

Fundusze unijne zmieniają Polskę?

Analiza ewaluacji projektów unijnych
na przykładzie województwa śląskiego



NR 3118

Krystyna Faliszek, Grzegorz Libor, Rafał Muster,
Dorota Nowalska-Kapuścik, Monika Szpoczek-Sało

Fundusze unijne zmieniają Polskę?

Analiza ewaluacji projektów unijnych
na przykładzie województwa śląskiego



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu śląskiego
KATOWICE 2013

Redaktor serii: Socjologia
Wojciech Świątkiewicz

Recenzent
Anna Michalska

Spis treści

Wstęp	7
1. Fundusze unijne w województwie śląskim	11
1.1. Fundusze Unii Europejskiej dla Polski	11
1.2. Województwo śląskie jako beneficjent funduszy Unii Europejskiej	17
1.3. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego	21
2. Charakterystyka zgromadzonego materiału badawczego	27
2.1. Metodologia badań realizowanych w województwie śląskim	27
2.2. Ewaluacja jako standardowy element projektu	30
2.3. Ewaluacja i jej praktyczne znaczenie	50
2.4. Problemy w trakcie realizacji badań – brak ewaluacji i brak danych o ewaluacji	55
3. Pożytki z ewaluacji – przykłady tzw. dobrych praktyk	65
3.1. Ewaluacja projektu „Droga do przyszłości szkół w Przystajni”	65
3.2. Ewaluacja projektu „Szansa dla Ciebie”	74
3.3. Ewaluacja projektu „Skorzystaj z szansy”	102
4. Ocena Generatora Wniosków Aplikacyjnych Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”	121
Załącznik 1. Ankieta na temat Generatora Wniosków Aplikacyjnych Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”	137
Załącznik 2. Kwestionariusz wywiadu. Ewaluacja projektów unijnych realizowanych w województwie śląskim w okresie programowania 2007–2013	143
Bibliografia	145
Summary	149
Résumé	150

Wstęp

Oddajemy w ręce Czytelników drugą już publikację poświęconą badaniom ewaluacyjnym. O ile pierwsza książka, zatytułowana *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*¹, dotyczy kwestii teoretycznych związanych z problematyką badań ewaluacyjnych, o tyle w niniejszym tomie autorzy koncentrują się w głównej mierze na ukazaniu strony praktycznej zagadnień związanych z prowadzeniem badań ewaluacyjnych. W książce omówiono między innymi praktyczne aspekty realizacji badań ewaluacyjnych dotyczących projektów współfinansowanych ze źródeł unijnych w województwie śląskim.

Autorom tomu zależało na ukazaniu praktycznych kwestii związanych z realizacją badań mających na celu diagnozę efektów podjętej interwencji zewnętrznej w ramach projektów wdrażanych na terenie województwa śląskiego. W książce wykorzystane zostały materiały z badań empirycznych, przeprowadzonych przy udziale studentów studiów socjologicznych II stopnia na Uniwersytecie Śląskim. Studenci – którzy pomagali gromadzić materiał empiryczny do badań – pełnili rolę ankieterów. Ich zadanie polegało na docieraniu do instytucji realizujących projekty unijne, a następnie sprawdzaniu, czy realizowane tam projekty podlegały procedurze ewaluacyjnej. Pozyskane informacje na temat przeprowadzonych procedur ewaluacyjnych były analizowane przez autorów pod kątem ewentualnego wykorzystania w niniejszej publikacji. W książce przedstawiono także przykłady dobrych praktyk ewaluacyjnych, do których udało się dotrzeć studentom.

Okazało się – co należy wyraźnie podkreślić – że większość podmiotów publicznych, do których kierowano zaproszenie do dzielenia się opi-

¹ *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*. Red. K. FALISZEK. Toruń: Akapit, 2013.

niami na temat ewaluacji realizowanych projektów, nie udzieliła odpowiedzi na pytania zawarte w specjalnie przygotowanym kwestionariuszu wywiadu.

Brak odpowiedzi przeważającej części jednostek sektora publicznego na prośbę o opisanie procedury ewaluacji może być niepokojącym wskaźnikiem nieosiągnięcia zakładanych rezultatów w realizowanych projektach bądź też może świadczyć o tym, że w ogóle nie prowadzono w tych instytucjach badań ewaluacyjnych. Zapewne w wielu przypadkach nieudzielenie odpowiedzi na pytania kwestionariusza wyrażało brak chęci współpracy z badaczami.

Liczymy, że pomimo swoich niedoskonałości książka spotka się z pozytywnym odzewem Czytelników, którym życzymy miłej i pożytecznej – mamy nadzieję – lektury.

Chcielibyśmy, aby nasza publikacja okazała się przydatna zarówno studentom, rozpoczynającym dopiero zgłębianie wiedzy na temat badań ewaluacyjnych, jak i praktykom, którzy realizując różnorodne programy i projekty finansowane (lub współfinansowane) ze środków unijnych, muszą umieć bądź przygotować, bądź też ocenić, czy ewaluacja przeprowadzona przez zewnętrznych ekspertów została przygotowana i zrealizowana zgodnie z zasadami rzetelności badawczej.

Prezentowany tom został przygotowany przez zespół pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego, w takim samym składzie, jak w tomie poprzednim: Krystyna Faliszek, Grzegorz Libor, Rafał Muster, Dorota Nowalska-Kapuścik i Monika Szpoczek-Sało – jednak tym razem jest to tekst wspólny, na każdą jego część bowiem złożyła się nasza wspólna praca. Jedną z przesłanek napisania niniejszej książki był deficyt publikacji na krajowym rynku, poruszających od strony praktycznej aspekty badań ewaluacyjnych. O ile w Internecie można znaleźć sporo różnych informacji czy podręczników dotyczących praktycznych kwestii związanych z realizacją badań ewaluacyjnych, o tyle trudno szukać na rodzimym rynku wydanych zwartych publikacji opisujących kwestie związane z praktycznymi aspektami procedur pozyskiwania informacji w zakresie diagnozy efektów podejmowanej interwencji zewnętrznej.

W pierwszej części rozpoczynającego tom rozdziału *Fundusze unijne w województwie śląskim* przedstawiono charakterystykę funduszy unijnych dostępnych w Polsce, najważniejsze efekty ich wykorzystania i wpływ na rozwój naszego kraju. W części drugiej rozdziału pokazano, jaki jest udział województwa śląskiego w wykorzystaniu środków pozyskiwanych z UE i poziom alokacji tych środków w poszczególnych programach. Region śląski jest jednym z największych beneficjentów wsparcia unijnego w Polsce. Szczególną rolę w rozwoju Śląska odgrywa Regionalny Program Operacyjny (RPO), w ramach którego absorbowane są najwięk-

sze środki. Poziom wykorzystania dostępnej alokacji RPO mierzony wartością wszystkich wniosków zatwierdzonych do realizacji do końca listopada 2012 roku stawia województwo śląskie na drugim miejscu w Polsce.

Rozdział drugi niniejszej publikacji zawiera opis prowadzonych badań oraz charakterystykę zgromadzonego materiału empirycznego. Rozdział ten rozpoczyna się przedstawieniem metodologii badań realizowanych w województwie śląskim. Kolejny tekst, *Ewaluacja jako standardowy element projektu*, poświęcony został zaprezentowaniu i omówieniu tych projektów realizowanych przy wsparciu funduszy europejskich, które były poddane badaniom ewaluacyjnym, jednakże badania te z pewnych względów nie mogą być traktowane jako w pełni satysfakcjonujące i wyczerpujące. Omówiono tu najczęściej występujące problemy i trudności związane nie tylko z realizacją rzeczywistych badań ewaluacyjnych, lecz także z postrzeganiem i rozumieniem ich istoty oraz znaczenia. Podrozdział zatytułowany *Ewaluacja i jej praktyczne znaczenie* jest ogólnym podsumowaniem tych fragmentów zgromadzonego materiału badawczego, które zostały ocenione przez autorów jako spełniające kryteria przykładów dobrych praktyk. Pokazano w nim, że podejmowanie działań ewaluacyjnych jest potrzebne, a co najważniejsze – wbrew pozorom – możliwe do praktycznej realizacji. Przeprowadzone analizy umożliwiły również ocenę stanu wiedzy pracowników badanych instytucji na temat ewaluacji. W ostatnim w tym rozdziale tekście: *Problemy w trakcie realizacji badań – brak ewaluacji i brak danych o ewaluacji*, przedstawione zostały te projekty realizowane z wykorzystaniem funduszy europejskich, o których ewaluacji nie udało się uzyskać żadnych informacji bądź też uzyskano informację, że nie były przeprowadzane badania ewaluacyjne. Opierając się na materiałach uzyskanych w wyniku przeprowadzonych rozmów, spróbowano wskazać podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy. Równocześnie nakreślono trudności i problemy, których doświadczają osoby realizujące badania terenowe.

Rozdział: *Pożytki z ewaluacji – przykłady tzw. dobrych praktyk*, poświęcony został wybranym przykładom dobrych praktyk ewaluacyjnych. Zawiera opis i analizę trzech badań ewaluacyjnych, którym poddano projekty realizowane w trzech różnych miejscowościach województwa śląskiego. Wybór projektu „Droga do przyszłości szkół w Przystajni” – podobnie jak dwóch pozostałych, realizowanych w Chorzowie i Rybniku – podyktowany był przekonaniem, iż realizowane tam badania ewaluacyjne spełniają wszelkie wymogi pozwalające na traktowanie ich jako skutecznego i trafnego sposobu badania i dyscyplinowania sektora publicznego.

Warto zwrócić uwagę na wyniki analiz ewaluacyjnych przeprowadzonych w ramach projektu „Szansa dla Ciebie”, realizowanego przez Powia-

towy Urząd Pracy w Chorzowie, opartych na wytycznych metodologicznych przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Każdy z powiatowych urzędów pracy w IV kwartale 2010 roku zlecił przeprowadzenie badań ewaluacyjnych firmie zewnętrznej. W badaniach próbowano odpowiedzieć na pytanie o realne efekty interwencji zewnętrznej (wykorzystującej środki EFS w ramach projektu systemowego), mającej na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych. Przeprowadzone badania empiryczne pozwoliły uchwycić poziom efektywności zastosowanych w projekcie instrumentów aktywizacji osób bezrobotnych. W tekście dotyczącym projektu „Szansa dla Ciebie” omówiono również problemy w realizacji projektu oraz przedstawiono wnioski i rekomendacje na przyszłość.

W ostatnim rozdziale zamieszczono bardzo szczególne, ale interesujące analizy płynące z oceny wykorzystywanego w procesie pozyskiwania środków unijnych pochodzących z Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki” oprogramowania. O jego ocenę poproszono pracowników administracji publicznej województwa śląskiego, którzy mieli okazję z oprogramowania korzystać. Oceny dokonano, opierając się na standardach wynikających z ISTQB – *International Software Testing Qualifications Board*, a zatem praktyk testerskich stosowanych na całym świecie.

Liczymy, że prezentowana Czytelnikom książka przynajmniej w pewnym zakresie wypełni lukę w literaturze poświęconej ewaluacji na rodzimym rynku wydawniczym.

Autorzy

Krystyna Faliszek, Grzegorz Libor, Rafał Muster,
Dorota Nowalska-Kapuścik, Monika Szpoczek-Sało

**Do European funds change Poland?
The analysis of the evaluation of European projects
on the example of the Silesian voivodship**

Summary

The volume mainly concentrates on presenting the issues connected with conducting evaluative studies from the practical point of view. The focus is, among other things, on practical aspects of the realization of evaluative studies of the projects financed from the European resources in the Silesian voivodship. The authors of the volume wanted to show the issues concerning the realization of studies aiming at a diagnosis of the effects of the external interference undertaken within the frame of the projects realized in the Silesian voivodship.

The studies, the results of which, encouraged us to present this publication were conducted in a qualitative way, by means of a questionnaire containing dispositions to questions in over ninety districts and counties of the Silesian voivodship. Thanks to it, the material gathered also allowed for some basic quantitative analyses. The questionnaire givers, the role of which was performed by our students, asked the representatives of self-government institutions in districts and counties, responsible for the realization of European projects in a given unit, to make information on not only the projects as such, but above all their evaluation available. The initial questionnaire questions concerned the project itself and its classification as regards the programme ("Human Capital" Operational Programme, Regional Operational Programme of the Silesian Voivodship, as well as a priority, action or sub-action). The next questions concerned ways of evaluating the project. Here the questions asked for a definition of evaluation used for the purposes of its realization, the subjects taking part in the evaluative study, the criteria of selecting the evaluators, aims of the evaluative study, the type of the study in terms of its subject, aim, time, nature of evaluator, evaluative criteria, methods and techniques used in the study, the final report as well as its structure, and, last but not least, recommendations deriving from the evaluative report. This way, an interesting study material was gathered, the analysis of which allowed for making a few conclusions worth presenting.

The first chapter of the volume presents basic information on the usage of European resources in Poland, putting an emphasis on the Silesian Voivodship. A lot of attention was paid to the Regional Operational Programme of the Silesian Voivodship, within the scope of which the broadest stream of European funds comes to the regions. The second chapter, apart from raising strictly methodological issues and problems directly resulting from the study realization, presents a characteristic of different elements of the evaluations such as types of evaluations, their aims, functions, criteria and final reports, as well as how the evaluation is really perceived, and what role it is ascribed. In the third chapter, on the other hand, three selected examples of the so called good evaluative practices, namely evaluative studies that can be considered as model and worth imitating were described. These were the evaluations of the following projects: „Droga do przyszłości szkół w Przystajni”, „Szansa dla Ciebie”, and „Skorzystaj z szansy”. The book closes with a chapter devoted to the Generator of the Application Forms of the „Human Capital” Operational Programme, that is a programme that serves the application for European resources and their obtainment.

