

Tomasz Resiński

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Zakład Systemów Osadniczych i Organizacji Terytorialnej
e-mail: tomasz.resinski@amu.edu.pl*

Ewaluacja funduszy europejskich w Polsce – geneza, rozwój, podstawowe problemy i wyzwania

Zarys treści: Jedną z najistotniejszych polityk, która stanowi trzon wydatków budżetowych Wspólnoty Europejskiej, jest polityka spójności. Niemalże od początku jej istnienia toczy się szeroka dyskusja nad jej skutecznością oraz dalszą wizją rozwoju. Wzmaga to tym samym ciągłą potrzebę jej ewaluacji. Głównym celem niniejszego artykułu jest przybliżenie zagadnień związanych z ewaluacją narzędzi polityki spójności, jakimi są programy operacyjne. Podstawę opracowania stanowią rozważania nad wzrostem znaczenia badań ewaluacyjnych przy realizacji polityki spójności Unii Europejskiej. Najważniejszym elementem artykułu jest analiza stanu ewaluacji programów operacyjnych w Polsce, której towarzyszy refleksja nad jej problemami i wyzwaniami.

Słowa kluczowe: ewaluacja, polityka spójności, fundusze europejskie

Wstęp

Badania ewaluacyjne odgrywają obecnie coraz istotniejszą rolę przy wyznaczaniu oraz udoskonalaniu wielu polityk. Polskie samorządy coraz chętniej oceniają swoje działania w celu poznania faktycznego ich wpływu na rozmaite obszary interwencji publicznej.

Istnieją jednak polityki, dla których ewaluacja ma status wyjątkowo ważny, wręcz obowiązkowy. Jako przykład można wskazać na politykę spójności Unii Europejskiej, wdrażaną za pośrednictwem programów operacyjnych. Tak duże znaczenie ewaluacji wynika przede wszystkim z dużego zaangażowania finansowego państw członkowskich w realizację tej polityki. Szczególnie w ostatnim czasie, wobec coraz rozleglejszej i intensywniejszej pomocy kierowanej do regionów mniej rozwiniętych, rozgorzała szeroka dyskusja nad skutecznością polityki spójności i potrzebą jej kontynuacji.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie zagadnień związanych z ewaluacją polityki regionalnej Unii Europejskiej poprzez przedstawienie jej genezy i rozwoju, podstaw prawnych funkcjonowania oraz zdiagnozowanie głównych problemów i wyzwań w odniesieniu do doświadczeń Polski w latach 2003–2013.

Ewaluacja jako przedmiot badań

Historia ewaluacji sięga lat 30. XX w. Jej zręby powstawały w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Pierwsze badania ewaluacyjne dotyczyły edukacji. Prawdziwy rozkwit ewaluacji nastąpił jednak dopiero na przełomie lat 50. i 60. i objął inne dziedziny, np. służbę zdrowia, politykę społeczną i infrastrukturę (por. Guba, Lincoln 1989, za Olejniczak 2008).

Pojęcie ewaluacji w polskiej terminologii należy uznać za stosunkowo nowe. Jeszcze w latach 90. trudno było spotkać ten termin w polskich dokumentach urzędowych. Jak wskazuje Robson (1997), określenie to po raz pierwszy pojawiło się w języku polskim głównie w odniesieniu do edukacji (przy ocenie programów edukacyjnych). Nie można jednak uznać, że było ono powszechnie stosowane i dobrze znane w innych dziedzinach społeczno-gospodarczych.

Jak zauważa Szlachta (2007), nawet najlepsze słowniki języka polskiego często nie miały w swoich indeksach definicji ewaluacji. Z kolei, chcąc przetłumaczyć ten występujący naturalnie w innych państwach termin przy wykorzystaniu słowników angielsko-polskich, można było spotkać się z jego translacją jako „ocena”.

Obecnie termin „ewaluacja” jest już powszechnie używany i można go spotkać np. w „Słowniku języka polskiego PWN”. Tłumaczy on ewaluację jako „określenie wartości czegoś”.

Analizując różne źródła, można stwierdzić, że niewątpliwie jednym z czynników, które spowodowały dynamiczną dyfuzję terminu ewaluacja do polskich systemów administracyjno-zarządczych, była akcesja naszego kraju do struktur Unii Europejskiej. Potwierdzenie tej tezy można znaleźć chociażby w bogatej literaturze wydawanej na potrzeby zaznajomienia się z fachowymi określeniami stosowanymi w żargonie unijnym. Przykładowo „Encyklopedia o Unii Europejskiej”, wydana pod redakcją prof. Wojtaszczyka tuż przed wejściem Polski do Wspólnoty w roku 2004, wyróżnia ewaluację jako osobne hasło pośród wielu innych ważnych terminów, takich jak chociażby Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) czy Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWIS). Autorzy słusznie dostrzegli tym samym potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na ten termin oraz, co najważniejsze, na potrzebę zapożyczenia go i wprowadzenia do polskiego słownictwa, a także nadania mu bardziej adekwatnego znaczenia niż początkowo określały to słowniki obcojęzyczne. Kierowało nimi zapewne przekonanie, że ten upowszechniony w krajach dawnej UE-15 termin będzie odgrywał coraz większą rolę również w polskiej administracji.

Obecnie można stwierdzić, że autorzy ww. publikacji mieli właściwe przekonanie co do wzrostu znaczenia ewaluacji. Niestety ich przewidywania odnośnie do popularności samego terminu nie sprawdziły się. Jako przykład można podać

tytuł polskiego tłumaczenia Rozporządzenia nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. – głównego dokumentu Unii Europejskiej regulującego kwestie dotyczące ewaluacji polityki spójności. Ewaluacja została w nim przetłumaczona za pomocą słowa „ocena”. Takie określenie jest nieadekwatne i w pewnym sensie mylące, czego dowiedzie dalsza część artykułu.

Pojęcie ewaluacji w literaturze

Ewaluacja, jak wspomniano, jest pojęciem szerokim i nie powinna być rozumiana jedynie jako „ocena”. Literatura przedmiotu również wskazuje na o wiele szersze znaczenie tego terminu.

Jak twierdzi Clark (1999), tym, co odróżnia ewaluację od różnego typu innych badań (choćby społecznych), nie jest zastosowanie jakichś szczególnych, nowych metod badawczych ani też specyficznej analizy danych. Główne zadanie ewaluacji polega na badaniu rezultatów np. ustalonych wcześniej założeń, sformułowanego programu, dokonanej interwencji, wdrożonej praktyki i ustaleniu wpływu wyrażonego wartością. Dopiero wyniki takiej analizy upoważniają do oceny i są źródłem dla sformułowania rekomendacji usprawniających i polepszających dane rozwiązania lub działania. Rekomendacje są tym zatem elementem, który ma bardzo istotne znaczenie w tego typu badaniach i stanowi istotny czynnik wyróżniający je od innych analiz.

Forman (2001, za Trón 2009) wskazuje, że zadaniem ewaluacji nie jest tylko konkretna ocena tego w jaki sposób przepływają pieniądze, ale przede wszystkim, jak sprawdza się program i działania, które w jego ramach są podejmowane. Rechincher i Lados (2004) zauważają, że ewaluacji nie należy sprowadzać do synonimu kontroli finansowo-administracyjnej. Ich opinia o wiele bardziej koncentruje się na odnoszeniu efektów do założonych celów.

