własne organizatora oraz środki z budżetu państwa, a także wpływy ze sprzedaży biletów oraz wpływy z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów, zgodnie z przepisami ustawy Prawo przewozowe (np. kary za przejazd bez ważnego biletu). Inne źródła finansowania przewozu osób, jakie wskazuje ustawa, to m.in. opłaty wnoszone przez operatorów i prze-

[7] Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r., Nr 5, poz. 13).

woźników za korzystanie z przystanków i za wydawanie zaświadczenia albo potwierdzenia zgłoszenia przewozu.

Przedstawione powyżej najważniejsze założenia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wymuszają niejako zwiększenie roli samorządu województwa w kreowaniu polityki transportowej w regionie i dają konkretne instytucjonalno-prawne możliwości oddziaływania na rynek transportu publicznego. Największym problemem przy tworzeniu i wdrażaniu planu transportowego jest brak informacji o ilości przewożonych w komunikacji autobusowej pasażerów oraz danych nt. rentowności przewozów na danej linii komunikacyjnej. W tym zakresie na pewno w latach 2012–2013 będą wskazane badania dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkańców w kontekście kierunków rozwoju komunikacji autobusowej.

Przygotowanie projektów transportowych o oddziaływaniu w skali regionalnej wymaga uwzględnienia w celach projektu ustalonych strategicznych kierunków rozwoju infrastruktury technicznej oraz wielu informacji technicznych zawartych w wąskich specjalistycznych zbiorach danych. Poniżej opiszemy wybrane zbiory danych wykorzystywane przy projektowaniu infrastruktury drogowej regionalnej, ustalaniu celów projektów i ich wskaźników docelowych oraz projektów związanych z transportem publicznym.

- ***Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego na lata 2000–2015***[8] jest podstawowym dokumentem opisującym cele i zadania samorządu województwa. Stanowi bazę do realizacji polityki regionalnej w województwie, w tym: w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej, której poprawa ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionu. Zapisy SR WO są wykorzystywane we wszystkich innych dokumentach strategicznych województwa. Głównym celem w zakresie transportu jest wysoki standard infrastruktury komunikacyjnej, a w pierwszej kolejności unowocześnienie i rozbudowa połączeń drogowych, kolejowych, wodnych i lotniczych. Obecne projekty drogowe realizowanie w ramach RPO WO 2007–2013 skupiały się właśnie wokół opisanego w strategii celu stworzenia sprawnego i bezpiecznego połączenia regionu z autostradą A-4 i aglomeracją opolską, a także modernizację dróg alternatywnych do autostrady. Obecnie trwają prace nad aktualizacją SR WO 2000–2015.
- ***Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013***[9], w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej, jako najważniejsze cele do zrealizowania wskazał polepszenie dostępu do obiektów kluczowych dla rozwoju gospodarczego, krajowych i międzynarodowych układów komunikacyjnych oraz zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników dróg. Sposób realizacji niektórych projektów został przedstawiony w rozdziale *Projekty transportowe na drogach*. Należy podkreślić fakt, iż pomimo przeznaczenia znacznych środków z RPO WO 2007–2013 wybudowano i przebudowano razem 57 km dróg wojewódzkich, co stanowi zaledwie 6% całej sieci dróg będących we władaniu samorządu województwa, co pokazuje, że obszar ten musi być nadal analizowany pod kątem wyboru kolejnych strategicznych kierunków przebudowy sieci dróg wojewódzkich w perspektywie programowej środków europejskich na lata 2014–2020.

[8] *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego na lata 2000–2015*, oprac. przyjęte uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego nr XXXIX/350/2005, 11 października 2005 roku.

[9] *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, Dokument przyjęty przez Komisję Europejską Decyzją Komisji z dnia 1 października 2007 r., w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowego programu operacyjnego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja" dla Województwa Opolskiego w Polsce CCI 2007 PL 161 PO 012 oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r. z późn. zmianami.

- ***Inwentaryzacja dróg i ich stanu technicznego,*** dane przygotowywane i prowadzone przez jednostkę wojewódzką – Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu dla wszystkich 45 dróg wojewódzkich w regionie. Dokument zawiera m.in. dane o oznakowaniu, stanie technicznym drogi, badaniu natężenia ruchu na danym odcinku. Te dokumenty stanowią podstawę do planowania inwestycji, zakresu niezbędnych remontów albo przebudowy oraz wprowadzania zmian w organizacji ruchu drogowego.
- ***Badania potoków podróżnych.*** Badania te w przewozach kolejowych dofinansowywanych przez samorząd województwa są prowadzone i analizowane od 2004 r. Potoki podróżnych monitorowane są przynajmniej trzy razy w roku, a ich wyniki podlegają weryfikacji i kontroli przez przedstawicieli samorządu województwa. Dane o potokach na poszczególnych pociągach, stacjach lub przystankach kolejowych stanowią bazę do tworzenia kompleksowej oferty przewozowej.
- ***Analiza sytuacji rynkowej w województwie opolskim na liniach regularnych w komunikacji autobusowej***[10]**.** Dokument opisujący aktualny stan i zmiany zachodzące w komunikacji autobusowej na podstawie zezwoleń na regularny przewóz osób wydawanych przez Marszałka Województwa Opolskiego (przede wszystkim linie komunikacyjne wykraczające poza obszar jednego powiatu), w którym zestawiono dane o ilości wydanych i zmienionych zezwoleń, całkowitej długości linii komunikacyjnych, wykaz przystanków wykorzystywanych w komunikacji autobusowej. Wnioski są wykorzystywane do bieżących działań przy organizowaniu transportu regionalnego autobusowego.

Pożądane obszary badawcze ewaluacji projektów transportowych

Mając na uwadze stwierdzenia zawarte w poprzednich rozdziałach należy podkreślić rolę i znaczenie prowadzenia badań, w tym również ewaluacyjnych w zakresie transportu w województwie opolskim. Zapotrzebowanie na badania z pewnością zostanie wzmocnione debatą społeczną w trakcie prac nad aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego, przygotowywaniem nowego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 oraz przygotowywaniem planu transportowego i dalszej realizacji celów postawionych przed samorządem województwa przez nową ustawę o publicznym transporcie zbiorowym. Ważne będzie uwzględnienie badań ewaluacyjnych o zasięgu ogólnopolskim, przykładowo w zakresie tranzytu na III Paneuropejskim Korytarzu Transportowym, który przebiega przez województwo opolskie i jest główną osią rozwoju transportu regionalnego.