We would like our publication to become useful both for the students already starting to deepen their knowledge on evaluative studies, and practitioners who, realizing various programmes and projects financed (or co-financed) by the European resources, have to know how or prepare and conduct the evaluative studies or evaluate if the evaluation conducted by external experts was realized according to the principles of research reliability.

Krystyna Faliszek, Grzegorz Libor, Rafał Muster,
Dorota Nowalska-Kapuścik, Monika Szpoczek-Sało

Les Fonds structureux européens changent-ils la Pologne ? L'analyse de l'évaluation des projets de l'Union européenne à l'exemple de la voïvodie de Silésie

Résumé

Le volume présent se concentre avant tout à présenter la pratique des questions liées aux études d'évaluation. Dans le livre les auteurs se penchent, entre autres, sur des aspects pratiques de réalisation des études d'évaluation des projets cofinancés des fonds européens sur le territoire de la voïvodie de Silésie.

Les études dont les résultats ont encouragé les auteurs à préparer cette publication ont été menées avec l'appui de la méthode qualitative, et avec l'utilisation des questionnaires d'entrevue contenant des dispositions pour les questions, dans plus de quatre-vingt-dix communes (*gmina*) et unités administratives plus petites (*powiat*) de la voïvodie de Silésie. Grâce à cela les auteurs ont recueilli des données aussi pour des analyses quantitatives de base. Les sondeurs, recrutés parmi les étudiants, ont demandé les représentants des institutions du pouvoir local : des communes et des unités administratives plus petites, responsables de la réalisation des projets de l'Union européenne dans leur municipalité, de leur rendre accessible des données non seulement sur les projets même, mais avant tout sur leurs évaluations. Les premières questions du questionnaire portent sur le projet et sa classification selon le programme : Programme opérationnel « Le Capital humain », Programme opérationnel régional de la voïvodie de Silésie, et selon les priorités. Les questions suivantes concernent la méthode d'évaluation du projet : la définition d'évaluation appliquée à sa réalisation, les sujets participants à l'étude d'évaluation, les critères du choix d'évaluateurs, les objectifs d'étude d'évaluation, le type d'étude en considération de sujet, objectif, moment de recherche et le caractère d'évaluateur. Ensuite les questions concernent les critères d'évaluation, les méthodes et techniques appliquées dans l'étude, le rapport final et sa structure et aussi, *last but not least*, les recommandations résultant du rapport d'évaluation. Ainsi les auteurs ont rassemblé une base de données intéressante dont l'analyse a permis de tirer des conclusions valables d'être présentées.

Dans le premier chapitre, les auteurs présentent les informations de base sur l'utilisation des fonds de l'Union européenne en Pologne, avec une préférence particulière à la voïvodie de Silésie. Ils ont consacré beaucoup d'attention au Programme opérationnel régional de la voïvodie de Silésie, qui génère le plus grand flux de fonds pour les régions, dans le cadre des fonds de l'Union. Dans le deuxième chapitre, sauf l'exposition des questions strictement méthodologiques et des problèmes résultant directement de la réalisation de l'étude, les auteurs présentent la caractéristique des éléments examinés au cours

de l'évaluation, leurs objectifs, fonctions, critères et des rapports finaux, ainsi comment réellement l'évaluation est-elle perçue et quel rôle lui est attribué. Dans le troisième chapitre, les auteurs décrivent les exemples des « bonnes pratiques d'évaluation », c'est-à-dire des études d'évaluation qui sont jugées exemplaires et méritent d'être copiées. C'étaient les évaluations des projets suivants : « Droga do przyszłości szkół w Przystajni », « Szansa dla Ciebie » et « Skorzystaj z szansy ». Le livre finit par le chapitre consacré au Générateur des applications du programme opérationnel « Le Capital humain », c'est-à-dire au programme qui sert à appliquer pour un financement et à l'acquérir.

Les auteurs voudraient que leur publication soit utile, de même pour les étudiants qui commencent à acquérir le savoir sur les études d'évaluation, que pour les pratiques, qui, en réalisant de différents programmes et projets, financés (ou cofinancés) par les fonds de l'Union européenne, doivent savoir soit préparer et réaliser les études d'évaluation, soit juger si l'évaluation, effectuée par des experts externes a été réalisée selon les principes de fiabilité de recherches.

Redaktor
Magdalena Starzyk

Projektant okładki
Magdalena Starzyk

Redaktor techniczny
Małgorzata Pleśniar

Korektor
Marzena Marczyk

Łamanie
Bogusław Chruściński

Copyright © 2013 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-226-2243-8

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 9,5. Ark. wyd. 11,0. Papier
offset. kl. III, 90 g Cena 20 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: PPHU TOTEM s.c.
M. Rejnowski, J. Zamiara
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław