



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Ewaluacja działań w obszarze pomocy i integracji społecznej

Szkolenie współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Projekt Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej - Etap I

Ewaluacja działań w obszarze pomocy i integracji społecznej

Część I

Opracowanie: Małgorzata Rudnicka

Kraków, 2010 r.

Zagadnienia

- Sposoby definiowania ewaluacji
- Typy (rodzaje ewaluacji)
- Podstawy prawne prowadzenia ewaluacji w Polsce
- Omówienie podstawowych kryteriów stosowanych w ewaluacji
- Rola wskaźników stosowanych w ewaluacji
- Potrzeba stosowania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej - dyskusja
- Ewaluacja gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (GSRPS)
- Rozróżnienie pojęć: ewaluacji, monitoringu i audytu.

Ewaluacja

Co to jest?

Jak ją definiować?

Ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy ona procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki lub programu.

(Krajowa Jednostka Oceny)

Ewaluacja

Oparta na zasadzie bezstronności, niezależności i wiarygodności okresowa ocena spójności, efektywności, skuteczności, wpływu, trwałości i odpowiedniości działań w odniesieniu do wcześniej ustalonych celów. Celem ewaluacji jest wykorzystanie doświadczeń płynących z dotychczasowej realizacji do poprawy przyszłych działań, projektów i programów.

Ewaluacja

- Należy tu odróżnić ewaluację od procesu gromadzenia i pozyskiwania pewnych rodzajów informacji.
- Zbieranie informacji stanowi zaledwie część procesu ewaluacji i odbywa się na jej określonych etapach.
- Z kolei ewaluacja jest ciągłym procesem, który pociąga za sobą wyrażanie opinii (dobrze, źle, dopuszczalnie, wysokiej/niskiej jakości, itd.). Ewaluacja pociąga za sobą również pomiary, chociaż sama w sobie jest czymś więcej - dostarcza wyjaśnień i wniosków.

Ewaluacja - podstawy prawne

Rada Unii Europejskiej zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do przeprowadzenia ewaluacji pomocy finansowej z funduszy strukturalnych UE wydając Rozporządzenie 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

Podstawy przeprowadzania ewaluacji (wymogi unijne i krajowe)

Podstawy prawne:

- ❑ Rozporządzenie Rady UE nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (art. 47-49, 50) + akty wykonawcze

Podstawy przeprowadzania ewaluacji (wymogi unijne i krajowe)

Podstawy prawne (cd.):

- ❑ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 22.2, 35)
- ❑ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju

Podstawy przeprowadzania ewaluacji (wymogi unijne i krajowe)

Podstawy prawne (cd.):

- ❑ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (wprowadza obowiązek wykonywania ocen oddziaływania na środowisko)
- ❑ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko w powiązaniu z innymi ustawami „środowiskowymi”

Podstawy przeprowadzania ewaluacji (wymogi unijne i krajowe)

Wytyczne metodologiczne krajowe (dostępne na www.ewaluacja.gov.pl):

- ❑ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 (*określają zakres kompetencji głównych podmiotów uczestniczących w ewaluacji, ogólne zasady realizacji procesu ewaluacji, wymagania dot. planów ewaluacji*)
- ❑ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości

Podstawy przeprowadzania ewaluacji (wymogi unijne i krajowe)

Wytyczne metodologiczne Komisji Europejskiej

- ❑ Dokumenty robocze Komisji Europejskiej dot. sposobu przeprowadzania i organizacji prac w okresie 2007-2013 ramach ewaluacji ex-ante, on-going oraz systemu wskaźników dla monitorowania i ewaluacji (dostępne na www.ewaluacja.gov.pl):
- ❑ **Dobre praktyki (MEANS)**
(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm)

Ewaluacja

Według Rozporządzenia: Ewaluacja (ocena) ma na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Ewaluacja - jeszcze z Rozporządzenia

Za przeprowadzenie ocen (ewaluacji) odpowiedzialne jest państwo członkowskie lub Komisja, w zależności od przypadku, zgodnie z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art.13

Oceny przeprowadzają eksperci lub podmioty, wewnętrzne lub zewnętrzne, funkcjonalnie niezależne od instytucji, o których mowa w art.59 lit. b) i c).

Wyniki są publikowane zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami dostępu do dokumentów.

Oceny są finansowane z budżetu pomocy technicznej.

Ewaluacja - jeszcze z Rozporządzenia

Za przeprowadzenie ocen (ewaluacji) odpowiedzialne jest państwo członkowskie lub Komisja, w zależności od przypadku, zgodnie z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art.13

Ewaluacja

Ewaluacja jako proces systematycznej oceny interwencji z funduszy strukturalnych ciągle zyskuje na znaczeniu. W okresie programowania 2006 -13 wyniki badań ewaluacyjnych będą pełnić ważną rolę w procesie kształtowania polityki spójności UE , a podczas debaty nad kolejnym budżetem , w perspektywie po 2013 r., będą jednym z kluczowych argumentów dla jej zachowania w dotychczasowym kształcie lub weryfikacji jej założeń.

System ewaluacji w Polsce - jak to działa?

Głównym podmiotem systemu wdrażania procesu ewaluacji jest Krajowa Jednostka Oceny, której rolę pełni Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR (obsługa organizacyjną prac KJO zajmuje się Wydział Ewaluacji).

W okresie 2006 - 2013 realizowane są równoległe dwa procesy:

- Proces ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 -2006
- Proces ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 - 2013

System ewaluacji w Polsce - jak to działa?

Organizacja systemu wdrażania procesu ewaluacji na poziomie NPR i NSRO opiera się na powołanych w tym celu w ramach Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej 6 tematycznych grupach Sterujących odpowiadających swoim zakresem pięciu głównym strategicznym obszarom tematycznym, będących przedmiotem ewaluacji NPR i NSRO.

- Wpływ NPR i NSRO na rozwój społeczno-ekonomiczny
- Rozwój i modernizacja infrastruktury
- Innowacyjność gospodarki
- Rozwój zasobów ludzkich
- Rozwój regionalny i terytorialny
- Budowa potencjału administracji publicznej i realizacja zasady „good governance”

System ewaluacji w Polsce - jak to działa?

W okresie 2007 - 2013 ewaluacja jest realizowana na dwóch głównych płaszczyznach - na poziomie NSRO dotyczy kwestii horyzontalnych oraz przekrojowych z zakresu więcej niż jednego programu operacyjnego, poza tym badania ewaluacyjne zlecane są w ramach wszystkich programów.

Całość prac w zakresie ewaluacji prowadzonych na obu poziomach koordynuje Krajowa Jednostka Oceny (KJO). Ponadto jest ona odpowiedzialna za wypracowanie standardów w zakresie ewaluacji, tak , aby podnieść jakość analiz.

Rodzaje ewaluacji

Ze względu na kryterium celu ewaluacji:

Ewaluacje strategiczne, których celem jest ocena i analiza ewolucji NSRO i PO w odniesieniu do priorytetów krajowych i wspólnotowych;

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

Rodzaje (typy) ewaluacji

Ze względu na moment przeprowadzenia ewaluacji:

Ewaluacja *ex ante* (przed rozpoczęciem realizacji)

Ewaluacja bieżąca („on going”) (w trakcie realizacji, w połowie realizacji programu - Ewaluacja *interim*)

Ewaluacja *ex post* (po zakończeniu realizacji)

NSRO, PO

Proces ewaluacji *ex ante* NSRO i PO zakończony został w 2006 r. Wyniki ewaluacji *ex ante* NSRO i PO wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych zostały uwzględnione w ostatecznej wersji NSRO na lata 2007-2013 oraz poszczególnych Programów.

Ewaluacji *ex post* dokonuje Komisja Europejska we współpracy z krajami członkowskimi i Instytucjami Zarządzającymi. Niezależnie od ewaluacji przeprowadzanej przez KE, państwa członkowskie mogą dokonać ewaluacji *ex post* we własnym zakresie.

