

O WYZWANIACH STOJĄCYCH PRZED EWALUACJĄ W KONTEKŚCIE FUNDUSZY UNIJNYCH DO 2020 R. – WYBRANE ASPEKTY

The challenges facing the evaluation in the context of EU funds for 2020 – selected aspects

Abstrakt

Nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020 postawiła przed ewaluacją w Polsce wiele nowych wyzwań. Jednym z nich jest wykorzystanie w badaniach ewaluacyjnych metod kontrfaktycznych, na co Komisja Europejska kładzie obecnie ogromny nacisk. W związku z tym wyzwaniem już dzisiaj możemy zdiagnozować kilka problemów, które mogą mieć duży wpływ na sprawną realizację badań. Należą do nich: brak doświadczenia w zlecaniu badań ewaluacyjnych wykorzystujących metody kontrfaktyczne, niewielka praktyka firm badawczych w realizacji tego typu badań, brak niezbędnych danych lub problemy w ich pozyskaniu, w szczególności w kontekście budowania grup kontrolnych, otrzymywanie wyników post factum itd. Istnieje jednak kilka środków zaradczych mogących pomóc zniwelować trudności. O tym właśnie oraz o innych wyzwaniach ewaluacyjnych traktuje niniejszy artykuł.

Słowa kluczowe: ewaluacja, fundusze unijne, wyzwania, metody kontrfaktyczne, jednostka ewaluacyjna, obserwatorium, broker wiedzy

Abstract

The new financial perspective for 2014-2020 brought for evaluation in Poland, a number of new challenges. One of them is the use in evaluation studies of counterfactual methods. The European Commission is currently placing the greatest emphasis on this particular aspect. Therefore we can diagnose some problems today that can have a big impact on the efficient implementation of research. These include: lack of experience in commissioning of evaluation studies using methods counterfactual, a small practice research companies in the implementation of this type of research, a lack of necessary data or problems in their acquisition, particularly in the context of building control groups, receiving the results of post factum etc. There are a few remedies which can help to eliminate difficulties. The article is about this and other challenges.

Keywords: evaluation, EU funds, challenges, counterfactual methods, evaluation unit, observatory, knowledge broker

Wstęp

Niniejszy artykuł powstał przede wszystkim na podstawie doświadczeń autorki zdobytych w trakcie ośmioletniej pracy na stanowisku ds. ewaluacji w Departamencie Zarządzania Programami Operacyjnymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego i przedstawia głównie perspektywę zamawiającego badania ewaluacyjne.

Gdyby nie było funduszy unijnych, ewaluacja pewnie do dzisiaj nie byłaby w Polsce znana na większą skalę. Na korzyść głównie decydentów, instytucji zainteresowanych pozyskaniem rzetelnych danych i rekomendacji

w zakresie poprawy skuteczności podejmowanych przez nich działań stało się inaczej. Ewaluacja zaczęła być coraz bardziej rozpoznawana i wykorzystywana, potencjał ewaluacyjny zaś się powiększył.

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska z poziomu krajowego jest zobowiązana do prowadzenia ewaluacji, a od 2007 r. – również jej poszczególne regiony. Dlaczego ewaluację możemy postrzegać w kategoriach korzyści? Przede wszystkim dowiadujemy się więcej na temat przedmiotu badania. Jeśli był nim np. zidentyfikowany problem, dzięki ewaluacji możemy uzyskać kompleksowe informacje o jego pochodzeniu. Z badań, poprzez zastosowaną triangulację metod badawczych, uzyskujemy wnioski dotyczące przedmiotu badania, budowane z wykorzystaniem danych pochodzących z różnych źródeł. W szczególności cenne są te, które pochodzą z wywiadów zarówno jakościowych, np. indywidualnych wywiadów pogłębionych (*Individual In-depth Interview – IDI*), jak i ilościowych, np. wywiadów telefonicznych z wykorzystaniem komputera (*Computer Assisted Telephone Interview – CATI*). Następnie otrzymujemy propozycje rekomendacji minimalizujących lub nawet niwelujących badany problem. Biorąc pod uwagę powyższe, nie jest niczym zaskakującym, że ewaluacja jest narzędziem uskuteczniającym podejmowane przez nas decyzje i powinna zostać zaimplementowana w polityki publiczne. Idą jednak za tym poważne wyzwania, o czym szerzej w dalszej części niniejszej pracy.

