



KOMISJA EUROPEJSKA

DYREKCJA GENERALNA

DS. POLITYKI REGIONALNEJ

Rozwój tematyczny, oddziaływanie, ewaluacja, działania innowacyjne

Ewaluacja i dodatkowość

Nowy okres programowania 2007-2013

Przewodnik po metodach ewaluacji:

Wskaźniki monitoringu i ewaluacji

Dokument roboczy nr 2

sierpień 2006

Tłumaczenie dokumentu współfinansowane ze środków
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO POMOC TECHNICZNA

 **POPT**
Program Operacyjny Pomoc Techniczna

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | WPROWADZENIE | 4 |
| 1.1 | CEL DOKUMENTU ROBOCZEGO | 4 |
| 1.2 | NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE I ELEMENTY ZMIAN..... | 4 |
| 1.2.1 | <i>Celem jest ewolucja, nie całkowita weryfikacja.....</i> | 4 |
| 1.2.2 | <i>Mniej złożony i bardziej ukierunkowany na użytkownika system wskaźników.....</i> | 5 |
| 1.2.3 | <i>Wyższa jakość wskaźników strategicznych.....</i> | 5 |
| 1.2.4 | <i>Priorytety powiązane z politykami UE.....</i> | 5 |
| 1.2.5 | <i>Podnoszenie wiedzy w państwach członkowskich.....</i> | 5 |
| 2 | RAMY KONCEPCYJNE, WSKAŹNIKI PROGRAMOWE I KONTEKSTOWE | 7 |
| 2.1 | POTRZEBY A INTERWENCJA | 7 |
| 2.2 | WSKAŹNIKI PROGRAMOWE I KONTEKSTOWE | 7 |
| 2.3 | INTERWENCJE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH JAKO ZŁOŻONE PROGRAMY ROZWOJU, ANGAŻUJĄCE RÓŻNE PODMIOTY: RÓŻNORODNOŚĆ EFEKTÓW I DANYCH | 10 |
| 3 | ZASTOSOWANIE WSKAŹNIKÓW W MONITORINGU I EWALUACJI..... | 11 |
| 3.1 | WSKAŹNIKI ODDZIAŁYWANIA: INSTRUMENT SŁUŻĄCY PODEJMOWANIU STRATEGICZNYCH DECYZJI 11 | |
| 3.2 | WSKAŹNIKI ODDZIAŁYWANIA: OKREŚLENIE ICH WARTOŚCI..... | 11 |
| 3.3 | WSKAŹNIKI REZULTATU: PODSTAWOWY INSTRUMENT ZARZĄDZANIA PROGRAMEM..... | 12 |
| 4 | ZAPROJEKTOWANIE WYSOKIEJ JAKOŚCI SYSTEMU WSKAŹNIKÓW..... | 13 |
| 4.1 | JASNA I SKONCENTROWANA STRATEGIA OPARTA NA PODSTAWACH TEORETYCZNYCH | 13 |
| 4.2 | WSKAŹNIKI KONTEKSTOWE | 13 |
| 4.3 | WARTOŚCI BAZOWE | 14 |
| 4.3.1 | <i>Źródła informacji.....</i> | 15 |
| 4.3.2 | <i>Które podejście stosować?.....</i> | 15 |
| 4.4 | KWANTYFIKACJA EX-ANTE | 15 |
| 4.4.1 | <i>Koncepcja statyczna i dynamiczna</i> | 17 |
| 4.5 | WSKAŹNIKI KLUCZOWE..... | 17 |
| 4.6 | INNOWACYJNOŚĆ, WSPÓŁPRACA: ZNACZENIE OBSERWACJI ZACHODZĄCYCH PROCESÓW | 19 |
| 4.7 | LISTA SPRAWDZAJĄCA DOTYCZĄCA ZAWARTOŚCI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH I NARODOWYCH STRATEGICZNYCH RAMACH ODNIESIENIA | 19 |
| 5 | WŁĄCZENIE KWESTII HORYZONTALNYCH..... | 21 |
| 5.1 | OGÓLNE ZASADY..... | 21 |
| 5.2 | PODZIAŁ DANYCH WG PŁCI I WIELKOŚCI PRZEDSIĘBIORSTWA, KTÓREMU UDZIELONE JEST WSPARCIE | 21 |
| 5.3 | STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO | 21 |
| 6 | ZASTOSOWANIE SYSTEMU WSKAŹNIKÓW W TRAKCIE CYKLU ŻYCIA PROGRAMU | 22 |
| 6.1 | PLANOWANIE I PROGRAMOWANIE | 22 |
| 6.1.1 | <i>Włączenie w programowanie.....</i> | 22 |
| 6.1.2 | <i>Partnerskie podejście do opracowywania i zarządzania</i> | 22 |
| 6.1.3 | <i>Proporcjonalność.....</i> | 23 |
| 6.1.4 | <i>Kontrola jakości.....</i> | 24 |
| 6.1.5 | <i>Spójność pomiędzy NSRO a programami operacyjnymi.....</i> | 24 |
| 6.1.6 | <i>Spójność ze wskaźnikami opracowanymi dla polityk UE.....</i> | 24 |
| 6.1.7 | <i>Rola ewaluacji ex-ante.....</i> | 24 |
| 6.2 | WDRAŻANIE INTERWENCJI STRUKTURALNYCH | 25 |
| 6.2.1 | <i>Zbieranie danych</i> | 25 |
| 6.2.2 | <i>Prezentowanie danych komitetom monitorującym.....</i> | 25 |
| 6.2.3 | <i>Raporty roczne z wdrażania.....</i> | 26 |
| 6.3 | EWALUACJA | 26 |
| 6.4 | WSKAŹNIKI W CYKLU PROGRAMOWANIA - SYNTEZA | 28 |
| | ZAŁĄCZNIK I: WSKAŹNIKI KLUCZOWE DLA EFRR I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI..... | 30 |

| | |
|---|-----------|
| ZAŁĄCZNIK II: WSKAŹNIKI KLUCZOWE ORAZ USTALENIA DOTYCZĄCE MONITOROWANIA PROGRAMÓW WSPÓLFINANSOWANYCH Z EFS | 34 |
| BIBLIOGRAFIA | 36 |

1 WPROWADZENIE

1.1 CEL DOKUMENTU ROBOCZEGO

Niniejszy dokument roboczy ma dwa główne cele. Pierwszym jest dostarczenie podstaw metodologicznych dla systemu wskaźników - będącego instrumentem zarządzania w ramach programów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Drugim jest dostarczenie praktycznych wskazówek dla instytucji i innych podmiotów zaangażowanych w realizację programów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w szczególności za przygotowanie systemu wskaźników zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (zwanego dalej rozporządzeniem ogólnym).

Metodyka i podejście zaprezentowane w niniejszym dokumencie roboczym mają charakter indykatywny i muszą być zastosowane w sposób twórczy, tak by uwzględnić specyfikę każdego programu. Dokument roboczy powinien być rozumiany jako zaproszenie do wspólnego rozwijania i dalszej poprawy wskaźników w ramach programów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Jako wytyczne, dokument roboczy ma na celu wskazanie państwom członkowskim, jakie elementy powinny włączyć do programów operacyjnych, które następnie zostaną przyjęte przez Komisję Europejską. W kontekście metodologicznym, dokument roboczy może i powinien być stosowany także na poziomie, który nie jest uwzględniony w programie operacyjnym, tj. na poziomie działań i projektów.

Wskaźniki w rozumieniu niniejszego dokumentu roboczego są tylko jednym z wielu instrumentów, które mają zastosowanie w kontekście monitoringu i ewaluacji. Powinny pomóc państwom członkowskim i Komisji zastosować metody zarządzania publicznego bardziej ukierunkowanego na rezultaty.

Dokument roboczy uwzględnia zarówno interwencje EFRR i EFS, jak również – po raz pierwszy – Funduszu Spójności. Załączniki precyzują rozwiązania specyficzne dla poszczególnych funduszy.

Dokument roboczy składa się z trzech głównych części. Rozdziały 2 i 3 pokazują, w jaki sposób wskaźniki wpasowują się w ogólny cykl programowania interwencji polityki spójności oraz kontekst monitoringu i ewaluacji, jak również dostarczają podstawowych definicji. Część druga (rozdziały 4 i 5) poświęcona jest sposobom poprawy jakości systemu wskaźników. Rozdział 6 jest skoncentrowany na kwestiach związanych z przygotowaniem systemu wskaźników w trakcie procesu programowania i wdrażania.

1.2 NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE I ELEMENTY ZMIAN

1.2.1 Celem jest ewolucja, nie całkowita weryfikacja

Zastosowanie wskaźników do monitorowania i ewaluacji funduszy strukturalnych stało się praktyką w połowie lat dziewięćdziesiątych. Przygotowany przez Komisję w 1999 roku dokument roboczy dotyczący wskaźników dla monitoringu i ewaluacji przyczynił się do

wyjaśnienia stosowanej terminologii i stanowił punkt odniesienia. Okres programowy 2000-2006 przyniósł znaczący postęp w systematycznym stosowaniu wskaźników we wszystkich programach finansowanych w ramach funduszy strukturalnych. System wskaźników działał lepiej, przyczyniając się do bardziej skutecznego zarządzania programem.

Główne elementy metodologiczne zaprezentowane w dokumencie roboczym z 1999 roku okazały się być również odpowiednie dla obecnego okresu programowego. Wyzwaniem dla okresu 2007-2013 będzie poprawa i lepsze zdefiniowanie głównych założeń, a nie ich całkowita rewizja.

1.2.2 Mniej złożony i bardziej ukierunkowany na użytkownika system wskaźników

W okresie programowania 2000-2006 w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych dokonano znacznego postępu w odniesieniu do zakresu i jakości systemów wskaźników. Z drugiej strony, niektóre systemy przejawiały tendencję do nadmiernej złożoności i niedostatecznie odpowiadały na potrzeby użytkowników. Celami okresu programowego 2007-2013 powinno być stworzenie systemu wskaźników jasno ukierunkowanego na użytkowników będących na różnych poziomach, wyeliminowanie nadmiernego obciążenia oraz usprawnienie pozostałych wskaźników. Przy projektowaniu takiego systemu należy zwrócić szczególną uwagę na odmienne zastosowania wskaźników dla procesu monitorowania i procesu ewaluacji.

1.2.3 Wyższa jakość wskaźników strategicznych

W okresie programowania 2007-2013 państwa członkowskie i Komisja chcą nadać swemu partnerstwu bardziej strategiczny charakter. Oznacza to, że programy i priorytety finansowane z funduszy strukturalnych wyznaczają jedynie globalne, długookresowe cele, które następnie przekształcane są przez państwa członkowskie w bardziej operacyjne, krótkookresowe cele uwzględniające ciągle zmieniające się otoczenie społeczno-gospodarcze. Doświadczenie funduszy strukturalnych 2000-2006 dowodzi, że wyższa jakość kwantyfikacji i pomiaru wskaźników rezultatu jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia bardziej strategicznego partnerstwa. Zastosowanie podejścia strategicznego w dokumentach programowych stwarza dodatkowe wyzwania dla rozliczenia i uzasadnienia interwencji.

1.2.4 Priorytety powiązane z politykami UE

Bardziej strategiczny charakter okresu programowego 2007-2013 jest również oparty na wzmocnieniu powiązań między programami funduszy strukturalnych a głównymi politykami UE, takimi jak zrównoważony rozwój, czy Strategia Lizbońska, jak zostało to wyrażone w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty. System wskaźników powinien mieć na celu odzwierciedlenie tych powiązań, uwzględniając wskaźniki służące raportowaniu bądź wyznaczaniu celów w cyklu życia tych strategii (np. wskaźniki Europejskiej Strategii Zatrudnienia).

1.2.5 Podnoszenie wiedzy w państwach członkowskich

Z powodu braku porównywalnych wskaźników trudnym zadaniem - jak na razie - okazało się zapewnienie wysokiej jakości ilościowej informacji w odniesieniu do programów finansowanych z funduszy strukturalnych na temat wielu kwestii ważnych politycznie, np. liczby wspartych MŚP lub stworzonych miejsc pracy, jak również porównanie realizacji różnych programów. Dlatego też, niniejszy dokument roboczy zaleca szersze stosowanie

wskaźników kluczowych, które dostarczają bardziej porównywalnych informacji na temat programów.

2 RAMY KONCEPCYJNE, WSKAŹNIKI PROGRAMOWE I KONTEKSTOWE

2.1 POTRZEBY A INTERWENCJA

Punktem wyjścia każdej interwencji publicznej jest analiza aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej w celu zidentyfikowania problemów lub **potrzeb**. Potrzeby takie można mierzyć w sposób finansowy lub rzeczowy.

Kolejnym krokiem jest rozważenie, czy program rozwoju społeczno-gospodarczego finansowany ze środków publicznych (wkład finansowy) jest odpowiednim instrumentem odpowiadającym na te potrzeby. Leżący u podstaw model objaśniający, zazwyczaj ekonomiczny, definiuje, który konkretny **instrument** należy zastosować, by osiągnąć zamierzony **cel**.

Jeżeli podjęta zostanie decyzja o zasadności interwencji, pojawia się pytanie, do jakiego stopnia dany cel zostanie zrealizowany przy dostępności określonego budżetu (lub jaki budżet należy przeznaczyć, by osiągnąć wyznaczony cel).

Należy także uwzględnić dwie ważne dodatkowe kwestie. Po pierwsze - w większości przypadków - na zdarzenia społeczno-gospodarcze wpływają różnorodne czynniki oraz wieloaspektowy kontekst, a interwencja jest tylko jednym z tych czynników. Po drugie, interwencje publiczne oprócz efektów zamierzonych, mogą również przynieść efekty niezamierzone, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Poniższa tabela przedstawia tę kwestię w uproszczony sposób. Pokazuje, że zdolności objaśniające analizy dotyczącej jedynie interwencji funduszy strukturalnych mogą być ograniczone.

Tabela 2.1

| Interwencja | Inne polityki i czynniki |
|----------------------|---------------------------------|
| Zamierzone efekty | Zamierzone efekty |
| Niezamierzone efekty | Niezamierzone efekty |

2.2 WSKAŹNIKI PROGRAMOWE I KONTEKSTOWE

Podczas gdy **wskaźniki kontekstowe** dostarczają ilościowej informacji na temat sytuacji społeczno-gospodarczej i mogą wyrażać zidentyfikowane potrzeby w ujęciu ilościowym, **wskaźniki programowe** dotyczą efektu interwencji. Mierzą, do jakiego stopnia oczekuje się, że zamierzone efekty programu zmieniają środowisko społeczno-gospodarcze lub zachowanie podmiotów w tym środowisku działających. Wyrażają tym samym skwantyfikowane cele interwencji.

Definicja: Co to jest wskaźnik?

Wskaźnik może być zdefiniowany jako miernik wyznaczonego celu, zmobilizowanych zasobów, osiągniętego efektu, miernik jakości lub zmienna kontekstowa.

Wskaźnik powinien składać się z definicji, wartości oraz jednostki miary.

Interwencja finansowana ze środków publicznych – **wkład** (*input*) – rozważana z perspektywy oddolnej, w pierwszej kolejności wywołuje rzeczowe **produkty** (*outputs*), które są bezpośrednim wynikiem pewnego **przedsięwzięcia** (*operation*), np. wybudowane kilometry linii kolejowych lub usługi doradcze świadczone przedsiębiorstwom. Dzięki tym produktom poszczególni beneficjenci odniosą pewne korzyści, jak np. zmniejszenie czasu podróży lub zdobycie nowej wiedzy. Efekty te nazywa się **rezultatami** (*results*). Interwencja wpływa przeważnie nie tylko na beneficjentów końcowych, lecz poprzez nich wywołuje zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Efekty te, jak np. wzrost PKB, nazywa się **oddziaływaniem** (*impact*). Jak pokazuje tabela 2.1, występują oddziaływania zamierzone i niezamierzone.

Definicja: wskaźniki wkładu, produktu, rezultatu i oddziaływania

Wskaźniki zasobu lub wkładu (*resource or input indicators*) odnoszą się do budżetu alokowanego na każdym poziomie wsparcia.

Wskaźniki finansowe (*financial indicators*) są stosowane w celu monitorowania postępu w zakresie (rocznych) zobowiązań i płatności w odniesieniu do kosztów kwalifikowanych danego projektu, działania lub programu.

Wskaźniki produktu (*output indicators*) odnoszą się do przedsięwzięć. Mierzone są w jednostkach rzeczowych lub monetarnych (np. długość zbudowanych linii kolejowych, liczba przedsiębiorstw, którym udzielono finansowego wsparcia, itd.).

Wskaźniki rezultatu (*result indicators*) odnoszą się do bezpośrednich i natychmiastowych efektów programu dla bezpośrednich beneficjentów. Dostarczają informacji na temat zmian m.in. w zachowaniu, potencjale lub działalności beneficjentów. Mogą być to wskaźniki rzeczowe (skrócenie czasu podróży, liczba osób przeszkolonych, liczba wypadków samochodowych, itd.) lub finansowe (mobilizacja zasobów sektora prywatnego, spadek kosztów transportu, itd.).

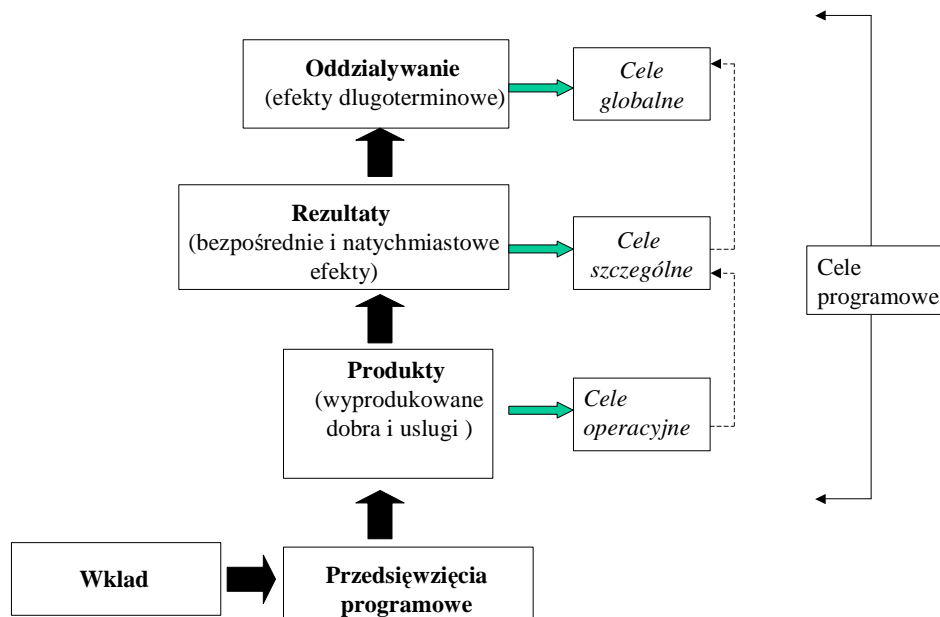
Wskaźniki oddziaływania (*impact indicators*) odnoszą się do skutków programu wykraczających poza efekty natychmiastowe. Można zdefiniować dwie koncepcje oddziaływania:

Oddziaływania **bezpośrednie**, są to efekty pojawiające się po pewnym upływie czasu, niemniej jednak są bezpośrednio związane z podjętym działaniem i beneficjentami bezpośrednimi.

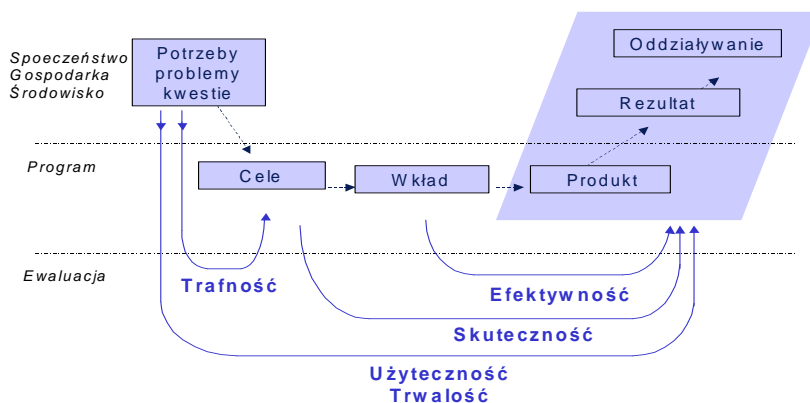
Oddziaływania **globalne** to długoterminowe efekty mające wpływ na większą populację.

Poniższy wykres przedstawia logikę interwencji oraz stosowaną terminologię.

Wykres 2.2a: Ramy logiczne interwencji



Wykres 2.2b: Program i jego otoczenie



Projektowanie i wdrażanie programów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wymaga zaangażowania i pracy wielu partnerów. Proces ten nie tylko dostarcza (zamierzonych i niezamierzonych) produktów, rezultatów oraz oddziaływań programu – jak zostało to zilustrowane powyżej – lecz wpływa również na i zmienia metody pracy, wiedzę, kompetencje społeczne, itd., samych osób zaangażowanych w jego realizację. W pewnych przypadkach, zwłaszcza związanych z tworzeniem wskaźników dla działań dotyczących

innowacyjności, współpracy, B+R, itd., pomocne może być zwrócenie szczególnej uwagi na zachodzące procesy i zastosowanie tych informacji w monitoringu i ewaluacji (patrz rozdział 4.6).

2.3 INTERWENCJE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH JAKO ZŁOŻONE PROGRAMY ROZWOJU, ANGAŻUJĄCE RÓŻNE PODMIOTY: RÓZNORODNOŚĆ EFEKTÓW I DANYCH

Programy finansowane z funduszy strukturalnych wyznaczają złożone cele, które dotyczą wielu czynników przyczyniających się do wzrostu oraz do spójności społeczno-gospodarczej. W konsekwencji, z perspektywy odgórnej programy zawierają stosunkowo szeroką gamę instrumentów - wyrażonych w postaci priorytetów. Państwa członkowskie przekształcają konkretne priorytety w działania. Wdrażanie programu odbywa się na różnych poziomach administracyjnych i angażuje wiele podmiotów, takich jak partnerzy społeczno-gospodarczy, instytucje wdrażające, instytucje zarządzające, państwa członkowskie i Komisję Europejską. Aktorzy ci odgrywają różne role i mają różne potrzeby informacyjne. Projektując system monitorowania i wskaźników należy dobrze rozpoznać komu, jakie informacje i kiedy są potrzebne. Ilustruje to poniższy przykład.

Instytucja wdrażająca jest przede wszystkim zainteresowana szerokim wachlarzem informacji dotyczących działania, za które odpowiada. Instytucja ta musi kontrolować rzeczową realizację poszczególnych projektów oraz działania jako całości i może uznać za pomocne zastosowanie do tych celów wskaźników produktu rzeczowego oraz wskaźników finansowych. Ponadto, instytucja wdrażająca może być zainteresowana uzupełnieniem obrazu o inne efekty projektów odzwierciedlane przez wskaźniki rezultatu i oddziaływania.

Instytucja zarządzająca programem może potrzebować mniej szczegółowych informacji na temat konkretnego działania i jeszcze mniej informacji na temat poszczególnych projektów. Potrzeby informacyjne instytucji zarządzającej należy zidentyfikować z perspektywy odgórnej i zdefiniować w kontekście celów konkretnego priorytetu programu. Odpowiednimi do tego rodzajami wskaźników będą wskaźniki rezultatu i oddziaływania. Instytucja zarządzająca może być zainteresowana - z innych przyczyn - wskaźnikami produktu, np. w celu zbadania efektywności (kosztu jednostkowego) poszczególnych instytucji wdrażających.

Komisja Europejska interesuje się poziomem programu i priorytetu, tj. odpowiednimi wskaźnikami rezultatu i oddziaływania. Niektóre wskaźniki produktu (które można stosunkowo łatwo zebrać dla różnych programów) mogą uzupełnić te informacje.

Tworząc system wskaźników dla programu, należy pamiętać, że każda interwencja dostarcza różnych danych i efektów. Wybór i gromadzenie tylko tych danych, które są istotne dla użytkowników na różnych poziomach, jest wyzwaniem. Mówiąc inaczej, nie wszystkie dostępne informacje powinny być gromadzone i przekazywane na każdy poziom.

Po rozważeniu wskaźników programowych i kontekstowych, zwrócimy uwagę na wpływ zastosowań wskaźników w monitorowaniu i ewaluacji na zaprojektowanie systemu wskaźników.

3 ZASTOSOWANIE WSKAŹNIKÓW W MONITORINGU I EWALUACJI

Monitorowanie i ewaluacja są dwoma ściśle połączonymi koncepcjami, jednakże w celu zaprojektowania właściwego systemu wskaźników należy wyraźnie zaznaczyć różnice między nimi.

Monitoring jest zasadniczo badaniem osiągniętych wyników w porównaniu do oczekiwań. Generalnie, stosunkowo łatwo jest monitorować wartości dla wskaźników produktu i – przy pewnym nakładzie wysiłków - rezultatu.

Ewaluacja wiąże się z analizą informacji pochodzących z monitoringu i innych źródeł, mając na celu określenie i wytłumaczenie efektów interwencji. Ewaluatorzy wykorzystują dane pochodzące z systemu monitorowania, uwzględniając wskaźniki produktu i rezultatu, jednak ich najważniejszymi narzędziami są wskaźniki oddziaływania. Wskaźniki oddziaływania oddalają się w czasie od przedsięwzięć (wskaźniki oddziaływania bezpośredniego) oraz od bezpośredniego beneficjenta (wskaźniki oddziaływania globalnego). Zwiększony odstęp czasu oraz słabsze powiązania z bezpośrednim beneficjentem często uniemożliwiają zebranie informacji o oddziaływaniach w równie łatwy i wiarygodny sposób, jak wartości wskaźników produktu i rezultatu. W tej sytuacji, na etapie programowania, zachodzi konieczność podjęcia decyzji o tym, które wskaźniki mogą zostać zebrane w oparciu o monitoring, a które wymagają posłużenia się ewaluacją.

3.1 WSKAŹNIKI ODDZIAŁYWANIA¹: INSTRUMENT SŁUŻĄCY PODEJMOWANIU STRATEGICZNYCH DECYZJI

Wskaźniki oddziaływania powinny odgrywać decydującą rolę na określonych etapach cyklu programowania: kwantyfikacja ex-ante oddziaływania ułatwia strategiczną orientację programu w trakcie fazy planowania, a ostateczną ocenę tego, czy program osiągnął sukces czy poniósł porażkę, umożliwiają jedynie informacje nt. oddziaływań programu, znane dopiero w fazie ex post. Należy jednak pamiętać, że niektóre oddziaływania będzie można zmierzyć dopiero po pewnym czasie od wdrożenia programu, np. po 3 lub 4 latach.

3.2 WSKAŹNIKI ODDZIAŁYWANIA: OKREŚLENIE ICH WARTOŚCI

Jak zostało wyjaśnione powyżej, wskaźniki oddziaływania - z uwagi na swe właściwości – wymagają bardziej zaawansowanych, niż w przypadku danych pozyskiwanych z monitoringu, rozwiązań umożliwiających określenie ich właściwych wartości. Przykładowo, poprawa sytuacji ekonomicznej może być wywołana czynnikami nie związanymi z programem. W wielu przypadkach jedynie ewaluacja będzie w stanie dostarczyć wiarygodnych informacji. Ponieważ może to wymagać znacznego wysiłku, rozsądnie będzie zdefiniować wskaźniki oddziaływania jedynie dla najważniejszych (np. pod względem finansowym) priorytetów danego programu.

Z tego samego powodu, Komisja zaleca stosowanie podejścia „krok po kroku”. W wielu przypadkach, koncentracja ograniczonych zasobów na opracowaniu wysokiej jakości rzetelnych i mierzalnych wskaźników rezultatu, zamiast na tworzeniu wskaźników oddziaływania o wątpliwej wartości, może podnieść skuteczność systemu wskaźników.

¹ Wykorzystania wskaźników oddziaływania nie jest wymogiem formalnym rozporządzenia ogólnego.

Wskaźniki rezultatu, spełniające powyższe kryteria, stanowią podstawę dla opracowania wskaźników oddziaływania. Oba rodzaje wskaźników wymagają jako podstawy solidnego modelu objaśniającego. Zbiór danych bez modelu objaśniającego logikę oddziaływania jest nieprzydatny, jako że ustalenie i wyjaśnienie wartości nie będzie możliwe.

Takie badania wymagają dokładnego planowania, dokonywanego ze znacznym wyprzedzeniem oraz zapewnienia na ten cel niezbędnych środków finansowych. Odpowiednimi metodami opracowywania wskaźników oddziaływania mogą być: studia przypadków, badania ankietowe czy zastosowanie grup kontrolnych. Inne instrumenty to sektorowe modele ekonometryczne i makroekonomiczne. Komisja podkreśla rolę gromadzenia danych pierwotnych (poprzez badania beneficjentów) w rzetelnej ocenie oddziaływania.

Jak już wyjaśniono w punkcie 2.1, pewne niedoskonałości wiążące się z występowaniem niezamierzonych efektów oraz wpływu innych polityk i czynników, są nieodłącznym elementem podejścia odzwierciedlającego strukturę logiczną programu (logicznej matrycy potrzeb i celów). System wskaźników odwzorowujący to podejście także wykazuje te ograniczenia, o czym należy pamiętać przeprowadzając ewaluację w oparciu o wskaźniki oddziaływania.

3.3 WSKAŹNIKI REZULTATU: PODSTAWOWY INSTRUMENT ZARZĄDZANIA PROGRAMEM

Głównym celem pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest właściwe oddziaływanie mierzone przy pomocy wskaźników oddziaływania. W świecie idealnym, strategiczne decyzje osób zarządzających programami, takie jak rewizje programu, powinny być podejmowane na podstawie wskaźników oddziaływania. Trudność polega na tym, że wskaźniki te, zgodnie ze swą naturą, dostępne są często dopiero po długim czasie, a zapewnienie ich wiarygodności wymaga znaczącego wkładu metodologicznego. Z drugiej strony, wskaźniki produktu dostarczają jedynie informacji dotyczących rzeczowych, a nie społeczno-gospodarczych, efektów realizacji przedsięwzięcia. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której wskaźniki rezultatu mają szczególną wagę w zarządzaniu programem podczas jego wdrażania.

| |
|---|
| Komisja pragnie zachęcić państwa członkowskie, aby skoncentrowały swoje wysiłki na poprawie jakości wskaźników rezultatu, zwłaszcza tych, które zostaną wykorzystane do zdefiniowania celów poszczególnych priorytetów. |
|---|

Wysiłki te powinny obejmować wszystkie elementy przyczyniające się do podniesienia jakości wskaźników, tj.: pogłębioną analizę kontekstową, zrozumienie logiki oddziaływania, zrozumiałe definicje, wartości bazowe, opis metody pomiaru oraz skwantyfikowane cele. Niektóre wskaźniki rezultatu mogą wymagać dodatkowych prac przygotowawczych, tak by zapewnić dostępność potrzebnych informacji – jak zostało to opisane w rozdziale 3.2 dotyczącym wskaźników oddziaływania.

4 ZAPROJEKTOWANIE WYSOKIEJ JAKOŚCI SYSTEMU WSKAŹNIKÓW

Po zdefiniowaniu najważniejszych rodzajów wskaźników i przedyskutowaniu ich zastosowania w procesie monitoringu i ewaluacji, przechodzimy do wybranych kwestii istotnych z punktu widzenia funkcjonowania systemu wskaźników i jakości poszczególnych wskaźników.

4.1 JASNA I SKONCENTROWANA STRATEGIA OPARTA NA PODSTAWACH TEORETYCZNYCH

Pierwszą kwestią, jaką instytucje odpowiedzialne za przygotowanie programu powinny wziąć pod uwagę, jest fakt, że program, który jest skoncentrowany na ograniczonej liczbie priorytetów, ma szansę generować większe oddziaływanie w określonych obszarach i może zostać scharakteryzowany mniejszą liczbą wskaźników.

Po drugie, jakość systemu wskaźników zależy bezpośrednio od jasnego zrozumienia logiki interwencji w ramach programu, tj. powiązań między poziomem działań², priorytetów oraz poziomem programu. Każdy priorytet powinien mieć jasne ekonomiczne i społeczne uzasadnienie, tj. wykazywać, w jaki sposób konkretna interwencja wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy.

Na przykład, jaki jest mechanizm, dzięki któremu dotacje kapitałowe mają wzmocnić konkurencyjność przedsiębiorstw? Odpowiedź na to pytanie powinna prowadzić do wyboru odpowiednich wskaźników. W tym kontekście, wskaźniki powinny być postrzegane jako instrument, który służy wyjaśnieniu zakresu działań i priorytetów. Trudności w określeniu właściwego wskaźnika często wiążą się z niedostatecznym zrozumieniem logiki podejmowanych działań. Dlatego wskaźniki należy opracowywać w trakcie ogólnej dyskusji na temat podejmowanych działań, a nie „dodawać” w momencie, gdy ta dyskusja jest już zakończona.

4.2 WSKAŹNIKI KONTEKSTOWE

Artykuł 37 rozporządzenia ogólnego wymaga, by programy zawierały analizę sytuacji w postaci przedstawienia silnych i słabych stron regionów lub obszarów polityk, których program dotyczy. Wskaźniki kontekstowe wychodzą naprzeciw tym wymogom, dlatego ich opracowanie powinno stanowić część procesu programowania.

Każdy dokument programowy zawiera cel główny, do którego dostosowywana jest analiza społeczno-gospodarcza. Jej przygotowanie nie oznacza zwyczajnego opisanie - na podstawie maksymalnej liczby danych - sytuacji w pewnym obszarze, lecz przedstawienie głównych czynników na nią wpływających oraz zmiennych objaśniających, opartych na teorii ekonomii. Wysiłek ten jest niezbędny dla zogniskowania analizy oraz wyznaczenia dostępnych kryteriów w celu dokonania rozróżnienia między zdarzeniami ważnymi i drugorzędnymi. Wybierając wskaźniki kontekstowe, państwa członkowskie powinny uwzględnić wskaźniki już będące w użyciu w ramach takich polityk, jak Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, czy też Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej. Tam, gdzie jest to uzasadnione, powinna zostać zapewniona spójność

² W okresie programowania 2007-2013 działania nie są już częścią programów operacyjnych.

wskaźników dla programu wspieranego z funduszy strukturalnych z istniejącymi wskaźnikami kontekstowymi.

Wskaźniki kontekstowe powinny odzwierciedlać strukturę analizy społeczno-gospodarczej programu, w szczególności analizy SWOT. Są istotne przy ocenie potrzeb regionalnych w ramach analizy społeczno-gospodarczej państwa lub właściwego regionu, a także w kontekście monitorowania rozwoju ogólnego kontekstu programu.

Wskaźniki kontekstowe powinny być uaktualniane w raportach rocznych i stosowane przy ewaluacji strategii programu. Są one środkiem dla prowadzenia systematycznej sprawozdawczości i analizy w całym okresie realizacji programu.

Źródłem danych dla wskaźników kontekstowych często mogą być oficjalne statystyki. Jeżeli brakuje danych dla ważnych wskaźników kontekstowych, należy podjąć wysiłek w celu zdobycia niezbędnych informacji (np. studia, badania).

Ponieważ ten typ wskaźników pokazuje tło programu, na które program finansowany z funduszy strukturalnych nie oddziałuje (lub oddziałuje, ale w sposób pośredni), oczywiste jest, że dokumenty programowe nie mogą zawierać celów ilościowych dla tego typu wskaźników.

4.3 WARTOŚCI BAZOWE

Wartość bazowa odnosi się do początkowej wielkości, w stosunku do której dokonuje się następnie pomiaru wskaźnika. Wartości bazowe są niezbędne dla nadania znaczenia wskaźnikom programowym, bowiem nadają działaniom programu odpowiedni kontekst. Są to instrumenty służące zrozumieniu znaczenia interwencji funduszy strukturalnych w odniesieniu do istniejącej sytuacji, potrzeb i instrumentów polityki krajowej. Jeżeli celem działania jest np. zwiększenie liczby MŚP w regionie, najbardziej odpowiednie wartości bazowe to liczba MŚP istniejących na początku realizacji programu. Gdy takie informacje są zebrane, możliwe będzie wówczas wyciągnięcie dość szczegółowego wniosku, mówiącego np., że 20% istniejących przedsiębiorstw - w regionie objętym interwencją - skorzystało z pomocy funduszy strukturalnych.

Definiując wartości bazowe można wyróżnić dwa podejścia charakteryzujące się różną wartością informacyjną:

- a) *Koncepcja statyczna*: Koncepcja ta - stosowana w odniesieniu do większości wskaźników w programach finansowanych z funduszy strukturalnych - ogranicza się do prostego określenia wartości wskaźnika w pewnym punkcie odniesienia w przeszłości (wykres 4.4a), np. liczba MŚP aktywna w dziedzinie badań w określonym roku. W niektórych programach stosuje się nawet prostsze rozwiązanie polegające na ustaleniu wartości odniesienia w przeszłości dla działań tego samego lub podobnego instrumentu, np. liczba MŚP aktywnych w dziedzinie badań, którym udzielono wsparcia w ramach programu w określonym roku w przeszłości. Nawet jeśli odniesienie takie nie jest właściwą wartością wyjściową, instrument ten może służyć lepszemu zrozumieniu planowanego instrumentu poprzez powiązanie go z działaniami w przeszłości.
- b) *Koncepcja dynamiczna*: Bardziej wymagającą definicją jest koncepcja dynamiczna dotycząca wartości bazowej (scenariusz bazowy lub sytuacja kontrfaktyczna). W tym

przypadku wartość wskaźnika określana jest dla całego okresu programowania (wykres 4.4b).

4.3.1 Źródła informacji

Wartości bazowe w ramach koncepcji statycznej pochodzą głównie z oficjalnych statystyk. Czasami jednak źródła te mogą stwarzać problemy. Typowe problemy obejmują:

- niedostępność danych na odpowiednim poziomie geograficznym;
- niedostępność danych, które są dostatecznie zdezagregowane na sektory,
- opóźnienia w publikacji danych,
- braki w oficjalnych statystykach w kontekście wymagań programu (na przykład różnica pomiędzy pełnoetatowymi pracownikami a pracownikami zatrudnionymi na część etatu może nie być odzwierciedlona w oficjalnych statystykach).

W niektórych przypadkach oficjalne statystyki będą musiały być uzupełnione badaniami lub, być może, wskaźnikami pośrednimi (na przykład dane dotyczące obrotów MŚP mogą dostarczyć pewnych przybliżonych informacji nt. konkurencyjności).

Dynamiczna koncepcja wymaga stosowania zróżnicowanych technik. Stosunkowo łatwe w zastosowaniu jest wzięcie pod uwagę planowanej interwencji krajowych funduszy publicznych. Na przykład, dla wielu priorytetów infrastrukturalnych informacja ta będzie najważniejszym czynnikiem determinującym sytuację kontrfaktyczną - bez udziału funduszy strukturalnych.

4.3.2 Które podejście stosować?

Wybór koncepcji dotyczącej wartości bazowych (koncepcja statyczna lub dynamiczna, zastosowanie wartości odniesienia) powinien być dokonany tak, by:

- do najważniejszych części programu (w ujęciu finansowym i/lub strategicznym) stosowane było bardziej rozwinięte podejście,
- należycie odzwierciedlone zostały specyficzne dynamiczne cechy obszaru interwencji. Oznacza to, że np. dla regionu z rozwiniętą siecią dróg, dla którego nie przewiduje się większych zmian w przyszłości, można stosować koncepcję statyczną, podczas gdy w odniesieniu do regionu z niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą, podejmującego znaczne wysiłki w zakresie budowy dróg z udziałem środków własnych i krajowych, powinno stosować się dynamiczną koncepcję dotyczącą wartości bazowych dla wskaźników.

W większości przypadków podejście statyczne będzie wystarczające z punktu widzenia celów programu.

4.4 KWANTYFIKACJA EX-ANTE

Jednym z ważniejszych ogólnych celów systemu programowania funduszy strukturalnych jest ułatwienie przejścia od systemu wdrażania programów rozwoju społeczno-gospodarczego zależnego od wkładu do systemu ukierunkowanego na rezultaty. Wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania powinny być instrumentem służącym temu celowi. Ta okoliczność wyjaśnia istotną rolę kwantyfikacji ex-ante celów programu. Kwantyfikacja ex-ante jest jednym z najbardziej wymagających zadań przy tworzeniu systemu wskaźników.

Uwidaczniają się wówczas wszystkie słabości systemu, dotyczące definicji, dostępności danych oraz działania modeli objaśniających. W tym sensie, kwantyfikacja celów jest dla wskaźnika kontrolą jakości.

Wskaźniki potrzebują skwantyfikowanych wartości docelowych, ponieważ w przeciwnym wypadku stopień, w którym osiągnięto założone cele, nie mógłby zostać zmierzony. W przypadku każdej prognozy, oprócz przetwarzania danych, wymagana jest również ich ocena.

Dwa pierwsze instrumenty, które mogą zostać wykorzystane w kwantyfikacji wartości docelowych, to: wykorzystanie historycznych szeregów czasowych oraz wykorzystanie wartości odniesienia lub wartości uzyskanych w poprzednich procesach monitorowania lub oceny.

- W idealnym przypadku, szeregi czasowe wraz ze zrozumieniem czynników objaśniających, będą wynikały z analitycznej części programu oraz wyżej opisanego podejścia opracowywania wartości bazowych. Tak zebrane spostrzeżenia mogą służyć jako podstawa dla ekstrapolacji odzwierciedlającej interwencję programu.
- Wartości odniesienia (*benchmarks*) oferują kolejne źródło informacji dla kwantyfikacji celów związanych z działaniami i umożliwiają porównanie skuteczności i efektywności interesujących nas przedsięwzięć. Dane te powinny być wykorzystywane ostrożnie, ponieważ warunki dla różnych programów nie są identyczne.

Doświadczenie pokazuje, że produkty i rezultaty są relatywnie proste do kwantyfikowania, ponieważ są bardzo bliskie poziomowi działania. Dla odmiany, oddziaływanie musi być mierzone poza kontekstem operacyjnym. Stąd nie musi być ono szczególnie widoczne czy oczywiste, a to niekorzystnie wpływa na możliwość jego zmierzenia. Dodatkowo, oddziaływanie jest często kumulowanym efektem licznych działań, co tym bardziej komplikuje analizę. Wnioski z ewaluacji mogą być skuteczne przy pokonywaniu takich trudności.

Jakość kwantyfikacji wskaźników, jaką uda się osiągnąć na poziomie priorytetów i programu, będzie zależna od jakości kwantyfikacji na poziomie działań (który nie zostanie zawarty w dokumencie programowym). W tym kontekście, Komisja rekomenduje, by **wszystkie produkty zostały skwantyfikowane na poziomie działań**. Następnie uwaga powinna zostać skoncentrowana na kwantyfikacji **wskaźników rezultatu** dla najważniejszych – pod względem strategicznym bądź finansowym – części programu. Dopiero potem powinno się przejść do kwantyfikacji wybranych oddziaływań.

Jak wspomniano powyżej, wykorzystanie technik prognostycznych lub małych modeli sektorowych może być konieczne w przypadku wskaźników rezultatu i oddziaływania. W szczególności dla wskaźników oddziaływania, użyteczność kwantyfikacji zależna jest wprost od jakości metod pomiaru i estymacji.

Jeśli dany program wykorzystuje techniki modelowania makroekonomicznego, należy je zastosować w systemie wskaźników. Po pierwsze, model może się przyczynić do ustalenia celów na poziomie programu. O ile to tylko możliwe, powinna mieć miejsce kontrola spójności między danymi uzyskanymi w oparciu o tę technikę (modelowania makroekonomicznego) - podejściem ogólnym - a danymi uzyskanymi z oddolnego systemu wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania.

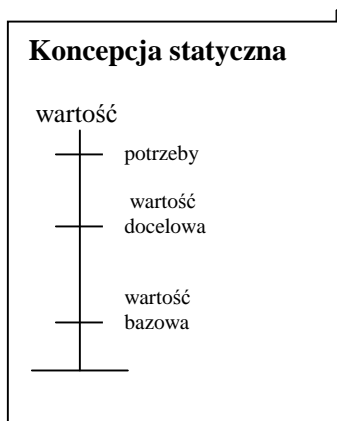
Jeśli instytucji zarządzającej udało się przygotować rzetelne wskaźniki rezultatu i oddziaływania, cele skwantyfikowane na niższym poziomie (szczególnie cele produktu) nabierają bardziej instrumentalnego charakteru. Postęp w osiąganiu wartości docelowych wskaźników rezultatu lub oddziaływania determinuje możliwe zmiany wskaźników bardziej zorientowanych na działania na odpowiednim, niższym poziomie (przede wszystkim zmiany oczekiwanych wartości wskaźników produktu).