Rodzaje ewaluacji

NSRO, PO

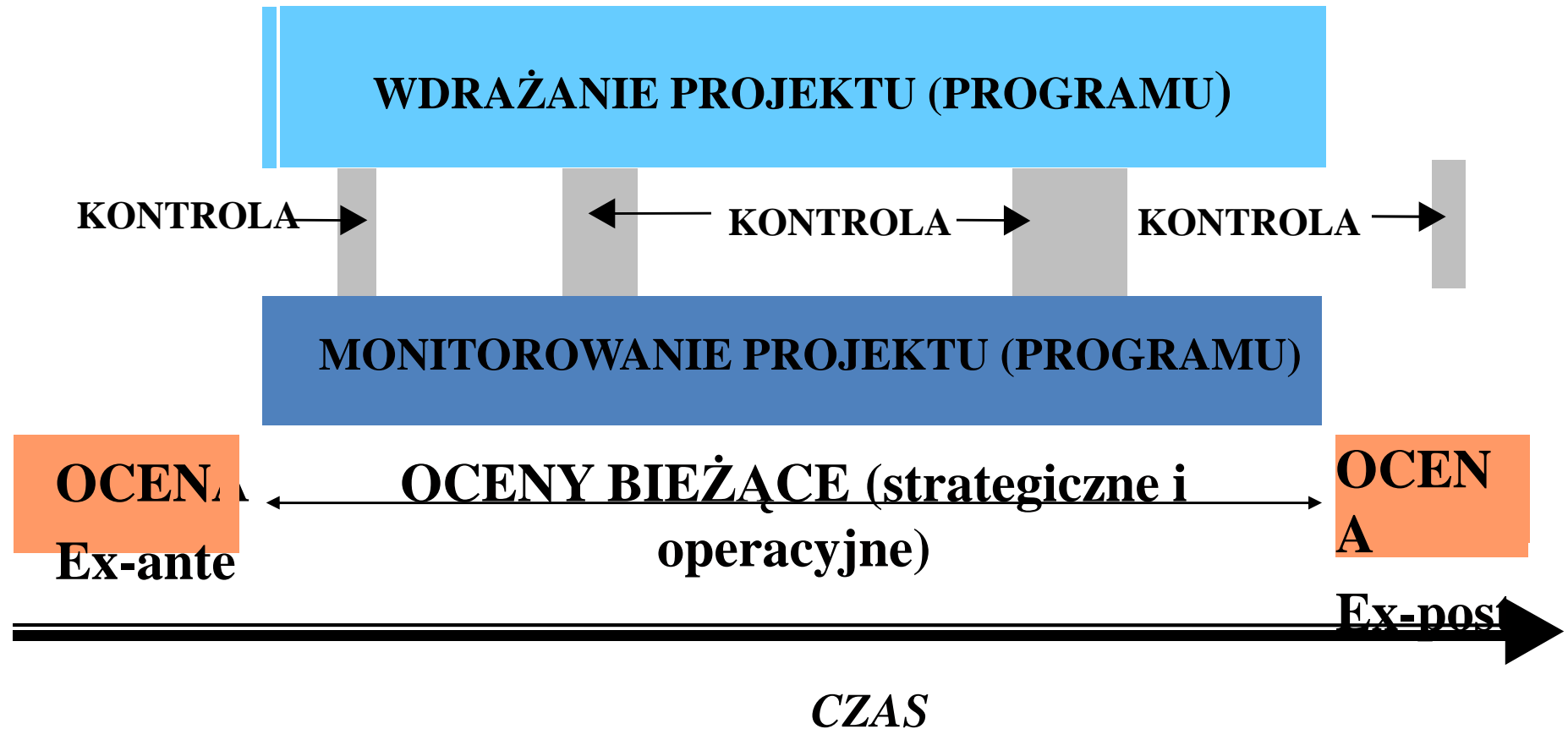
Proces ewaluacji *ex ante* NSRO i PO zakończony został w 2006 r. Wyniki ewaluacji *ex ante* NSRO i PO wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych zostały uwzględnione w ostatecznej wersji NSRO na lata 2007-2013 oraz poszczególnych Programów.

Ewaluacji *ex post* dokonuje Komisja Europejska we współpracy z krajami członkowskimi i Instytucjami Zarządzającymi.

Niezależnie od ewaluacji przeprowadzanej przez KE, państwa członkowskie mogą dokonać ewaluacji *ex post* we własnym zakresie.

Ewaluacja bieżąca (on-going) jest procesem mającym na celu lepsze zrozumienie bieżących efektów interwencji

Typy ewaluacji w różnych fazach realizacji projektu



Typy ewaluacji (oceny)

Rozp. Rady 1083/2006	Moment realizacji programu	Ustawa o NPR i ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
Ewaluacja ex-ante	Przed rozpoczęciem realizacji	Ocena ex-ante
---	W połowie realizacji (do dnia 30 czerwca 2011r.)	Ocena wdrożenia programów na potrzeby alokacji krajowej rezerwy wykonania
Ewaluacja ex-post	Po zakończeniu realizacji	Ocena ex-post
Ewaluacje on-going	W trakcie realizacji	Oceny bieżące (<i>strategiczne i operacyjne</i>)

Rodzaje ewaluacji

Ze względu na „umiejscowienie” ewaluatora:

Ewaluacja zewnętrzna - gdy przeprowadza ją niezależny ekspert

Ewaluacja wewnętrzna - gdy przeprowadzają ją osoby w pośredni lub bezpośredni sposób związane z administracją odpowiedzialną za przedsięwzięcie (przykłady: projekty finansowane z Inicjatywy Equal)

Autoewaluacja - gdy ewaluację przeprowadzają osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację projektu

Rodzaje ewaluacji

ewaluacja formatywna → dostarcza informacji, które posłużą w procesie doskonalenia programu (podejście zorientowane na proces)

ewaluacja sumatywna → podsumowanie wyników kluczowych aspektów programu, np. Aby ustalić czy cele i priorytety są realizowane (podejście wynikowe)

Cele ewaluacji

- poprawa skuteczności i efektywności interwencji publicznych,
- zwiększanie przejrzystości i promowanie działań podejmowanych przez instytucje publiczne,
- kształtowanie kierunków działalności sektora publicznego,
- poznawanie mechanizmów funkcjonowania programów.

Kryteria ewaluacyjne

- Służą wskazaniu, co w ramach prowadzonej ewaluacji będzie podlegało ocenie
- Są pryzmatem przez który ewaluator patrzy na ewaluowane przedsięwzięcie, oceniając projekt pod kątem stopnia spełniania określonego kryterium

Standardowe kryteria ewaluacyjne wg Komisji Europejskiej

- Trafność
- Skuteczność
- Efektywność
- Użyteczność
- Trwałość

Trafność

- tj. w jakim stopniu przyjęte cele programu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym programem i/lub realnym potrzebom;
- Wymiar ten dotyczy konstrukcji samego programu, jego celów i możliwości ich osiągnięcia za pomocą realizowanych działań.

Skuteczność

- do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte;
- kryterium to ma zastosowanie przy ocenie realizacji założeń przedsięwzięcia oraz stopnia, w jakim docelowi beneficjenci naprawdę skorzystali z produktów i usług, które stały się dostępne dzięki zrealizowanemu przedsięwzięciu;

Skuteczność

- Kryterium skuteczności wymaga sporządzenia bilansu zamierzonych i osiągniętych efektów programu. Dokonuje się tego ustalając wartość przyjętego zestawu **wskaźników** i porównanie z wartościami założonymi. W przypadku analizy skuteczności programu ważne jest wskazanie związków pomiędzy konstrukcją działań a **powodzeniami i niepowodzeniami** w zakresie planowanych efektów, w szczególności pomiar **efektu netto programu**, czyli tego zakresu uchwyconej wskaźnikowo zmiany, który da się przypisać samej interwencji finansowanej ze środków publicznych, a nie czynnikom zewnętrznym.

Efektywność

- pozwala ocenić poziom „ekonomiczności” przedsięwzięcia, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów;
- nakłady rozumiane są tu jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas;
- badanie efektywności ma zastosowanie w analizie możliwości osiągnięcia zbliżonych efektów przy wykorzystaniu mniejszych zasobów oraz zwiększenia efektów przy zastosowaniu porównywalnych zasobów;

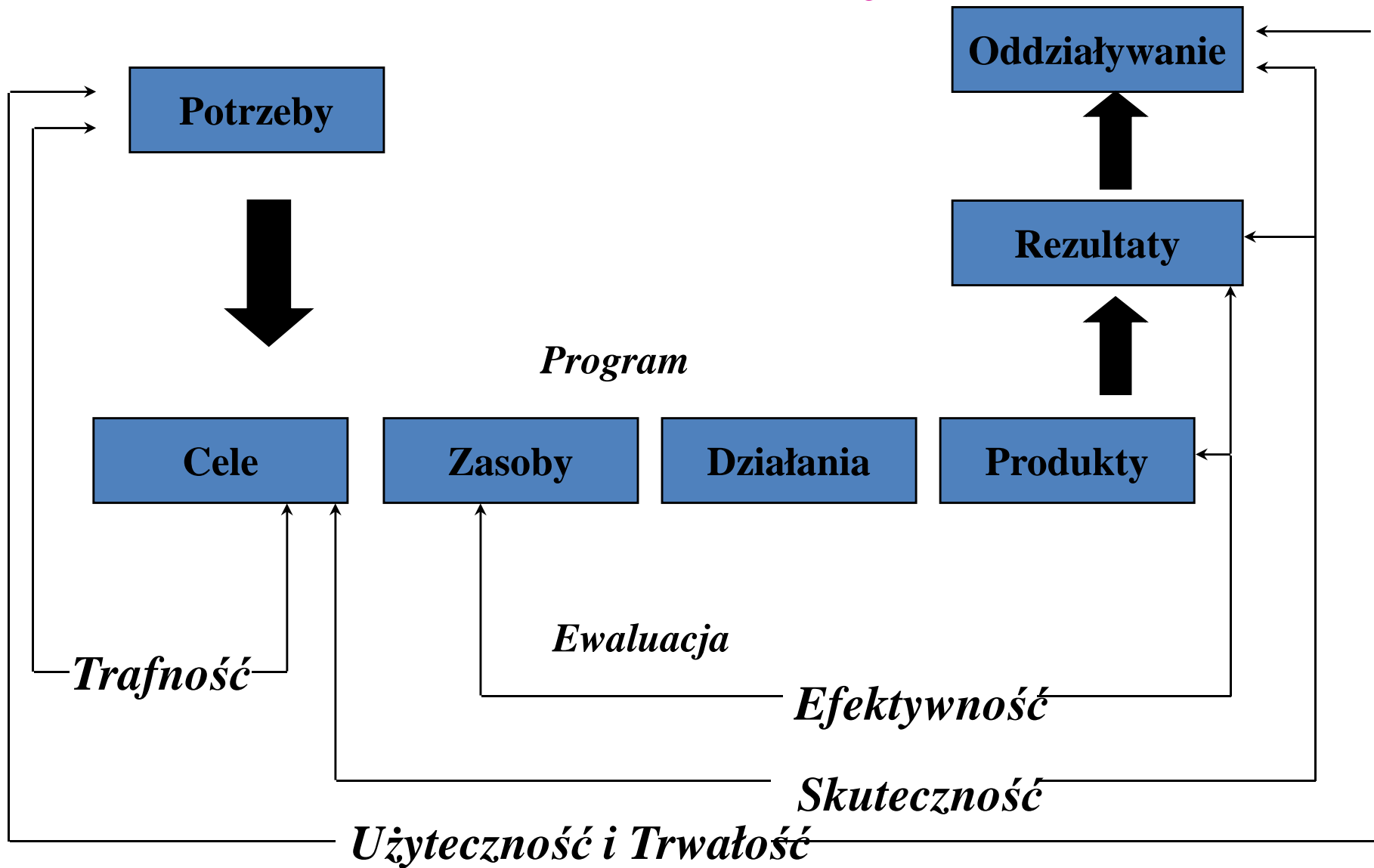
Użyteczność

- Ten wymiar skupia uwagę na ostatecznych beneficjentach i ich potrzebach. Ewaluator powinien ustalić, w jakim stopniu oddziaływanie programu odpowiada potrzebom grupy docelowej i rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów. Ewaluator bada wszystkie konsekwencje programu, niezależnie od tego, czy zostały ujęte w celach, czy nie. Następnie odnosi je do tego, co było powodem przyjęcia danego programu, czyli do określonych potrzeb społecznych, odpowiadając na pytanie, w jakim stopniu programowi udało się te problemy rozwiązać. Jest to bardzo ważny aspekt ewaluacji, często niewłaściwie interpretowany, realizowany zbyt pobieżnie lub sprowadzany do sondowania opinii beneficjentów programu.

Trwałość

- W przypadku wykorzystania środków publicznych trwałość jest bardzo pożądaną cechą uzyskanych efektów. Trwałość należy oceniać z perspektywy wszystkich celów programu, a więc nie tylko z punktu pozytywnych skutków dla ostatecznych beneficjentów, lecz także dla instytucji, które program miał wzmocnić: administracji publicznej różnych szczebli i instytucjonalnego zaplecza służącego np. rozwojowi zasobów ludzkich na potrzeby rynku pracy oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Kryteria ewaluacyjne



Kryteria ewaluacyjne a typy ewaluacji

Kryterium	Ex-ante	On-going	Mid-term	Ex-post
Trafność	X	X	X	
Skuteczność	X	X	X	X
Efektywność	X	X	X	X
Użyteczność				X
Trwałość				X

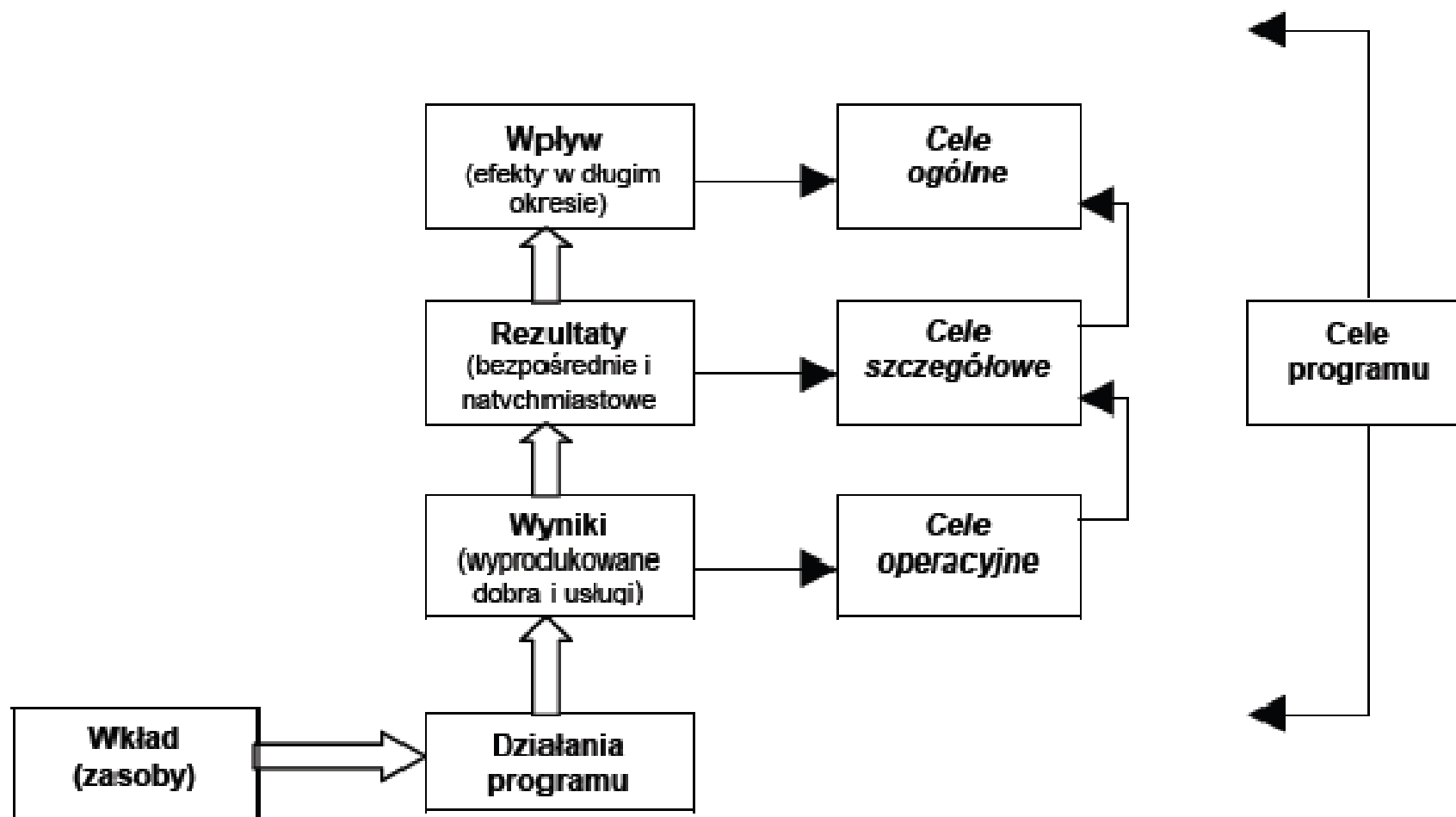
Wskaźniki

- Jednym z podstawowych instrumentów umożliwiających przeprowadzenie ewaluacji i uzyskanie wiarygodnych wyników są wskaźniki pomiaru osiągnięć celów wytyczonych przez program/projekt.
- Według definicji zawartej w jednym z dokumentów roboczych Unii na okres programowania 2007-2013, „wskaźnik może być zdefiniowany jako pomiar celu, który ma zostać osiągnięty, zaangażowanych środków, otrzymanego efektu, miernika jakości lub zmiennej wynikającej z kontekstu. Wskaźnik powinien składać się z definicji, wartości i jednostki pomiaru”.

