



Entrepreneurship and Economic Development  
Research Institute at the Lodz Academy of Management  
**www.eedri.pl**

Skład, redakcja i korekta techniczna: Jadwiga Poczyczyńska

© Copyright by: **Spółeczna Wyższa Szkoła  
Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi**

ISSN: **1898-7117**

**Kolegium Wydawnicze  
Spółecznej Wyższej Szkoły  
Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi**

**90-011 Łódź, ul. Kilińskiego 109**  
tel/fax. (42) 676 25 29, 676 25 30, w. 39

**e-mail: wydawnictwo@swspiz.pl**

## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	5
1 Monitoring i ewaluacja.....	9
1.1 Monitorowanie i ewaluacja programów rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej.....	9
1.1.1 Ramy prawne.....	10
1.1.2 Ramy praktyczne.....	17
1.2 Monitorowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.....	21
1.2.1 Zasady ogólne.....	21
1.2.2 Monitoring programów i projektów realizowanych w województwie łódzkim.....	24
2 Monitoring i ewaluacja RSI LORIS.....	28
2.1 Ramy formalne i praktyczne.....	28
2.2 Ramy merytoryczne.....	30
2.2.1 Regionalna Strategia Innowacji LORIS.....	30
2.2.2 LORIS PLUS.....	31
2.3 Metodologia dla I etapu wdrażania RSI LORIS (1–2 rok).....	33
2.3.1 Doświadczenia regionów partnerskich.....	33
2.3.2 Ocena stanu wdrażania RSI LORIS.....	39
2.3.3 Monitoring RSI LORIS – rekomendacje.....	43
2.3.4 Ewaluacja RSI LORIS – rekomendacje.....	44
4 Wykaz materiałów źródłowych.....	55



## 1. WPROWADZENIE

Proces budowania regionalnych systemów innowacji, który ma na celu wzrost konkurencyjności regionów i państw członkowskich UE, jest działaniem relatywnie nowym w realizacji europejskiej polityki regionalnej. Systemowe działania, zorientowane na poprawę innowacyjności gospodarek poprzez mechanizmy regionalne, zostały zapoczątkowane w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Od 2000 r., po przyjęciu tzw. Strategii lizbońskiej<sup>1</sup> problematyka innowacyjności gospodarki uzyskała szczególne znaczenie w wymiarze europejskim. Idea ta została przeniesiona na grunt Polski już 2001 r., poprzez wsparcie procesu budowania regionalnych strategii innowacji (RSI) w pięciu województwach, ze środków 5 Programu Ramowego UE. W 2003 r., dzięki zapewnieniu krajowych środków publicznych (rządowych i samorządowych), proces budowania RSI został rozszerzony na kolejne 10 województw. W ramach tego procesu, samorządowe władze wojewódzkie i ich struktury wykonawcze (urzędy marszałkowskie oraz podległe im jednostki) stanęły przed nowymi obowiązkami związanymi z inicjowaniem działań służących wzmocnieniu tych działań, współfinansowanych ze środków publicznych.

Monitoring i ewaluacja regionalnych strategii (systemów) innowacyjnych stanowią specyficzne obszary problematyki badawczej i praktyki administracyjnej, związanej z realizacją programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym, finansowanych ze środków publicznych. W tych obszarach, wykorzystuje się – przede wszystkim – narzędzia i metody badawcze stosowane w procesie przygotowania i wdrażania

---

<sup>1</sup> W 2000 r., został opublikowany i przyjęty dokument wspólnotowy p.t. „**Strategia lizbońska**”, zwany również Agendą lizbońską, w którym sformułowany został strategiczny cel przekształcenia Unii Europejskiej, w okresie do 2010 roku, w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie. Dla realizacji tego celu, rządy państw członkowskich UE zostały zobligowane do większej odpowiedzialności za wdrażanie założeń Strategii, min. poprzez tworzenie przyjaznego klimatu do realizacji koniecznych reform ekonomiczno-społecznych. Patrz szerzej: *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2002 (wydawnictwo multimedialne).

programów, finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Poniżej, przedstawiono podstawowe definicje, opisujące merytoryczny charakter tych procesów.<sup>2</sup>

**Monitoring** można zdefiniować jako proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów i całego programu, zarówno w aspekcie finansowym i rzeczowym, dla zapewnienia zgodności realizacji programu i projektów z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami. Celem monitorowania jest bieżące wykrywanie potencjalnych nieprawidłowości i ich korygowanie.

**Ewaluacja** projektu/programu jest definiowana jako określenie jego wartości w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje.

Podstawowe cele prowadzenia ewaluacji są m.in. następujące:

1. Zwiększanie skuteczności i efektywności projektów i programów podejmowanych przez sektor publiczny.
2. Poznawanie mechanizmów wdrażania programów i projektów.

Ewaluacja projektu/programu powinna obejmować w szczególności<sup>3</sup>:

- oszacowanie uzyskanych rezultatów i efektu ekonomicznego;
- rekomendacje mechanizmów wzmacniających pozytywne efekty oraz neutralizowanie negatywnych efektów dla odpowiedniej fazy projektu/programu lub dla podobnych projektów/programów.

Metodologia ewaluacji obejmuje złożony, wieloetapowy proces badawczy, który musi uwzględniać ramy prawne, zdolności organizacyjne oraz finansowe podmiotów – zarówno zlecających, jak i realizujących badanie. Zakres przedmiotowy ewaluacji jest określany przez pytania

---

<sup>2</sup> Patrz szerzej: Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, str. 3 (wersja elektroniczna pobrana ze strony [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)).

<sup>3</sup> *Manual – Financial and economic analysis of development projects*. European Commission. Luxemburg: Office for Official Publication of the European Communities, str. 7.

ewaluacyjne. Najczęściej, każde z pytań ewaluacyjnych klasyfikuje się według pięciu, poniżej zdefiniowanych kryteriów<sup>4</sup>:

**Skuteczność** (ang. *effectiveness*) – kryterium to pozwala ocenić, czy cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Porównując rzeczywiste efekty programu na poziomie produktu, rezultatu oraz oddziaływania z założeniami sformułowanymi w dokumentach programowych, możliwe jest określenie faktycznych osiągnięć programu. Kryterium to jest stosowane przede wszystkim w ewaluacji w połowie okresu programowania (ocena postępów osiągnięcia założonych celów) oraz w ewaluacji końcowej. Przy wykorzystaniu tego kryterium ocenia się także skuteczność instrumentów zastosowanych w fazie implementacji. