

1.3. Istota ewaluacji elementów polityki rozwoju regionu

1.3.1. Istota i funkcje monitoringu polityki rozwoju regionu

Polityka rozwoju regionu w ujęciu systemowym zawiera hierarchiczny układ powiązanych ze sobą dokumentów (narzędzi) o charakterze koncepcyjnym, prognostycznym, postulatycznym, strategicznym i operacyjnym a dotyczących kształtowania rozwoju regionu. Istotą tej polityki jest wpływanie partnerów społecznych rozwoju przez władzę publiczną na kształt i przebieg zjawisk i procesów sfery gospodarczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej w założonym czasie i przestrzeni. W zakresie identyfikacji i oceny zjawisk i przebiegu procesów wskutek wdrażania określonych narzędzi polityki rozwoju regionu, istotne znaczenie mają skutecznie zaprojektowane i działające systemy monitoringu i ewaluacji określonych elementów polityki rozwoju regionu. Warunkiem skutecznego funkcjonowania systemów ewaluacji jest sprawne działanie odpowiednich układów monitoringu.

Monitoring w kontekście polityki rozwoju regionu jest najczęściej rozumiany jako proces systematycznego gromadzenia i przetwarzania (analizowania) wiarygodnych danych (ilościowych i jakościowych) dotyczących wdrażania projektów, programu i strategii rozwoju. Podstawowymi celami tego procesu są: zapewnienie zgodności projektów i programów z wcześniej przyjętymi założeniami i celami, bieżące wykrywanie nieprawidłowości i ich korygowanie w aspekcie rzeczowym i finansowym oraz podniesienie skuteczności realizacji przedmiotowych działań. W ramach systemu monitoringu (i sprawozdawczości) programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych rozróżnia się: monitorowanie finansowe i rzeczowe⁹⁹ **Monitorowanie finansowe** jest systemem monitorowania procesu zarządzania

środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programów (projektów), stanowiącym podstawę oceny sprawności ich wydatkowania. Sprawność w odniesieniu do wydatkowania funduszy oznacza zgodność realizowanych wydatków z założonym harmonogramem. Natomiast **monitorowanie rzeczowe** jest systemem gromadzenia

⁹⁹ *Angielsko-polski słownik...* (2002).

danych na temat postępu realizacji programu z wykorzystaniem **systemu wskaźników** określonych w dokumentach programowych. Wśród istotnych zasad prawidłowo funkcjonującego systemu monitoringu (rzeczowego i finansowego) należy wskazać przede wszystkim: ciągłość, cykliczność (peryodyzację) i dokładność i rzetelność. Punktem odniesienia systemów monitorowania powinny być przyjęte na etapie programowania założenia, porównywane z bieżącymi postępami we wdrażaniu programu. Proces monitorowania obejmuje etapy gromadzenia, przetwarzania, analizowania, oceny odchyleń i prezentowania danych oraz zaangażowane w ten proces instytucje zarządzania programem, a także korzystających bezpośrednio z pomocy w postaci dofinansowania inwestycji ze środków funduszy strukturalnych.

Narzędzia monitoringowe w obecnym okresie programowania w coraz większym stopniu spełniają swoje funkcje. Dzięki zastosowaniu profesjonalnych systemów informatycznych, w sposób systematyczny i zintegrowany gromadzony jest szeroki zakres danych ilościowych i jakościowych. Na poziomie krajowym funkcjonuje w tym zakresie *Krajowy System Informatyczny (SIMIK 07-13)*, w którym przez sieć Internet gromadzone są zbiory danych, niezbędnych z punktu widzenia regulacji unijnych monitorowania wykorzystania środków na tym poziomie zarządzania. Zakres gromadzonych danych można rozszerzać w zależności od potrzeb informacyjnych dysponentów systemu zarządzania projektami (programami). Przykładowo, Instytucja Zarządzająca *Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego 2007-2013* chcąc gromadzić dane o większym poziomie szczegółowości (na każdym etapie oceny, począwszy od rejestracji wszystkich złożonych wniosków) stworzyła na potrzeby wdrażania *RPO WO 2007-2013* lokalny system informatyczny o nazwie – *System Elektronicznego Zarządzania i Monitoringu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (SEZaM)*. Podstawowe funkcje tego systemu obejmują¹⁰⁰:

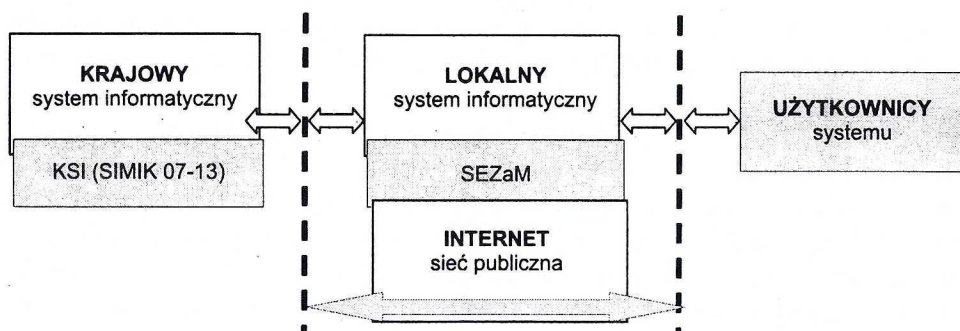
- elektroniczne prowadzenie wykazu projektów od momentu złożenia wniosku, aż do zakończenia jego rzeczowej i finansowej realizacji;
- umożliwienie wnioskodawcom sporządzania wniosków o dofinansowanie oraz beneficjentom sporządzania wniosków o płatność wraz z częścią sprawozdawczą.

System zależności między krajowym a lokalnym systemem informatycznym przedstawiono na ryc. 4.

Informacje dotyczące wniosków i wnioskodawców zbierane są na każdym etapie zarządzania projektami: złożenia wniosków, oceny formalnej, oceny merytorycznej pierwszego stopnia, oceny merytorycznej drugiego stopnia, akceptacji do realizacji, podpisania umowy/aneksu, płatności pośrednich i końcowych, rzeczowego i finansowego zakończenia realizacji projektu (ryc. 5).

Instytucja zarządzająca programem na etapie programowania określa cele programu wraz z adekwatnym do struktury celów systemem wskaźników produktu i rezulta-

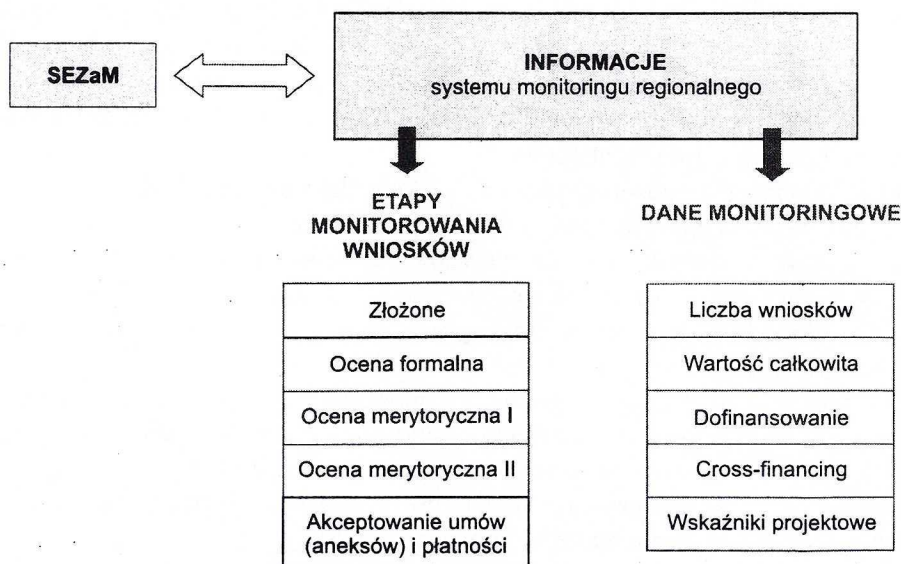
¹⁰⁰ Malik, Bedrunka (2010), s. 277-290.



