



KOZMINSKI UNIVERSITY

CENTRAL AND EASTERN EUROPE'S BEST BUSINESS SCHOOL

20<sup>th</sup>  
ANNIVERSARY



Bank Zachodni WBK



# **Analiza wykorzystania ewaluacji jako narzędzia zarządzania Regionalnymi Programami Operacyjnymi przykłady Polski i Hiszpanii**

Dominika Wojtowicz, Tomasz Kupiec

Warszawa, 12 grudnia 2013

# Informacje organizacyjne

Projekt badawczy realizowany przez:  
Akademię Leona Koźmińskiego

Finansowany z:  
inicjatywy Santander Universidades

Skład zespołu:  
prof. dr hab. Włodzimierz Siwiński,  
dr Dominika Wojtowicz, dr Marek  
Michalski, mgr Tomasz Kupiec

# Plan prezentacji

- Kontekst, przesłanki, cele badania
- Zakres i metodyka
- Dotychczasowe wyniki
- Ograniczenia, implikacje

# Pojęcie ewaluacji

- Oszacowanie jakości, wartości i znaczenia (Scriven, 2007)
- Zestaw działań stosowanych do oceny jakości lub wartości programu (Farell et al., 2002)
- Ustalenie wartości lub określenie jakości danego obiektu (Rossi et al., 2004)
- Systematyczne badanie, prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, złożone ze zbierania danych, analizy, oceny oraz informowania o wynikach. Jego celem jest oszacowanie (w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów) jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych (Olejniczak 2008).

# ewaluacja jako narzędzie zarządzania

**Zarządzanie strategiczne:** proces **informacyjno-decyzyjny**, którego celem jest **rozstrzygnięcie o kluczowych problemach** organizacji... (Stabryła 2002).



**Ewaluacja:** ewaluacja powinna **wspierać podejmowanie decyzji** odnośnie obecnych i przyszłych działań publicznych, poprzez **dostarczanie wiedzy, danych**, niezbędnych do ich podjęcia (Patton 1997; Royse, Thyer, Padgett, Logan 2001)



**Zarządzanie operacyjne:** proces transformacji zasobów w produkty i usługi (Hayes 2002, Roy 2007). Działanie natychmiastowe / bieżące, składające się z **dużej liczby podejmowanych na bieżąco decyzji** w każdym dniu i tygodniu roboczym (Johnson et al. 2003). Strumień tych decyzji ma przyczyniać się do realizacji celów strategicznych (Slack et al. 2009; Kleindorfer et al. 2005).

# ewaluacja jako narzędzie zarządzania (2)

Dobrzy menedżerowie muszą **stale zdobywać informacje** o tym, co się dzieje w organizacji i jej otoczeniu(...). Strategia musi być do zmian w otoczeniu **dostosowywana** (...) **docierające na bieżąco informacje korygują** operacyjne działanie (Obłój, 1998).

Świat jest zbyt złożony żeby możliwe było jednorazowe sformułowanie strategii z jasną wizją i celami. Strategie muszą powstawać krok po kroku, poprzez **kolejne adaptacje i uczenie się** (Mintzberg et al. 1998)

Narzędziem tej nauki, szczególnie w sektorze publicznym może być ewaluacja

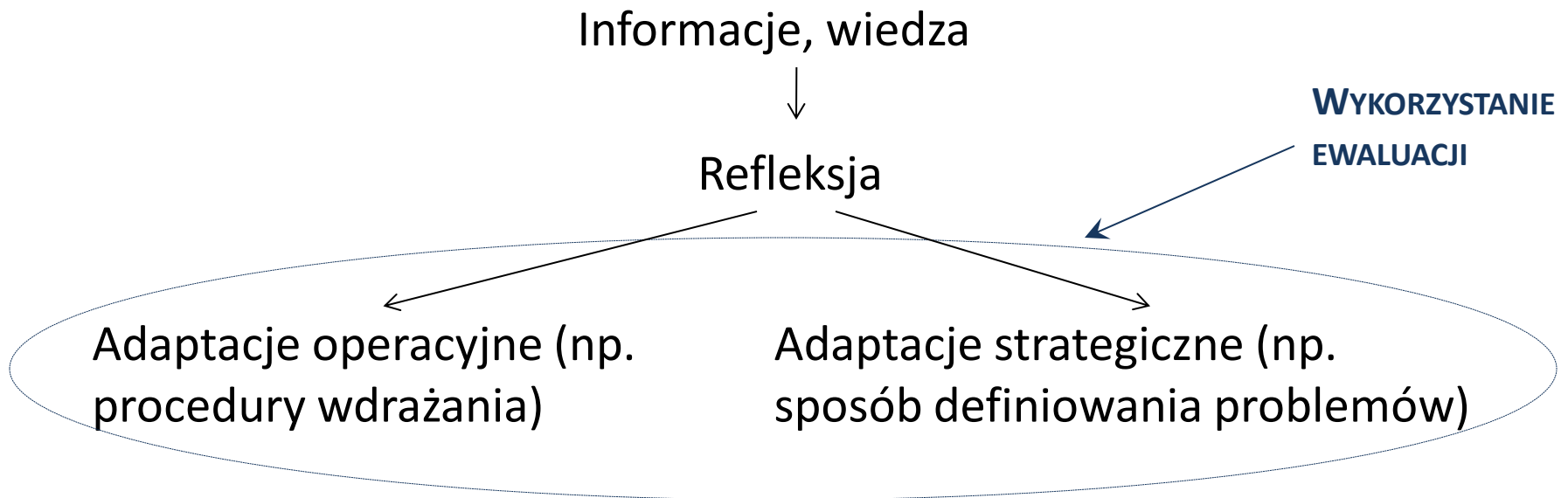
# Ewaluacja a uczenie się organizacji

Zarządzanie strategiczne = ciągła adaptacja =>  
podmiot zarządzający = organizacja ucząca się

- zdolność pozyskiwania wiedzy i modyfikowania swoich działań w oparciu o wnioski z tej wiedzy (Garvin 1993),
- trwała zdolność do adaptacji i zmiany (Nevis et al. 1995),
- w procesie uczenia się używa danych na temat postępów w osiągnięciu celów (Edmondson, Moingeon, 1998),
- bazuje na informacjach z badań zewnętrznych (Moynihan, Landuyt, 2009),
- zespoły w jej ramach dzielą się wnioskami z badań ewaluacyjnych (Preskill, Torres 1999)

# ewaluacja jako narzędzie zarządzania (3)

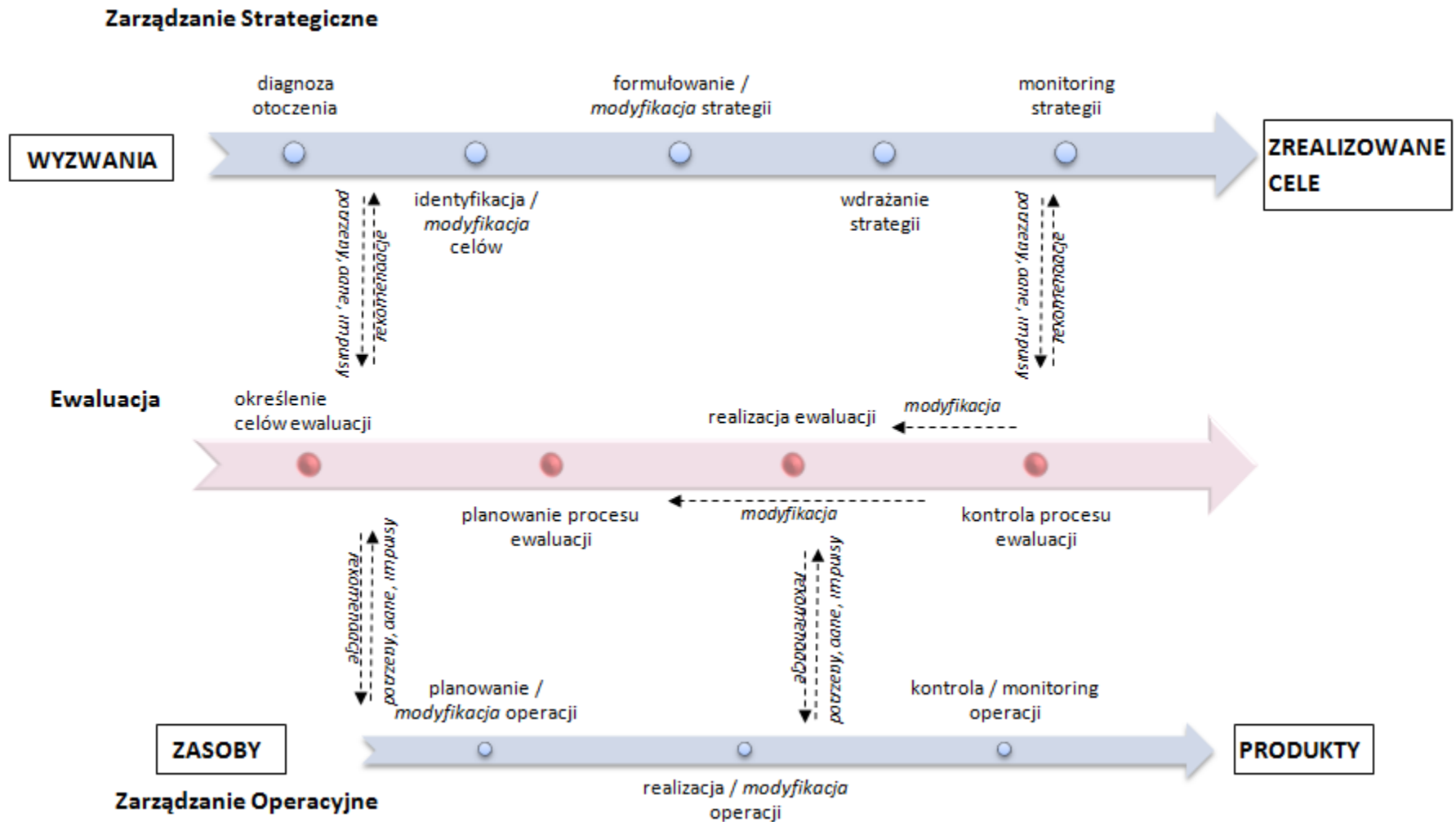
Ewaluacja => źródło informacji o jakości realizowanych działań i ich efektach na każdym etapie cyklu życia interwencji publicznej.



Proces adaptacji ma charakter ciągły, więc ewaluacja również jest procesem ciągłym, towarzyszącym zarządzaniu interwencją publiczną.



# ewaluacja jako narzędzie zarządzania (4)



# Ewaluacja w Polsce

- Brak własnych tradycji ewaluacji
- Kultura ewaluacji „zaszczepiona” przez UE, fundusze strukturalne
- Pierwsze doświadczenia – koniec XX w programy przedakcesyjne
- Początki systematycznego wykorzystania – 2004
- Decentralizacja, początki ewaluacji na poziomie regionalnym – 2008
- Systematyczne wykorzystanie ewaluacji nadal ogranicza się do pola polityki spójności UE

# rozwój aktywności ewaluacyjnej (w obszarze polityki spójności)

	<b>2004</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2008-2012</b>
Liczba jednostek ewaluacyjnych	-	9	57
Liczba pracowników JE	7	30	>150
Liczba realizowanych badań rocznie	5	50	>115
Roczny budżet na badania (mln PLN)	-	2,2	27,9
Liczba aktywnych wykonawców	4	ok. 20	> 40

W sumie od 2004 zrealizowano ponad 750 badań ewaluacyjnych

# Przesłanki badania

- Własne obserwacje: niska jakość raportów, ograniczone wykorzystanie
- Brak własnej kultury ewaluacji, rozwój ewaluacji determinowany regulacjami UE
- Rozczarowujące obserwacje dotyczące wykorzystania ewaluacji ze świata (m.in. de Leon 1988, Greene 1994, Patton 1986, Rist 1994, Weiss and Bucuvalas, 1980, Dahler-Larsen 1998)
- Nieliczne i ograniczone badania wykorzystania ewaluacji w Polsce

# Dotychczasowe badania wykorzystania ewaluacji w Polsce

- M. Ferry i K Olejniczak (2008), **zakres:** 6 ewaluacji programów przedakcesyjnych, **wnioski:** ograniczone wykorzystanie powstałej wiedzy, brak bezpośredniego zastosowania ewaluacji, bądź wywołanie jedynie drobnych zmian w systemie wdrażania
- Ośrodek Ewaluacji Sp. z o.o. (2007), **zakres:** SPO RZL i Inicjatywy EQUAL, **wnioski:** ograniczoną użyteczność wyników ewaluacji i skuteczność wdrażania rekomendacji
- EGO s.c. (2008), **zakres:** system realizacji NPR, **wnioski:** funkcja refleksyjna podporządkowana w całości wdrożeniowej, jedynie operacyjne wnioski i rozwiązywanie bieżących problemów
- *EGO s.c (2013), **zakres:** system realizacji NSRO, **wnioski:** podstawowe źródła wiedzy IZ to kontrole projektów, szkolenia, kontakty z beneficjentami, monitoring*

# Cele badawcze

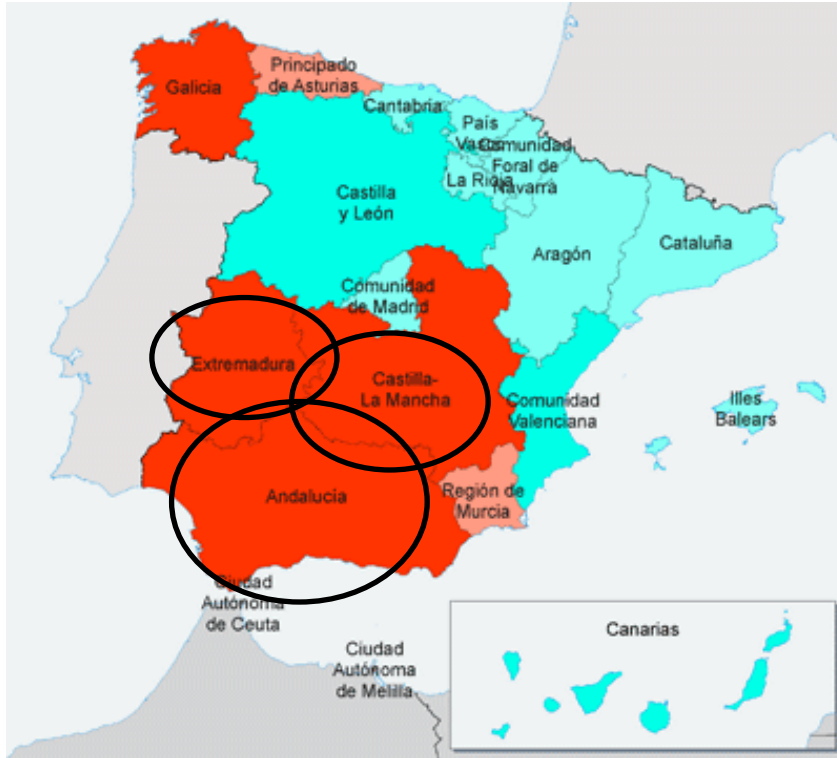
**Cel główny:** ocena stopnia wykorzystania ewaluacji, jako narzędzia zarządzania programem operacyjnym, na przykładzie wybranych RPO 2007-2013

## **Cele dodatkowe:**

- 1) wskazanie kluczowych czynników wpływających na wykorzystanie ewaluacji
- 2) dostarczenie wniosków dotyczących pożądanej organizacji procesu ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie finansowej UE 2014-2020

# Zakres projektu

## po 3 studia przypadków regionów Hiszpanii i Polski



- Dwaj najwięksi beneficjenci polityki spójności 07-13 (odpowiednio 6+2 i 16 regionów celu konwergencja)
- Brak tradycji ewaluacyjnych przed przystąpieniem do UE
- Zdecentralizowany system wdrażania PS z programami zarządzanymi w regionach

# Wyniki studiów przypadku - Hiszpania



# Metodyka studiów przypadku w Hiszpanii

- Analiza danych zastanych dotyczących systemu ewaluacji RPO w Hiszpanii
- 3 IDI z przedstawicielami administracji rządów 3 hiszpańskich regionów: Castilla la Mancha, Extremadura i Andalucía (odpowiednio: dyrektorzy departamentów: Regionalnej Koordynacji Funduszy Europejskich, Planowania i Koordynacji , Funduszy Unijnych)
- Analiza opracowanych raportów ewaluacyjnych (n=6) w regionach

# Wnioski z wywiadów i analizy raportów: przyczyny znikomego zainteresowania ewaluacją RPO

Analiza wywiadów daje podstawy sądzić, że istnieją pewne różnice w czynnikach wpływających na niski stopień wykorzystania ewaluacji w zarządzaniu RPO

## **Region 1: Castilla la Mancha**

- Specyfika regionu i działań podejmowanych w ramach RPO
- Stosunek do ewaluacji: traktowanie ewaluacji przede wszystkim jako wymogu UE
- Brak zrozumienia funkcji ewaluacji (utożsamianie ewaluacji z monitoringiem)

*„ (...) Jednakże to zainteresowanie ewaluacją sprowadza się w zasadzie do analizy wyników finansowych, tzn. stopnia zużycia otrzymanych środków finansowych” [wywiad 1, Castilla la Mancha]*

- Presja polityczna i nastawienie na szybkie wydatkowanie funduszy powoduje, że raporty są zbędne a nawet niepożądane

# Wnioski z wywiadów i analizy raportów: przyczyny znikomego zainteresowania ewaluacją RPO

## Region 2: Andalucia i Region 3: Extremadura:

1. Niska jakość strony podażowej – wszystkie ewaluacje wykonywane przez instytucje zewnętrzne (firmy konsultingowe)

*„Wszystkie ewaluacje są prowadzone przez zewnętrzne firmy konsultingowe, chociaż zdajemy sobie sprawę, że konsultanci mają wielkie umiejętności pisania i uzasadniania tego co nie jest do uzasadnienia lub uzasadnić wszystko w sposób przeciwny niż ma to miejsce w rzeczywistości” [Wywiad 1, Extremadura]*

2. Niska jakość raportów powoduje ograniczenia budżetu na ewaluacje

3. Brak zainteresowania pozyskaniem i przeszkoleniem urzędników odpowiedzialnych za zlecenie/prowadzenie ewaluacji ze strony władz regionalnych

4. Brak funkcji refleksyjnej, która przejawia się również w innych aspektach funkcjonowania administracji

*„Każdego roku zbierane są informacje o postępie w realizacji programów a ich wynik publikowany jest na stronie internetowej. Ale nie przeprowadza się zebrań w celu omówienia zebranych informacji i ich analizy.” [wywiad 1, Andaluzja]*

# **Wnioski z wywiadów i analizy raportów: przyczyny znikomego zainteresowania ewaluacją RPO**

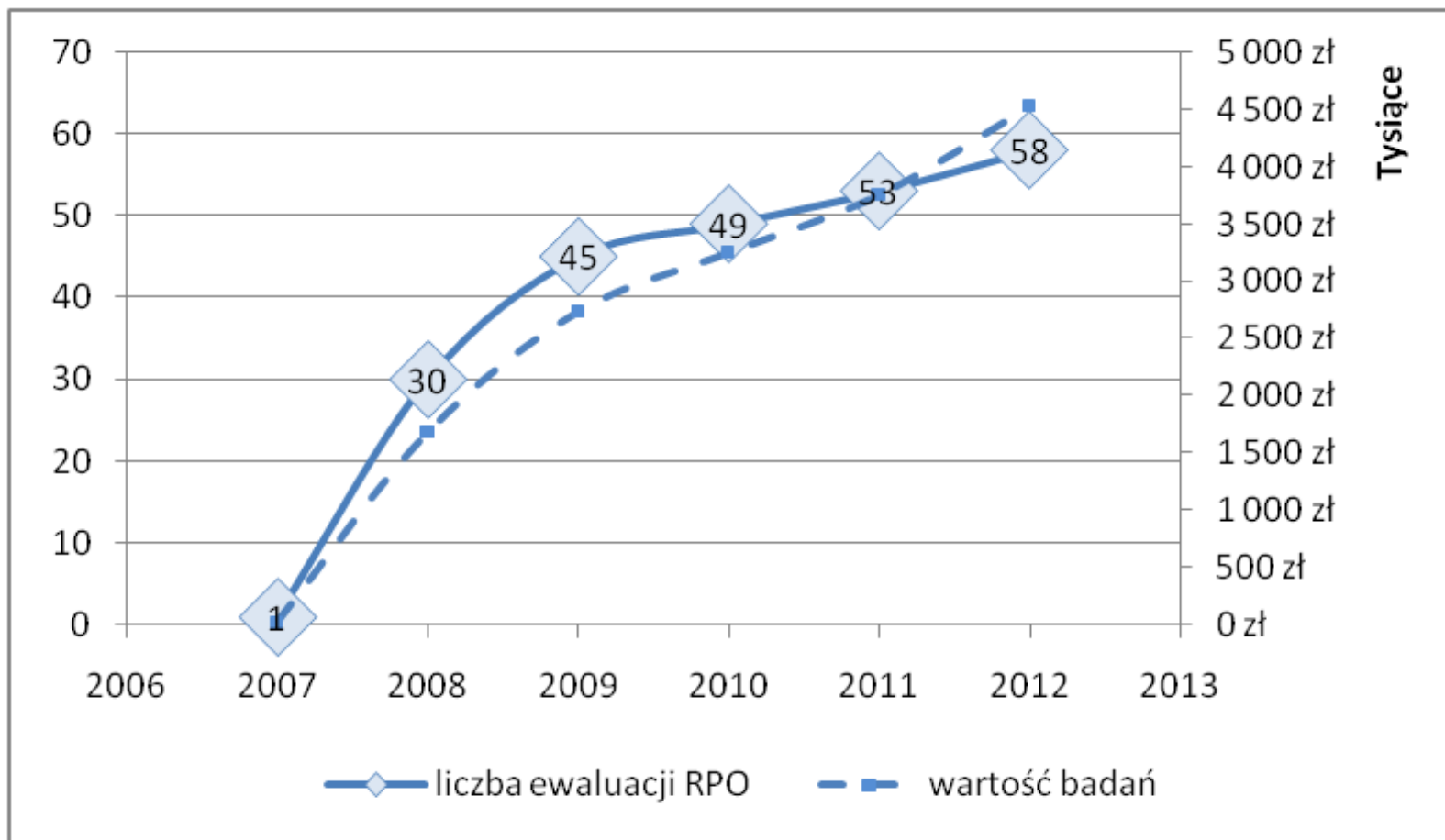
- Przeprowadzone w 2007-2013 roku ewaluacje RPO mają charakter ogólny i dotyczą RPO jako całości; brak ewaluacji ukierunkowanych na konkretne obszary
- Najwięcej ewaluacji przeprowadzono w Extremadurze (6), najmniej (1) w Andaluzji
- Wnioski i rekomendacje w raportach mają charakter ogólnikowy
- W żadnym z regionów rekomendacje z przeprowadzonych ewaluacji nie zostały wykorzystane jako podstawa do określenia zadań planowanych na następny okres programowania