Podstawą do realizacji ewaluacji w zakresie infrastruktury transportowej w województwie opolskim są zapisy wynikające z *Planu ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013,* koncentrujące się m.in. na ewaluacji wpływu RPO WO 2007–2013 w zakresie modernizacji i budowy infrastruktury technicznej. Infrastruktury oznaczającej wszelkie inwestycje służące danej społeczności i poprawiające jakość życia[11]. Badania ewaluacyjne w zakresie infrastruktury technicznej mogą się koncentrować na zagadnieniach dotyczących oceny interwencji realizowanych w ramach infrastruktury

[10] *Analiza sytuacji rynkowej w województwie opolskim na liniach regularnych w komunikacji autobusowej*, oprac. wykonane przez PIGTSiS w Warszawie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, listopad 2010.

[11] Por. *Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych, Czy Twój projekt przyniósł oczekiwane korzyści?,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2009, s. 14.

transportowej, środowiskowej, informatycznej, społecznej oraz energetycznej i efektów wynikających z modernizacji, budowy i przebudowy infrastruktury technicznej na rozwój regionu i mobilność jego mieszkańców. Dla potrzeb niniejszego referatu przyjrzymy się regionalnym perspektywom ewaluacyjnym wyłącznie w obrębie infrastruktury transportowej oraz transportu publicznego[12]. Obszary te (w obecnej perspektywie unijnej) bezpośrednio powiązane są na poziomie regionalnym z Osią Priorytetową 3 Transport RPO WO 2007–2013, w ramach której możliwe są do realizacji przedsięwzięcia dotyczące inwestycji w tabor kolejowy, drogi regionalne/lokalne, promowanie czystego transportu miejskiego oraz w porty lotnicze[13]. Transport stanowi drugą pod względem alokacji część RPO WO 2007–2013.

Ewaluacja to proces rozciągnięty w czasie. Ważnym czynnikiem determinującym wybór obszarów problemowych badań ewaluacyjnych dotyczących funduszy strukturalnych jest przede wszystkim etap (faza) wdrażania programów operacyjnych i stanu ich zaawansowania. Od tych czynników uzależnione są bowiem cele funkcyjne, które dana ewaluacja będzie miała za zadanie spełnić, np. poprawa planowania/wdrażania, doskonalenie instytucji, wzmocnienie odpowiedzialności, czy też uczenie się[14].

W przypadku badań ewaluacyjnych w województwie opolskim w ramach RPO WO 2007–2013 nie było zrealizowanych ewaluacji wyłącznie koncentrujących się na analizie i ocenie infrastruktury transportowej. Powyżej zaprezentowane badania jedynie w cząstkowym stopniu dotyczyły zagadnień, które są przedmiotem niniejszego referatu. Można powiedzieć, że najistotniejszą z nich, z punktu widzenia wiedzy wygenerowanej dla potrzeb wdrażania RPO WO 2007–2013, była ewaluacja z 2010 roku pn. *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*. Wnioski z tego badania dały podstawy do sformułowania oceny dotychczasowego kierunku interwencji, m.in. w kontekście projektów transportowych RPO WO 2007–2013, a mianowicie[15]:

- Pozytywnie ocenić należy zarówno projekty realizowane na drogach regionalnych (Poddziałanie 3.1.1), jak i na drogach gminnych i powiatowych (Poddziałanie 3.1.2). W pierwszym przypadku, podniesienie jakości ciągów dróg wojewódzkich przyczyni się do lepszego rozprowadzenia ruchu kołowego z autostrady A-4 w kierunku peryferyjnych części regionu, a także zwiększy dostępność kluczowych dla rozwoju województwa opolskiego obiektów. W drugim przypadku, na szczególnie pozytywną ocenę zasługuje duży nacisk, jaki beneficjenci położyli na polepszenie powiązań z drogami wyższego rzędu oraz na dostępność terenów inwestycyjnych.
- Wysoko należy ocenić jakość projektu indywidualnego obejmującego zakup autobusów szynowych do obsługi regionalnych przewozów kolejowych (Działanie 3.2). Wprowadzenie nowoczesnego taboru zwiększy komfort podróży na ważnych połączeniach największych miast powiatowych ze stolicą regionu oraz przyczyni sie do dużych oszczędności dzięki wyeliminowaniu kosztownych w eksploatacji lokomotyw spalinowych.

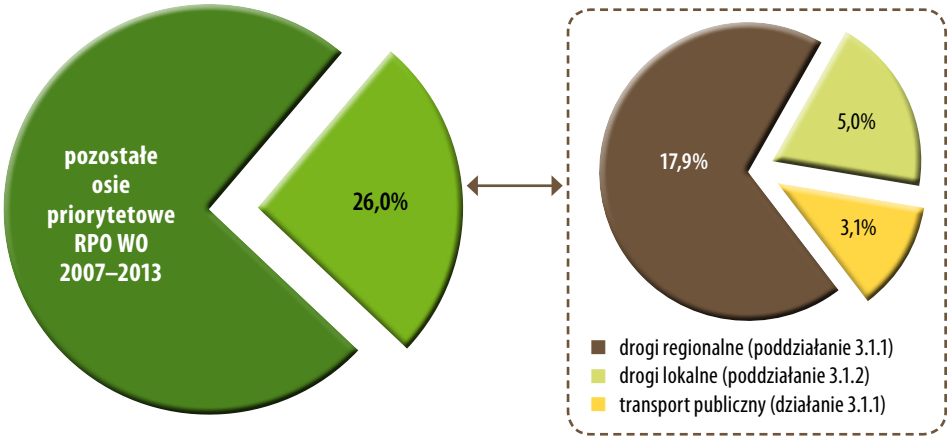
[12] Por. *Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013* przyjęty Uchwałą nr 1071/2007 Zarządu Województwa Opolskiego z dn. 29.10.2007, s. 14–15.

[13] Por. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*..., dz. cyt., s. 131.

[14] Por. *Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych*..., dz. cyt., s. 16.

[15] Por. *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*, Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o., badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2010, s. 5.

Wykres 1. Udział osi priorytetowej 3 w całości alokacji środków EFRR na realizację RPO WO 2007–2013 oraz struktura wsparcia w ramach osi priorytetowej 3



Źródło: Raport końcowy pn. *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia*, Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o., na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2010, s. 58.

Przedmiotowa analiza dała dodatkowo podstawę do rekomendacji, iż przy podziale środków z Krajowej Rezerwy Wykonania najwyższy priorytet należy przypisać infrastrukturze drogowej, która wciąż pozostaje jednym z najbardziej newralgicznych elementów systemu gospodarczego regionu. Natomiast w kolejnej perspektywie finansowej w większym stopniu niż dotychczas, wspierany powinien być transport publiczny, szczególnie w zakresie inwestycji zintegrowanych, umożliwiających lepsze wykorzystanie potencjału największych w regionie ośrodków miejskich. Jednocześnie należy kontynuować dotychczasowy kierunek interwencji polegający na integracji regionalnej infrastruktury drogowej z autostradą A-4[16].

Powyższe badanie było pierwszym badaniem ewaluacyjnym w województwie opolskim, które w pośredni sposób odnosiło się do analizy i oceny infrastruktury transportowej. Kolejne badanie, pośrednio uwzględniające analizę projektów zrealizowanych w ramach 3 Osi Priorytetowej RPO WO 2007–2013 zaplanowane zostało w 2012 roku i w większym stopniu niż poprzednie odnosić się będzie to programowania wsparcia w latach 2014–2020.

Jednak, by mogło dojść do szczegółowej weryfikacji poziomu realizacji celów 3 osi priorytetowej[17] w przyszłości koniecznym będzie dokonanie analizy i oceny stopnia oddziaływania projektów transportowych na region, a więc realizacji ewaluacji projektów już zakończonych (ex post), tak, aby móc skonfrontować zakładane w dokumentacji tych projektów efekty z rzeczywistymi produktami i rezultatami oraz ich użytecznością. Określając zakres ewaluacji końcowej projektów transportowych w szczególności będzie trzeba wziąć pod uwagę zakres oddziaływania tych projektów na otoczenie, jak również na interesariuszy danej/ych interwencji. Oddziaływanie to jest wypadkową wielu czynników powiązanych ze sobą oraz powinno

[16] Tamże.

[17] Wśród celów 3 osi priorytetowej RPO WO 2007–2013 wyróżniamy: a. polepszenie dostępu do obszarów, obiektów kluczowych dla rozwoju gospodarczego województwa, krajowych i międzynarodowych układów komunikacyjnych oraz zwiększenie bezpieczeństwa użytkowników dróg; b. zwiększenie mobilności mieszkańców regionu poprzez rozbudowę systemu transportu publicznego.

Tabela 1. Przykłady ewaluacji w województwie opolskim obejmujących m.in. obszar dotyczący infrastruktury transportowej

Rodzaj ewaluacji	Charakter ewaluacji	Tytuł ewaluacji	Cel ewaluacji
ex ante	EWALUACJA SZACUNKOWA przeprowadzana przed realizacją programu	*Ocena szacunkowa projektów 16 RPO na lata 2007–2013* (2006 rok)	Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej i jej jakości w świetle zidentyfikowanych potrzeb rozwoju regionu oraz analiza założeń, diagnozy, celów, priorytetów i działań
on-going	EWALUACJA BIEŻĄCA realizowana w trakcie lub przez cały okres programu	*Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia* (2010 rok)	Ocena jakości wybranych do dofinansowania projektów i ich oddziaływania na osiągnięcie celów Programu oraz analiza potrzeb rozwojowych regionu, pod kątem wskazania obszarów które powinny zostać dofinansowane z Krajowej Rezerwy Wykonania
		Wpływ projektów realizowanych w ramach EFRR i EFS na rozwój społeczno-gospodarczy Opolszczyzny (2012 rok)	Ocena dotychczas dofinansowanych projektów w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL, jak również wyznaczenie założeń dla przyszłego ukierunkowania wsparcia perspektywy 2014+
ex post	EWALUACJA PODSUMOWUJĄCA przeprowadzana po zakończeniu programu (nie później niż 3 lata po zakończeniu okresu programowania)	?	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013*, s. 5; Plany ewaluacji, http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=5070; http://rpo.opolskie.pl/rpo/index.php?id=8636, 24.10.2011.

być analizowane na poziomie programu/ów finansowanych zarówno ze środków unijnych, jak również poza nimi, w ramach których realizowane są projekty transportowe. Wówczas możliwy będzie do uchwycenia m.in. efekt synergiczny realizowanych projektów. Ponadto ewaluacja ex post w zakresie infrastruktury transportowej pokazać będzie mogła interesariuszom programu (w tym społeczeństwu), co udało się osiągnąć, jakim kosztem, a także co się nie udało, z jakich powodów. Ważnym celem ewaluacji na tym etapie będzie również weryfikacja, w jaki sposób interwencja wpłynęła na poszczególne grupy interesariuszy i czy zrównoważono korzyści różnych grup, nie tylko tych bezpośrednio korzystających z efektów projektu.

W dłuższym okresie czasu ewaluacja może pokazać wszelkie zależności pomiędzy czynnikami wpływającymi na sukcesy i porażki projektów transportowych, pokazać, jakie efekty wystąpiły po ich realizacji i czym były spowodowane. Będzie to zatem niezwykle istotne doświadczenie przy planowaniu kolejnych programów, których koncepcje i założenia będzie można usprawnić i zoptymalizować pod kątem uzyskiwanych efektów[18].

[18] Por. *Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych*..., dz. cyt., s. 16.

Pierwszym i najważniejszym celem badawczym powinna być ocena stopnia realizacji zadań postawionych w aktualnej Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego oraz wskazanie nowych obszarów priorytetowych dla rozwoju regionu w obszarze transportu. Niezbędne będą w tym zakresie badania oczekiwań społecznych dotyczących rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej.

Drugim celem badań powinno być dostosowanie istniejącej Infrastruktury do potrzeb i oczekiwań społecznych. Ma to szczególne znaczenie dla kierunkowego przygotowania kolejnych inwestycji i opracowania planu transportowego. Należy zwrócić uwagę na sposób koordynacji dwóch głównych systemów transportowych w województwie – komunikacji kolejowej i autobusowej – określenia sposobu przyznania priorytetu dla jednej z nich na określonych obszarach czy ciągach komunikacyjnych i odpowiednie skoordynowanie ofert przewozowych. Wiąże się to bezpośrednio ze zdefiniowaniem i doborem najlepszej lokalizacji punktowych elementów infrastruktury transportu publicznego, takich jak: „parkuj i jedź", węzłów przesiadkowych, ale także szukania rozwiązań w zakresie wspólnych taryf dla przewoźników, które wzorem krajów Europy Zachodniej dynamizują rozwój transportu zbiorowego i zachęcają do rezygnacji z komunikacji indywidualnej.

Stąd, w ocenie autorów, ostatnim, ale równie ważnym obszarem badań powinno być badanie potoków pasażerów w komunikacji autobusowej. Dopiero takie dane zestawione z badaniami wykonywanymi dla transportu kolejowego oraz oczekiwaniami społecznymi pozwoli na właściwą ocenę zapotrzebowania na przewozy pasażerskie w województwie, co jest niezbędne do opracowania dokumentu planu transportowego, możliwie najkorzystniejszego w swoich rozwiązaniach dla mieszkańców województwa opolskiego.

Bibliografia

Analiza sytuacji rynkowej w województwie opolskim na liniach regularnych w komunikacji autobusowej, oprac. wykonane przez PIGTSiS w Warszawie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, listopad 2010.

Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia, Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech Sp. z o.o., badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Opole 2010.

Plan ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 przyjęty Uchwałą nr 1071/2007 Zarządu Województwa Opolskiego z dn. 29.10.2007.

Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych. Czy Twój projekt przyniósł oczekiwane korzyści?, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2009.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Dokument przyjęty przez Komisję Europejską Decyzją Komisji z dnia 1 października 2007 r., w sprawie przyjęcia w ramach wspólnotowego programu operacyjnego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja" dla Województwa Opolskiego w Polsce CCI 2007 PL 161 PO 012 oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r. z późn. zmianami.

Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego na lata 2000–2015, oprac. przyjęte uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego nr XXXIX/350/2005 11 października 2005.

Wieloletni plan rozwoju sieci dróg wojewódzkich, przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego Uchwałą nr 1677/2008 z dnia 8 kwietnia 2008.

Maja Michniewicz, Małgorzata Kotowska

Podsumowanie Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej 2011

W dniu 24 marca 2011 roku w Opolu Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej – Referat Ewaluacji zorganizował Opolską Konferencję Ewaluacyjną pn. *BADANIA EWALUACYJNE – PO CO? Budowa przyszłości regionu*. Konferencja objęta została honorowym patronatem Pani Minister Rozwoju Regionalnego oraz Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego. Przedsięwzięcie zostało przeprowadzone już po raz drugi – pierwsza Opolska Konferencja Ewaluacyjna pn. *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym* miała miejsce 6 kwietnia 2009 roku, również w Opolu.

Pierwsza konferencja (2009) koncentrowała się przede wszystkim na upowszechnieniu wiedzy w zakresie ewaluacji programów operacyjnych: Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (RPO WO 2007–2013) i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – komponent regionalny (PO KL) oraz służyła nawiązaniu współpracy między przedstawicielami środowisk zaangażowanych w proces ewaluacji. Konferencja miała również na celu rozpowszechnienie wiedzy w zakresie badań ewaluacyjnych realizowanych w województwie opolskim.

Celem drugiej konferencji ewaluacyjnej (2011), której efektem jest m.in. niniejsza publikacja, było przedstawienie roli ewaluacji w procesie planowania regionalnego w kontekście podejmowania decyzji strategicznych dla regionu

w oparciu o wyniki dotychczas przeprowadzonych badań ewaluacyjnych w województwie opolskim. Przedmiotem spotkania było również wskazanie kierunków rozwoju i obszarów wymagających wsparcia w ramach RPO WO 2007–2013 i komponentu regionalnego PO KL w kontekście wykorzystania Krajowej Rezerwy Wykonania oraz realizacji przyszłych badań w latach 2011–2015 w województwie opolskim. Powyższe przedsięwzięcie stanowiło więc nie tylko pretekst do wymiany doświadczeń ewaluacyjnych i budowy kultury ewaluacyjnej w regionie, ale przede wszystkim, było próbą postawienia drogowskazu na ścieżce przyszłych działań ewaluacyjnych – szansą do poznania potrzeb i oczekiwań dot. przyszłych badań i stojących za nimi pytań, na które powinniśmy sobie odpowiedzieć zarówno jako odbiorcy środków unijnych, ale również, jako współuczestniczący w rozwoju regionu.

W konferencji wzięło udział ponad 160 osób. Przedsięwzięcie zgromadziło duże grono zainteresowanych samorządowców, naukowców i przedstawicieli biznesu zarówno z Opolszczyzny, jak i z całej Polski. Na konferencji mieliśmy zaszczyt gościć największych ekspertów w dziedzinie rozwoju regionalnego oraz ewaluacji. W konferencji uczestniczyli m.in. przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Urzędów Marszałkowskich innych województw, Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, przedstawiciele instytucji naukowo-badawczych, fundacji, inkubatorów przedsiębiorczości oraz firm prywatnych zainteresowanych dziedziną ewaluacji, a także studenci opolskich uczelni wyższych.

Ewaluacja obecnie staje się narzędziem wspierającym rozwój organizacji nastawionej na uczenie się i wyciąganie właściwych wniosków.

(Józef Sebesta)

Opolską Konferencję Ewaluacyjną otworzył **Józef Sebesta – Marszałek Województwa Opolskiego,** który w swoim wystąpieniu podkreślił, iż ewaluacja stanowi dobre narzędzie w procesie zarządzania strategicznego i budowania regionalnej polityki rozwoju. Pan Marszałek zwrócił ponadto uwagę na rolę badań ewaluacyjnych, stanowiących szansę na zwiększenie powodzenia realizowanych przedsięwzięć jako narzędzia skierowanego na pomiar skuteczności i jakości działań. Jednakże zaznaczył, iż wyzwaniem dla regionalnego sytemu ewaluacji, oprócz właściwie zrealizowanych badań, powinno być skuteczne wykorzystanie rekomendacji z nich płynących. Pan Marszałek przypomniał, iż Opolszczyzna została nagrodzona za zajęcie I miejsca w kraju za najsprawniej realizowany Regionalny Program Operacyjny oraz III miejsce w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, przy czym zaznaczył, iż sukces ten nie może odnosić się wyłącznie do ilości zrealizowanych zadań publicznych, ale przede wszystkim powinien przełożyć się na jakość oraz trwałość ich efektów dla regionu.

Nastąpił wielki przełom mentalny w polskiej administracji (…). W obszarze ewaluacji ta zmiana wydaje się być największa.