Trudności w agregowaniu wskaźników są typowym zjawiskiem na poziomie priorytetu i programu. W przypadku, gdy wskaźniki finansowe mogą być agregowane na wszystkich poziomach (działania, priorytetu, programu i na poziomie krajowym), wskaźniki rzeczowe są trudniejsze do zagregowania, a próba ich agregacji może być często metodologicznie niewłaściwa. Wskaźniki na dwóch korespondujących poziomach programu nie muszą być tożsame. Różne działania mogą przyczynić się do osiągnięcia ogólnego celu na poziomie priorytetu, a ten ogólny cel będzie odzwierciedlony przez wskaźniki o bardziej ogólnym charakterze. Na przykład, działanie dotyczące budowy drogi i linii kolejowej może przyczynić się do poprawy dostępności regionu, wyrażonej przez właściwy wskaźnik oddziaływania, który nie uwzględnia rodzaju transportu. Inny przykład, kilka działań (np. szkolenia, pomoc inwestycyjna) mogą przyczynić się do zwiększania potencjału innowacyjnego w danym regionie, co będzie wyrażone na poziomie priorytetu przez liczbę wprowadzonych innowacji we wspieranych przedsiębiorstwach.

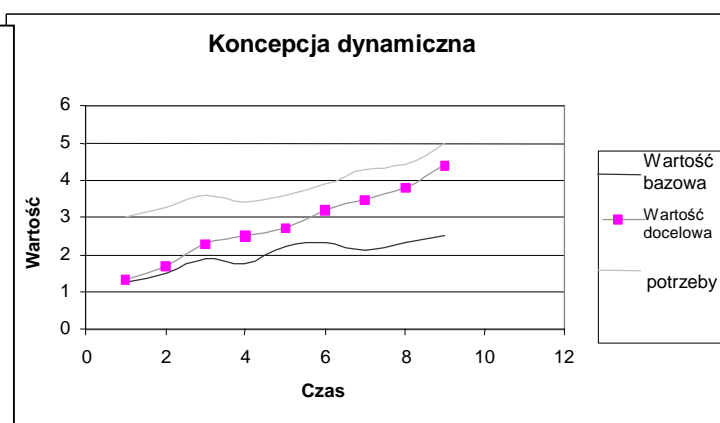
4.4.1 Koncepcja statyczna i dynamiczna

Dla ustalania skwantyfikowanych celów, tak jak w odniesieniu do szacowania wartości bazowych, można rozróżnić koncepcję statyczną i dynamiczną (wykresy 4.4a i 4.4b).

Wykres 4.4a
Koncepcja statyczna



Wykres 4.4b
Koncepcja dynamiczna



4.5 WSKAŹNIKI KLUCZOWE

Programy mogą zawierać dużą liczbę wskaźników, co odzwierciedla szeroką różnorodność interwencji i potrzeb użytkowników. Komisja także zgłasza zapotrzebowanie na informacje, które jednak dotyczą bardziej ograniczonego zbioru wskaźników kluczowych. Możemy wyróżnić dwa typy wskaźników kluczowych:

- a. Wskaźniki kluczowe właściwe dla danego programu

Jak już wyjaśniono w rozdziale 3, rozporządzenie ogólne podkreśla potrzebę opisu celów dla każdego priorytetu w kategoriach oczekiwanych rezultatów. Powinny one być wyjaśnione, z zastosowaniem podejścia jakościowego, w dokumencie programowym. W trakcie monitoringu programu będzie się zwracać szczególną uwagę na osiągnięcie tych celów i rezultatów. Te wskaźniki mogą uchwycić kluczowe elementy oczekiwanych zmian, co czyni je szczególnie istotnymi. W niektórych przypadkach wskaźniki te będą pełnić inną ważną funkcję: jeśli można je wyprowadzić z bardziej ogólnej koncepcji politycznej, takiej jak np. Strategia Lizbońska, pokażą wpływ funduszy strukturalnych na realizację takiej koncepcji.

b. Wspólne minimum wskaźników kluczowych

Zazwyczaj, różnorodne wskaźniki stosowane w poszczególnych programach nie są porównywalne. W związku z tym, Komisja pragnie zachęcić do umieszczania wspólnego minimum wskaźników kluczowych, o ile jest to właściwe, w treści programów.

Wspólne minimum wskaźników kluczowych to wskaźniki rzeczowe i finansowe, które mogą zostać wykorzystane do porównywania lub agregacji danych w ramach podobnych programów, priorytetów czy działań. Mogą być one użyteczne w różnych sytuacjach, gdy np. władze krajowe odpowiedzialne za Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia są zainteresowane zebraniem konkretnych informacji w ramach różnych programów.

Ogólnie mówiąc, liczba wskaźników kluczowych musi być ograniczona, tak aby zapewnić ich odpowiedniość oraz możliwość zarządzania w trakcie monitorowania programu i analiz porównawczych lub tematycznych. Wspólne wskaźniki kluczowe są zazwyczaj wybierane z większej liczby wskaźników programu (produktu, rezultatu, oddziaływania). Inaczej mówiąc, wspólne wskaźniki kluczowe nie są oddzielnym systemem monitorowania, są one podzbiorem wszystkich wskaźników, który ma specjalne zastosowanie.

Wspólne minimum wskaźników kluczowych jest niezwykle istotne dla Komisji ze względu na jej potrzeby informacyjne, jak też ze względu na odpowiedzialność, jaka na niej ciąży. Niektóre, dotyczące kategoryzacji wydatków, są zdefiniowane w rozporządzeniu implementacyjnym i mogą być wykorzystywane oraz przekazywane w formie elektronicznej. Inne stanowią część systemu monitoringu, a postępy w ich osiąganiu powinny być prezentowane w osobnej tabeli w rocznych raportach. Dla przykładu, zatrudnienie jest celem polityki UE i jednocześnie priorytetem większości form pomocy. Z tego powodu, liczba miejsc pracy (brutto) stworzonych bezpośrednio dzięki pomocy strukturalnej jest ważnym kluczowym wskaźnikiem oddziaływania.

Załącznik 1 niniejszego dokumentu roboczego wyszczególnia wskaźniki kluczowe, które, zgodnie z sugestią Komisji Europejskiej państwa członkowskie powinny zastosować w programach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, tam gdzie będzie to uzasadnione. Załącznik 2 przedstawia podejście rekomendowane dla programów EFS.

Ww. listy wskaźników kluczowych nie umniejszają wagi ustanowionych przez państwa członkowskie wskaźników dla każdego z programów/priorytetów, ze szczególnym uwzględnieniem wskaźników rezultatu (zobacz rozdział 3.3).

4.6 INNOWACYJNOŚĆ, WSPÓLPRACA: ZNACZENIE OBSERWACJI ZACHODZĄCYCH PROCESÓW

W trakcie procesu tworzenia systemu wskaźników, należy pamiętać, że wskaźniki (z ich całym potencjałem, jak i ograniczeniami) są jednym z instrumentów skutecznego zarządzania. Dla przykładu, wskaźniki mogą odwrócić uwagę zarządzających programem od ważnych, lecz niezamierzonych oddziaływań, bądź od istotnych informacji o procesach. Co więcej, w przypadku pewnych przedsięwzięć (np. wsparcie B+R, innowacyjności, współpracy terytorialnej) może być szczególnie trudno zebrać wiarygodne informacje na temat rezultatów i oddziaływania. W takich przypadkach, zbieranie informacji związanych z zachodzącymi procesami, zwłaszcza dotyczących rozwoju potencjału i kompetencji osób zaangażowanych w realizację programu, może być instrumentem wspierającym w procesie zarządzania i raportowania.

4.7 LISTA SPRAWDZAJĄCA DOTYCZĄCA ZAWARTOŚCI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH I NARODOWYCH STRATEGICZNYCH RAM ODNIESIENIA

Podsumowanie rozdziału 4 stanowią dwie listy sprawdzające, zawierające wskaźniki i elementy, które powinny zostać uwzględnione w programach operacyjnych i Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia. Poniższe listy syntetyzują poprzednie rozdziały i powinny być stosowane elastycznie, w zależności od specyfiki programu.

Wskaźniki – co powinno zostać uwzględnione w programie operacyjnym? – Lista sprawdzająca

Analiza społeczno – gospodarcza

Wskaźniki kontekstowe

- nazwa/definicja
- wartość bazowa
- źródło danych, częstotliwość pomiaru

Opis strategii

Wskaźniki na poziomie programu: wskaźniki oddziaływania lub rezultatu oraz wskaźniki kluczowe

- nazwa/definicja
- wartość bazowa
- skwantyfikowany cel
- źródło danych bądź opis metody pomiaru
- podział ze względu na płeć i na wielkość przedsiębiorstwa, któremu udzielone jest wsparcie

Wskaźniki na poziomie priorytetu: wskaźniki rezultatu (oddziaływania); produktu, jeżeli są konieczne:

- nazwa/definicja
- wartość bazowa
- skwantyfikowany cel
- opis metody pomiaru bądź źródło danych
- podział ze względu na płeć i na wielkość przedsiębiorstwa, któremu udzielone jest wsparcie

tam, gdzie jest to wskazane:

- źródło informacji
- częstotliwość pomiaru
- opis metody pomiaru

Opis systemu wdrażania:

- opis podziału odpowiedzialności za zbieranie i analizę danych
- rozwiązania przewidziane dla raportu rocznego: aktualizacje wskaźników kontekstowych i programowych
- rozwiązania przewidziane dla informacji dotyczących wartości wskaźników na potrzeby Komitetu Monitorującego

Wskaźniki – co powinno zostać uwzględnione w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia? – Lista sprawdzająca

Analiza społeczno – gospodarcza

Wskaźniki kontekstowe

- nazwa/definicja
- wartość bazowa

Opis strategii

Wskaźniki na poziomie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

Cel Konwergencja: najlepiej wykorzystać dane otrzymane za pomocą modeli makroekonomicznych (wpływ na PKB, zatrudnienie, inwestycje)

Cel Konkurencyjność: utworzone miejsca pracy brutto,

Inne wskaźniki, jeżeli jest to wskazane

- nazwa/definicja
- wartość bazowa
- skwantyfikowany cel
- źródło danych bądź opis metody pomiaru

Wskaźniki na poziomie priorytetu: wskaźniki rezultatu (oddziaływania); produktu, jeżeli są konieczne:

- nazwa/definicja
- wartość bazowa
- skwantyfikowany cel
- opis metody pomiaru bądź źródło danych

tam, gdzie jest to wskazane:

- źródło danych
- częstotliwość pomiaru
- opis metody pomiaru

Wskaźniki kluczowe

Opis systemu wdrażania:

- opis podziału odpowiedzialności za zbieranie i analizę danych
- rozwiązania dotyczące systemu raportowania: aktualizacje wskaźników kontekstowych i programowych

5 WŁĄCZENIE KWESTII HORYZONTALNYCH

5.1 OGÓLNE ZASADY

Państwa członkowskie mogą zechcieć włączyć do swoich programów cele horyzontalne o różnym charakterze, jak np. zrównoważony rozwój, stwarzanie równych szans, współpraca transgraniczna i wiele innych. W takim przypadku mogą być pomocne pewne ogólne zasady:

- Monitorowanie i ewaluacja tematów horyzontalnych powinny być włączone w ogólny system wskaźników programu, nie należy dla nich tworzyć odrębnych systemów wskaźników.
- Systemy wskaźników dotyczące interwencji funduszy strukturalnych powinny służyć podejmowaniu decyzji. Nie ma potrzeby zbierania danych bez wyraźnego celu.
- Budowa każdego systemu wskaźników jest kosztowna. Wskaźniki dotyczące priorytetów horyzontalnych powinny być zastosowane przede wszystkim dla działań mających istotny wpływ na dany temat horyzontalny.
- Rekomendowane jest używanie podejścia „krok po kroku”. Otwartość na eksperymenty i poznawanie dobrych praktyk są jednakowo ważne. Dla przykładu, nie istnieje jedyny słuszny sposób wdrażania zrównoważonego rozwoju, jest on zawsze uzależniony od sytuacji i priorytetów, które mogą być bardzo różne.

5.2 PODZIAŁ DANYCH WG PŁCI I WIELKOŚCI PRZEDSIĘBIORSTWA, KTÓREMU UDZIELONE JEST WSPARCIE

Biorąc pod uwagę generalne zasady wyszczególnione powyżej, państwa członkowskie powinny mieć na uwadze Artykuł 66.2 rozporządzenia ogólnego, który wymaga, by tam, gdzie specyfika pomocy na to pozwala, statystyki były przedstawiane w podziale według płci oraz wielkości przedsiębiorstwa, któremu udzielone jest wsparcie.

5.3 STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Dyrektywa 2001/42/WE³ nakłada na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (zgodnie z polskim prawem - prognozy oddziaływania na środowisko) dla wielu programów. Państwa członkowskie będą odpowiedzialne za przeprowadzenie ww. strategicznych ocen. Jest bardzo prawdopodobne, że wiele programów finansowanych z funduszy strukturalnych będzie podlegało zapisom wymienionej dyrektywy. Artykuł 5 Dyrektywy wprowadza wymóg dokonania oceny znaczącego wpływu na środowisko, wynikającego z realizacji planu lub programu; artykuł 10 wymaga monitorowania planów i programów. W trakcie przygotowywania systemów wskaźników dla programów finansowanych z funduszy strukturalnych, państwa członkowskie powinny podjąć decyzję, czy i w jaki sposób monitorowanie wymagane przez Dyrektywę 2001/42 oraz system monitorowania programu powinny być zintegrowane lub powinny się uzupełniać.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego oraz Rady z 27 czerwca 2001 r. nr 2001/42/KE dotycząca oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

6 ZASTOSOWANIE SYSTEMU WSKAŹNIKÓW W TRAKCIE CYKLU ŻYCIA PROGRAMU

Wskaźniki należy mieć na uwadze na wszystkich etapach cyklu zarządzania programami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, tj. na etapach:

- planowania i programowania,
- wdrażania interwencji strukturalnych,
- ewaluacji.

Informacje dostarczone przez system wskaźników na każdym z tych etapów mogą wpływać na podejmowanie decyzji i działań. Dlatego też kluczowe jest, by struktura systemu, jak również same wskaźniki, były dostosowane do potrzeb użytkowników na każdym etapie zarządzania programem.

6.1 PLANOWANIE I PROGRAMOWANIE

W większości przypadków przysłała instytucja zarządzająca programem (oraz instytucja odpowiedzialna za Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) będzie koordynowała opracowanie systemu wskaźników.

6.1.1 Włączenie w programowanie

Tworzenie systemu wskaźników powinno być **włączone na wczesnym etapie planowania programu**. Wymóg stosowania precyzyjnych definicji i kwantyfikacji wskaźników może istotnie wpływać na poprawę jakości programu. Co więcej, doświadczenie wskazuje, że system wskaźników jest skuteczny wówczas, gdy mierzy wdrażanie programu od samego początku.

6.1.2 Partnerskie podejście do opracowywania i zarządzania

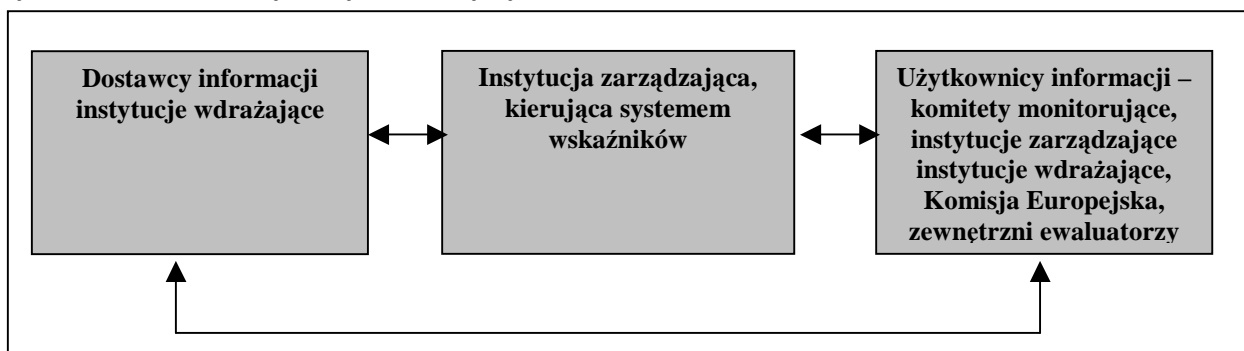
Potencjalni użytkownicy informacji, podmioty uczestniczące w realizacji programu, mają swoje indywidualne obszary odpowiedzialności i tym samym różne potrzeby informacyjne. W rezultacie, nie wszystkie wskaźniki są użyteczne dla wszystkich. Typowymi użytkownikami są:

- instytucje wdrażające, promotorzy projektów,
- instytucje zarządzające,
- komitety monitorujące,
- Komisja Europejska,
- Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe,
- zewnętrzni ewaluatorzy,
- szersza publika, w tym organizacje obywatelskie.

W celu utworzenia systemu wskaźników konieczne jest zaangażowanie maksymalnej liczby potencjalnych **przyszłych dostawców, jak i odbiorców, informacji**. Należy wykorzystać istniejące już informacje i systemy monitoringowe. Ponadto, należy sprecyzować, jakie dodatkowe, nowe wskaźniki, zostaną utworzone, by lepiej sprostać potrzebom informacyjnym.

Użytkownicy powinni regularnie współpracować z instytucją odpowiedzialną za projektowanie systemu wskaźników, np.: w formie tymczasowych grup roboczych. Taka grupa robocza – jeżeli okazałaby się skuteczna na etapie planowania i programowania – mogłaby zostać przekształcona w trakcie wdrażania programu w bardziej formalną **platformę monitorującą, zwłaszcza w przypadku większych programów w ramach Celu Konwergencja**. Platforma ta mogłaby być odpowiedzialna za kontrolę jakości oraz wprowadzanie dalszych usprawnień. Korzyści może również przynieść zaangażowanie jednego lub więcej zewnętrznych **ekspertów**. Doświadczenie pokazuje, zwłaszcza w przypadku dużych programów z wieloma podmiotami uczestniczącymi w realizacji, że użytecznym może być ustalenie procedur, definicji itd. w formie podręcznika.

Wykres 6.1: Dostawcy i użytkownicy systemu wskaźników



Głównym **dostawcą informacji** dotyczących wskaźników są instytucje wdrażające, które „w terenie” wdrażają programy funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ponieważ są one obeznane z praktycznymi możliwościami i ograniczeniami związanymi ze zbieraniem danych, ich udział powinien zagwarantować, że system zostanie zaprojektowany w sposób realistyczny. Instytucje wdrażające mogą być pomocne w planowaniu kanałów zbierania informacji, jak również przy proponowaniu wstępnej kwantyfikacji wskaźników. Przyszłe instytucje zarządzające powinny się upewnić, że już istniejące informacje są wykorzystywane, bądź też precyzyjnie ustalić z użytkownikami jakie, jeszcze niewygenerowane dane, mogłyby usprawnić zarządzanie i podejmowanie decyzji.

Inni dostawcy to oficjalne służby statystyczne. Ich statystyki mogą zostać wykorzystane do zdefiniowania wskaźników kontekstowych, które opisują sytuację początkową przed rozpoczęciem interwencji, jak również do określenia wartości bazowych dla innych wskaźników.

6.1.3 Proporcjonalność

Rozporządzenie wprowadza koncepcję proporcjonalności (art.13). Proponując system wskaźników należy wziąć pod uwagę skalę programu operacyjnego. Zwłaszcza przy pomiarze oddziaływania, zastosowane metodologie powinny odzwierciedlać wielkość interwencji.

System wskaźników w przypadku złożonych programów (np. w ramach Celu Konwergencja), posiadających znaczną liczbę priorytetów i działań, z pewnością będzie trudniejszy w zarządzaniu, niż systemy w ramach mniejszych programów. Wyzwaniem jest zaprojektowanie, biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności i konkretny program, systemu wskaźników tak złożonego, jak to jest konieczne, i jednocześnie możliwie ograniczonego.

Celem nie jest dążenie do równomiernego objęcia wszystkich celów programu i celów priorytetów. Wskaźniki rezultatu i oddziaływania powinny objąć te priorytety i działania, w ramach których ponoszona jest większość wydatków, lub które mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia celów programu bądź potrzeb informacyjnych użytkowników.

6.1.4 Kontrola jakości

Komisja zachęca właściwe instytucje, by podjęły się kontroli jakości wskaźników zidentyfikowanych w ramach programu. Kontrola ta powinna obejmować system wskaźników i dotyczyć takich zagadnień jak:

- kompletność,
- równowaga,
- łatwość zarządzania

oraz odnosić się do poszczególnych wskaźników przy wykorzystaniu poniższych kryteriów jakościowych:

- trafność,
- wrażliwość,
- dostępność,
- koszty.

6.1.5 Spójność pomiędzy NSRO a programami operacyjnymi

Instytucja odpowiedzialna za Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wraz z instytucją zarządzającą programem operacyjnym powinny zapewnić, tam gdzie jest to wskazane, spójność wskaźników stosowanych w ramach NSRO i programu operacyjnego.

W trakcie okresu wdrażania użyteczna może okazać się wymiana doświadczeń lub koordynacja w ramach kilku programów operacyjnych bądź programów współfinansowanych w ramach jednego z funduszy, np. Europejskiego Funduszu Społecznego.

6.1.6 Spójność ze wskaźnikami opracowanymi dla polityk UE

Bardziej strategiczny charakter okresu programowania 2007-2013 wynika także ze wzmocnienia powiązań między programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych a innymi głównymi politykami UE. Systemy wskaźników powinny starać się odzwierciedlać te powiązania, biorąc pod uwagę wskaźniki używane do raportowania lub ustalania celów w trakcie cyklu życia tych polityk, jak np. wskaźniki Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

6.1.7 Rola ewaluacji ex-ante

Dokument roboczy nr 1 dostarcza szczegółowych wskazówek na temat ewaluacji ex-ante. W kwestii wskaźników produktu, rezultatu, oddziaływania i ich celów, dokument roboczy stwierdza, że powinny one zostać zaproponowane przez kompetentne instytucje. Propozycja ta powinna zawierać oszacowanie prawdopodobnego oddziaływania w kontekście utworzonych miejsc pracy. Ewaluator, bazując na wcześniejszych doświadczeniach i odpowiednich punktach odniesienia (*benchmarks*), powinien zweryfikować odpowiedniość zaproponowanych wskaźników i ich zaproponowaną kwantyfikację.

Utworzenie wskaźników oddziaływania jest zadaniem kompleksowym, które może być niemożliwe do zrealizowania przez odpowiedzialnych za przygotowanie programu operacyjnego. O ile poprzednie doświadczenia i istniejące punkty odniesienia nie dostarczają

wystarczającej podstawy do stworzenia i kwantyfikacji wskaźników oddziaływania, to wówczas pewna praca ewaluacyjna może być wymagana od ewaluatora w ramach oceny ex-ante.

Ewaluator powinien również zweryfikować związek pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem i przedstawić w tym względzie rekomendacje - o ile to będzie wskazane.

Zarówno osoby odpowiedzialne za planowanie, jak również ewaluator, powinni dążyć do tego, by system wskaźników był łatwy w zarządzaniu i użyteczny. W tym kontekście ewaluator może potrzebować bezpośredniej współpracy z kompetentnymi instytucjami zwłaszcza w pracy nad wskaźnikami niższego, bardziej szczegółowego poziomu, które nie pojawiają się w samym programie operacyjnym, ale będą niezbędne dla instytucji zarządzającej i instytucji wdrażających, by realizować program.

Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje na temat ewaluacji ex-ante, należy zapoznać się z odpowiednim dokumentem roboczym.

6.2 WDRAŻANIE INTERWENCJI STRUKTURALNYCH

Zastosowanie wskaźników w trakcie wdrażania programów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wymaga uwzględnienia szeregu kwestii, takich jak: wiarygodność metod zbierania danych, sposoby informowania komitetów monitorujących oraz możliwości użycia wskaźników w raportach rocznych z wdrażania.

6.2.1 Zbieranie danych

Zbieranie danych w ramach programu będzie zadaniem instytucji wdrażających oraz zarządzających. Praktyczne doświadczenie w zbieraniu danych pozwoli na dokonanie usprawnień i ewentualną konsolidację wskaźników. Bieżąca, bliska współpraca z użytkownikami informacji może usprawnić stosowanie systemu wskaźników w fazie wdrażania programu, jak również zracjonalizować metody zbierania danych. Ryzyko nadmiernych wymagań w stosunku do dostępności danych informacji istnieje nie tylko w ramach administracji publicznej, lecz również w przypadku promotorów projektów.

Zadaniem instytucji zarządzającej będzie okresowe sprawdzanie wiarygodności zbieranych informacji, tak by w razie potrzeby dostarczyć dodatkowych wytycznych.

6.2.2 Prezentowanie danych komitetom monitorującym

Komitety monitorujące są odpowiedzialne za zapewnienie skutecznego wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ich zadania dotyczą przeglądu postępów, w szczególności stopnia, w jakim zostały osiągnięte skwantyfikowane cele związane z poszczególnymi priorytetami. Dlatego też, systemy wskaźników powinny być opiniowane przez komitety monitorujące na etapie planowania, jak również na wczesnym etapie wdrażania programu, tak by zweryfikować, czy:

- system wskaźników, jako całość, został odpowiednio stworzony, oraz by
- komitety mogły zdefiniować własne potrzeby informacyjne.

Komitet monitorujący powinien koncentrować się na kwestiach strategicznych programu. To założenie powinno stać u podstaw decyzji instytucji zarządzającej na temat tego, jakie dane – finansowe, rzeczowe czy związane z samym procesem – będą prezentowane komitetowi. W

większości przypadków, będą one obejmowały zagregowane dane finansowe, jak również informacje na temat wskaźników rezultatu i oddziaływania.

Członkowie komitetu monitorującego mają zróżnicowaną wiedzę i doświadczenie związane z programami funduszy strukturalnych. W szczególności, w przypadku kompleksowych programów Celu Konwergencja zastosowanie oraz interpretacja informacji dostarczonych przez system wskaźników mogą się okazać skomplikowane. Z tego powodu, instytucja zarządzająca, prezentując dane wskaźnikowe komitetowi monitorującemu powinna:

- prezentować informacje ilościowe w ich jakościowym kontekście,
- w porównaniu do bieżących doświadczeń ograniczyć ilość dostarczanych informacji,
- prezentować informacje w sposób wystandaryzowany,
- podjąć się wstępnych analiz, które uwypuklą najważniejsze informacje,
- zastosować odpowiednie techniki prezentacji.

6.2.3 Raporty roczne z wdrażania

Instytucja zarządzająca przekazuje raporty roczne do Komisji Europejskiej w terminie sześciu miesięcy od zakończenia każdego pełnego roku kalendarzowego. Raport przedstawia szczegółowo postęp we wdrażaniu pomocy w trakcie poprzedzającego roku. Musi zawierać m.in. następujące elementy:

- dane dotyczące otoczenia, w jakim pomoc była wdrażana,
- finansowe wdrażanie pomocy,
- postęp osiągnięty w dążeniu do realizacji priorytetów w kategoriach skwantyfikowanych wyrażony poprzez przyjęte wskaźniki monitoringowe.

W zakresie wskaźników rzeczowych, w raporcie powinny zostać uwzględnione wskaźniki z poziomu priorytetu i programu, jak również uzgodnione w poszczególnych programach wskaźniki kluczowe. Wartości wskaźników oddziaływania mogą zostać uwzględnione w momencie, gdy będą dostępne.

Raport roczny z wdrażania daje możliwość dostarczenia informacji nie tylko Komisji, lecz również innym osobom zaangażowanym w realizację programu, włączając promotorów projektów. W tym celu należy raport upublicznić i poddać dyskusji.

Zadania przedstawione powyżej prowadzą do ważnej konkluzji:

Stosowanie, jak też usprawnienie zestawu wskaźników, jako części systemu monitoringu, jest zadaniem ciągłym w trakcie trwania programu. Komisja podkreśla potrzebę stworzenia i rozwoju niezbędnych w tym celu zdolności administracyjnych, zwłaszcza wewnątrz instytucji zarządzających.

6.3 EWALUACJA

Wskaźniki są istotnym źródłem informacji, na którym opiera się ewaluacja i będą wykorzystywane na różnych jej etapach.

Istotne kwestie ewaluacyjne:

Trafność ocenia związek pomiędzy zdefiniowanymi celami a istniejącymi problemami społeczno-gospodarczymi, które mają zostać rozwiązane dzięki interwencji.

Skuteczność porównuje efekty realizacji z wcześniejszymi planami, tzn. porównuje faktyczne produkty, rezultaty i oddziaływanie z przewidywanymi.

Efektywność wskazuje na stosunek pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem a wkładem (zwłaszcza zasobami finansowymi), który został użyty, by je osiągnąć.

Użyteczność sprawdza, czy osiągnięte dzięki interwencji oddziaływanie odpowiada potrzebom społecznym i problemom społeczno-gospodarczym, które mają zostać rozwiązane (z pominięciem wszelkich odniesień do ustalonych celów interwencji).

Trwałość ocenia szanse trwania efektów realizacji programu w średnim i długim okresie po zaprzestaniu finansowania.

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).

Tabela: Wskaźniki skuteczności i efektywności na różnych poziomach programowania

| Cele | Wskaźniki | Skuteczność | Efektywność |
|---------------------------|----------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| Działanie/przedsięwzięcie | Produkt rzeczowy/finansowy | Osiągnięte/zakładane produkty | Produkty w porównaniu do kosztów |
| Priorytet | Rezultat (oddziaływanie) | Osiągnięte/zakładane rezultaty | Rezultaty w porównaniu do kosztów |
| Program | Oddziaływanie (rezultaty) | Osiągnięte/zakładane oddziaływanie | Oddziaływanie w porównaniu do kosztów |

Zadania ewaluacji ex-ante w odniesieniu do wskaźników zostały przedstawione wcześniej, w podrozdziale 6.1.7.

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.

Ewaluacje ex-post podejmowane przez Komisję będą koncentrować się, oprócz ostatecznej oceny skuteczności, na użyteczności i trwałości. Najważniejszymi wskaźnikami na tym etapie cyklu życia programu będą wskaźniki oddziaływania i rezultatu. Z tego względu, ewaluacje ex-post będą wykorzystywać, oprócz danych z monitoringu, metody typowe dla gromadzenia tych rodzajów wskaźników. Aby ewaluacja przyniosła spodziewane efekty, Komisja będzie

potrzebowała bliskiej współpracy instytucji zarządzających, zwłaszcza w zakresie zapewnienia danych.

6.4 WSKAŹNIKI W CYKLU PROGRAMOWANIA - SYNTEZA

Niniejsza tabela pokazuje w sposób syntetyczny rolę i funkcję wskaźników na poszczególnych etapach cyklu programowania. Może to pomóc zwrócić uwagę najważniejszych osób zaangażowanych w realizację programu na rolę, jaką odgrywają wskaźniki w efektywnym zaprojektowaniu, implementacji i ewaluacji programu.

| Wskaźniki w cyklu programowania | |
|---|---|
| Etap programowania | Kwestie w kontekście systemu wskaźników |
| Opracowanie programu | <ul style="list-style-type: none"> • Część analityczna: zdefiniowanie wskaźników kontekstowych |
| Zdefiniowanie strategii programu i priorytetów | <ul style="list-style-type: none"> • Zdefiniowanie celów na poziomie programu i priorytetów – ustanowienie wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania oraz wskaźników kluczowych |
| Planowanie systemu wdrażania | <ul style="list-style-type: none"> • Projektowanie systemu monitorowania: przetwarzanie danych elektronicznych, jakościowa weryfikacja wskaźników, • Projektowanie systemu ewaluacji: planowanie ewaluacji, z opisaniem danych wskaźnikowych potrzebnych do ewaluacji programu; wybór wskaźników, informacja dotycząca tych wskaźników, dla których określenia konieczne będzie zastosowanie metod ewaluacyjnych • Ustanowienie reguł i warunków dla sprawnej współpracy pomiędzy tymi dwoma systemami |
| Włączenie ewaluacji ex-ante | <ul style="list-style-type: none"> • Ewaluacja ex-ante jako proces paralelny do projektowania programu • Bliska współpraca pomiędzy ewaluatorami a osobami projektującymi program w kontekście rozwiązań dotyczących systemu wskaźników, ewaluacji i monitoringu • Zapoznanie się z rekomendacjami ewaluacyjnymi oraz ich ewentualne uwzględnienie w projektowaniu programu |
| Wdrażanie | <ul style="list-style-type: none"> • Zbieranie i uaktualnianie informacji dotyczących wskaźników oraz przekazywanie ich użytkownikom • Ciągły proces usprawniania funkcjonowania systemu monitorowania |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Przeprowadzanie ewaluacji on-going |
| Roczne raportowanie z procesu wdrażania | <ul style="list-style-type: none"> • Przygotowanie wybranych danych wskaźnikowych i ich wstępna interpretacja na potrzeby raportu rocznego – możliwe powiązanie przeprowadzonych ewaluacji on-going z rocznym raportowaniem, które mogłoby usprawnić proces podejmowania decyzji |
| Przygotowywanie informacji dla komitetu monitorującego | <ul style="list-style-type: none"> • Zbieranie danych dotyczących wskaźników oraz postępu w osiągnięciu celów programu – regularne dostarczanie danych komitetowi monitorującemu |
| Ewaluacje on-going | <ul style="list-style-type: none"> • Ewaluacja postępów realizacji programu w ramach poszczególnych priorytetów i obszarów tematycznych przy użyciu (w miarę potrzeb) wskaźników • Przegląd wskaźników w połączeniu z możliwym przeglądem strategii • Przegląd funkcjonowania systemu monitoringu (jakość wskaźników, zbieranie danych i ich przekazywanie użytkownikom) - jeśli zachodzi taka konieczność |
| Ewaluacja ex-post (Komisja) | <ul style="list-style-type: none"> • System monitorowania dostarczający danych o wskaźnikach (produktu i rezultatu, o ile jest to właściwe) na potrzeby ewaluacji • Rola ewaluacji w ocenie oddziaływania (i rezultatu, o ile jest to właściwe), jakie osiągnął program – możliwe użycie modeli makroekonomicznych |

Załącznik I: Wskaźniki kluczowe dla EFRR i Funduszu Spójności

Wskaźniki umieszczone na poniższej liście, powinny zostać włączone - tam gdzie jest to wskazane - do systemu wskaźników programowych w ramach każdego z programów operacyjnych. Lista ta została utworzona tak, by odzwierciedlić priorytety wspólnotowe, które zostały zarysowane w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty oraz strukturę kodyfikacji interwencji (rozporządzenie implementacyjne nr 1828/2006).

Informacja powinna być uaktualniana w raportach rocznych, najlepiej, aby była zagregowana na poziomie programów operacyjnych (bądź NSRO, o ile to możliwe). Państwa członkowskie powinny wykorzystać informacje dostępne w momencie akceptowania projektów (zakładane produkty).

CELE „KONWERGENCJA” ORAZ „KONKURENCYJNOŚĆ I ZATRUDNIENIE”

Poziom programu

(1) Utworzone miejsca pracy

Definicja: utworzone miejsca pracy brutto, odpowiedniki zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin. Źródło: system monitoringu

(2) z tego: dla mężczyzn

(3) z tego: dla kobiet

Obszary tematyczne

(wybrane obszary w ramach systemu kodyfikacji)

Badania i rozwój technologiczny (01-05, 07)

(4) liczba projektów z dziedziny B+R

(5) liczba projektów dotyczących współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami badawczymi

(6) liczba utworzonych miejsc pracy (najlepiej w okresie 5 lat od rozpoczęcia projektu)

Bezpośrednia pomoc inwestycyjna dla MŚP (08)

(7) liczba projektów

(8) z tego: liczba założonych przedsiębiorstw, którym udzielono wsparcia (pierwsze dwa lata od założenia działalności)

(9) liczba utworzonych miejsc pracy (brutto, odpowiedniki zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin)

(10) efekt dźwigni finansowej (w milionach euro)

Społeczeństwo informacyjne (10-15)

(11) liczba projektów

(12) liczba osób, która uzyskała szerokopasmowy dostęp do internetu

Transport (16, 17, 20-23, 25)

- (13) liczba projektów
- (14) liczba kilometrów nowych dróg
- (15) w tym w ramach TEN
- (16) liczba kilometrów zmodernizowanych dróg
- (17) liczba kilometrów nowych linii kolejowych
- (18) w tym w ramach TEN
- (19) liczba kilometrów zmodernizowanych linii kolejowych
- (20) wartość oszczędności czasu dla przewozu pasażerów i towaru wyrażona w euro/rocznie, uzyskanych dzięki budowie i modernizacji dróg
- (21) wartość oszczędności czasu dla przewozu pasażerów i towaru wyrażona w euro/rocznie, uzyskanych dzięki budowie i modernizacji linii kolejowych
- (22) dodatkowa liczba pasażerów obsługanych przez usprawniony transport miejski

Energia odnawialna (39-42)

- (23) liczba projektów
- (24) dodatkowa moc produkcji energii ze źródeł odnawialnych (MWh)

Środowisko (44-47, 50)

- (25) liczba osób, która uzyskała dostęp do sieci wodociągowej
- (26) liczba osób podłączonych do systemu kanalizacji sanitarnej
- (27) liczba projektów gospodarowania odpadami
- (28) liczba projektów służących poprawie jakości powietrza
- (29) powierzchnia terenów zrehabilitowanych (km²)

Zmiany klimatyczne (16-17, 39-43, 49, 52)

- (30) redukcja emisji gazów cieplarnianych (CO₂ i ekwiwalentów, kt)

Zapobieganie zagrożeniom (53)

- (31) liczba projektów
- (32) liczba ludności objętej ochroną przeciwpowodziową
- (33) liczba ludności objętej ochroną przeciwpożarową lasów i innymi środkami ochrony

Turystyka (55-57)

- (34) liczba projektów
- (35) liczba utworzonych miejsc pracy

Edukacja (75)

- (36) liczba projektów
- (37) liczba korzystających studentów

Ochrona zdrowia (76)

- (38) liczba projektów

Kwestie związane z rozwojem miast

Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się przeznaczyć pewne środki na rozwój obszarów miejskich, zgodnie z art. 37.6 rozporządzenia nr 1083/2006, wówczas należy do tych elementów programu zastosować następujące wskaźniki kluczowe:

Rewitalizacja rzeczowa i środowiskowa

(39) liczba projektów zapewniających zrównoważony rozwój oraz poprawiających atrakcyjność miast

Konkurencyjność

(40) liczba projektów promujących przedsiębiorczość i zastosowanie nowych technologii

Integracja społeczna

(41) liczba projektów oferujących usługi promujące równość szans i zapobiegających wykluczeniu społecznemu przedstawicieli mniejszości narodowych i ludzi młodych

CEL WSPÓŁPRACA TERYTORIALNA

Współpraca transgraniczna i transnarodowa

stopień współpracy

(42) liczba projektów spełniających **dwa** z następujących kryteriów: wspólne przygotowanie projektu, wspólna realizacja, wspólny personel zatrudniony do realizacji projektu, wspólne finansowanie

(43) liczba projektów spełniających **trzy** z następujących kryteriów: wspólne przygotowanie projektu, wspólna realizacja, wspólny personel zatrudniony do realizacji projektu, wspólne finansowanie

(44) liczba projektów spełniających **cztery** z następujących kryteriów: wspólne przygotowanie projektu, wspólna realizacja, wspólny personel zatrudniony do realizacji projektu, wspólne finansowanie

Współpraca transgraniczna

Liczba projektów

(45) sprzyjających rozwojowi handlu transgranicznego

(46) rozwijających wspólną infrastrukturę

(47) rozwijających współpracę w obszarze usług publicznych

(48) zmniejszających izolację poprzez poprawę dostępności do transportu, sieci i usług informatycznych

(49) rozwijających i poprawiających wspólną ochronę i zarządzanie środowiskiem

(50) liczba ludzi biorących udział we wspólnych działaniach edukacyjnych i szkoleniowych

(51) liczba ludzi znajdujących zatrudnienie po drugiej stronie granicy w rezultacie projektu współpracy transgranicznej

Współpraca transnarodowa

Liczba projektów

- (52) dotyczących zarządzania zasobami wodnymi
- (53) poprawiających dostępność
- (54) dotyczących przeciwdziałaniu zagrożeniom
- (55) rozwijających sieci badań i rozwoju oraz innowacji

Współpraca międzyregionalna

(56) liczba projektów

Załącznik II: Wskaźniki kluczowe oraz ustalenia dotyczące monitorowania programów współfinansowanych z EFS

Podrozdział 4.5 przedstawił dwa typy wskaźników, które powinny odgrywać najważniejszą rolę w monitorowaniu i ewaluacji programów w ramach partnerstwa między Komisją, państwami członkowskimi i instytucjami zarządzającymi. Dla programów współfinansowanych z EFS obowiązują pewne charakterystyczne uwarunkowania wynikające z jego szczególnej misji.

1. Wskaźniki kluczowe odnoszące się do celów

Po pierwsze, wyjątkowość EFS związana jest z faktem, że wiele współfinansowanych priorytetów jest powiązanych bezpośrednio z politykami koordynowanymi na poziomie europejskim, na którym obowiązują wspólne wskaźniki i skwantyfikowane cele. Taka okoliczność zachodzi zwłaszcza w przypadku Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz narodowych strategii zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Programy EFS muszą przyczyniać się do implementacji tych polityk. Tam gdzie pozwala na to skala finansowania priorytetu lub jego strategiczny charakter, wskaźniki rezultatu ustanowione w celu kwantyfikacji celów powinny być powiązane ze wskaźnikami wykorzystywanymi przez te polityki na poziomie europejskim bądź w ramach narodowych strategii. Stworzenie tego rodzaju odniesień (np. poprzez wskazanie stopnia pokrywania się) powinno ułatwić monitorowanie i ewaluację wpływu EFS na te polityki.

Oczywiście, takie same wymagania w zakresie koordynacji odnoszą się do wskaźników kontekstowych i analizy, która im towarzyszy. Używane w ramach otwartej metody koordynacji elementy diagnostyczne mogą i muszą stanowić punkt wyjścia programów operacyjnych.

2. Wspólne minimum wskaźników kluczowych

Tak jak w przypadku innych funduszy, dla EFS zachodzi konieczność zebrania danych, które mogą być porównywane między programami i między regionami. W celu uproszczenia, te wskaźniki powinny być skoncentrowane na dwóch poziomach:

a) główne wspólne wskaźniki są przedstawione w rozporządzeniu implementacyjnym i dotyczą kategoryzacji wskaźników finansowych (zobowiązania i płatności) oraz charakterystyki biorców pomocy w oparciu o ich istotne cechy (wiek, płeć, obecność na rynku pracy, itp.).

b) pozostałe wymagania w zakresie porównywalności zostaną spełnione głównie dzięki systemom follow-up, które działają już dla polityk zatrudnienia, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i edukacji. W takim kontekście powinno być możliwe przedstawienie dostatecznie wystandaryzowanych informacji nt. wpływu EFS każdego z państw na osiągnięcie politycznych celów na poziomie europejskim.

Zamieszczanie w tym miejscu listy kluczowych wskaźników dla EFS nie jest więc konieczne. Należy jednak szczegółowo zbadać kwestię wspólnego rozumienia wskaźników przyjętych w ramach tych polityk oraz zacieśnić współpracę instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie

programów EFS z instytucjami odpowiedzialnymi za monitorowanie narodowych strategii i innych istotnych polityk. Dzięki pracom sieci osób zajmujących się ewaluacją EFS, które są koordynowane przez jednostkę ewaluacyjną DG Zatrudnienie i Sprawy Społeczne, wymiana dobrych praktyk w tym obszarze będzie ułatwiona.

Więcej informacji:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/docindic_en.htm

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/indicators_en.htm

http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/back_indi_en.html"

Bibliografia

- **Rozporządzenie ogólne ws. funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności**
Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999
- **Przewodnik:**
Komisja Europejska. *Przewodnik nt. ewaluacji rozwoju społeczno gospodarczego*. Dostępny w internecie: www.evaled.info
- **Wskaźniki strukturalne na stronie internetowej Eurostatu (follow-up strategii Lizbońskiej):**
www.europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators
- **Wymiar terytorialny procesu lizbońskiego/goeteborskiego (projekt ESPON)**
www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/cross_thematic_147.htm
- **Wskaźniki zrównoważonego rozwoju na stronie internetowej Eurostatu:**
www.europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment
- **Społeczeństwo informacyjne**
UNDERSTAND (an INTERREG III C project): European Regions UNDER way towards STANDard indicators for benchmarking information society.
<http://www.understand-eu.net/>
- **Audyty obszarów miejskich:**
www.urbanaudit.org
- **Wpływ na środowisko**
How to assess environmentally beneficial effects of Project In EU Regional Development Programmes. Fińskie Ministerstwo Środowiska (Kati Berninger, 2003)
- **Przykłady wskaźników :**
Metodologiczny dokument roboczy nr 3 dla okresu programowania 2000-2006:
Indicators for Monitoring and Evaluation – an Indicative Methodology.. Komisja Europejska, 1999.

Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Fund Programming. IQ-Net Thematic paper, July 2001

- *Monitoring & Evaluation. Some Tools, Methods and Approaches*. World Bank, 2004.
www.worldbank.org/oed/ecd
- *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. OECD, 2005.
[www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc\(2005\)3](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/std-doc(2005)3)
- *How can we know if EU cohesion policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds*. GEFRA, 2006
www.gefra-muenster.de