Olivier Rouland

Budowanie potencjału ewaluacyjnego w Unii Europejskiej: wskazówki dla Polski[1]

Wprowadzenie

Pragnę skorzystać z okazji, aby powiedzieć kilka słów na temat stymulowanego przez fundusze strukturalne budowania potencjału ewaluacyjnego państw członkowskich oraz związanych z tym wyzwaniach i szansach, jakie stoją przed Polską.

Wraz z rozpoczęciem wdrażania funduszy strukturalnych w 2004r., opracowanie skutecznych systemów monitorowania i ewaluacji w nowych państwach członkowskich nabrało priorytetowego znaczenia.

W okresie poprzedzającym akcesję działania ewaluacyjne były w tych krajach ograniczone przeważnie do ewaluacji ex-ante programów przeznaczonych do wdrożenia w okresie wydatkowania 2004-2006 oraz ewaluacji interim (okresowej) programu Phare i powiązanych z nim projektów. W następstwie rozszerzenia, napływ funduszy ze środków Wspólnoty radykalnie się zwiększył, co zrodziło potrzebę przywiązywania szczególnej uwagi do problematyki monitoringu i ewaluacji. Inną ważną kwestią jest w tym kontekście także właściwe przygotowanie potencjału administracji publicznych nowych krajów członkowskich do kolejnego okresu programowania funduszy strukturalnych, także poprzez rozwój ich potencjału ewaluacyjnego.

W obszarze ewaluacji nowe kraje członkowskie nie zaczynają oczywiście od zera. Wszystkie spośród nich posiadają bowiem bogate tradycje w dziedzinie badań społeczno-ekonomicznych. Realizowano w nich ponadto różne inicjatywy z zakresu budowania potencjału ewaluacyjnego, finansowane z funduszy wspólnotowych, a także przekazano im niezbędną wiedzę praktyczną dzięki współpracy z ewaluatorami pracującymi na co dzień w państwach „Piętnastki".

Niemniej jednak, potencjał 10 nowych państw członkowskich UE, w zakresie ewaluacji programów finansowanych ze środków publicznych, powinien być nadal pogłębiany w celu

[1] Prezentacja ta przedstawia wyłącznie poglądy jej autora i w żadnych okolicznościach nie może być uważana za oficjalne stanowisko Komisji.

wypracowania użytecznych i wiarygodnych narzędzi zarządzania na potrzeby administracji publicznej.

Ewaluacja funduszy strukturalnych w Unii Europejskie - ramy administracyjne i instytucjonalne

W Unii Europejskiej ewaluacja programów finansowanych z funduszy strukturalnych jest zazwyczaj prowadzona na dwóch poziomach:

1) Na poziomie krajowym prowadzona jest koordynacja poszczególnych działań ewaluacyjnych. W tym zakresie istnieją dwa ogólne rozwiązania organizacyjne:

- niezależne zespoły ewaluacyjne w ramach instytucji krajowych (np. Krajowa Jednostka Oceny we włoskim Ministerstwie Gospodarki, Krajowa Jednostka Oceny w polskim Ministerstwie Gospodarki i Pracy) lub
- zespoły ewaluacyjne ulokowane poza strukturami ministerstw, lecz pozostające pod ich nadzorem (np. NUTEK w Szwecji, ÖROK w Austrii).

2) Ewaluacja na poziomie programu prowadzana jest przez zespoły odpowiedzialne za ocenę poszczególnych projektów. Działania ewaluacyjne na tym poziomie mogą być prowadzone:

- w ramach administracji regionalnej (np. Instytucji Zarządzającej programami regionalnymi, jak to ma miejsce w Niemczech), co jest powszechną praktyką lub
- w ramach organów krajowych zajmujących się programami horyzontalnymi (np. Instytucji Zarządzającej horyzontalnymi programami operacyjnymi w Polsce).