# Wyniki studiów przypadku - Polska

# Metodyka studiów przypadku w Polsce

- Wstępna analiza dokumentacji ewaluacji wszystkich województw z lat 2007-2012 (N=236)
  - 4 IDI w każdym z 3 województw, z przedstawicielami: komórek zarządzającej i wdrażającej RPO, JE, dyrekcji departamentu zarządzającego RPO
  - Pogłębiona analiza dokumentacji badań ewaluacyjnych wybranych województw
  - Analiza dokumentacji opisującej system realizacji RPO (m.in. instrukcje wykonawcze, OSZIK, regulamin organizacyjny UM, plany ewaluacji i informacje roczne)
- 
- Analiza danych ze Zintegrowanego Systemu Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami (ZSZWR) oraz poszczególnych wersji RPO i URPO

# Liczba i wartość zrealizowanych ewaluacji RPO – raczej do usunięcia, planowałem też kilka innych ogólnych ale chyba nie ma na nie miejsca



W sumie w latach 2007-2012, liczba badań: 236, wartość badań: 16 mln PLN

# Zrealizowane badania, rekomendacje

<b>Województwo</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>
Liczba badań	20 (0)	10 (1)	14 (0)
Wartość badań (zł)	1 328 190	516 108	1 275 636
Liczba badań z rekomendacjami	19	7	9
Liczba rekomendacji	<i>Ok. 170</i>	170	107
Wdrożone	<i>Ok. 40</i>	76	42
Do wdrożenia (prawdopodobne)	60 (30)	28 (19)	36 (28)
<b>Zmiany / decyzje wsparte ewaluacją</b>	<b>20-40</b>	<b>30-50</b>	<b>20-30</b>



# Charakter zmian / decyzji wspartych ewaluacją przykłady

- Szkolenia beneficjentów, np. nacisk na praktyczne przykłady, mniejsze grupy, zmiana szaty graficznej materiałów informacyjnych
- Działania informacyjne, np. nowa zakładka na stronie www, FAQ, aktualizowane dokumenty z zaznaczonymi zmianami, informacje o popełnianych błędach we wnioskach,
- Działania promocyjne, np. wykorzystanie maskotki RPO, rezygnacja z krótkich reklam, i nieefektywnych mediów
- Punkty informacyjne, np. lepsze oznakowanie, monitorowanie prac
- Organizacja prac nad wnioskami o płatność
- Wskaźniki, np. zmiana katalogu, doprecyzowanie nazw

# Charakter zmian / decyzji wspartych ewaluacją wnioski

- Wprowadzane zmiany mają charakter operacyjny
- Ewaluacja RPO nie wspiera decyzji strategicznych
- Decyzje strategiczne są podejmowane, lecz bez udziału ewaluacji
- W zakresie decyzji strategicznych występują przypadki niewłaściwego i symbolicznego użycia ewaluacji

# Potencjalny wpływ dotychczasowych ewaluacji na RPO 2014-2020

- Większość proponowanych zmian ma charakter operacyjny
- Nieliczne proponowane zmiany strategiczne są zwykle oczywiste  
(np. koncentracja na projektach zintegrowanych, wsparcie ośrodków subregionalnych, różnicowanie wsparcia miasto / wieś, premiowanie projektów zgodnych z potrzebami zdrowotnymi mieszkańców)
- Pojedyncze przypadki wartościowych propozycji:
  - wskazanie 31 propozycji projektów kluczowych
  - przygotowanie projektu poprawy bezpieczeństwa ruchu, koncepcja budowy kolei aglomeracyjnej, wsparcie działań uzupełniających kluczowe projekty kolejowe
  - klasyfikacja powiatów województwa na trzy typy (konwergencji, dywergencji i stabilizacji) i różnicowanie wsparcia wg. tych typów

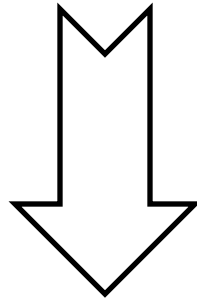
# Wpływ ewaluacji na zmianę stanu wiedzy i sposobu postrzegania problematyki RPO

Ewaluacja nie wzbogaca stanu wiedzy w zakresie rozwoju regionu i sposobu wpływu na niego poprzez RPO

Tylko w jednym z województw respondenci są w stanie wskazać przykłady ewaluacji z których czegoś się nauczyli

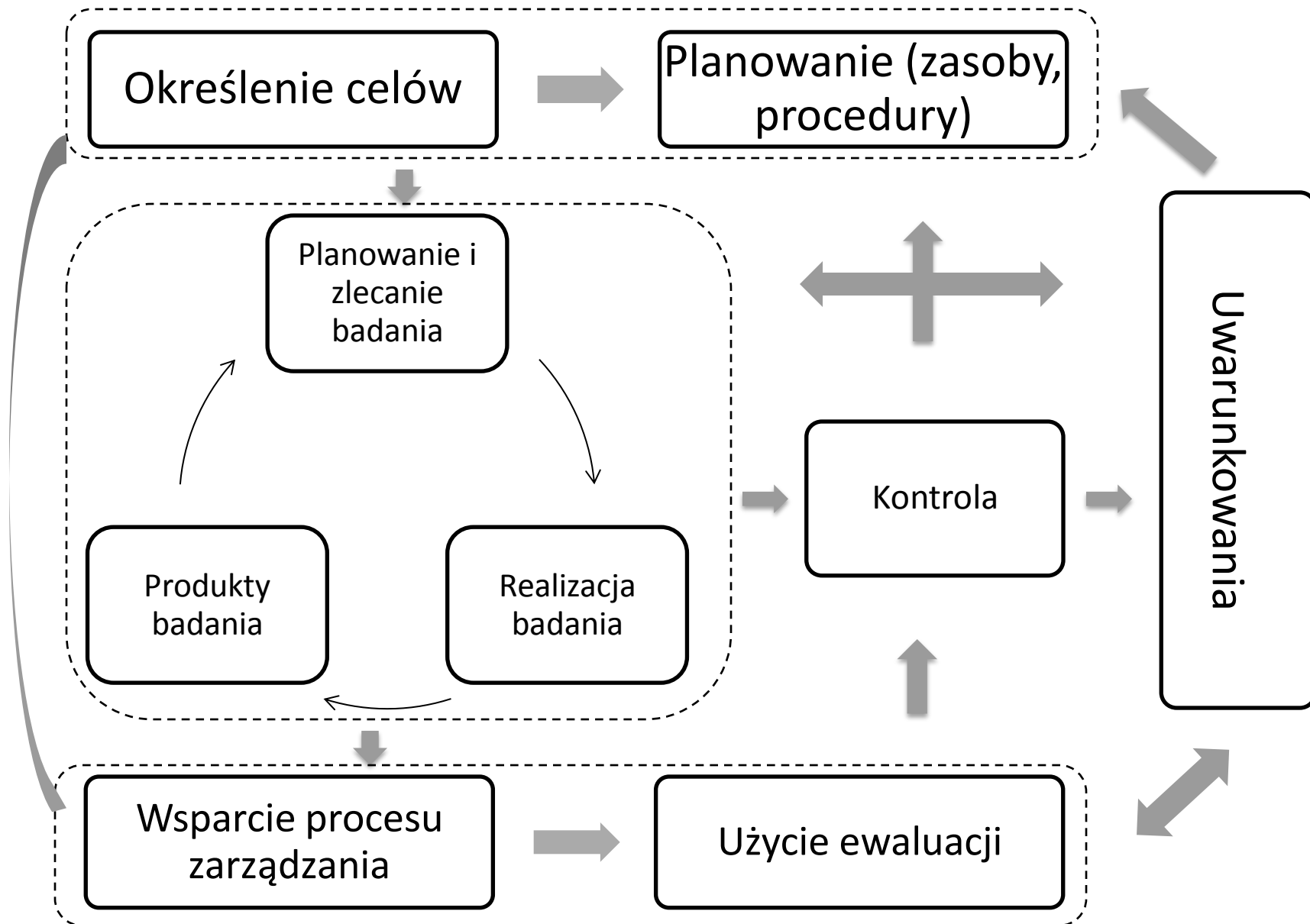
Tylko w jednym z województw wyniki ewaluacji wykorzystywane są w dyskusjach, debatach jako argument uzasadniający podejmowane decyzje ma miejsce

Dotychczasowe wykorzystanie ewaluacji RPO w badanych województwach, zarówno instrumentalne jak i koncepcyjne jest zdecydowanie niesatysfakcjonujące



Jakie są przyczyny tego stanu?

# model procesu ewaluacji



# Przyczyny niskiego wykorzystania ewaluacji (1)

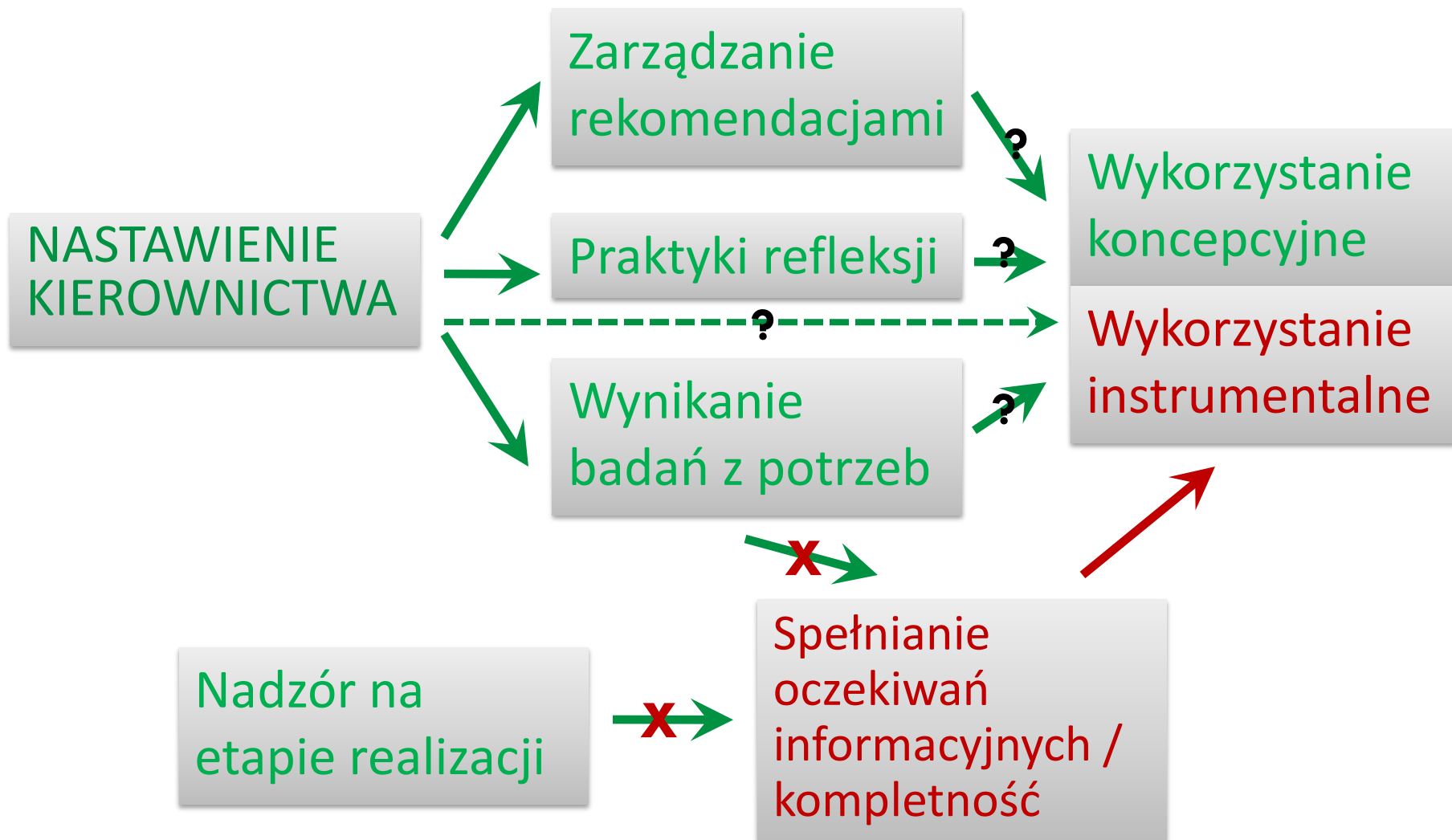
- Wiedza pochodząca z badań dotyczy kwestii nieistotnych *„drobiazgów, usprawnień drobiazgów w procesie wdrażania”*
- wnioski są nieodkrywcze i oczywiste, potwierdzają wcześniejsze spostrzeżenia pracowników IZ, często cytowane są dosłownie ich wypowiedzi, *„większości wniosków można się spodziewać przed badaniem”*
- Raporty nie spełniają oczekiwań informacyjnych zlecających i są niekompletne
- Niska jakość analizy danych i wyciąganych wniosków

## Przyczyny niskiego wykorzystania ewaluacji (2)

- Niedostateczne kompetencje ewaluatorów, brak przygotowania do realizacji badania
- Niedostosowanie metod do celów badawczych
  - Szacowanie wpływu RPO na rozwój turystyki w oparciu o CATI beneficjentów, a dodatkowych efektów komplementarności w oparciu o ITI beneficjentów
  - Brak analizy wniosków o dofinansowanie
  - Niskie próby w badaniach ilościowych
- Brak wskaźników, monitoringu / kontroli jakości i efektów procesu ewaluacji



# Różnice w podejściu między województwami



# Podsumowanie

- Polska „wyprzedziła” Hiszpanię w rozwoju kultury ewaluacji RPO
- Znaczne różnice w środkach, które mogą być wykorzystane na ewaluację (w regionach hiszpańskich budżet na PT nie przekracza 0,6% alokacji na RPO; w polskich od 2,9% do 3,2%)
- Pomimo różnic w realizowanych ewaluacjach w obu krajach możemy mówić o braku wykorzystania ewaluacji
- Wydaje, że kluczową rolę w rozwoju ewaluacji na poziomie regionalnym w Polsce ma MRR

I co dalej? W którym kierunku pójdzie ewaluacja w Polsce i w Hiszpanii?