Podobne wnioski można przedstawić na podstawie definicji przytoczonej we wspomnianej już wcześniej polskiej pozycji „Encyklopedii o Unii Europejskiej”. Uznaje ona ewaluację za oszacowanie, określenie wartości i ocenę oddziaływania Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do jej celów. Autorzy definiują ewaluację jako rodzaj badania, które ma dostarczać informacji dla lepszego funkcjonowania programów operacyjnych. Tym samym również i tutaj wskazuje się na istotną rolę rekomendacji, które powinny powstawać jako rezultat ewaluacji i przyczyniać się do uzyskania lepszego efektu dodatniego w następnych działaniach.

W słuszny sposób różnicę między ewaluacją a oceną definiuje także Olejniczak (2008). Zaznacza on, że „ewaluacja” to badanie, którego celem jest oszacowanie jakości i wartości procesu oraz efektów, a „ocena” stanowi jedynie jeden z elementów tego procesu. Zauważa ponadto, że wspomniana „ocena” nie jest elementem niezbędnym w ewaluacji i może nawet zostać pominięta.

Rozróżnienie słów „ewaluacja” i „ocena” występuje też w praktyce. Ciekawym przykładem wskazującym na potrzebę odróżniania tych dwóch terminów od siebie jest nazwa komórki ewaluacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego. Oddział ten nosi nazwę „Ewaluacji i Oceny”.

Treść przytoczonych pozycji naukowych oraz przykłady praktyczne wskazują wyraźnie, że ewaluacja może być nazwana procesem analizy, która ma na celu zdobycie informacji o rezultatach i efektach danych założeń lub prowadzonych działań, a następnie odniesienie ich do sformułowanych przed interwencją celów i założeń zapisanych w programach operacyjnych. Celem tego badania jest odpowiedź na pytania, czy podejmowane działania dały pożądane rezultaty (jakie są na to dowody) i w jakiej formie powinno się je dalej realizować.

Odrębnym elementem pojęciowym, niezwykle istotnym w ewaluacji, jest analiza przyczynowości i kontekstowości diagnozowanych faktów. Oprócz badania faktów i ich odnoszenia do zakładanych rezultatów w celu określenia efektywności interwencji, niezwykle ważnym aspektem ewaluacji jest dociekanie przyczyn ich wystąpienia. W literaturze tak rozumiana ewaluacja pojawia się pod terminem „ewaluacja oparta na teorii” (ang. *theory driver evaluation* lub *theory-based impact evaluation*, por. Chen 2005, Astbury, Leeuw 2010, Olejniczak 2011). Taka rozszerzona o analizę przyczynowo-skutkową ewaluacja odgrywa zasadniczą rolę przy dokładniejszym wnioskowaniu oraz formułowaniu rekomendacji. Samą „ocenę” można natomiast uznać jedynie za jej dodatkowy element.

Ciekawym dowodem istotności i konieczności rozróżniania omawianych pojęć jest badanie poziomu zatrudnienia. Teoretycznie ewaluacja powinna określić, jakie są rezultaty wpływu działań podejmowanych w ramach programu na zmiany wielkości wskaźnika zatrudnienia, i odnieść te wartości do zakładanych celów. Na tej podstawie można by dokonać oceny i sformułować rekomendację. Zatrudnienie jest jednak na tyle złożonym zjawiskiem, że na wzrost lub spadek jego poziomu oprócz programów operacyjnych ma wpływ także szereg innych czynników społeczno-ekonomicznych, takich jak np. kryzys światowy. Prawidłowe zdiagnozowanie przyczyn konkretnych wyników badania może, w kontekście oceny skuteczności i adekwatności programu, być bardzo istotnym wskaźnikiem uwiarygodniającym te rezultaty. Niemniej dopiero analiza kontekstowości podkreśla bardziej naukowy charakter badań ewaluacyjnych i wyraźnie wskazuje na znaczące różnice pomiędzy ewaluacją, oceną oraz audytem.

Geneza i rozwój ewaluacji funduszy europejskich

Początki przeprowadzania badań ewaluacyjnych we Wspólnotach Europejskich można datować na połowę lat 80. XX w. Jak wskazują Furubo i Sandahl (2002), to właśnie wtedy Unia Europejska, obok Banku Światowego, odegrała znaczącą rolę w szerzeniu tzw. kultury ewaluacji. Stało się tak na skutek kładzenia coraz większego nacisku na integrowanie polityk krajów wchodzących w jej skład i potrzeby legitymizacji tych działań. Na to z kolei pośredni wpływ miało rozszerzanie Wspólnoty o nowe państwa członkowskie.

Jednym z obszarów, które można dziś uznać za najważniejszy dla początków ewaluacji, jest polityka spójności Unii Europejskiej. Koncentruje się ona na działaniach ukierunkowanych na wyrównywanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów Wspólnoty.

Chociaż załączki polityki spójności datuje się na 1968 r., w którym utworzone zostały jej struktury administracyjne, to dopiero rozszerzenie Wspólnoty o Danię, Wielką Brytanię i Irlandię w 1973 r., Grecję w 1981 r. oraz Hiszpanię i Portugalię w 1986 r. spowodowało faktyczny jej rozwój. Do Unii przyjęte zostały bowiem kraje, które charakteryzowały się znacznymi różnicami w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w obrębie ich terytoriów. Postępująca dynamicznie akcesja nowych krajów wymuszała zatem stopniową intensyfikację działań prorozwojowych dla wyrównywania poziomu życia we wszystkich regionach Wspólnoty. Stało się wtedy oczywiste, że wobec przekazywania coraz większych środków na politykę spójności potrzebny będzie stały monitoring (obserwacja), weryfikacja skuteczności i ocena prowadzonych działań w ramach udzielanej pomocy finansowej. Jak wskazują Bachtler i Machie (1995), na potrzebę wprowadzenia systemu ewaluacji dodatkowo wpłynął także nieprzejrzysty wówczas system rozdzielania środków. Pomoc unijna kierowana do krajów członkowskich była mieszana ze środkami krajowymi i rozdzielana według indywidualnych zasad ustalonych przez poszczególne państwa. Dostrzeżono, że działania administracyjne nie były właściwie i wydajnie prowadzone.

Kamień milowy dla rozwoju ewaluacji stanowił pakiet Delorsa przedstawiony w roku 1988 (Bachtler, Wren 2006, Delores 2008). Gruntowna reforma polityki regionalnej, zaproponowana przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej, oprócz znacznego podniesienia wartości środków ukierunkowanych na politykę spójności przypisała także znaczącą rolę szczeblowi regionalnemu w rozdzielaniu środków finansowych na ten cel. Z tymi zmianami wiązała się też konieczność przekazania regionom odpowiedzialności za budowanie programów operacyjnych. Komisja Europejska zyskała zaś rolę głównego koordynatora polityki spójności zatwierdzającego przygotowywanie jej regionalnych instrumentów. W pakiecie Delorsa wyraźnie wskazano na potrzebę zapoczątkowania ewaluacji prowadzonych w ramach polityki spójności działań – „osiągnięcia strukturalnych i regionalnych polityk będą ewaluowane i, jeśli wystąpi potrzeba, będą adaptowane na podstawie doświadczeń”. Tym samym, począwszy od budżetu na lata 1989–1994, ewaluacja stała się jednym z podstawowych elementów koordynacji działań w ramach polityki spójności.

Ewaluacja w świetle prawa Unii Europejskiej

W perspektywie budżetowej Unii Europejskiej, realizowanej w latach 2007–2013, ewaluacja zajmuje istotne miejsce w procesie koordynacji polityki spójności. Świadczą o tym zapisy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Przytoczone prawo unijne dokładnie artykułuje wiele kwestii odnoszących się do ewaluacji i umieszcza je jako osobny rozdział w tytule IV „Skuteczność” rozdziale 1 „Ocena”.

Wedle zapisów rozporządzenia, „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”. Wyraźnie wskazana zostaje zatem funkcja badań ewaluacyjnych, za których nadrzędny cel można uznać wyznaczenie rekomendacji do planowania efektywniejszych rozwiązań.

Istotny w omawianym rozporządzeniu jest zapis o wykonawcach ewaluacji. Dokument wskazuje, że mogą je przeprowadzać eksperci lub podmioty funkcjonalnie niezależne od instytucji zarządzających programami operacyjnymi oraz instytucji je certyfikujących. Powodów takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się w dążeniu do uzyskania możliwie obiektywnych i przejrzystych wyników badań, co mogłoby być zagrożone w przypadku, gdyby sama instytucja wydatkująca środki oceniała własne działania. Co więcej, ocena dokonywana przez podmioty nie uczestniczące bezpośrednio w procesie wydatkowania środków pozwala na większy obiektywizm i spojrzenie z zewnątrz, co potencjalnie skutkuje możliwością sformułowania bardziej rzetelnych rekomendacji.

Przytoczone rozporządzenie wyraźnie określa także rodzaje ewaluacji oraz wskazuje ich zakres przedmiotowy i operacyjny. Tym samym wyróżnia się:

- ewaluację *ex-ante*¹, która ma na celu ocenę logiki zakładanej interwencji (pomyślu na program), w tym zakładanych celów i spodziewanych rezultatów² w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb regionu,
- ewaluację *ex-post*, która ma na celu ujawnienie rezultatów i efektów działalności programu, a także zdiagnozowanie czynników sukcesu lub niepowodzenia procesu za pomocą dobrych i złych praktyk. Istotą tego typu ewaluacji jest również zaproponowanie tematów do następnych badań ewaluacyjnych.

Wyróżnia się też jeden rodzaj specjalnej ewaluacji nazywany, w zależności od dokumentu, ewaluacją *on-going* lub operacyjną³. Nazwa ta nie występuje oficjalnie w dokumencie rozporządzenia, ale odpowiednie jego zapisy pokrótce zaznaczają istnienie takiego rodzaju ewaluacji. Jej celem jest przede wszystkim monitorowanie programów operacyjnych w trakcie realizacji interwencji, poprzez badanie stopnia realizacji zakładanych celów. Wynika to z nałożonego obowiązku przesyłania takich informacji do Komisji Europejskiej. Ewaluacja *on-going* jest także niekiedy źródłem informacji o konieczności zmiany programu operacyjnego w przypadku wystąpienia szczególnych potrzeb w innym obszarze tematycznym. Powinna ona również, w przypadku identyfikacji pewnych uchybień lub niepokojących elementów, diagnozować przyczyny wystąpienia problemów przy realizacji programów operacyjnych.

Ewaluacja funduszy europejskich w Polsce

Pierwsze badania ewaluacyjne, dotyczące programów unijnych realizowanych w Polsce, rozpoczęły się wraz z wydatkowaniem środków w ramach funduszy

¹ Jako *ex-ante* określa się obecnie także typ badań ewaluacyjnych, które diagnozują potrzeby przed przystąpieniem do sporządzania programu operacyjnego.

² Sposobem prognozowania rezultatów są modele makroekonomiczne np. Hermin, EUimpact Mod czy MaMoR.

³ W literaturze można się spotkać także ze sformułowaniem „ewaluacja bieżąca” (por. Olejniczak 2008).

przedakcesyjnych ISPA, PHARE i SAPARD. W latach 1999–2004 polska administracja rządowa zleciła wykonanie około 10 badań ewaluacyjnych (por. Bienias, Gapski 2011), głównie ex-ante i mid-term. Różne rozważania na temat ich jakości wskazują, że w niektórych przypadkach charakteryzowały się niezadowalającym poziomem (por. Rowiński, 2006). Wobec dzisiejszego stanu wiedzy można jednak stwierdzić, że wynikało to z niedomiaru doświadczenia oraz zbyt ogólnych wytycznych Komisji Europejskiej odnośnie do oczekiwanej ewaluacji.

Najbardziej dynamiczny rozwój ewaluacji przypadł na 2004 r., w którym rozpoczęto opracowywanie zakresu programów operacyjnych dla perspektywy 2000–2006. Pierwsze zapisy dotyczące ewaluacji funduszy europejskich w Polsce zawierała m.in. ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (NPR). Dokument ten stanowił główny plan działań strukturalnych, które zamierzano zrealizować do roku 2006. NPR zawierał także pierwsze odniesienia nawiązujące do potrzeby monitorowania wskaźników programów operacyjnych.

Jednym z największych, ale też najtrudniejszych przedsięwzięć było zbudowanie systemu administracyjnego, który zajmowałby się ewaluacją. Dodatkowych komplikacji przysparzał fakt, że doświadczenie w tym zakresie i czasie można było zdobyć wyłącznie za granicą. Niemniej udało się powołać pierwsze struktury, które zostały utworzone w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pod nazwą Krajowa Jednostka Oceny. Do dziś koordynuje ona cały proces ewaluacji w kraju.

Należy zaznaczyć, że pierwsze raporty ewaluacyjne, z uwagi na wdrażany zintegrowany program operacyjny dla wszystkich województw, powstawały jednak wyłącznie na szczeblu ministerialnym.

Jak wskazuje Bienias (2009), ważnym momentem dla polskiego systemu ewaluacji funduszy unijnych był rok 2007, w którym na mocy decyzji ministra rozwoju regionalnego przeniesiono zadania wynikające z monitoringu i ewaluacji, leżące dotychczas w gestii ministerstwa, na szczebel regionalny. W tym celu w tworzących się przy urzędach marszałkowskich departamentach polityki regionalnej zaczęły powstawać pierwsze komórki ewaluacyjne. Z racji osobnego zarządzania przez szczebel regionalny regionalnymi programami operacyjnymi (RPO) oraz komponentami regionalnymi Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), zdecydowano się wówczas także na zorganizowanie dwóch odrębnych komórek ewaluacyjnych.