Wskaźniki wg logiki interwencji

- **Wskaźniki zasobów** (*input* lub *resource indicators*) przedstawiają informacje o środkach finansowych, rzeczowych oraz zasobach ludzkich, które są wykorzystywane do wdrożenia danego programu/projektu. W innym ujęciu wskaźniki te odnoszą się do wielkości alokacji budżetowych na danym poziomie pomocy. Typowym wskaźnikiem zasobów jest, np. liczba dni pracy ekspertów czy koszt budowy 1 km drogi.
- **Wskaźniki wyników** (*result indicators*) odnoszą się do bezpośrednich konsekwencji działań programu - oddziałujących na bezpośrednich beneficjentów. Wskaźniki te mogą mieć charakter fizyczny (np. zmniejszenie czasu przejazdu, liczba osób przeszkolonych) lub finansowy (zmniejszenie kosztów transportu, wzrost sprzedaży).
- **Wskaźniki oddziaływania** (*impact indicators*) odnoszą się do konsekwencji programu (zamierzonych i niezamierzonych, pozytywnych i negatywnych) wykraczających poza efekty bezpośrednie - krótkoterminowe

Rys. 1 Logika programu



Źródło: *Wskaźniki dla monitorowania i ewaluacji: zalecana metodologia,*

Wskaźniki

- Są istotnym źródłem informacji, na którym opiera się ewaluacja i będą wykorzystywane na różnych jej etapach.
- Wskaźniki są najczęściej stosowane, by mierzyć w kategoriach produktu, rezultatu i oddziaływania skuteczność i poziom efektywności, co jest możliwe na każdym poziomie programowania (ogólny poziom programu, priorytetów, działań/przedsięwzięć).
- Przeprowadzane ewaluacje powinny analizować stopień skuteczności i efektywności na podstawie wskaźników zgromadzonych w systemie monitorowania i/lub niezależnej pracy badawczej. Powinny również oceniać jakość, trafność i kwantyfikację wskaźników czy to na poziomie programu, czy jego wybranej części, czy też wskaźników dotyczących celów horyzontalnych.

Wskaźniki (dot. oceny projektów społecznych)

- *Wskaźniki rezultatów (twardych)*

Rezultaty twarde- jasno zdefiniowane, policzalne korzyści, które osiągnął beneficjent projektu (np. znalezienie pracy, uczestnictwo w szkoleniu, podniesienie umiejętności posługiwania się językiem obcym)

- *Wskaźniki rezultatów (miękkich)*

Rezultaty miękkie - stanowią fazę przejściową do uzyskania rezultatów twardych. Można do nich zaliczyć np. poprawę umiejętności komunikacyjnych, wzrost pewności siebie, samooceny, umiejętność pracy w zespole

Potrzeba stosowania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej

Omówienie raportu z badań „*Model ewaluacji w pomocy społecznej*”

Ewaluacja w projektach systemowych POKL

Ewaluacja w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych

Dyskusja

Potrzeba stosowania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej

Prezentacja narzędzia stosowanego do oceny gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych zastosowanego w 500 gminach polskich w Programie Integracji Społecznej *(Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich)

Ćwiczenie

- * Program Banku Światowego realizowany w latach 2007-2010 w 500 najbiedniejszych i najmniej aktywnych gminach w 13-tu województwach w Polsce.

Audyt, Monitoring, Ewaluacja

Monitoring - (rzeczowy i finansowy); zgodność realizacji z przyjętymi założeniami i celami; standard + elementy specyficzne; ciągłość

Ewaluacja - w relacji do potrzeb (program, projekt, wybrany aspekt); procedury dostosowane do celu badania; umiejscowienie w czasie.

Audyt - legalność (zwłaszcza wydatkowanie środków); standardowe procedury i kryteria; incydentalność

Potrzeba stosowania ewaluacji

Podsumowanie, wnioski