(Stanisław Bienias)

Przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – jednego z patronów konferencji – **Stanisław Bienias**, Naczelnik Wydziału Ewaluacji, przypomniał, iż do momentu przystąpienia do Unii Europejskiej nie potrafiliśmy definiować celów strategicznych oraz wykorzystywać takich narzędzi, jak wskaźniki i monitoring, czy ewaluacja. Obecnie Polska jest postrzegana jako lider w wykorzystaniu ewaluacji i to nie tylko w kontekście realizacji badań ewaluacyjnych, ale również pod kątem dokonanego przełomu związanego z promowaniem podejścia zorientowanego na rezultaty. Pan Naczelnik zwrócił uwagę na wyłaniającą się obecnie kwestię wzmocnienia roli ewaluacji w programowaniu strategicznym, tj. oparcia decyzji o rzetelną analizę faktów i efektów dotychczasowych działań. Powyższa analiza pozwoli bowiem na dobre przygotowanie się do kolejnej unijnej perspektywy finansowej. Zdaniem Stanisława Bieniasa dysponujemy już *wystarczającym potencjałem do stworzenia wiarygodnej i rzetelnej podwaliny faktograficznej dla stworzenia polityki spójności*. Teraz należy to wykorzystać w regionach po to, aby rzeczywiście przygotować się do dobrej realizacji kolejnej perspektywy finansowej. W tym momencie jest to ostatni dzwonek, żeby jeszcze zrealizować badania po to, abyśmy mogli tę ostatnią perspektywę finansową skutecznie wykorzystać.

Sukces to nie przecięcie wstęgi ani oddanie kolejnego kilometra drogi, (…) to zarządzanie oparte na dowodach.

(Maciej Szałaj)

Maciej Szałaj, Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (które patronowało niniejszą konferencję) zwrócił uwagę na pozytywny trend, w którym ewaluacja jest coraz bardziej obecna w regionach, gdzie następuje coraz silniejsze wzmocnienie społeczności ewaluacyjnej, tj. zarówno wykonawców, jak i odbiorców i decydentów. Jednocześnie podkreślił, iż dobre zarządzanie publiczne, dobra polityka regionalna, i tym samym sukces w tejże polityce nie jest mierzony tylko liczbą spektakularnych oddanych przedsięwzięć, powinno to być zarządzanie oparte na dowodach. Dobrym przykładem jest właśnie Opolska Konferencja Ewaluacyjna, którą możemy uznać za *evidence base policy* w praktyce, pojęcie z którym często spotykamy się w literaturze czy w dokumentach programowych. W trakcie takich debat następuje wymiana doświadczeń, wiedzy i omawiane są wprost konsekwencje podejmowanych działań, które będą z tego wynikały w przyszłości dla rozwoju regionu. Na zakończenie Pan Prezes podkreślił, iż ewaluacja regionalna i jednoczesne jej promowanie w regionach było, jest i będzie dla Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego jednym z czołowych priorytetów działalności m.in. poprzez wspieranie wszelkich pozytywnych procesów budowy przyszłości regionu oraz szeroko pojętą współpracę z Polskim Towarzystwem Ewaluacyjnym.

Liczą się rezultaty. Nie liczba wybudowanych dróg, tylko co z tych dróg przychodzi dla rozwoju gospodarczego.

(Grzegorz Gorzelak)

W swoim wystąpieniu **prof. Grzegorz Gorzelak**, dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego skoncentrował się głównie na zagadnieniach dot. polityki regionalnej, strategii, badań naukowych oraz ewaluacji. Profesor podkreślił istotę polityki regionalnej i relacji rząd–samorząd, wskazując, iż interwencja powinna być podejmowana tam, gdzie służy to interesowi tego szczebla, na którym została sformułowana. Ponadto stwierdził, że Unia Europejska odchodzi od paradygmatu polityki wyrównywania różnic międzyregionalnych, stawiając na konkurencyjność. Zdaniem Profesora coraz bardziej zauważalne jest, że poszczególne województwa naszego kraju dążą do tego, by budować potencjał konkurencyjny regionu, i jest to jak najbardziej słuszny kierunek zmian. Należy bowiem mieć na uwadze, iż o znaczeniu ośrodka/miejsca nie decyduje, jakimi potencjałami ono dysponuje, tylko jak jest ono powiązane z innymi miejscami i jaki jest charakter tych powiązań. Wynika to z faktu, iż obecnie w coraz większym stopniu to relacje i powiązania warunkują szeroko rozumianą konkurencyjność.

– *Strategia* – mówił prof. Grzegorz Gorzelak – *jest własnym dokumentem władzy. Jest jej zobowiązaniem do podjęcia określonych zadań i pokazuje, za co władza będzie odpowiadała. Strategia powinna być zorientowana prorozwojowo.* Narzędziem weryfikacji osiągania celów strategii, a także i przyszłej jej budowy mogą być użyteczne wyniki badań i analiz, które są w stanie pokazać występujące sprzeczności i konflikty, słabe i mocne, ale i neutralne punkty założeń.

Podsumowując swoje wystąpienie, Pan Profesor skupił się na zagadnieniu ewaluacji. Bardzo mocno podkreślił, iż obecnie występuje radykalne odejście od ewaluacji pokazującej jedynie szybkość wydawania środków unijnych. Należy pamiętać, iż samo wydanie pieniędzy o niczym jeszcze nie świadczy. Komisja Europejska analizuje wydawanie pod kątem faktycznego wpływu środków na procesy społeczno-gospodarcze. Profesor określił to następująco: *po skutkach będą was sądzić, a nie po tym coście wydali, nawet nie po czynach, ale po skutkach tych czynów*. Następnie określił główne cechy ewaluacji. Po pierwsze ewaluacja powinna być uczciwa – *ewaluacja jest dla nas a nie dla tego, kto nas ocenia, prawdziwa ewaluacja ma nam pomóc w podejmowaniu przyszłych działań*. Jednocześnie też powinniśmy zwrócić uwagę na to, aby ewaluacja była przeprowadzona szybko, aby dostarczyła nam jak najaktualniejszych wyników do podejmowania działań zaradczych, gdy wykaże jakieś nieprawidłowości. Ewaluacja powinna być też precyzyjna, tj. badać to, co się naprawdę dzieje i odnosić się do trwałych, długofalowych rezultatów. I wreszcie ewaluacja powinna być kompleksowa. Jest to postulat mocno akcentowany przez Pana Profesora, aby starać się realizować wspólne ewaluacje i dla funduszu regionalnego, i dla funduszu społecznego oraz i dla polityki rolnej. Dobrze byłoby zbadać, jak łącznie fundusze polityki oddziałują na rozwój regionów, jakie są ich efekty, czy działają synergicznie.

Dobra ewaluacja, która chce dobrze zmierzyć się z problemem powinna zaangażować maksymalnie dużo właściwych graczy regionu.