Ryc. 4. Zależności między krajowym a lokalnym systemem informatycznym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wytycznych w zakresie użytkowania Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK 07-13)* oraz *Systemu Elektronicznego Zarządzania i Monitoringu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013*.

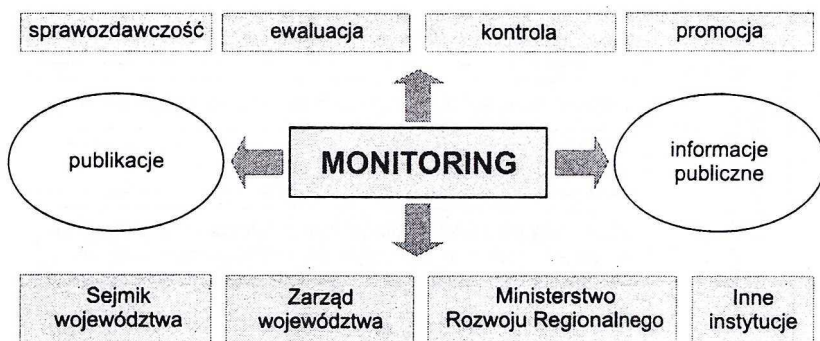
tu, umożliwiającym monitoring efektów rzeczowych realizacji programu. Przykładowo, w systemie monitoringu *RPO WO 2007-2013* zastosowano wskaźniki produktu i rezultatu dla osi priorytetowych, działań, poddziałań oraz dla projektów¹⁰¹. Wskaźniki projektu tworzone w systemie na podstawie danych pochodzących od beneficjentów służą badaniu realizacji założonych wskaźników dla działań (poddziałań) określonych dla osi priorytetowych programu. Tym samym instytucja zarządzająca uzyskując informacje o postępie realizacji projektu, otrzymuje dane o zakresie realizacji działania (poddzia-



Ryc. 5. Zakres danych monitoringowych agregowanych przez system SEZaM

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁰¹ Narzędzia wskaźnikowe omówiono szerzej w podrozdziale 2.1.



Ryc. 6. Odbiór danych monitoringu regionalnych programów operacyjnych

Źródło: Opracowanie własne.

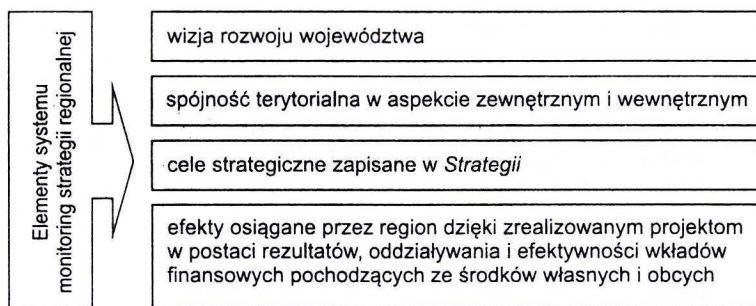
łania), osi priorytetowej, a ostatecznie całego programu. Należy zaznaczyć, że dane te zbierane są już na etapie podpisywanych umów, a następnie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów co ma kluczowe znaczenie dla sprawności funkcjonowania systemu monitoringu (ryc. 5). Bieżący monitoring realizacji wskaźników rezultatu i produktu za pomocą systemu SEZaM, umożliwia instytucji zarządzającej bieżącą analizę odchyłeń pod kątem zagrożenia wykonalności realizacji celów programu. Odbiór danych z systemu monitoringu jest ponadto jednostką ewaluacyjną, która wykorzystuje je na potrzeby badań i wzmacniania potencjału ewaluacyjnego. Dane gromadzone w procesie monitorowania są także niezbędne dla celów kontroli i audytów, którym poddawana jest instytucja zarządzająca. Ponadto, w odniesieniu do systemu SEZaM, szeroki zakres informacji z zakresu wdrażania *RPO WO 2007-2013* przekazywany jest dla sejmiku woj. opolskiego na posiedzenia komisji sejmikowych. Zakres wykorzystania danych monitoringowych można zilustrować w sposób schematyczny (ryc. 6).

Systematyczne otrzymywanie informacji przez instytucję zarządzającą pozwala na bieżące monitorowanie realizacji celów programu. Również skuteczność realizacji strategii regionalnej jest warunkowana sprawnie działającym systemem monitoringu. Przykładowo, Zarząd Województwa Opolskiego chcąc na bieżąco monitorować postęp realizacji celów zapisanych w *Strategii* przyjął *Koncepcję wdrażania systemu monitoringu Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego*¹⁰². Zgodnie z jej zapisami przewidziano czterostopniowy system monitoringu (ryc. 7).

Monitoring jest istotnym etapem w procesie realizacji strategii, poprzedzając zazwyczaj działania o charakterze ocennym (ewaluację) oraz działania zmierzające do wprowadzenia zmian dokumentów strategicznych (aktualizację)¹⁰³. Natomiast bieżące monitorowanie zespolone z procesem ewaluacji jest krytycznym elementem polityki rozwoju regionu warunkującym efektywne osiągnięcie celów programowych,

¹⁰² *Koncepcja wdrożenia...* (2005).

¹⁰³ *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego* (2005), s. 77.



Ryc. 7. Elementy systemu monitoringu strategii regionalnej

Źródło: *Koncepcja wdrożenia...* (2005), s. 3.

a tym samym realizację ściśle z nimi połączonych celów strategicznych. Co więcej, procesy implementacji znacznych środków krajowych i unijnych w polskich regionach muszą być na bieżąco i obiektywnie monitorowane¹⁰⁴.

1.3.2. Istota, rodzaje i konteksty ewaluacji

Pierwsze badania nad ewaluacją w Polsce były związane z programowaniem przedakcesyjnym, a później z perspektywą finansowania 2004-2006. Obecnie można wyróżnić trzy zasadnicze etapy prac ewaluacyjnych:

- pierwszy – związany z *Narodowym Planem Rozwoju* i programami operacyjnymi na lata 2004-2006;
- drugi – dotyczący *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* i określonymi dokumentami strategicznymi;
- trzeci – obejmujący *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* i określone programy operacyjne¹⁰⁵.