Powyższy wywód o ważności ewaluacji wzmocnić można, analizując dokumenty unijne. Dla Komisji Europejskiej (dalej: Komisja) dane pochodzące z badań ewaluacyjnych stanowią podstawę do podejmowania przez nią kluczowych decyzji. Już w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 zawarta została informacja o istotności wyników ewaluacji w kontekście jakości projektowania i wdrażania programów. Jednym z zadań ewaluacji jest także ocena ram i rezerw wykonania. To głównie na podstawie jej wyników Komisja podejmuje decyzje w sprawie wypłacania dalszych transz środków unijnych dla danego państwa członkowskiego lub jego regionów. Jeśli ewaluacja wykaże, że ramy i rezerwy wykonania nie zostały osiągnięte, na dany kraj lub region mogą nawet zostać nałożone kary skutkujące korektą netto, czyli zwrotem uzyskanej dotacji. Komisja w obecnej perspektywie zwraca uwagę, że ewaluacja powinna dostarczać dowodów (*evidence based policy*), które obrazują rzeczywiste postępy we wdrażaniu danego programu operacyjnego, nastawionego na osiągnięcie wymiernych rezultatów (*results oriented policy*).

Główne wyzwania

Obowiązek prowadzenia ewaluacji stał się nie lada wyzwaniem dla regionów, które dotychczas nie miały z nią styczności. Stało się w 2007 r., kiedy w życie weszły rozporządzenia unijne regulujące wymagania w tym zakresie. Z jednej strony był to ważny zwrot w budowaniu zaufania Komisji Europejskiej (dalej: Komisja) do poszczególnych regionów, bowiem dla Komisji istotną rolę w planowaniu poszczególnych posunięć odgrywały właśnie wyniki zrealizowanych badań. Jednakże, z drugiej strony, regiony, nie mając żadnego doświadczenia w prowadzeniu ewaluacji, musiały szybko budować potencjał ewaluacyjny. I wydawać by się mogło, że dzięki temu doświadczeniu, zdobytemu w perspektywie finansowej 2007-2013, regiony zostały przygotowane do samodzielnego prowadzenia badań ewaluacyjnych. Tymczasem Komisja w perspektywie finansowej 2014-2020 postawiła poprzeczkę wyżej. Główny nacisk położyła na ewaluacje prowadzone z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych oraz oparte na teorii, co jest słusznym kierunkiem, ponieważ ewaluacje te dostarczają informacji najbardziej zbliżonych do faktycznego stanu. Wyniki oparte są na dowodach. Jednakże są to podejścia na razie mało znane w polskiej nomenklaturze ewaluacyjnej. Niewiele badań prowadzono z ich wykorzystaniem i, co więcej, były one realizowane przez instytucje krajowe. Stąd pojawia się wątpliwość, czy regiony będą w stanie poradzić sobie z przygotowaniem oraz realizowaniem takich ewaluacji, które, oparte na powyższych metodach, udadzą się i przyniosą pożądane informacje. Szczególnie ważna do zaakcentowania w tym miejscu jest trudność, jaka może wystąpić z prawidłowym przygotowaniem przez jednostki ewaluacyjne założeń badawczych, zwłaszcza doбором odpowiednich metod kontrfaktycznych do przedmiotu badania oraz zbudowaniem grup kontrolnych. Jest to istotne, biorąc pod uwagę, że doświadczenia firm ewaluacyjnych działających na polskim rynku w zakresie wykorzystania metod kontrfaktycznych są niewielkie. Zaledwie kilka z kilkudziesięciu prowadzących badania ewaluacyjne może poszczycić się doświadczeniem w tej kwestii. Przykładem może być tutaj firma PAG Uniconsult (zob. Gajewski i in. 2014), która oprócz

badania z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych realizuje szkolenia i warsztaty z tego obszaru. Problemy, jakie mogą pojawić się w związku z niewielkim doświadczeniem firm, to m.in. raporty słabej jakości, niewłaściwie dobrane metody kontrfaktyczne do problemów badawczych, jak również nieprawidłowość w doborze niezbędnych danych. W związku z tym wyzwaniem dla jednostki ewaluacyjnej może stać się przygotowanie założeń badawczych do ewaluacji wykorzystujących metody kontrfaktyczne poprzez niejako zrzucenie na nią obowiązku przygotowania szczegółowej metodologii badania, której opracowanie powinno spoczywać na firmach badawczych. To prawda, że część z zasygnalizowanych problemów może nie zależeć od samej firmy badawczej, a wynikać z przepisów prawnych. Przykładem może być tutaj wyraźnie sygnalizowana przez Ministerstwo Rozwoju trudność w pozyskaniu danych gromadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Owa trudność może przełożyć się także na przesunięcia w czasie planowanych do realizacji badań, co spowoduje otrzymywanie wyników post factum, bez możliwości ich implementacji.

Nie mniej ważnym wyzwaniem jest przekonanie decydentów o użyteczności ewaluacji w procesie podejmowania decyzji kluczowych dla regionu, kraju. Z uwagi na ciągły, niegasnący sceptycyzm w zakresie wykorzystania wyników ewaluacji, jest ona narzędziem traktowanym nadal jako „zło konieczne”, obowiązek narzucony przez Komisję. Wystarczy jednak przyrzeć się systemom ewaluacji w krajach o bardziej rozwiniętej kulturze ewaluacyjnej. Można wtedy wyciągnąć wniosek o jej ogromnej przydatności. Istotne jest zatem uświadomienie osobom decyzyjnym roli, jaką ewaluacja może odgrywać w zarządzaniu regionem (zob. Porębska-Maciołek 2015: 119-127).

Sposoby na sprostanie wyzwaniom

Przede wszystkim dzięki wprowadzeniu obowiązku sporządzenia planów ewaluacji na całą perspektywę 2014-2020 istnieje możliwość optymalnego wykorzystania potencjału ewaluacyjnego, jaki oferuje kraj bądź region. W jednym dokumencie znajdują się przede wszystkim fiszki planowanych do zrealizowania badań ewaluacyjnych, zawierających m.in. cele danej ewaluacji, krótki opis możliwej do zastosowania metodologii, wskazane źródła pozyskania danych koniecznych do ich przeprowadzenia, w szczególności w kontekście badań opartych na sytuacji kontrfaktycznej, szacowany koszt oraz orientacyjny termin realizacji. Plany te stanowią ważne narzędzie w zakresie planowania badań ewaluacyjnych w czasie, tak by uniknąć pozyskania wyników post factum. Środkiem niwelującym braki w realizacji ewaluacji kontrfaktycznych oraz opartych na teorii jest również korzystanie z doświadczeń krajów bądź instytucji zagranicznych. Komisja Europejska już od dłuższego czasu prowadzi badania ewaluacyjne z wykorzystaniem tych metod. Z inicjatywy Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej zostało powołane Centrum Badań o Ewaluacji Wpływu (The Centre of Research on Impact Evaluation – CRIE). Godnym polecenia przewodnikiem po metodach kontrfaktycznych jest publikacja wydana przez CRIE pt. *Projektowanie i zlecenie ewaluacji wpływu opartych na sytuacji kontrfaktycznej. Praktyczne wytyczne dla Instytucji Zarządzających EFS*. Kolejnym narzędziem służącym podniesieniu wiedzy z zakresu metod kontrfaktycznych mogą być szkolenia i warsztaty, pod warunkiem że będą one nastawione w głównej mierze na praktyczne zastosowanie i indywidualne potrzeby. Na uwagę zasługują warsztaty „szyte na miarę”, w ramach których uczestnikami byłoby przedstawiciele zarówno instytucji zamawiających, jak i realizatorów zleczanych badań. Co ważne, w Polsce doświadczenie w prowadzeniu badań opartych na sytuacji kontrfaktycznej mają Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz oczywiście Ministerstwo Rozwoju. Badanie w zakresie metod kontrfaktycznych przeprowadził również Główny Urząd Statystyczny pt. *Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz dla dobranych grup kontrolnych* (GUS 2015). Instytucje te śmiało mogłyby udzielać praktycznych wskazówek na temat prowadzenia tego typu ewaluacji.

W kontekście problemów z pozyskiwaniem danych niezbędnych do przeprowadzenia badań kontrfaktycznych Ministerstwo Rozwoju w 2013 r. zleciło ekspertyzę w tym zakresie (*Raport...*). Miała ona na celu kompleksowe przyjrzenie się dostępnym danym, zarówno osobowym, jak i bezosobowym, które niezbędne są do tworzenia grup kontrolnych dla badań ewaluacyjnych z zakresu EFS, a także wskazanie, gdzie te dane są dostępne i w jaki sposób można je pozyskać oraz przetwarzać, by nie naruszyć Ustawy o ochronie danych

osobowych. Dokument ma dużą poczytność i na pewno będzie wykorzystywany przez zainteresowane jednostki w badaniach opartych na sytuacjach kontryfaktycznych.

Sprzymierzeńcem może stać się również ustawa *Prawo zamówień publicznych* (dalej: ustawa), z wykorzystaniem której jednostka zlecająca badanie, wspólnie z potencjalnym wykonawcą ewaluacji, może opracować opis przedmiotu badania, by jej intencje były bardziej zrozumiałe i przejrzyste. W ramach ustawy, oprócz wprowadzonych zapisów o możliwości zastosowania przy wyborze ofert pozacenowych kryteriów oceny ofert, dających możliwość wyboru oferty merytorycznie najlepszej z punktu widzenia celów badania, nie zaś z najniższą ceną, przewidziany został dialog techniczny. Dialog techniczny nie jest trybem wyboru oferty, a jedynie narzędziem pomocniczym. Zgodnie z art. 31a ust. 1 ustawy „zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy”. Jego walorem jest zatem współpraca z firmami badawczymi, posiadającymi wiedzę teoretyczną i praktyczną, którą zamawiający wykorzystuje do doprecyzowania wymogów zamówienia zarówno względem potencjalnych ofert, jak i oferentów. Innym trybem możliwym do zastosowania w przypadku badań ewaluacyjnych, który daje możliwość budowania założeń badawczych wspólnie z wykonawcą, są negocjacje z ogłoszeniem. Tak jak w przypadku dialogu technicznego, wykorzystując negocjacje z ogłoszeniem, współpracuje się z firmami już na etapie tworzenia założeń badawczych, w celu ich doprecyzowania, z tą różnicą, że następnie do składania ofert zaproszone są jedynie te firmy, które uczestniczyły w negocjacji. Dzięki wykorzystaniu tego trybu powstaje szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, niebudzący wątpliwości jego potencjalnego wykonawcy, bowiem jako jedna z zaproszonych firm bierze on udział w jego tworzeniu. Jednakże zastosowanie tego trybu musi być solidnie uzasadnione. Co więcej, jest on czasochłonny, a często zamawiający, reagując na zdiagnozowane potrzeby, nie ma tego czasu w nadmiarze. Wątek ten wiąże się z bólem otrzymywania wyników, które są już przeterminowane, niemożliwe do implementacji.

Wzmocnieniem potencjału ewaluacyjnego może stać się zawiązywanie współpracy z innymi jednostkami, które zajmują się ewaluacją w regionie i poza nim. Mowa tutaj głównie o regionalnych obserwatoriach, obecnie działających jak Regionalne Obserwatoria Terytorialne, jak również jednostkach naukowych, posiadających zaplecze niezbędnej wiedzy z dziedziny ewaluacji. W Małopolsce do końca 2014 r. funkcjonowały cztery obserwatoria zajmujące się tematyką związaną z edukacją i rynkiem pracy, polityką społeczną, gospodarką i rozwojem regionalnym. Obecnie funkcjonuje Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego. Obserwatorium to zostało powołane w celu usprawnienia monitoringu i ewaluacji polityk publicznych w województwie małopolskim. Do jego podstawowych zadań należy realizacja badań i analiz, pozyskiwanie i dostarczanie danych oraz informacji, monitorowanie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, dostarczanie rekomendacji i prognoz, które mają na celu wspieranie procesów decyzyjnych na szczeblu regionalnym. Warunkiem efektywnej współpracy pomiędzy Obserwatorium a jednostką ewaluacyjną zajmującą się badaniami ewaluacyjnymi z zakresu funduszy unijnych jest dobry przepływ informacji, sam zaś system ewaluacji powinien być komplementarny. I tutaj Małopolska może również poszczycić się dużym zapleczem naukowym, jeśli chodzi o prowadzenie badań i ewaluacji. W Krakowie funkcjonują Centrum Ewaluacji i Analiz Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Ośrodki te realizują badania, analizy i ewaluacje. Jednakże należy zaznaczyć, że pomiędzy światem nauki a światem praktyki często istnieje duża przepaść, wynikająca z zasadniczej odmienności przyświecających im priorytetów (zob. Olejniczak i in. 2014: 68).