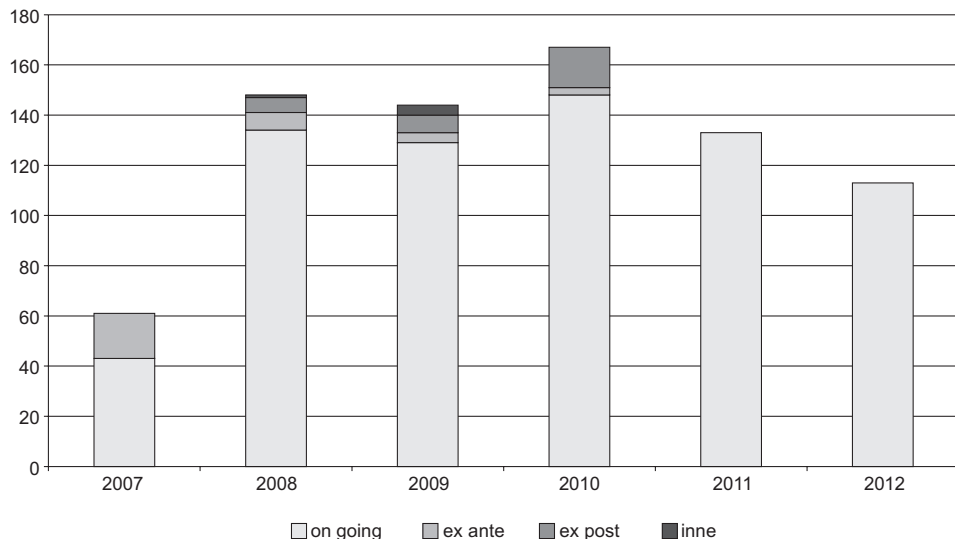
Praca wewnętrznych komórek ewaluacyjnych od początku nie należała do łatwych. Po pierwsze wobec bardzo słabo rozwiniętego rynku tej branży trudno było instytucjom zarządzającym skompletować właściwy skład osobowy komórek ewaluacyjnych. Potrzebowano kadry, która będzie w stanie łatwo odnaleźć się zarówno w zagadnieniach branży naukowej, jak i administracyjnej, regulowanej przez liczne prawa, w tym prawo zamówień publicznych. Co więcej, zważywszy na rekomendacje ministerstwa co do liczby pracowników ustalonej na poziomie 4, dodatkowym wyzwaniem było zatrudnienie osób, które odnajdą się w różnej tematyce badań: społecznej, ekonomicznej, środowiskowej, infrastrukturalnej itp. Do dziś szeroki zakres prac, którymi zajmują się pracownicy komórek ewaluacyjnych, wiąże się z dużą odpowiedzialnością, bowiem to od wiedzy tych osób

zależy konstrukcja struktury badania, co skutkuje możliwością uzyskania wszystkich potrzebnych danych lub też brakiem wielu z nich w efekcie nieprawidłowego sformułowania dokumentacji przetargowej.

Drugą przeszkodą, związaną z początkami ewaluacji, był słabo rozwinięty rynek wykonawców badań ewaluacyjnych. Powodowało to często sytuację, w której trudno było znaleźć firmy, które podjęłyby się udziału w postępowaniu przetargowym. Pracownicy komórek ewaluacyjnych nierzadko musieli promować w firmach fakt organizacji danego badania, zachęcając je równocześnie do tego, aby wzięły udział w przetargu. Inną kwestią był fakt, że wśród dostępnych firm, które potencjalnie mogłyby wykonywać takie badania, znajdowały się jedynie firmy początkującej wówczas w Polsce branży badań społecznych, w tym badań rynku. To z kolei skutkowało bardzo limitowanym zakresem metod badawczych, które koncentrowały się głównie na metodach społecznych.

W roku 2007 komórki ewaluacyjne przeprowadziły stosunkowo niewiele badań ewaluacyjnych, co wynikało z początkowego okresu funkcjonowania programów operacyjnych (ryc. 1). Dopiero kolejne badania w latach 2008–2009 zaczęły weryfikować pierwsze rezultaty wdrażania programów perspektywy 2007–2013. Wśród nich wymienić można np. analizy skuteczności działań promocyjno-informacyjnych na temat funduszy europejskich, zachęcających do aplikowania o środki unijne.

Największą liczbę badań ewaluacyjnych obserwuje się w latach 2008–2010. Powodów takiego stanu rzeczy można upatrywać w zakończonych wówczas pierwszych wdrożeniach funduszy unijnych. Jako że Komisja Europejska wymaga od krajów członkowskich przesyłania wskaźników rezultatu z wdrożonych przy



Ryc. 1. Liczba badań ewaluacyjnych zrealizowanych w Polsce w podziale na ex-ante, ex-post, on-going i inne w latach 2007–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.

współfinansowaniu unijnym projektów, na przykład liczby utworzonych miejsc pracy czy zastosowanych innowacji, ewaluacja była często przeprowadzana w celu zdobycia potrzebnych danych. Co więcej, na 2010 r. przypadł półmetek funkcjonowania programów operacyjnych, co spowodowało konieczność sporządzenia pierwszych podsumowań kontrolno-weryfikacyjnych założonych w programach wskaźników. W tym okresie wykonywano także badania ex-post mijającej perspektywy 2004–2006.

W latach 2008–2010 kontynuowano badania o charakterze ex-ante. Ich celem była głównie identyfikacja stopnia świadomości i przygotowania beneficjentów do absorpcji środków niezbędna do wypracowania narzędzi skuteczniających wykorzystanie wsparcia.

Według danych uzyskanych z bazy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, od początku 2002 r. do połowy 2013 r. wykonane zostały łącznie 874 badania ewaluacyjne zlecone przez podmioty zarządzające lub pośredniczące w zarządzaniu polskimi programami operacyjnymi. Najwięcej badań, tj. 251 (28,7%), dotyczyło tematyki good governance, której podstawowym celem była poprawa jakości koordynacji i ulepszenie systemów zarządzania programami operacyjnymi. W ramach tej dziedziny ewaluacje analizowały skuteczność działań promocyjnych, stan wdrażania projektów, kryteria wyboru projektów czy bariery implementowania programu operacyjnego.

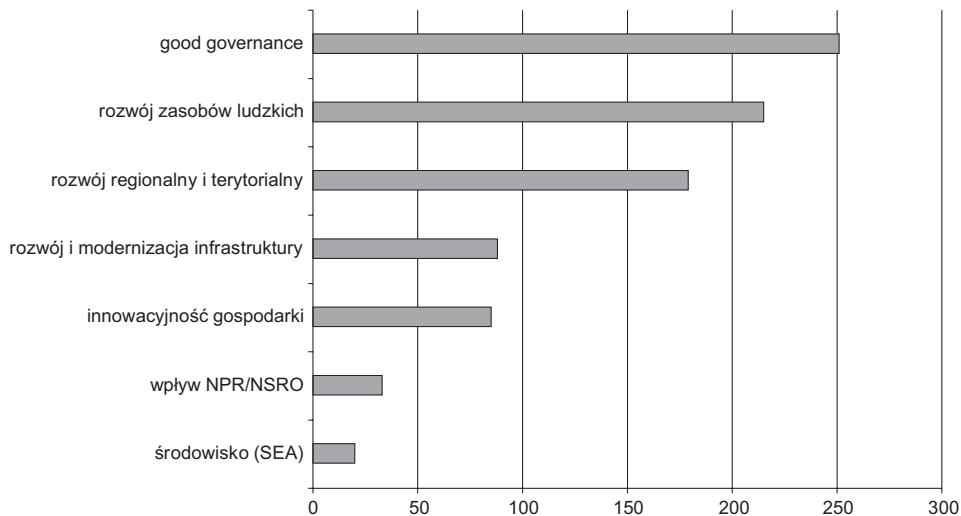
Drugim najpopularniejszym obszarem badań był rozwój zasobów ludzkich, w ramach którego wykonano ich łącznie 215 (24,6%). Analizowano przede wszystkim wpływ działań miękkich na wzrost kwalifikacji i polepszenie miejsca różnych grup pracowników na rynku pracy, a także przeciwdziałanie wykluczeniu.

Trzecim istotnym zagadnieniem był rozwój regionalny i terytorialny. W tym zakresie zrealizowano 174 badania (19,9%), których głównym celem była ogólna analiza oddziaływania funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy danych obszarów. Stosunkowo dużą część tych badań stanowiły analizy ex-ante, które opierały się na prognozowaniu wpływu środków unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy w oparciu o modele makroekonomiczne.

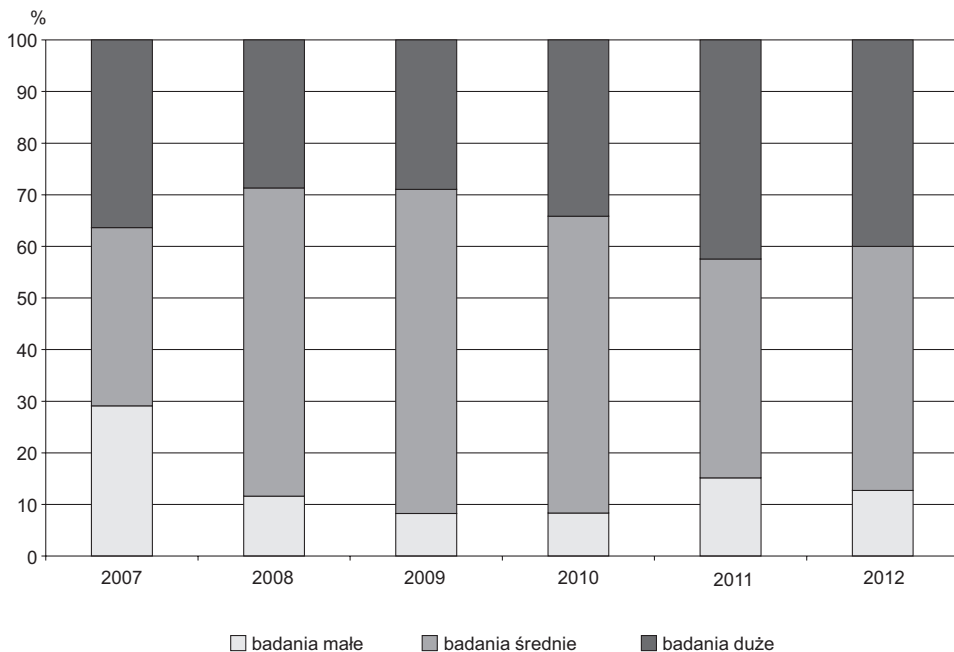
Pozostałe tematy badań ewaluacyjnych koncentrowały się na tematyce rozwoju i modernizacji infrastruktury – 88 badań (10,1%) i innowacyjności gospodarki – 85 badań (9,7%). Ponadto wykonano łącznie 20 badań nad oddziaływaniem programów operacyjnych na środowisko (SEA – ang. *strategic environmental assessment*), a także sporządzono 33 obszerne raporty półroczne dotyczące realizacji NPR⁴/NSRO⁵ (ryc. 2).

⁴ NPR (Narodowy Plan Rozwoju) jest ustawą, która stanowiła podstawę organizacji i systemu dysponowania środkami unijnymi przez Polskę w latach 2004–2006.

⁵ NSRO (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) są dokumentem strategicznym przyjętym uchwałą Rady Ministrów. Stanowiły one podstawę organizacji i systemu dysponowania środkami unijnymi przez Polskę w latach 2007–2013. Po zatwierdzeniu NSRO przez KE dokument otrzymał podtytuł NSS (Narodowa Strategia Spójności). Został on nadany przez polską administrację rządową i nieformalnie zastąpił NSRO w przekazach medialnych z uwagi na atrakcyjniejszą formę skrótu.



Ryc. 2. Liczba badań ewaluacyjnych w podziale na obszary tematyczne
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.



Ryc. 3. Udział badań dużych, małych i średnich w ogóle przeprowadzonych badań w latach 2007–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.

Wśród wykonanych analiz obserwuje się tendencje do wyraźnego wzrostu udziału badań dużych⁶ kosztem szczególnie badań średnich (ryc. 3). Przyczyn takiego zjawiska należy poszukiwać w coraz powszechniejszym zlecaniu kompleksowych opracowań, znacznie wykraczających poza analizowanie wyłącznie wpływu programów operacyjnych. Tendencję tę obserwuje się zwłaszcza w regionach, w których wzrasta potrzeba poszerzenia ewaluacji o diagnozę różnych problemów wewnątrzregionalnych. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na fakt oznaczania badań jako duże ze względu na ich cenę, zauważalny wzrost ich liczby może być też skutkiem wciąż udoskonalanej metodologii.

Problemy ewaluacji funduszy europejskich⁷

Po przeszło dziesięciu latach funkcjonowania ewaluacji funduszy europejskich w Polsce wyłoniły się pewne problemy, jak również wyzwania stojące przed tą dziedziną badań. Szczególnie cenne spostrzeżenia na temat ewaluacji można zebrnąć w instytucjach zarządzających programami operacyjnymi i instytucjach pośredniczących w regionach, które chociaż krócej wykonują badania ewaluacyjne niż ministerstwa, to przeprowadzają ich coraz więcej.

Ewaluacja na potrzeby badania funduszy europejskich wydaje się dzisiaj analizą szczególnie cenną, lecz wyjątkowo trudną w realizacji i mającą ograniczenia. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na fakt, że badania ewaluacyjne funduszy europejskich zlecają instytucje zarządzające lub pośredniczące funduszami. W zdecydowanej większości przypadków, ze względu na obszerność analizowanych kwestii, badania ewaluacyjne są dość kosztowne i wykonywane według rocznego planu ewaluacji (suma wartości badań powyżej 14 tys. euro), co narzuca konieczność ich realizacji drogą przetargu publicznego. To z kolei niesie, jak już wspomniano, wiele ograniczeń.

Przetarg publiczny jest ściśle regulowany przez prawo zamówień publicznych. Oznacza to konieczność dokładnego przygotowania dokumentów ze szczegółowym określeniem wszystkich parametrów badania. Teoretycznie ogłaszanie przetargu na badania ewaluacyjne wymaga opisanie m.in. zakładanych celów i metod badania w dokumencie o nazwie Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia i wyznaczenia kryteriów wyboru wykonawcy oraz kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty. W praktyce system inicjacji i realizacji badania, który jest regulowany przez prawo zamówień publicznych, oznacza dla podmiotu

⁶ Według przyjętej metodologii przez MRR, za badania małe uznaje się te o wartości do 30 tys. zł, badania średnie to badania, których wartość szacuje się od 30 tys. zł do 75 tys. zł, natomiast wartość badań dużych przekracza kwotę 75 tys. zł.

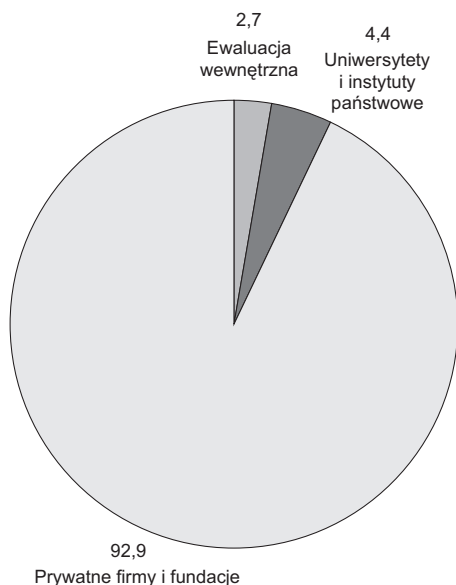
⁷ Rozdział 4 i 5 powstał na podstawie doświadczeń własnych autora, zebranych podczas pracy w Oddziale Ewaluacji i Oceny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego. Autor wykorzystał swoje obserwacje, a także wykonał indywidualne wywiady pogłębione (IDI) ze współpracownikami. Istotne informacje uzyskał też podczas konferencji Grupy Sterującej Ewaluacją, która odbyła się w maju 2013 r. w Opolu oraz w trakcie warsztatów na temat metod kontrfaktycznych w ewaluacji, które odbyły się w grudniu 2013 r. w Warszawie.

zlecającego, że musi przewidzieć od początku do końca całą logikę konstrukcji zlecanej analizy bez możliwości jej zmiany. Sytuacja ta jest o tyle niekorzystna, że zobowiązuje podmiot zlecający badanie do przewidywania z góry założonych wyników badania. Jest to konieczne do sporządzenia dokładnej dokumentacji przetargowej ze wszystkimi niezbędnymi pytaniami badawczymi, metodami badawczymi oraz ewentualnymi analizami pogłębionymi. Nieprecyzyjne wyrażenie lub nieprzewidzenie którejs z tych kwestii może spowodować, że w przypadku gdy wyniki badania okażą się zaskakujące dla zamawiającego, niemożliwe będzie ich pogłębienie lub dokonanie analizy przyczynowości ze względu na brak stosownego zapisu w dokumentacji przetargowej będącej podstawą umowy między zamawiającym a wykonawcą. Ewentualne dodatkowe pogłębienie wyników może wówczas zależeć wyłącznie od dobrych intencji wykonawcy. W przeciwnym razie w przypadku chęci (czy też konieczności) dokonania analizy pogłębionej podmiot zainteresowany wynikami zmuszony jest zamówić kolejne badanie – a tym samym sporządzić kolejną dokumentację przetargową. W tym miejscu pojawia się drugi problem związany z ograniczeniami ewaluacji funduszy unijnych. Jest nim czas potrzebny na przygotowanie niezbędnych dokumentów i ponowne ogłoszenie przetargu. Ograniczenie to powoduje, że w sytuacji konieczności natychmiastowej oceny prowadzonych działań, w celu na przykład dokonania niezbędnych modyfikacji w programie operacyjnym, niemożliwe jest szybkie przeprowadzenie badania uzupełniającego w czasie krótszym niż dwa miesiące.

Istotnym zagadnieniem jest również brak koordynacji organizacyjnej pomiędzy jednostkami ewaluacyjnymi różnych programów operacyjnych (np. między Instytucją Pośredniczącą POKL i Instytucją Zarządzającą RPO). Z obserwacji prowadzonych przez te jednostki wynika, że zdarzają się sytuacje, w których powtarzają się analizy niektórych zagadnień. Znane są wypadki, w których przeprowadzono ankiety na podobny temat wśród tych samych beneficjentów (w szczególności różnych jednostek samorządu terytorialnego). Powoduje to w konsekwencji, że gminy lub powiaty mogą otrzymać nawet kilka zbliżonych tematycznie kwestionariuszy tuż po sobie. Jest to stosunkowo powszechnie występujący problem. Zostanie on jednak prawdopodobnie rozwiązany w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, z uwagi na reorganizację pracy instytucji zarządzających programami operacyjnymi⁸.

Kolejnym problemem zauważalnym od początku rozwoju ewaluacji w Polsce, jest pewne wysycenie rynku badań ewaluacyjnych. Z uzyskanych danych wynika, że 93% podmiotów wykonujących badania stanowią prywatne firmy konsultingowe i ewaluacyjne (ryc. 4). Bardzo często badania wykonują te same firmy, bowiem aż blisko 62% z nich zostało zrealizowanych przez 25 firm (ryc. 5, tab. 1). Co więcej, obserwuje się, że z roku na rok zmniejsza się liczba firm wykonujących badania ewaluacyjne, co potwierdza tezę o postępującym wysyceniu rynku (ryc. 6).

⁸ Reorganizacja regionalnych jednostek ewaluacyjnych nastąpi z uwagi na nowy kształt programów operacyjnych, które w perspektywie UE 2014–2020 będą finansowane z dwóch funduszy: EFRR i EFS. Tym samym działające dotychczas oddzielnie jednostki ewaluacyjne RPO i komponentów regionalnych POKL zostaną połączone.

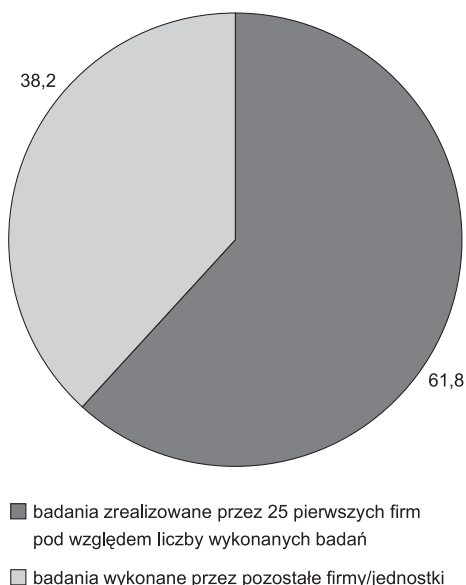


Ryc. 4. Udział wykonanych badań przez poszczególne typy ewaluatorów w latach 2004–2013 w %*

*(dotyczy ryc. 4–6 oraz tab. 1)

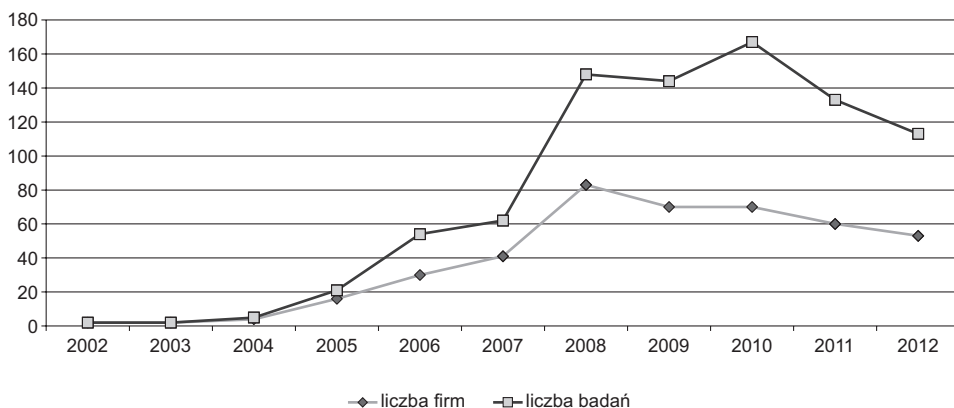
Z uwagi na obecność konsorcjów firm wśród wykonawców badań ewaluacyjnych, autor opracowania przyjął metodykę zestawienia polegającą na liczeniu badań odrębnie dla każdej z firm. Tym samym w przypadku gdy w konsorcjum wzięły udział 3 firmy a, b i c – każdej z nich zostało przypisane jedno badanie, w którym brała udział.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.



Ryc. 5. Udział badań wykonanych przez 25 firm najczęściej prowadzących badania ewaluacyjne (tab. 1) w stosunku do badań wykonanych przez pozostałe firmy/jednostki w latach 2002–2013 w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.



Ryc. 6. Liczba badań ewaluacyjnych oraz liczba firm, które je wykonywały w latach 2002–2012
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.

Tabela 1. Firmy przodujące w wykonawstwie badań ewaluacyjnych w latach w latach 2002–2013

Lp.	Nazwa firmy	Liczba wykonanych badań
1	PSDB Sp. z o.o.	99
2	Agrotec Polska Sp. z o.o.	46
3	ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.	34
4	PAG Uniconsult	33
5	CASE Doradcy sp. z o.o.	30
6	ECORYS Polska Sp. z o.o.	29
7	WYG International	29
8	EGO S.C.	27
9	Instytut Badań Strukturalnych	26
10	Re-Source Pracownia badań i doradztwa	24
11	Grupa Gumulka – Kancelaria Prawa Finansowego Sp. z o.o.	23
12	Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego	22
13	ECDF – Europejskie Centrum Doradztwa Finansowego	18
14	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	18
15	IBC Group Central Europe Holding S.A.	17
16	SMG/KRC Media Poland	17
17	ewaluacja wewnętrzna (nie dotyczy firm)	16
18	Publics Profits Sp. z o.o.	15
19	PENTOR Research International	13
20	Fundeko	12
21	Opinia Agencja Badań Rynku	12
22	Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.	11
23	ProVision	11
24	Reytech Sp. z o.o.	11
25	Collect Consulting S.A.	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR.

To, co może szczególnie zastanawiać, to fakt znikomego zainteresowania udziałem w prowadzeniu badań przez uniwersytety i jednostki naukowe (4,4% wszystkich badań). Prywatne firmy ewaluacyjne prezentują zazwyczaj wysoki poziom metodyczno-merytoryczny, ale często brakuje w ich zespołach autorskich typowego podejścia badawczego, przejawiającego się wnikliwością i stosowną wiedzą potrzebną do wyjaśniania kontekstowości badanych zjawisk⁹.

Wspomniane wysycenie rynku badań ewaluacyjnych niesie jeszcze więcej problemów. Jednym z nich jest konkurencja między firmami startującymi w przetar-

⁹ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że niektóre prywatne firmy ewaluacyjne zatrudniają naukowców. W przeważającej części wynika to jednak z faktu, że jednostki ewaluacyjne zlecające badania, wraz z rozwojem metodologii i zaawansowania badawczego coraz częściej obligują firmę chcącą wykonywać badanie do posiadania w ustanowionym zespole badawczym przedstawicieli nauki, posiadających stopnie naukowe lub tytuł naukowy.

gach, która odbywa się w największym stopniu na polu ceny, co jest bezpośrednio skutkiem przepisów prawa zamówień publicznych. Tym samym sytuacja, w której wybór wykonawcy koncentruje się na zaproponowaniu przez niego jak najniższej ceny, powoduje, że znacząco pogarsza się jakość realizowanych badań. Dlatego też obserwuje się w ostatnim czasie coraz większe starania instytucji zarządzających o podnoszenie wymagań formalnych dla podmiotów chcących wziąć udział w postępowaniu przetargowym. Dotyczą one głównie podnoszenia wymagań co do kompetencji składów osobowych tych podmiotów.

Wyzwania ewaluacyjne w przyszłej perspektywie finansowej

Perspektywa budżetowa 2014–2020 otwiera przed ewaluacją nowe wyzwania. Są one dość intensywnie omawiane, co tłumaczyć należy rozwijającą się debatą publiczną polityków i naukowców¹⁰ nad faktycznym wpływem działań finansowanych przez 28 państw na rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny regionów szczególnie zacofanych.

Obecnie dyskutuje się w różnych grupach zainteresowanych (Komisji Europejskiej, Krajowej Jednostce Oceny oraz regionalnych komórkach ewaluacyjnych) o kilku modyfikacjach obszaru ewaluacji. Coraz częściej poruszana jest kwestia zmiany kierunku prowadzenia ewaluacji. Dotychczas głównym jej zadaniem było zbadanie zjawiska poprzez zebranie danych, ocenę efektów oraz sformułowanie rekomendacji. Obecnie coraz większą uwagę zwraca się na potrzebę analizy przyczynowości i kontekstowości zjawisk. Jak zaznacza Komisja Europejska (2013), w przyszłej perspektywie ewaluacja będzie musiała nie tylko wskazać na konkretne rezultaty kierowanego wsparcia, ale przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, jakie mechanizmy skutkują takimi rezultatami oraz co powoduje, że osiągnięte wyniki są pozytywne i wystarczające lub wręcz przeciwnie, odbiegają od założeń programu (tzw. ewaluacja oparta na teorii, ang. *theory-based impact evaluation*).

Ewaluacja docelowo ma przejść także wiele zabiegów podnoszących jej walor badawczy. Ma to się odbyć poprzez udoskonalenie jej metodologii. Dotychczas głównie koncentrowano się na zastosowaniu prostych metod zbierania danych,

¹⁰ Debata nad skutecznością polityki regionalnej, w kontekście usprawniania jej efektywności, jest w ostatnich latach szczególnie zintensyfikowana. Przykładem istotnej pozycji na ten temat jest raport Barca. O ważności dyskusji świadczy także powołanie przez ówczesną komisarz Danutę Hübner, tuż przed sformułowaniem polityki na lata 2014–2020, Grupy Wysokiego Szczebla (GWS) ds. przyszłości polityki spójności, mającej na celu pogłębienie refleksji nad przyszłym kształtem tej polityki. O istotności wykazywania skuteczności polityki regionalnej mowa jest również we wstępie dokumentu KE, określającego koncepcje i rekomendacje dotyczące monitoringu i ewaluacji w perspektywie UE 2014–2020: „Polityka kohezji, stanowiąca istotną część budżetu Wspólnoty, jest widzialnym przejawem solidarności państw Unii Europejskiej. Obywatele oczekują wiedzy na temat rezultatów przeznaczonych na nią środków publicznych” (tłumaczenie własne, por. European Commission 2013).

ustalenia efektów i przyrównania ich do ustalanych wcześniej celów. Obecnie jednak badania efektywności funduszy mają się koncentrować na grupie metod określanych jako kontrfaktyczne (ang. *counterfactual methods*). Ich podstawowym celem będzie analiza porównawcza wydzielonych grup: grupy, która otrzymała pomoc unijną, oraz grupy, która tej pomocy nie otrzymała. Pozwoli to na dokładne określenie, czy i w jakim stopniu podmioty, które otrzymały wsparcie, rozwinęły się lepiej niż podobne jednostki, które go nie otrzymały (tzw. efekt netto). Taka analiza może być szczególnie cenna, gdyż umożliwi faktyczną ocenę działalności podmiotów wykorzystujących pomoc unijną i tych działających bez niej w tej samej jednostce czasu i w podobnych warunkach społeczno-ekonomicznych.

Powiązany z tym zagadnieniem jest także wzrost znaczenia ewaluacji *ex-ante*. Oprócz standardowego badania zapotrzebowania na dane projekty, oceniania logiki interwencji i proponowanych działań, ewaluacja *ex-ante* ma docelowo analizować stan obecny podmiotów, które są potencjalnymi beneficjentami pomocy. Ma to ułatwić lepsze porównanie danych, które zostały zebrane przed interwencją, ze wskaźnikami zebranymi w trakcie lub po interwencji. W konsekwencji takie rozwiązanie umożliwi bardzo precyzyjne określenie skuteczności programu, a przy połączeniu z metodą kontrfaktyczną – skonstruowanie badania ewaluacyjnego, które znacznie dokładniej oceni efekty programu niż ma to miejsce obecnie.

Osobnym tematem jest rola i znaczenie ewaluacji wewnętrznej. Jest ona wykonywana bezpośrednio przez instytucję zarządzającą. Jej przewagą nad obecną formą ewaluacji jest fakt, że nie wymaga ona organizowania długotrwałych przetargów na kosztowne badania. Jest także w pełni elastyczna – może w każdej chwili zostać zainicjowana i przeprowadzona w takiej formie, jaka jest na chwilę obecną niezbędna. O roli ewaluacji wewnętrznej dyskutuje się w gronie grup zainteresowanych ewaluacją już od początku jej istnienia. Należy zaznaczyć, że Komisja Europejska dotychczas sprzeciwiała się takiej formie dokonywania badań z uwagi na potrzebę większej ich obiektywności. W jej opinii zapewniają to firmy działające na zewnątrz instytucji zarządzających programami. Obecnie jednak dostrzega się coraz bardziej pozytywne aspekty ewaluacji, która mogłaby, wykorzystując doświadczenie pracowników komórek ewaluacyjnych, dynamiczniej i częściej analizować pewne procesy. Traktuje się ją jednak nadal wyłącznie jako uzupełnienie ewaluacji prowadzonej przez zewnętrznych zleceńbiorców.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że na popularyzację zagadnień dotyczących ewaluacji w Polsce wpływ ma polityka spójności Unii Europejskiej. Pomimo licznych wyzwań i problemów stojących przed tą dziedziną badawczą można dziś stwierdzić, że ulega ona permanentnemu rozwojowi i służy nie tylko Komisji Europejskiej, ale wielu innym podmiotom.

Przeniesienie ewaluacji, wykonywanej dotychczas wyłącznie na szczeblu ministerialnym, do komórek regionalnych okazało się trafnym rozwiązaniem. Przede wszystkim, oprócz badania wpływu funduszy unijnych na dany obszar, wykorzy-

stały one przy okazji zainicjowane badania do identyfikacji specyficznych problemów w poszczególnych, jakże różniących się regionach. Wskutek tego powstały bardzo pogłębione studia ewaluacyjne badające problematykę m.in. zatrudnienia, innowacyjności czy wykluczenia społecznego, a także wpływ funduszy na te obszary. Diagnozy te nie tylko zobrazowały stan wdrażania programu operacyjnego i jego skuteczność, ale też dostarczyły bardzo rozległej wiedzy i zebrały doświadczenia przydatne przy prowadzeniu innych polityk regionalnych, takich jak np. strategię województw.

Wzrost nakładów na unijną politykę spójności w perspektywie 2014–2020 z pewnością wytyczy nowe wyzwania i podniesie rangę ewaluacji. Już dziś mowa jest m.in. o udoskonalaniu jej metodologii o metody kontrfaktyczne oraz o badanie przyczynowości i kontekstowości zjawisk. Z pewnością zabiegi te przyczynią się do podniesienia jakości ewaluacji, a tym samym do sporządzenia lepszych i dokładniejszych badań, których wyniki posłużą do realnej poprawy funkcjonowania programów operacyjnych, a tym samym sytuacji społeczno-gospodarczej regionów.

Ewaluacja jest dziś w 93% wykonywana przez firmy sektora prywatnego. Rola uczelni wyższych, pomimo zainteresowania instytucji zarządzających ich ofertą i doświadczeniem, jest niestety marginalna. Ewaluację funduszy unijnych należy skuteczniej promować w jednostkach naukowych, bowiem ich szeroka wiedza wraz z doświadczeniem badawczym mogą przełożyć się na doskonalszy kształt prowadzonych analiz.

Literatura

- Astbury B., Leeuw F.L. 2010. Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3).
- Bienias S. 2009. Wprowadzenie. Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
- Bienias S., Gapski T. 2011. Evaluation of public policies as an instrument of establishing knowledge-based administration in Poland. [W:] K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Fund's practice*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Bachtler J., Michie R. 1995. A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of structural funds. *Regional Studies*, 29(8).
- Bachtler J., Wren C. 2006. *Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*. *Regional Studies*, 40.2. Routledge, London.
- Chen H.T. 2005. Theory-Driven Evaluation. [W:] S. Mathinson (red.), *Encyclopedia of evaluation*. SAGE Publications, Londyn.
- Clark A. 1999. *Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice*. SAGE Publications, London.
- Delores J., Report on economic and monetary in the European Community. European Commission.
- European Commission 2013. *The Programming Period 2014–2020 – Guidance document on monitoring and evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations*.
- Forman B. 2001. *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Hungarian Delegation to the European Commission. Interpress, Budapest.
- Furubo J.E., Sandahl R. 2002. A diffusion perspective on global developments in evaluation. [W:] J.E. Furubo, R.C. Rist, R. Sandahl (red.), *International Atlas of Evaluation*. Transaction Publishers, New Jersey.

- Guba E.G., Lincoln Y.S. 1989. Fourth generation evaluation. SAGE Publications. Newbury Park, California.
- Olejniczak K. 2007. Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post. [W:] A. Haber (red.), Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Olejniczak K. 2008. Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji. Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki. Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Akademii Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Olejniczak K. 2011. Theory-Driven Evaluation. Tracing links between assumptions and effects. [W:] K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Fund's practice. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Robson C. 1997. Projektowanie ewaluacji. [W:] L. Korporowicz (red.), Ewaluacja w edukacji. Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 147–152.
- Rowiński J. 2006. Uwagi o ocenach ex ante i mid-term programu SAPARD w Polsce. [W:] J. Rowiński (red.), SAPARD – wyniki badań regionalnych. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 oraz wersja angielska: Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.
- Szlachta J. 2007. Wprowadzenie. [W:] A. Haber (red.), Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Trón Z. 2009. Evaluation Methods of European Regional Policy and Reasons for Different Outcomes. The Romanian Economic Journal, Bukareszt.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. 2004 nr 116, poz. 1206 ze zm.).
- Wojtaszczyk K.A. (red.), 2004. Encyklopedia Unii Europejskiej. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.

Evaluation of EU's structural funds in Poland – genesis, development, basic problems and challenges

Abstract: One of the EU's most essential policies absorbing the majority of the EU budget is the regional policy. Its effectiveness, vision, objectives and future actions have been debated almost since the beginning. These fruitful debates have led to increased evaluation needs of EU's regional policy. The main focus of this article is on the evaluation of the so called "Operating Programmes", the tools of regional policy. While the article reflects the rising importance of evaluation in EU's regional policy, special attention is paid to the analysis of the evaluation of the Operating Programmes in Poland, including reflections on underlying problems and key challenges.

Key words: evaluation, regional policy, structural funds