(Krzysztof Kiełbasa)

Następne wystąpienie poświęcone zostało dotychczasowym opolskim doświadczeniom ewaluacyjnym koordynowanym przez Jednostkę Ewaluacyjną, w imieniu której wystąpił **Krzysztof Kiełbasa**, Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego. Pan Dyrektor w swoim wystąpieniu podkreślił, iż *warto nadal wzmacniać jakość realizowanych w regionie badań poprzez wsparcie zarówno tych, którzy ten proces inicjują w regionie, jak również tych, którzy te ewaluacje realizują.* Ewaluacja powinna być narzędziem skutecznego zarządzania środkami publicznymi, a jej kluczowym elementem – *jakość badań ewaluacyjnych poprzez poszukiwanie tego właściwego pytania, i w oparciu o właściwe postawione pytania poszukiwanie problemu badawczego, na który chcemy rzeczywiście odpowiedzieć.* Pan Dyrektor podkreślał jednocześnie, iż ewaluacja powinna być przede wszystkim oparta na partnerstwie. Z doświadczeń opolskiej Jednostki Ewaluacyjnej wynika, iż do całego procesu ewaluacji należy włączać jak najszersze grono osób/instytucji z różnych środowisk życia społeczno-gospodarczego regionu, aby ich wiedza i doświadczenie zostały wykorzystane do końcowych wniosków i rekomendacji płynących z badania. Podsumowując, Pan Dyrektor zwrócił uwagę, iż zakończenie każdego badania zmusza do refleksji: *należy pokusić się o postawienie pytania, jaki jest efekt, czy można było lepiej zrealizować dane badanie i jaką przyniosło nam ono wartość dodaną.*

Na badania należy patrzeć szerzej, nie tylko w kontekście ewaluacji funduszy strukturalnych i konkretnych programów operacyjnych, ale tak naprawdę potrzeb rozwojowych województwa.

(Julian Zawistowski)

Julian Zawistowski – Wiceprezes Instytutu Badań Strukturalnych – jako niezależny ekspert i Ewaluator jednego z badań ewaluacyjnych realizowanych w województwie opolskim, zaprezentował wyniki przeprowadzonych w regionie badań ewaluacyjnych, skupiając się w szczególności na rekomendacjach dot. obszarów wymagających wsparcia w ramach środków z Krajowej Rezerwy Wykonania. Przedstawione wnioski i rekomendacje powstały w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych pn. *Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia* i pn. *Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie opolskim*. Julian Zawistowski stwierdził, iż *biorąc pod uwagę konieczność koncentracji wsparcia, a także szerszy kontekst rozwojowy regionu, warto zastanowić się nad tym, gdzie to wsparcie powinno być kierowane.* Jednocześnie przychylił się do podejścia, aby propozycje dalszych badań ewaluacyjnych dla obu programów operacyjnych traktować łącznie.

Pokazujemy nie tylko kilometry dróg, ale również inwestycje, które przy tych terenach powstały czy mają powstać.

(Karina Bedrunka)

Kwestie związane z wykorzystaniem wniosków i rekomendacji płynących z przeprowadzonych ww. badań ewaluacyjnych w ukierunkowaniu dofinansowania do 2013 roku przez Samorząd Województwa Opolskiego przedstawiła **dr inż. Karina Bedrunka**, Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego. Pani Dyrektor przedstawiła sposób rozdeponowania dodatkowych środków przekazanych dla województwa opolskiego, jednocześnie podkreślając istotny i niepodważalny wkład zrealizowanych przez opolską Jednostkę Ewaluacyjną badań ewaluacyjnych, a także odpowiednio celów Strategii Lizbońskiej i Europy 2020, oraz potrzeb rozwojowych regionu opolskiego, które to dokumenty miały znaczny wpływ na ostateczny kształt obszarów wymagających wsparcia w ramach wykorzystania Krajowej Rezerwy Wykonania.

Niebezpieczeństwo różnego rodzaju działań związanych ze strategiami, z programami operacyjnymi, ewaluacją polega cały czas na tym, że nie potrafimy skutecznie komunikować się ze społecznościami lokalnymi.

(Witold Potwora)

Druga część konferencji poświęcona została próbie zidentyfikowania roli badań ewaluacyjnych w kluczowych obszarach rozwoju regionu. Aby jak najdogłębniej podejść do przedmiotowej problematyki został przygotowany panel dyskusyjny, w którego skład weszli przedstawiciele środowisk regionalnych reprezentujących poszczególne obszary województwa.

Panel dyskusyjny moderowany był przez **dra Witolda Potworę**, Prorektora Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, który prowadził dyskusję i polemikę z zaproszonymi gośćmi. I tak *w zakresie rynku pracy* próba wyznaczenia roli badań ewaluacyjnych przypadła **Jackowi Suskiemu**, dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu; *w zakresie rozwoju lokalnego* głos zabrał **Jarosław Kielar**, burmistrz Kluczborka, wiceprzewodniczący Zgromadzenia Związku Gmin Śląska Opolskiego, *w obszarze przedsiębiorczości i innowacyjności* głos zabrał dr Bogdan Tomaszek, prezes Opolskiego Parku Naukowo-Technologicznego Sp. z o.o., *w zakresie sfery organizacji pozarządowych* – **Tomasz Kosmala**, prezes Opolskiego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, oraz *w zakresie nauki i edukacji* reprezentantem został **prof. Krzysztof Malik**, dziekan Wydziału Zarządzania Politechniki Opolskiej.

Badania prowadzą do tego, że możemy w krótkiej perspektywie czasowej zmienić swoje podejście do osób, wobec których trzeba takie działania podjąć.

(Jacek Suski)

Jacek Suski przyznał, iż Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu organizuje różnego rodzaju badania, w tym badania ewaluacyjne i dzięki nim może szybko zmieniać politykę działania urzędu. *Bez realizacji badań do końca nie wiemy, którą grupę w pierwszej kolejności objąć działaniami.* Przykładowo, w momencie, gdy okazało się, że w grupie bezrobotnych dominują osoby do 25 roku życia i po pięćdziesiątce, WUP podjął działania, które pomogły te grupy zaktywizować. Innym przykładem podanym przez Pana Dyrektora było badanie zrealizowane przez *Obserwatorium rynku pracy*, które wykazało, że największe zainteresowanie bezrobotni wykazują rozpoczęciem własnej działalności gospodarczej. To wyniki badań spowodowały, iż ostatecznie udzielono na ten cel dotacji oraz przeznaczono dodatkowe środki uzyskane z Krajowej Rezerwy Wykonania.

Wykonujemy wiele rzeczy związanych z ewaluacją, tylko nie nazywamy tego ewaluacją, (…) jesteśmy sprawdzani pod kątem trwałości, efektywności tego, co robimy.

(Jarosław Kielar)

Jarosław Kielar przyznał, że badania ewaluacyjne zawsze można wykorzystać, natomiast nie ma co ukrywać, że samorządy jeszcze mało korzystają z ewaluacji. Pan Burmistrz nie krył, że obecnie samorząd boi się jeszcze ewaluacji, bo kojarzy mu się ona z audytem i kontrolą. Jednakże, każde otrzymane pieniądze wymuszają ewaluację, gdyż sprawdzane jest, jakie korzyści przyniosły dla społeczności lokalnej wydatkowane pieniądze. Włączenie ewaluacji w działania i plany dot. rozbudowy określonego miejsca stwarza okazję do rozwoju danego regionu, np. czy w danej części regionu powinien rozwijać się przemysł a w innej turystyka. Podsumowując swój głos w dyskusji, Pan Burmistrz podkreślił, że dobrze przemyślana wizja rozwoju, dobrze rozdysponowane i wydane pieniądze sprawiły, że miasto Kluczbork złapało drugi oddech – powstały nowe inwestycje, i co za tym idzie, nowe miejsca pracy.

Dla przedsiębiorczości sprawy monitoringu, audytu, sprawy ewaluacji, czyli procesu oceny tego, co jest, co mogłoby być i w jakim kierunku powinno się podążać stanowią podstawę do podejmowania decyzji.

(Bogdan Tomaszek)

Dr Bogdan Tomaszek podkreślił, że zarówno ewaluacja jak i monitoring czy audyt są na bieżąco wykorzystywane w działaniach przez małe i średnie przedsiębiorstwa, co ma również wpływ na procesy decyzyjne i rozwój naszego województwa. Opolszczyznę czeka kilka dużych inwestycji, jednakże należy pamiętać, że musi to być poprzedzone rzetelną oceną naszych regionalnych możliwości, a tym samym pod kątem możliwości udziału małych, średnich i dużych przedsiębiorstw.

Naszą podstawową działalnością są działania. Jeżeli działamy to musimy to ewaluować. (…) Nie ma działania bez ewaluacji.

(Tomasz Kosmala)

Zdaniem **Tomasza Kosmali** istotą powstawania organizacji pozarządowych jest próba rozwiązania problemów społecznych, stąd też działania realizowane przez te instytucje muszą być ciągle ewaluowane i musi być na bieżąco sprawdzany skutek i sens tych działań. W organizacjach pozarządowych działania ewaluacyjne cieszą się coraz większym zainteresowaniem, zarówno te związane z tzw. autoewaluacją, wtedy gdy sprawdzamy cele i skutki działania organizacji oraz te związane z ewaluacją projektów unijnych. *Ewaluacja to badanie pewnej zmiany, nie patrzenia, ilu ludzi już przeszkoliliśmy, ilu ludzi otrzymało nasze doradztwo, ale czy nasze działania tak naprawdę wpływają na pewien proces zmiany, czy np. nasi liderzy podejmują coraz więcej inicjatyw lokalnych. I to jest największe wyzwanie, w którym kierunku my powinniśmy pójść.* Pan Prezes wskazał również na potrzebę poddania pod ewaluację także całego sektora organizacji pozarządowych.

Innowacja staje się wtedy, kiedy uda się ją wdrożyć do praktyki, (…) innowacja musi uzyskać potwierdzenie ze strony efektywności rynkowej, ze strony skuteczności społecznej, musi uzyskać pozytywne oceny wszystkich interesariuszy rozwoju.

(Krzysztof Malik)

Ostatnim panelistą biorącym udział w dyskusji był **prof. Krzysztof Malik**, który krótko przypomniał drogę, jaką zagadnienie ewaluacji ma już za sobą, podkreślając zmiany w sposobie myślenia decydentów i naukowców, iż zarządzanie sferą publiczną stanowi współcześnie wyzwanie może nawet większe niż zarządzanie przedsiębiorstwem, bo ma istotny wpływ na rozwój regionu, całego kraju i Unii Europejskiej. Podkreślał również, iż w obecnych czasach nasila się potrzeba nowych badań i innowacji, które napędzą gospodarkę. Liczy się zarządzanie oparte na wynikach działalności, stąd też ogromna przydatność badań naukowych i ewaluacyjnych.

Podsumowując drugą część konferencji **Józef Sebesta,** Marszałek Województwa Opolskiego odniósł się do zaprezentowanych wypowiedzi prelegentów i panelistów biorących udział w spotkaniu. Pan Marszałek podkreślił, iż nadrzędną sprawą jest racjonalność wydatków i efekty wydatkowania środków. Jednocześnie wskazał ewaluację jako proces niezbędny, ale przy jednoczesnym założeniu bardzo ważnego elementu, który stanowi ocena początkowa działań, czyli, jak faktycznie zaprogramowane regionalne programy odnoszą się do potrzeb regionu – *Jeśli źle zaprojektuje się, to dalsze działania mogą nie przynieść oczekiwanych korzyści*.

Ewaluacja jest znakomitym narzędziem, żeby prawdopodobieństwo poprawy sytuacji, poprawy szans rozwojowych zwiększyć do maksimum.

(Marek W. Kozak)

W ostatniej części spotkania w swoim wystąpieniu **dr hab. Marek W. Kozak**, z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, podkreślił rolę ewaluacji jako mechanizmu uczenia się, który obecnie staje się podstawowym elementem racjonalnego prowadzenia działań publicznych. Mówca ubolewał, iż większość badań ewaluacyjnych realizowanych w kraju dotyczy wiedzy operacyjnej, szczegółów, a nie założeń czy celów strategicznych. Jednocześnie zwrócił uwagę, iż koncentracja powinna zostać bardziej położona na badania, z których można uzyskać wiedzę o nas i o otoczeniu oraz wiedzę o efektach. Bowiem gdy zmniejszą się unijne środki prorozwojowe konieczna będzie wiedza, jakie działania przyczyniły się do rozwoju regionu/kraju i przynoszą efekty, a jakie przynoszą straty. *W badaniach ewaluacyjnych należy w większym stopniu badać rzeczywiste efekty rozwojowe, żeby móc odpowiedzieć na pytanie, jeżeli coś się w przeszłości nie udało, to nie róbmy tego w przyszłości.* W opinii Marka W. Kozaka koniecznym wydaje się również wyjaśnienie mechanizmów skuteczności naszych działań, żeby wiedzieć, dlaczego coś nam się udało,

bo być może była to tylko przypadkowa sytuacja. Ponadto, Mówca wskazał główny typ wiedzy wyniesionej z dotychczas przeprowadzonych badań ewaluacyjnych w województwie opolskim oraz przedstawił kierunki działań i rodzaj informacji i wiedzy, jakie powinny być w przyszłości realizowane przez region opolski.

Na zakończenie konferencji, przyszedł czas na podsumowanie i ewentualne pytania uczestników spotkania. W trakcie dyskusji padło pytanie, czy w badaniach ewaluacyjnych opierać się na własnej wiedzy i intuicji czy raczej najpierw skorzystać z tego, co oferuje nam nauka zlecając przeprowadzenie badań na zewnątrz, aby zdobyć doświadczenie, które można by wykorzystać w przyszłości? Odpowiedź prof. Grzegorza Gorzelaka na tak postawione pytanie była następująca: *Trzeba robić jedno i drugie. Trzeba wykorzystać swój własny potencjał, jaki jest i swoją własną intuicję. Jednocześnie dobrze jest skonfrontować to, co się myśli z tym, co myśli ktoś inny. (…) W dyskusji wykluwają się poglądy (…).*

Podsumowując konferencję **Krzysztof Kiełbasa**, Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego podkreślił, iż *warto pamiętać, aby cały czas się uczyć i poznawać nasze otoczenie, (…) aby wyciągać konsekwentne wnioski, które pozwolą nam na lepsze poznawanie otaczającego świata; nie popełniajmy błędów innych, wspierajmy własne, słuszne i sprawdzone rozwiązania, nie bójmy się stawiać pytań, co pozwoli nam w przyszłości dokonywać lepszych wyborów.*

Uczestnicy konferencji otrzymali materiały informacyjne, wśród których znalazł się biuletyn informacyjny. Biuletyn zawierał ogólne wiadomości na temat ewaluacji oraz streszczenia raportów końcowych z badań ewaluacyjnych przeprowadzonych w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL w województwie opolskim w latach 2009–2010. Zarówno biuletyn, prezentacje z wystąpień zaproszonych gości oraz galeria zdjęć Opolskiej Konferencji Ewaluacyjnej pn. *BADANIA EWALUACYJNE – PO CO? Budowa przyszłości regionu* dostępne są na stronach www.rpo.opolskie.pl lub www.pokl.opolskie.pl i na podstronach dotyczących Ewaluacji.

Spis autorów

Katarzyna Balcarczyk	Pracownik Referatu Zdrowia, Funduszy Strukturalnych i Kontroli w Departamencie Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Karina Bedrunka	dr inż., Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych, p.o. Dyrektor Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Irena Barczyk	Zastępca Dyrektora Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Stanisław Bienias	Naczelnik Krajowej Jednostki Oceny w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
Halina Bilik	Opolski Kurator Oświaty
Mariusz Bogucki	Dyrektor Biura Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego i Informatyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Przemysław Burtny	Kierownik Działu Innowacji w Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki w Opolu
Stanisław Gałka	Pracownik Referatu Zdrowia, Funduszy Strukturalnych i Kontroli w Departamencie Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Tomasz Golec	Właściciel DEF Doradztwo Euro Fundusze
Wojciech Goleński	Pracownik Obserwatorium Integracji Społecznej w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Opolu
Joanna Harus	Pracownik Referatu Zarządzania Funduszami Strukturalnymi w Departamencie Koordynacji Programów Operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Bartłomiej Horaczuk	Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Roman Kolek	Wicemarszałek Województwa Opolskiego
Tomasz Kosmala	Prezes Opolskiego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych

Małgorzata Kotowska	Pracownik Referatu Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Marek W. Kozak	dr hab., Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego
Maciej Kwiatkowski	Pracownik Referatu Społeczeństwa Informacyjnego w Biurze Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego i Informatyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Katarzyna Lotko-Czech	dr, Kierownik Referatu Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Michał Mehlich	Pracownik Referatu Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Krystian Mesjasz	Pracownik Obserwatorium Integracji Społecznej w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Opolu
Maja Michniewicz	Pracownik Referatu Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Zbigniew Mogiła	dr, Pracownik Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Współpracownik Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Karol Olejniczak	dr, Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego
Leszek Pałosz	Pracownik Referatu Transportu i Gospodarki w Departamencie Infrastruktury i Gospodarki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Rafał Rippel	Opolski Wicekurator Oświaty
Maciej Szałaj	Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego
Jadwiga Sokołowska	Pracownik Referatu Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Jacek Suski	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu
Paulina Tarsa	Pracownik Wydziału Ewaluacji w Departamencie Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
Bogdan Tomaszek	dr, Prezes Opolskiego Parku Naukowo-Technologicznego Sp. z o.o.
Janusz Zaleski	Profesor, IMGW Warszawa, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO

POLSKIE TOWARZYSTWO EWALUACYJNE

Ewaluacja, a przede wszystkim zalecenia wynikające z badań, powinna być źródłem wiedzy na rzecz rozwoju regionalnego. Publikacja stanowi element dyskusji w zakresie roli i stopnia wykorzystania ewaluacji we wdrażaniu unijnych interwencji oraz jej przyszłości w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Zawiera refleksje tak metodyczne, jak i te wprost odnoszące się do wykorzystania ewaluacji w procesie poprawy skuteczności, użyteczności, trwałości regionalnych programów operacyjnych. Jednocześnie pokazuje podejście instytucji publicznych, prywatnych czy też organizacji pozarządowych do działań ewaluacyjnych podejmowanych w sferze przedsiębiorczości, innowacyjności, rynku pracy, oświaty oraz polityki społecznej i organizacji non-profit. Mam nadzieję, że publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce, poza funkcją informacyjną stanie się także inspiracją do dalszych poszukiwań i analiz w tym zakresie.

Tomasz Kostuś
Wicemarszałek Województwa Opolskiego

Rekomenduję Państwu książkę pt. „Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu". Największą wartością prezentowanych w niej opracowań nie jest dyskurs naukowy, ale kwestie praktyczne, opis konkretnych elementów składających się na realizację polityki regionalnej. Mamy do czynienia z materią niezwykle ciekawą – opis ten przygotowały osoby, które w dużej mierze tę politykę kształtują.

Dr Witold Potwora
Prorektor Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Jednostka Ewaluacyjna
45-082 Opole, ul. Piastowska 14
tel.: +48 77 54 16 490, +48 77 54 16 491
fax: +48 77 54 16 612
e-mail: ewaluacja@opolskie.pl
www.rpo.opolskie.pl, www.pokl.opolskie.pl

NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

OPOLSKIE KWITNĄCE

UNIA EUROPEJSKA

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz ze środków budżetu województwa opolskiego