Zespoły odpowiedzialne za ewaluację funduszy strukturalnych w administracji publicznej liczą zazwyczaj od 2-3 do 30 osób (np. 7 na Łotwie, 30 we Włoszech, w Krajowej Jednostce Ewaluacyjnej). Są one finansowane z funduszy przeznaczonych na pomoc techniczną.

Dość powszechną praktykę stanowi organizowanie współpracy wewnętrznej między jednostkami albo zespołami zajmującymi się ewaluacją. Współpraca ta może być zorganizowana na szczeblu międzyministerialnym lub międzydepartamentalnym. Organizuje się także współpracę pomiędzy zespołami zajmującymi się różnymi programami (np. Podkomitet Ewaluacyjny na Węgrzech, Sieć Jednostek Oceny we Włoszech). W ten sposób można zdecydowanie wzmocnić koordynację działań ewaluacyjnych i zapewnić lepszą analizę na potrzeby decydentów politycznych.

Równie dużą popularnością na płaszczyźnie ewaluacji funduszy strukturalnych cieszy się współpraca z podmiotami zewnętrznymi. Zasada partnerstwa jest szeroko stosowana, a rola towarzystw ewaluacyjnych i jednostek badawczych w koordynowaniu działań ewaluacyjnych wciąż wzrasta (np. Platforma Ewaluacyjno-Koordynująca KAP-EVA w Austrii; Grupa

Konsultacyjna ds. ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Wspólnoty w Polsce).

Ponadto większość nowych państw członkowskich opracowała plany ewaluacyjne, które obejmują szczegółowe harmonogramy działań ewaluacyjnych w latach 2004-2006 i wskazują obszary interwencji finansowanych z funduszy strukturalnych, będące w danym kraju przedmiotem szczególnego zainteresowania.

Ocena programów finansowanych z funduszy strukturalnych - porównanie potencjału ewaluacyjnego Starych i Nowych Krajów Członkowskich.

„Stare" kraje członkowskie od dawna przeprowadzają ewaluację programów finansowanych przez Wspólnotę, a ich potencjał administracyjny w tej dziedzinie został rozbudowany wraz z rozwojem systemów funduszy strukturalnych. Uwzględnienie tej informacji tłumaczy obecność, poza zwykłymi utrudnieniami i wyzwaniami, uderzających różnic pomiędzy systemami i kulturą ewaluacji w starych i nowych państwach członkowskich.

W porównaniu z państwami „Piętnastki", nowe państwa członkowskie napotykają przede wszystkim na brak doświadczonych ewaluatorów krajowych. Jednocześnie bardziej widoczna jest zależność od usług zagranicznych ekspertów w zakresie ewaluacji (pochodzących z krajów „Piętnastki"). Z drugiej strony, w krajach Piętnastki proces ewaluacji jest najprawdopodobniej przeprowadzany na zbyt wczesnym etapie programowania, podczas gdy w pozostałych 10 państwach UE nie stanowi to jeszcze problemu, gdyż dotychczas nacisk był położony na ewaluację ex-ante.

Z punktu widzenia metodologii, głównym utrudnieniem dla ewaluatorów zarówno w nowych, jak i w starych państwach członkowskich, są trudności z właściwą oceną wpływu programów. Jakość ewaluacji jest ponadto obniżana przez brak danych z monitoringu, problemy z kwantyfikacją wyników oraz przez komplikacje w zakresie analizy związków pomiędzy nakładami finansowymi a osiągniętymi efektami. Dla nowych państw członkowskich zagadnieniami metodologicznymi stanowiącymi największe wyzwanie wydają się być: brak danych wyjściowych oraz nieprecyzyjnie zdefiniowane cele i wskaźniki wydajności, co prawdopodobnie odzwierciedla różnice w charakterze dotychczas przeprowadzonych badań ewaluacyjnych.

Brak wysokiej jakości danych z monitoringu stanowi podstawowy problem dla wszystkich ewaluatorów w całej UE. Tłumaczy to ich trudności z przeprowadzeniem badań.

Zarówno w starych, jak i w nowych państwach członkowskich, programy dotyczące zagadnień „horyzontalnych” (np. równych szans) oraz interwencje, których rezultatem ma być zwiększenie kapitału społecznego, postrzega się jako największe wyzwanie dla ewaluatorów.

Co więcej, w nowych państwach członkowskich urzędnicy zlecający ewaluację twierdzą, że jakość badań ewaluacyjnych w ich krajach pozostawia wiele do życzenia. Generalnie, analiza wpływ społeczno-ekonomicznego, analiza wyników programu oraz przedstawiane wnioski i zalecenia są postrzegane jako najsłabszy element badań ewaluacyjnych prowadzonych na potrzeby UE.

Jednymi z najbardziej uderzających problemów w całej Unii Europejskiej są: brak trwałego wkomponowania wyników ewaluacji funduszy strukturalnych w cykl tworzenia polityk publicznych, oraz fakt, iż decyzje dotyczące priorytetów budżetowych rzadko kiedy podejmowane są w oparciu o rzeczowe i spójne badania ewaluacyjne. Odnotowanie wymaga fakt, iż sceptyczne opinie na ten temat są szczególnie silne w nowych krajach członkowskich.

Z drugiej strony należy uwzględnić, że w wielu państwach Piętnastki wymogi określone w przepisach dotyczących ewaluacji funduszy strukturalnych stanowiły katalizator rozwoju kultury ewaluacyjnej, która rozprzestrzeniła się i objęła swym wpływem, nie tylko projekty związane z oceną wydatkowania środków UE, ale także ewaluację programów krajowych. Potencjał ewaluacyjny państw członkowskich był ponadto wzmacniany pod wpływem wytycznych Komisji Europejskiej oraz pomocy technicznej.

Mocne i słabe strony systemu ewaluacji funduszy strukturalnych w Polsce

Biorąc pod uwagę możliwości ewaluacyjne państw członkowskich UE warto przeprowadzić wstępną ocenę słabych i mocnych stron polskiego potencjału ewaluacyjnego w zakresie oceny funduszy strukturalnych.

Należy podkreślić, że w polskiej administracji publicznej istnieje obecnie rozwinięta sieć zespołów ewaluacyjnych z dobrze określonym podziałem obowiązków w jej obrębie. Podobnie jak w przypadku innych państw członkowskich, obowiązki te są podzielone pomiędzy Krajową Jednostkę Oceny oraz zespoły pracujące na poziomie programów.

Na poziomie tym, już na początku cyklu programowania, zostały utworzone Komitety Sterujące, które zarządzają procesami ewaluacyjnymi w sposób bardzo płynny i skuteczny.

Dodatkową silną stroną polskiego potencjału ewaluacyjnego jest długa tradycja badań socjoekonomicznych, która może zostać wykorzystana dla celów ewaluacyjnych. Dobrym

przykładem są tutaj studia podyplomowe w zakresie ewaluacji prowadzone na Uniwersytecie Warszawskim. Ponadto, ewaluacja instrumentów przedakcesyjnych oraz ewaluacja ex-ante funduszy strukturalnych pomogły wzmocnić potencjał rodzimych ewaluatorów i przygotować ich do prowadzenia oceny programów finansowanych z funduszy strukturalnych w okresie 2004-2006 r.

Współpraca pomiędzy instytucjami administracji publicznej a środowiskiem ewaluatorów jest dobrze rozwinięta, co przejawia się udziałem przedstawicieli tego środowiska w pracach Grup Sterujących oraz Grupy Konsultacyjnej ds. ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju / Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Warto również wspomnieć, że Polska jest jedynym spośród nowych państw członkowskich, w którym istnieje ewalaucyjne stowarzyszenie branżowe (PTE), działające w bliskiej współpracy z administracją publiczną.

Należy wreszcie pamiętać, iż polski rynek ewaluacyjny, ze względu na samą wielkość kwot z funduszy strukturalnych mających zasilić gospodarkę narodową w okresie programowania 2007-2013 r., będzie bardzo atrakcyjny zarówno dla zagranicznych jak i krajowych instytutów badawczych i firm. Powinno to między innymi zaowocować zwiększoną konkurencją pomiędzy wykonawcami oraz poprawą jakości badań ewaluacyjnych.

Z drugiej jednak strony, można zaobserwować słabe strony polskiego systemu ewaluacyjnego. Po pierwsze, w administracji publicznej wciąż brakuje wystarczającej ilości personelu niezbędnej do zarządzania rosnącą liczbą badań ewaluacyjnych. Jest to poważny problem, którym władze powinny zająć się w pierwszej kolejności.

Ponadto, mimo obecności dobrze wykwalifikowanej kadry akademickiej, zamawiający ewaluację w dużej mierze korzystają z usług ewaluatorów zagranicznych, a rynek wykonawców krajowych jest w dalszym stopniu niedostatecznie rozwinięty. W celu zmiany tej sytuacji instytucje publiczne powinny wykazać bardziej aktywną postawę (np. powinny zlecać więcej badań ewaluacyjnych i zwiększać świadomość społeczności akademickiej poprzez kampanie informacyjne).

Dodatkowo, polski system ewaluacyjny jest stymulowany głównie przez ocenę programów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych i innych interwencji finansowanych ze środków UE. Znaczenie ewaluacji programów finansowanych ze środków krajowych jest natomiast ograniczone. Mając to uwadze, bardzo przydatne może okazać się stworzenie ogólnego systemu ewaluacyjno-monitorującego, obejmującego zarówno programy finansowane ze środków UE, jak i z funduszy krajowych czy regionalnych. Na przykład takiego rozwiązania napotykamy w regionie Emilia Romagna (Włochy). System monitorujący obejmuje tam wszystkie interwencje wdrożone w regionie Emilia Romagna- zarówno te

mające zasięg krajowy, regionalny czy lokalny, jak i interwencje finansowane w ramach EFS- bazując na spójnym zestawie wskaźników.

Wnioski

Polski system ewaluacyjny posiada dobrze zorganizowaną strukturę z jedną z najbardziej zaawansowanych kultur ewaluacyjnych wśród nowych państw członkowskich. Niemniej jednak, powinien być on nadal rozwijany, w pierwszej kolejności poprzez poprawę skuteczności współpracy z instytutami prowadzącymi badania społeczno-ekonomiczne oraz poprzez zwiększenie liczby personelu zajmującego się ewaluacją po stronie administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę powyższe obserwacje, mam wielką nadzieję, iż rozwój potencjału ewaluacyjnego w Polsce będzie przebiegał bez przeszkód, podobnie jak to miało miejsce w ciągu poprzednich dwóch lat, oraz że wypracowane w Polsce „najlepsze praktyki" w tej dziedzinie będą stanowiły wartościowy wkład w proces wymiany doświadczeń pomiędzy nowymi państwami członkowskimi. Ponadto, współpraca z tymi państwami, oparta na partnerstwie w zakresie ewaluacji EFS i EFRR, może znacznie przyspieszyć ten proces, dostarczając polskim władzom nowych rozwiązań zaczerpniętych z działań ewalaucyjnych prowadzonych zagranicą oraz z doświadczeń Komisji Europejskiej.

Olivier Rouland

Ekonomista, dyrektor Jednostki Ewaluacyjnej w departamencie Komisji Europejskiej - Dyrekcji Generalnej do Spraw Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans. Prowadził badania w brukselskim Free University w latach 1978-1985, posiada również doświadczenie w sektorze bankowym, które zdobywał w latach 1985-1991. Od roku 1991 pracuje w Komisji Europejskiej gdzie od 1995 roku w ramach Dyrekcji Generalnej do Spraw Zatrudnienia i Dyrekcji Generalnej do Spraw Budżetu zajmuje się ewaluacją.