Należy odnotować, że w Polsce dość wcześnie wykorzystywano narzędzia ewaluacji *ex-ante* do wspomagania zarządzania strategicznego administracją publiczną¹⁰⁶. Natomiast polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji *ex-post* są relatywnie późniejsze¹⁰⁷. Część prac poświęcono ewaluacji jako instrumentarium poprawy funkcjonowania administracji publicznej¹⁰⁸. Inne badania ewaluacyjne poświęcone były wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej¹⁰⁹. Znakomita większość prac w tym zakresie była prowadzona dzięki wsparciu jednostek

¹⁰⁴ Zob. Dutkowski (2010).

¹⁰⁵ Szlachta (2007), s. 10-11.

¹⁰⁶ Szlachta (2006).

¹⁰⁷ Haber (2007).

¹⁰⁸ Górniak (2005); Dutkowski (2005); Szlachta, Zaleski (2005).

¹⁰⁹ Mazur (2007); Ferry, Olejniczak (2008).

ewaluacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Według wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013, **ewaluacja** jest procesem oceny wartości interwencji publicznej dokonanym z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów i standardów¹¹⁰. Ocena taka dotyczy zwykle potrzeb, jakie powinny być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na danych pochodzących z systemu monitoringu, które podlegają analizie i interpretacji za pomocą określonej metodologii. Kategoria ewaluacji jest różnie definiowana w zależności od zakresu przedmiotowego i kryteriów ocen (tab. 5).

Pojęcia **oceny i ewaluacji** są częściowo zbieżne, lecz nie tożsame. W ogólnym rozumieniu ewaluacja jest procesem, w którym ocena interwencji publicznej jest istotnym, ale nie jedynym elementem. Integralnymi etapami procesu ewaluacyjnego interwencji publicznej są projektowanie i strukturyzacja badania ewaluacyjnego, gromadzenie danych, analiza, wreszcie faza ocen i sprawozdawczości. Na każdym z etapów ewaluacji istotne jest określenie standardów, zasad i kryteriów ewaluacji oraz ciągła edukacja partnerów społecznych rozwoju. Ewaluacja w ogólnym znaczeniu obejmuje metodologię oceny interwencji publicznej oraz edukację partnerów społecznych rozwoju. Użycie pojęcia *oceny* zamiast *ewaluacji* koncentruje uwagę wyłącznie na jednym elemencie, przypisując mu cechy całego procesu, a także wyłącza wiele alternatywnych podejść (zob. tab. 5). Ewaluacja odnosi się do długoterminowych efektów i bazuje głównie na rezultatach i oddziaływaniu wdrażania programu (strategii). Służy ocenie wpływu określonych działań na rozwiązywanie problemów strukturalnych oraz podniesieniu efektywności interwencji publicznej¹¹¹.

Monitoring, jak zaznaczono, jest istotnym etapem w procesie realizacji programu (strategii), wspomagając informacjami źródłowymi działania o charakterze ocennym (ewaluację) oraz działania zmierzające do wprowadzenia zmian w treści dokumentów strategicznych (aktualizację).

Analiza pojęcia ewaluacji definiowanej przez instytucje, zajmujące się praktyką badań ewaluacyjnych, prowadzi do określenia istotnych cech wspólnych tej kategorii:

- systemowy i zarazem procesowy (systematyczny) charakter ewaluacji;
- określenie zakresu ewaluacji w odniesieniu do programu lub polityki;
- wskazanie w każdym przypadku: skuteczności, efektywności i trwałości jako kryteriów odniesienia ocen;
- wskazanie funkcji ewaluacji jako wspieranie zarządzania rozwojem i współzrządzenia przez partnerów społecznych (*governance*).

Wyróżnia się wiele typów ewaluacji, które można pogrupować ze względu na przedmiot, cel i moment podjęcia badania (tab. 6).

¹¹⁰ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia... (2007).

¹¹¹ Bedrunka (2009), s. 52-53.

Tabela 5

Definicje ewaluacji według zakresów i kryteriów ocen

Instytucja	Definicja ewaluacji	Zakres	Kryteria ocen
Komisja Europejska	Określenie wartości danego działania publicznego, a więc polityki, programu lub projektów w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i na podstawie specjalnie zebranych i zanalizowanych informacji*.	Polityka, program, projekt	Kryteria zdefiniowane dla danego działania publicznego
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	Systematyczna i obiektywna ocena trwających lub zakończonych projektów, programów, polityk, ich kształtu, procesu wdrażania oraz rezultatów. Celem ewaluacji jest zweryfikowanie stopnia, w jakim dana interwencja wypełniła założone cele, na ile była prowadzona efektywnie, wydajnie, a także czy efekty są trwałe. Ewaluacja powinna dostarczyć informacji, które są wiarygodne i użyteczne, umożliwiając włączenie wyciągniętych wniosków w proces podejmowania kolejnych decyzji oraz dalsze działania (zarówno przekazującym, jak i odbierającym pomoc). Ewaluacja ma również oszacować znaczenie danej interwencji oraz jej zasadność**.	Polityka, program, projekt	Skuteczność, efektywność, wydajność, trwałość efektów, zasadność interwencji
Krajowa Jednostka Oceny	Osąd (ocena) wartości interwencji publicznej dokonany z uwzględnieniem 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***.	Każda interwencja publiczna	Skuteczność, efektywność, użyteczność, trafność, trwałość, zaspokojenie potrzeb
Instytucja Zarządzająca PO KL	Ewaluacja jest procesem doskonalenia programu, jego systemu zarządzania i wdrażania, sposobu wydatkowania środków, a w ostatecznym rozrachunku – pomocy udzielanej beneficjentom ostatecznym – aby była maksymalnie skuteczna, efektywna i trwała****.	Program	Skuteczność, efektywność, trwałość
Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne	Systematyczna i obiektywna ocena programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, a także użyteczności podjętych w ich ramach działań. Powinna dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji o obiekcie badania wspierając w ten sposób proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu*****.	Polityka, program	Stosowność, skuteczność, trwałość, efektywność, użyteczność

* *Evaluating...* (1999).** *Glossary...* (2002), s. 21.*** *Narodowe Strategiczne Ramy...* (2007), s. 4.**** *Plan Oceny...* (2007), s. 4.***** *Ewaluacja w administracji...* (2006), s. 1.

Źródło: Opracowano na podstawie powołanych źródeł.

Tabela 6

Klasyfikacja głównych typów ewaluacji

Lp.	Kryterium klasyfikacji	Typy ewaluacji
1	Przedmiot ewaluacji	Ewaluacja projektu, programu, polityk (analiza polityk) , strategii, ewaluacje tematyczne/horyzontalne, metaewaluacje
2	Cel ewaluacji	Ewaluacja formatywna (operacyjna), ewaluacja podsumowująca (strategiczna)
3	Moment podjęcia badania	Ewaluacja wstępna (ex-ante) , ewaluacja bieżąca (<i>on-going</i>), ewaluacja śródkresowa (<i>mid-term*</i>), ewaluacja końcowa (ex-post)
4	Fazy procesu ewaluacji	1) projektowanie systemu, 2) gromadzenie informacji, 3) przetwarzanie i analiza danych, 4) prezentacja wyników ocen beneficjentom i donatorom

* W obowiązującym w Unii Europejskiej w latach 2007-2013 modelu tej działalności ewaluacja *mid term* została zastąpiona ewaluacją *on going*.

Uwaga: Wytłuszczonym drukiem zaznaczono cechy (elementy), mające szersze zastosowanie w ewaluacji polityki rozwoju regionu.

Źródło: Opracowanie własne.

Przedmiotem ewaluacji może być zatem projekt, program, działanie, priorytet i analiza polityk. **Ewaluacja projektu** koncentruje się na analizie pojedynczej interwencji (z reguły w polu innowacji lub zasobów ludzkich). W procesie **ewaluacji programu** przedmiotem badania może być zarówno pojedynczy program sektora publicznego, jak i cały pakiet interwencji (np. działanie, priorytet). **Ewaluacja polityk** – częściej nazywana analizą polityk – składa się z szeregu ewaluacji elementów polityk (zwykle prowadzonych na przestrzeni wielu lat). Istotnym rodzajem ewaluacji polityki rozwoju regionu jest **ewaluacja strategii**. Ze względu na znaczenie strategii regionalnej jako płaszczyzny integrowania strategii sektorowych i w konsekwencji polityk sektorowych realizowanych w układzie regionalnym, ewaluacja procesu tworzenia, operacjonalizacji i implementacji strategii stanowi istotę ewaluacji polityki rozwoju regionu. Strategia regionalna jest procesem negocjowania i współdziałania w zakresie realizacji uzgodnionych, przez regionalnych partnerów rozwoju, celów rozwoju¹¹². Proces strategiczny obejmuje etapy tworzenia, operacjonalizacji i implementacji strategii regionalnej. Istotą etapu tworzenia strategii regionalnej jest uzgodnienie celów rozwoju regionu oraz mechanizmu ich realizacji. Operacjonalizacja strategii w ogólnym rozumieniu polega na jej rozpisaniu na programy i plany działań. Z kolei implementacja strategii zachodzi dzięki realizacji określonych projektów (programów) rozwoju. Przedmiotem ewaluacji tematycznych (horyzontalnych) jest określona kwestia zarządzania projektem (programem) lub analiza aspektu programu (np. zastosowanie zasady partnerstwa). Ewaluacyjne badania tematyczne prowadzone są przekrojowo – dla kilku lub kilku-

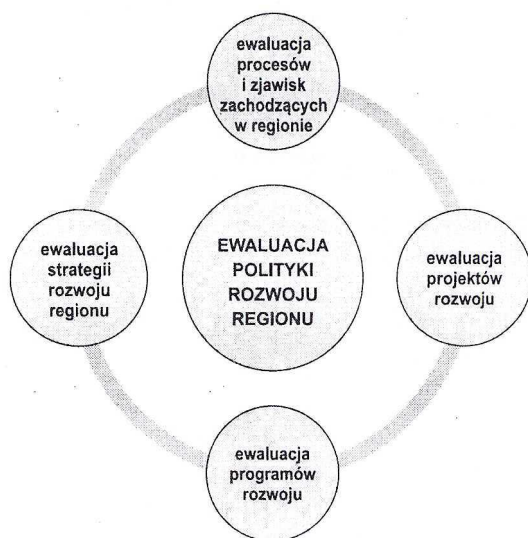
¹¹² Kudłacz, Woźniak (2007).

nastu interwencji. **Metaewaluacje** stanowią badania, których przedmiotem są inne, wcześniejsze ewaluacje. Obejmują one analizy porównawcze, podsumowujące dotychczasowe obserwacje, wnioski i rekomendacje oraz oceniające prawidłowość zastosowanych technik i metodologii większej liczby badań ewaluacyjnych. Ze względu na cel wyróżnia się ewaluację operacyjną oraz ewaluację strategiczną. **Operacyjne badania ewaluacyjne** koncentrują się na procesie wdrażania danej interwencji. Celem jest doradzanie zarządzającym programem w zakresie poprawności formułowania celów, sposobów wdrażania interwencji i poprawy jej jakości. Przedmiotem **ewaluacji podsumowującej (strategicznej)** jest natomiast ocena kończącej lub zakończonej interwencji publicznej i jej rzeczywistych, całkowitych efektów. Ewaluacje strategiczne mają charakter wyjaśniający i są adresowane do szerokiego grona partnerów społecznych. **Ewaluacja wstępna** (*ex-ante*) jest prowadzona przed rozpoczęciem interwencji. Jej celem jest zweryfikowanie struktury, logiki i uzasadnienia planowanych działań. **Ewaluacja bieżąca** (ang. *on-going*) jest wykonywana w trakcie wdrażania ocenianej interwencji. Może mieć charakter punktowy (ewaluacja punktowa) albo składać się z wielu badań wykonywanych po sobie w danym okresie (ewaluacja ciągła). Ewaluacja *on-going* może dotyczyć badania zarówno procesów, jak i efektów interwencji (jeśli realizacja projektu/programu jest zaawansowana). Po zakończeniu interwencji przeprowadzana jest **ewaluacja końcowa** (*ex-post*). Ewaluatorzy skupiają się na ocenie rezultatów i długookresowych efektów (oddziaływania) programu, w tym przede wszystkim na ocenie trwałości uzyskanych pożądaných zmian i identyfikacji ewentualnych efektów ubocznych. Ewaluację w ujęciu procesowym można podzielić na fazę projektowania i strukturyzacji systemu ewaluacji, fazę gromadzenia danych, przetwarzania i analizy oraz ocen i prezentowania wyników ewaluacji (faza ocen i sprawozdawczości).

Reasumując, ewaluacja polityki rozwoju regionu według kryteriów klasyfikacji badań ewaluacyjnych ma następujące charakterystyki:

- odnosi się do ewaluacji strategii (jako procesu jej tworzenia, operacjonalizacji i implementacji);
- może obejmować ewaluacje polityk, tematyczne i metaewaluacje (bazować na wynikach kilku badań ewaluacyjnych);
- może stanowić badanie *ex-ante*, *ex-tempore* i *ex-post*;
- z punktu widzenia jej funkcji edukacyjnych i politycznych najistotniejsze znaczenie ma faza prezentacji wyników (ocen) ewaluacyjnych.

Jak dotąd, najmniej rozpoznane w teorii i praktyce ewaluacji polityk, programów i projektów publicznych są badania realizowane w określonym zakresie terytorialnym, a szczególnie w odniesieniu do polityki rozwoju regionu, rozumianej jako zaprogramowana wypadkowa efektów wytwarzanych przez różne formy działań publicznych na tym poziomie zarządzania. Ze względu na znaczenie tego rodzaju ewaluacji dla poprawy skuteczności i efektywności polityk rozwoju regionów i w konsekwencji polityki regionalnej, należy przypuszczać, że w najbliższym czasie większego znaczenia nabierze właśnie ten poziom badań ewaluacyjnych.



Ryc. 8. Powiązania elementów systemu ewaluacji polityki rozwoju regionu

Źródło: Opracowanie własne.

System ewaluacji polityki rozwoju regionu ze względu na swój zakres musi objąć różne konteksty ocen, warunkujące proces kompleksowej ewaluacji interwencji publicznej, jako tworzenia wiedzy o rozwoju regionu i wpływie określonej polityki na jego przebieg.

W aspekcie ewaluacji elementów polityki rozwoju regionu można wyróżnić cztery zasadnicze **konteksty ewaluacyjne**, wynikające z zakresu tej polityki i powiązane zależnościami przyczynowo-skutkowymi (ryc. 8):

- ewaluację zmian sfery realnej regionu w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowo-przestrzennym wywołanych interwencją publiczną,
- ewaluację planowania i wdrażania strategii rozwoju regionu,
- ewaluację tworzenia i wdrażania programów rozwoju,
- ewaluację projektów rozwoju.

Ocena wskazanych kontekstów interwencji umożliwia kompleksową (logicznie spójną) ewaluację polityki rozwoju regionu. Dlatego **ewaluacja strategiczna** powinna obejmować badania oceniające wszystkie wskazane konteksty interwencji publicznej. Zasadniczo, strategiczne badania ewaluacyjne prowadzone są jako analizy podsumowujące określoną interwencję publiczną (ewaluacja *ex-post*). Jednak w uzasadnionych przypadkach możliwe jest prowadzenie ewaluacji strategicznej w odniesieniu do nie zakończonych, ale zaawansowanych interwencji (ewaluacja bieżąca *on-going* oraz ewaluacja śródkresowa *mid-term*¹¹³). Projektowanie narzędzi i wybór metod badawczych (w tym

¹¹³ Zob. *The 2000-2006 Programming Period...*

narzędzi monitoringu) dla celów ewaluacji określonego kontekstu należy przeprowadzić przed rozpoczęciem interwencji na etapie programowania polityki rozwoju regionu.

1.3.3. Ewaluacja jako element governance: etapy, funkcje, beneficjenci

W ujęciu systemowych powiązań elementów polityki rozwoju regionu i sfery realnej regionu w ujęciu ewaluacji strategicznej wyróżniono cztery konteksty badawcze. W ujęciu procesowym uwzględniając etap przygotowania strategii regionalnej i sposób jej operacjonalizacji można wskazać 6 etapów badań wchodzących w zakres ewaluacji polityki rozwoju regionu (tab. 7).

Określony systemowo i procesowo zakres ewaluacji polityki rozwoju regionu wynika z funkcji ewaluacji jako integralnego elementu instytucjonalnego systemu współrzędzenia publicznego – *governance*¹¹⁴ i *multi-level governance*¹¹⁵:

1. Udoskonalanie planowania (*improving planning*) obejmujące:
 - racjonalne uzasadnienie określonej interwencji dzięki ocenie jego spójności zewnętrznej, przystawalności celów do potrzeb i problemów;
 - zapewnienie efektywnej i skutecznej alokacji zasobów przez zweryfikowanie logiki interwencji, racjonalności wyznaczonych celów, spójności zewnętrznej planowanej strategii.
2. Poprawa wdrażania polityki i kontrola jakości (*improving performance & quality*) obejmująca:
 - poprawienie istniejącej struktury, procedur i procesu zarządzania interwencją publiczną (*improving programme management*);
 - minimalizowanie negatywnych efektów ubocznych zarządzania opartego na wynikach;
 - podnoszenie efektywności dostarczania działań przez weryfikowanie, czy interwencja realizuje zakładane cele, jaka jest jakość produktów (*improving programme delivery*).
3. Wzmocnienie odpowiedzialności, w tym finansowej (*improving accountability*) przez:
 - informowanie szerszej opinii publicznej o skuteczności działań publicznych – czy cele zostały osiągnięte, czy pojawiły się dodatkowe efekty;
 - informowanie szerszej opinii publicznej o efektywności podjętych działań – jak efektywnie użyto przypisanych zasobów publicznych.
4. Wspieranie procesów uczenia się oznacza:
 - wyjaśnianie czynników i procesów warunkujących działania, ich sukces lub porażkę (w tym także czynników ubocznych);

¹¹⁴ Zob. szerzej *White Paper...* (2001).

¹¹⁵ Bache, Flinders (2004).

Tabela 7

Etapy planowania i realizacji polityki rozwoju regionu i ich ewaluacja

Lp.	Etapy oceny	Zakres przedmiotowy
1	Ewaluacja procesu tworzenia strategii i jej spójności	Foresight regionalny oraz dokumenty strategiczne rozwoju regionu, strategie równoległych i wyższych poziomów zarządzania publicznego
2	Ewaluacja operacjonalizacji strategii	Operacjonalizacja strategii rozwoju regionu w programach operacyjnych, działaniach i projektach
3	Ewaluacja realizacji programów i ich efektów	Implementacja strategii rozwoju przez programy (projekty) rozwoju regionu
4	Ewaluacja realizacji projektów i ich efektów	Ewaluacja efektów projektowych
5	Ewaluacja wykorzystania i alokacji środków funduszy UE	Wykorzystanie i alokacja środków finansowych funduszy UE
6	Ocena rozwoju regionu	Rozwój regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowo-przestrzennym

Źródło: Opracowanie własne.

- weryfikowanie teorii leżących u podstaw danych polityk, programów, projektów;
 - wyciąganie wniosków dla innych programów i projektów, promowanie dobrych wzorców;
 - budowanie zdolności ewaluacyjnych (*building capacity*).
5. Wzmacnianie partnerstwa i poczucia współwłasności (*improving partnership & ownership*) obejmuje:
- wzmacnianie powiązań, relacji, współpracy, interakcji między uczestnikami danej inicjatywy;
 - aktywizowanie interesariuszy – włączanie ich w działania interwencji, dyskusję nad jej oceną i kierunkami rozwoju;
 - uprawnianie interesariuszy – włączanie do współdecydowania tych grup, które były marginalizowane (*empowerment*)¹¹⁶.

System ewaluacji polityki rozwoju regionu spełniający określone wyżej funkcje staje się integralnym elementem refleksyjnego zarządzania regionem¹¹⁷. W odniesieniu do ewaluacji strategicznej polityk rozwoju regionu największe znaczenie będą miały funkcje: **edukacyjna i odpowiedzialności politycznej**. Realizacja każdej z funkcji ewaluacji strategicznej odbywa się w procesie komunikacyjnych sprzężeń zwrotnych

¹¹⁶ Olejniczak (2007), s. 23.

¹¹⁷ Zob. Orłowski (2010).

między zamawiającym, ewaluatorem i partnerami społecznymi rozwoju regionu. Zarówno badacze, jak i menedżerowie rozwoju regionu uczą się stosowania nowych narzędzi ewaluacyjnych wspomagających zarządzanie rozwojem regionu. Wdrażanie systemów ewaluacji strategicznej sprzyja tworzeniu wartości dodanej dla interesariuszy rozwoju regionu. Proces ewaluacji strategicznej służy ponadto powiększaniu zasobu wiedzy w zakresie określenia oceny danego działania publicznego (polityki, programu lub projektów) w odniesieniu do zdefiniowanych kryteriów. W takim kontekście proces ewaluacji polityk rozwoju regionu odgrywa istotną **rolę edukacyjną** dla wszystkich partnerów społecznych, którzy uczą się stosowania takich kryteriów ewaluacyjnych, jak skuteczność strategiczna (programowa), efektywność wkładu, trwałość rezultatów i oddziaływania, wykonalność i innych. Wśród partnerów społecznych korzystających z efektów prac ewaluacyjnych należy wymienić¹¹⁸:

- przedsiębiorców,
- samorządy terytorialne,
- jednostki i gospodarstwa pomocnicze,
- organizacje pozarządowe,
- placówki oświatowe,
- szkoły wyższe,
- sieci tematyczne, eksperci, *think tanks*¹¹⁹,
- środki masowego przekazu,
- społeczność lokalną,
- pracowników administracji samorządowej,
- władze regionalne.

Ostatecznym celem ewaluacji strategicznej jest edukacja beneficjentów, przedstawicieli władzy publicznej i społeczności regionu służąca udoskonaleniu prowadzonej polityki (programu), jego systemu zarządzania i wdrażania, sposobu wydatkowania środków, a w ostatecznym rozrachunku – pomocy udzielanej beneficjentom ostatecznym – aby była maksymalnie skuteczna, efektywna i trwała. Jak dotychczas ewaluacje strategiczne odnoszą się do trzech płaszczyzn oceny¹²⁰:

- instytucji UE,
- programów krajowych lub unijnych realizowanych na poziomie krajowym,
- projektów sektora publicznego.

Pierwsza płaszczyzna ewaluacji odnosi się do badań prowadzonych na poziomie Unii Europejskiej. Zapisy regulujące zasady budżetu UE, nakładają obowiązek poddania ewaluacji każdego działania, które ma wpływ na budżet UE¹²¹. W rezultacie każda z Dyrekcji Komisji w ramach określonej polityki zleca i nadzoruje badania ewaluacyjne. Płaszczyzna druga obejmuje programy realizowane na poziomie krajo-

¹¹⁸ Malik (2010), s. 101-118.

¹¹⁹ Rich (2004).

¹²⁰ Olejniczak (2007), s. 31-32.

¹²¹ Council Regulation (2002).

wym dofinansowane środkami funduszy strukturalnych. W tym przypadku obowiązek ewaluacji nakładają rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych. Według nich ewaluacje *ex-post* celów programu leżą w gestii Komisji Europejskiej przy współpracy z państwem członkowskim i instytucją zarządzającą danym programem. W praktyce w ewaluację *ex-post* od strony zlecenia i nadzoru nad badaniem włączone są instytucje nadzorujące program (zwykle ministerstwo¹²²). W przypadku programów finansowanych wyłącznie ze źródeł krajowych ewaluację strategiczną zleca instytucja publiczna kierująca programem (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości).

Zidentyfikowane dotychczasowe płaszczyzny prowadzenia ewaluacji strategicznych wymagają uzupełnienia o ewaluację prowadzoną na poziomie regionalnym, obejmującą proces kompleksowej oceny efektów strategii, programów działań i projektów rozwoju realizowanych na tym poziomie zarządzania. W kontekście nowego paradygmatu polityki regionalnej, przyjętego w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* istnieje więc pilna potrzeba budowy systemu ewaluacji polityki rozwoju regionu, obejmującego zdefiniowane konteksty, kryteria i instrumentarium ocen strategicznych. Wskazane narzędzia mogą stanowić istotne merytoryczne wsparcie procesów decyzyjnych dla weryfikacji i modyfikacji podjętej polityki rozwoju w kierunku poprawy jej zintegrowanej efektywności.

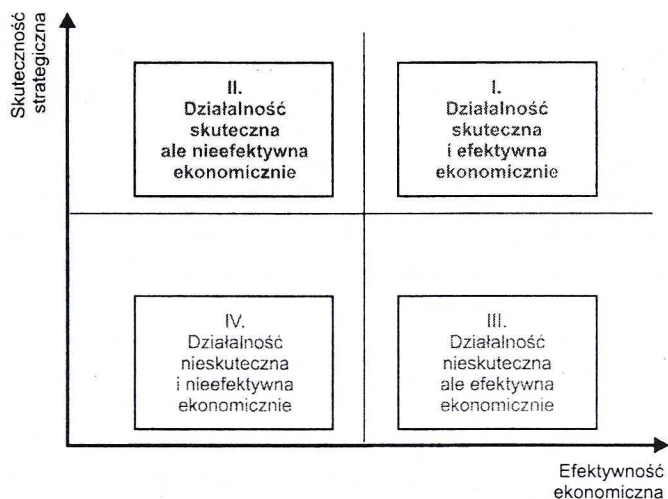
1.3.4. Kryteria odniesienia ocen polityki rozwoju regionu

Ewaluacja polityki rozwoju regionu stanowi integralny i krytyczny – z punktu widzenia jej realizacji – element doskonalenia systemu zarządzania rozwojem regionu. Jest systemem informacyjnym (informatycznym), który ma dostarczać istotnej wiedzy interesariuszom regionalnym o wartości realizowanych polityk rozwoju. Wiedza o wynikach ewaluacji służyć edukacji partnerów społecznych rozwoju, umożliwia ciągłe doskonalenie polityki rozwoju regionu zarówno na etapie jej programowania, jak i implementacji. Generowanie takiej wiedzy wymaga wcześniej przyjęcia określonych kryteriów ocen. Wynika to z samej istoty oceniania, którą jest relatywność oceny w zależności od przyjętych kryteriów. Przyjęcie określonych kryteriów ocen implikuje następnie wybór metod i narzędzi oraz kontekstów badań ewaluacyjnych.

Zdefiniowanie i zastosowanie zbioru kryteriów w odniesieniu do oceny rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście realizacji określonej strategii (koncepcji, polityki) rozwoju wymaga ponownego odczytania kategorii efektywności¹²³. Podkreślenia, że jest to kategoria dualna, złożona z dwóch głównych komponentów: skuteczno-

¹²² Poszczególne departamenty odpowiedzialne za zarządzanie programem lub Krajowa Jednostka Oceny (komórka w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego odpowiedzialna za koordynację badań ewaluacyjnych funduszy strukturalnych w Polsce).

¹²³ Jeszcze przed usystematyzowaniem tych kwestii przez Komisję Europejską badania nad zdefiniowaniem i zastosowaniem kategorii efektywności w odniesieniu do oceny rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście realizacji określonej strategii rozwoju inspirowały badawczo autora. Zob. np. Malik (2002a), s. 643-651; Malik (2002), s. 11-18; Malik (2004a); Malik (2004), s. 225-240.



Ryc. 9. Efektywność ekonomiczna i skuteczność strategiczna

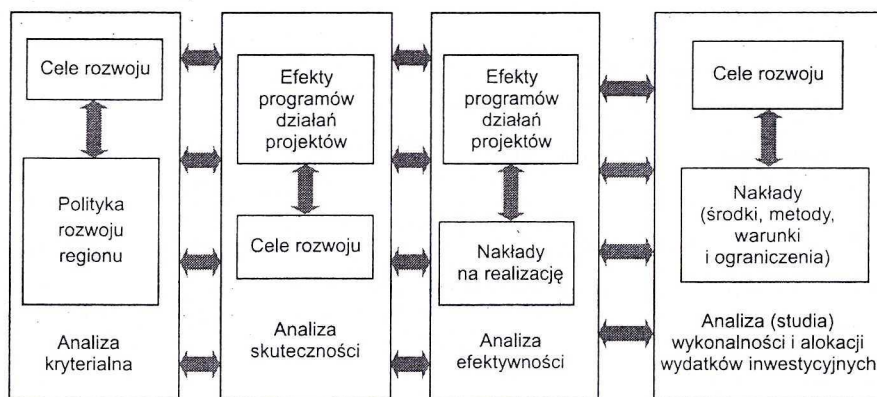
Źródło: Malik (2004a), s. 25.

ści strategicznej i efektywności ekonomicznej rozumianej jako odniesienie efektów działania do poniesionych nakładów. Przy czym te dwie składowe ocen muszą być zintegrowane, tzn. polityka może zostać oceniona jako efektywna tylko wówczas, gdy działanie było skuteczne (zrealizowano zamierzone cele) oraz efektywne ekonomicznie. O pozytywnej ocenie **zintegrowanej efektywności** działalności publicznej (polityk, programów, projektów) przesądza, zatem, pozytywna ocena skuteczności strategicznej i efektywności ekonomicznej (lub finansowej) (pole I na ryc. 9).

Uwzględniając otoczenie badanego układu terytorialnego należy podkreślić ogromne znaczenie systemu społecznie akceptowanych wartości, potrzeb i problemów, które tworzą unikalny charakterystyczny dla każdego regionu zbiór, stanowiący bazę tworzenia oryginalnej wizji, misji i celów rozwoju danej wspólnoty terytorialnej. Dlatego często wartości i cele uznane za priorytetowe w danym układzie lokalnym są mało ważne z punktu widzenia priorytetów rozwoju innego regionu. Tym samym, to co będzie uznane za postęp przez określoną społeczność, może oznaczać dla innej stagnację lub regres. Ponadto, należy oceniać tylko te działania, które mają szansę na powodzenie, tzn. istnieją techniczne (technologiczne) i finansowe możliwości ich realizacji (wykonalność). Omawiane komponenty ocen zintegrowanej efektywności realizacji określonej polityki (strategii, programu, projektu) można przedstawić modułowo (ryc. 10).

Kategoria efektywności polityki rozwoju regionu w odniesieniu do analizy wykorzystania funduszy strukturalnych może być zastosowana na trzy sposoby (podejścia), w zależności od przyjętego kryterium odniesienia jako narzędzie oceny:

- A. Zmian stanów i procesów sfery realnej (gospodarki, społeczeństwa, środowiska) regionu wskutek dofinansowania środkami funduszy strukturalnych.



Ryc. 10. Modułowy schemat zintegrowanej efektywności polityki rozwoju regionu

Źródło: Malik (2004a), s. 134.

- B. Spójności wydatkowania funduszy z polityką rozwoju regionu (strategia rozwoju, regionalny program operacyjny).
- C. Kosztów i korzyści programów (projektów) rozwoju regionu z uwzględnieniem dofinansowania z funduszy pomocowych.

Zidentyfikowane moduły ocen efektywnościowych polityki rozwoju regionu można wyrazić za pomocą formuł wskaźników powiązanych z zasadami konceptualnymi *sustainable development* – integrowania łańdów i trwałości kapitału (tab. 8).

Poprawnie sformułowane cele polityki rozwoju regionu (strategii rozwoju oraz regionalnego programu operacyjnego) można zapisać w konwencji określonych łańdów rozwoju i kryteriów ich integrowania (*sustainable development*) albo w konwencji wymiarów, czynników lub pól rozwoju (np. STEEP¹²⁴). Skuteczność osiągania łańdów rozwoju stanowi zatem miarę częściową i warunek konieczny pozytywnej oceny **efektywności zintegrowanej** realizacji strategii, programów, projektów rozwoju. Taka konwencja oceny polityki rozwoju umożliwia ocenę stopnia integrowania łańdów rozwoju. Kolejnym warunkiem pozytywnej oceny efektywności zintegrowanej jest ocena standardów efektywności ekonomicznej lub/i finansowej zastosowania poszczególnych rodzajów kapitałów rozwojowych (kapitały: naturalny, ludzki, społeczno-instytucjonalny i ekonomiczno-antropogeniczny). Wsparcie i realizacja projektów według koncepcji *sustainable development* powinno być uzależnione zarówno od ich strategicznej skuteczności, jak i efektywności wkładu. Poza tym, „wpisanie” się programu (projektu) w tworzenie większej liczby łańdów (realizację polityk) rozwoju regionu podnosi jego znaczenie z punktu oceny skuteczności implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju (tab. 8). Jak wspomniano, zintegrowana (strate-

¹²⁴ W konwencji czynników rozwoju regionu STEEP (Social, Technology, Economic, Ecological, Political) oceniono potencjalne obszary rozwoju w foresightowych badaniach regionalnych – zob. Malik (2008a), s. 223.

Tabela 8

Formuły wskaźnikowe dla składowych oceny efektywności polityki rozwoju regionu

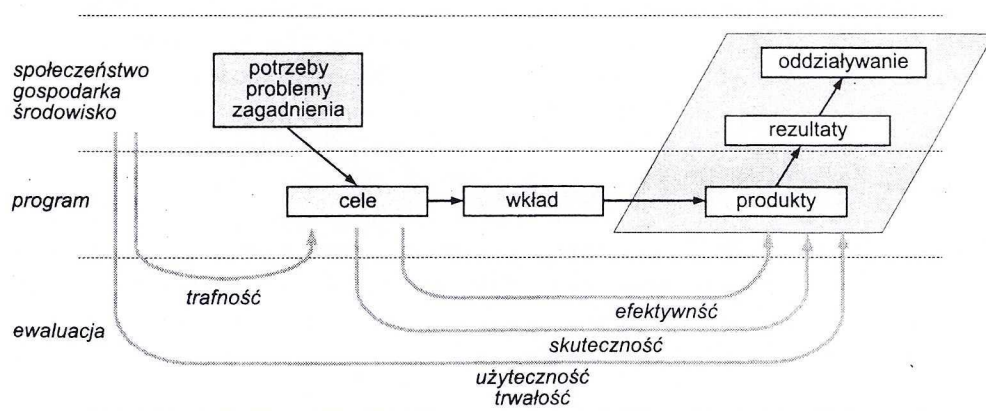
L.p.	Składowa efektywności zintegrowanej	Formuła wskaźnikowa	Kryterium oceny
1	Skuteczność strategiczna (operacyjna)	$\frac{\text{Efekty}}{\text{Cele}}$	Zrównoważenie ładów (polityk) rozwoju
2	Efektywność wykorzystania środków	$\frac{\text{Efekty}}{\text{Nakłady}}$	Trwałość przestrzenno-czasowa kapitałów rozwojowych
3	Wykonalność programów, działań i projektów	$\frac{\text{Cele}}{\text{Nakłady}}$	Realność osiągania celów warunkowana adekwatnością środków do ich realizacji

Źródło: Malik (2004a), s. 128.

gicznie) efektywność występuje w sytuacji jednoczesnej pozytywnej oceny skuteczności strategicznej i efektywności wykorzystania środków oraz – w przypadku ocen *ex-ante* – wykonalności programów, działań i projektów.

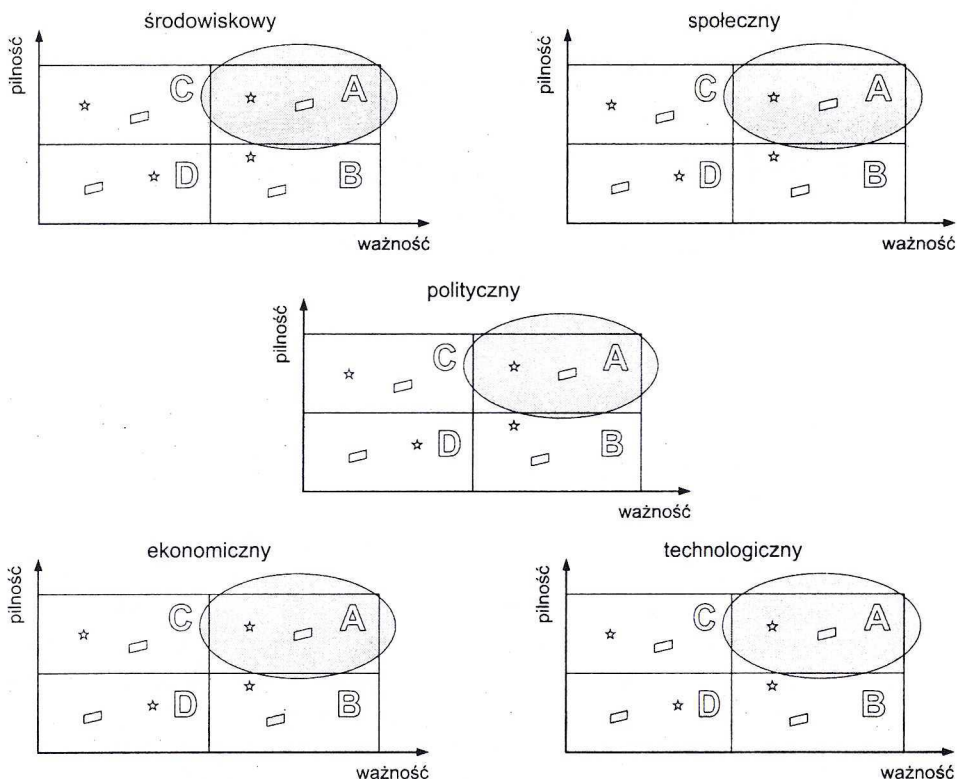
W praktyce programowania i realizacji programów finansowanych funduszami strukturalnymi i spójności wypracowano następujące kryteria ocen (ewaluacji):

- adekwatności (*relevance*), oceniającej zgodność celów polityki z zaspokajaniem potrzeb i rozwiązywaniem problemów występujących na poziomie regionalnym;
- skuteczności (*effectiveness*), oceniającej stopień realizacji programowanych celów rozwoju regionu;



Ryc. 11. Główne kryteria ewaluacji programów

Źródło: Draft Working... (2005), s. 4.



Ryc. 12. Klasyfikacja czynników sukcesu dla wszystkich wymiarów STEEP

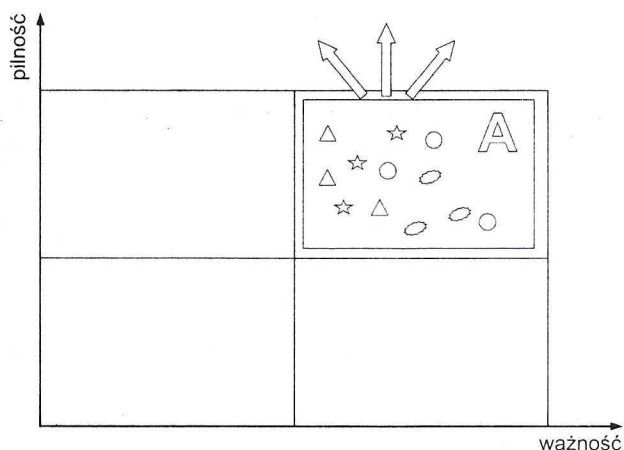
Źródło: Dymek *et al.* (2008), s. 79 (ryc. 12, 13).

- efektywności (*efficiency*), oceniającej stosunek uzyskanych produktów (*products*) lub rezultatów (*results, outcome*) polityki do poniesionych nakładów (*inputs*) środków publicznych;
- użyteczności (*utility*), oceniającej, jak efekty określonej polityki wpisują się w zaspokajanie bieżących potrzeb interesariuszy regionu;
- trwałości (*sustainability*), oceniającej, jak efekty określonej polityki przekładają się na długookresowy rozwój regionu¹²⁵.

W ewaluacjach typu *ex ante* największe znaczenie odgrywają kryteria cząstkowe oceny adekwatności (*relevance*), skuteczności (*effectiveness*) i użyteczności (*utility*), podczas gdy w ewaluacjach typu *ex post* znaczenia nabierają dodatkowo kryteria efektywności (*efficiency*) i trwałości (*sustainability*) efektów prowadzonej polityki.

Innym kryterium odniesienia ewaluacji strategicznej może być także **analiza kryterialna ważności i pilności** programowanych lub realizowanych działań. Kryterium ważności odnosi się do oceny znaczenia efektów określonego działania

¹²⁵ Draft Working... (2005).



Ryc. 13. Macierz priorytetowych czynników rozwoju regionu

z punktu widzenia realizacji strategicznie ważnych celów rozwoju. Kryterium pilności odnosi się do hierarchii realizacji określonych działań w czasie. Przykładem w zakresie zastosowania kryteriów ważności i pilności mogą być badania foresightowe przeprowadzone dla woj. opolskiego¹²⁶. W celu identyfikacji czynników, warunkujących korzystne zmiany w badanych obszarach rozwoju przeprowadzono analizę strategiczną metodą STEEP. Metoda STEEP polega na analizie czynników rozwojowych w wymiarach: społecznym, technologicznym, ekonomicznym, środowiskowym (ekologicznym) i politycznym. Kompleksowa parametryzacja czynników w ramach danego obszaru kluczowego polega na opracowaniu pięciu macierzy cząstkowych. Każda z macierzy pokazuje klasyfikację czynników w innym z wymiarów STEEP w zależności od stopnia ich pilności i ważności (ryc. 12).

Za kluczowe dla rozwoju regionu uznano czynniki klasyfikowane we wszystkich wymiarach STEEP, które cechowała najwyższa ważność i pilność. W dalszej kolejności uwzględniono wszystkie **czynniki kluczowe** według metody STEEP z obszarów A, czyli te, dla których stopień ważności i pilności był najwyższy. Następnie przeprowadzono grupowanie i umieszczono je w macierzy zbiorczej (ryc. 13). Etap ten polegał na zdefiniowaniu takich czynników działań, których oddziaływanie w poszczególnych wymiarach rozwoju jest kluczowe w obszarach strategicznych foresightu regionalnego.

W wyniku przeprowadzonych prac uzyskano mapę czynników odnoszących się do wielu strategicznych obszarów rozwoju, które uznano za podstawowe dla rozwoju regionu. Jak wspomniano, określenie kryteriów odniesienia ocen determinuje kontekst badawczy, a także wybór metod i narzędzi badań ewaluacyjnych.

¹²⁶ Malik (2008a).