W perspektywie 2014-2020 w proces ewaluacji zostali także włączeni partnerzy społeczno-gospodarczy (jako członkowie komitetu monitorującego dany program operacyjny), których wiedzę jednostka ewaluacyjna zamierza wykorzystać w planowaniu i realizacji badań ewaluacyjnych.

Krokiem milowym w zakresie rozwoju jednostek ewaluacyjnych będzie traktowanie ich w kategoriach „brokerów wiedzy”. Jest to nowe pojęcie w kontekście ewaluacji w Polsce, jednak coraz częściej podejmowane są na ten temat dyskusje. Ze względu na to, że celem brokeringu jest „pomaganie aktorom polityki publicznej w zdobyciu i wykorzystaniu rzetelnej wiedzy do lepszego zaprojektowania i poprowadzenia interwencji publicznych” (Olejniczak i in. 2014: 69), wydaje się ono pożądanym kierunkiem zmian w praktyce ewaluacyjnej.

Co prawda funkcjonujące jednostki ewaluacyjne już teraz stosują brokering wiedzy, oczywiście w mocno ograniczonym stopniu i często nie mając świadomości tego. Dlatego ważne jest wprowadzenie pewnego usystematyzowania w tym zakresie, by idea propagowania brokeringu wiedzy doprowadziła do wzrostu świadomości o nim również wśród tych jednostek i finalnie do podniesienia jego znaczenia w kreowaniu interwencji publicznych.

Fundusze unijne nie istnieją w próżni. Ich rola w rozwoju regionu jest nieoceniona. Mają one ogromny wpływ na większość procesów, jakie zachodzą na jego obszarze. Z uwagi na rosnący wpływ wyników ewaluacji na wzrost jakości i efektywności wsparcia z funduszy unijnych badania ewaluacyjne zaczynają być również wykorzystywane w zakresie uprawiania polityk publicznych. Mają zatem duży wpływ na podejmowane w regionie decyzje. Wśród nowych zadań Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju Regionalnego pojawiła się ewaluacja polityk publicznych. Jest to dobry znak świadczący o ugruntowaniu się pozycji ewaluacji w obszarach działania niekoniecznie związanych z funduszami unijnymi. Warto tutaj zaznaczyć, że nieodzwonne wsparcie unijne przestanie kiedyś płynąć do Polski. Oby to nie był również koniec istnienia ewaluacji.

Bibliografia

- Gajewski M., Szczucki J., Kusideł E. (2014), *Ocena efektów wsparcia dużych przedsiębiorstw w ramach realizacji polityki spójności w Polsce*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, http://www.pag-uniconsult.pl/Ewaluacja_wsparcia_duzych_firm.php [dostęp: 15.11.2016].
- GUS (2015), *Ustalenie wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz dla dobranych grup kontrolnych*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyka-dla-polityki-spojnosci/realizacja-prac-metodologicznych-analiz-ekspertyz-oraz-prac-badawczych-na-potrzeby-polityki-spojnosci/bazy-strateg-i-wskazniki-dla-monitorowania-polityki-spojnosci/> [dostęp: 15.11.2016].
- Olejniczak K., Kupiec T., Raimondo E. (2014), *Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*. [w:] A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(Re)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 68.
- Porębska-Maciotek B. (2015), *Rola ewaluacji w zarządzaniu regionem*. [w:] *Monitorowanie i ewaluacja polityk publicznych – doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości*, praca zbiorowa. Opole: Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, s. 119-127.
- Projektowanie i zlecenie ewaluacji wpływu opartych na sytuacji kontrfaktycznej. Praktyczne wytyczne dla Instytucji Zarządzających EFS*, http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/Przewodnik_KE_po_metodach_kontrfaktycznych_PL.pdf [dostęp: 15.11.2016].
- Raport z wykonania ekspertyzy na temat źródeł danych wykorzystywanych do realizacji badań kontrfaktycznych w ramach ewaluacji EFS*, https://www.efs.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/Raport_z_realizacji_ekspertyzy_EFS.pdf [dostęp: 15.11.2016].

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).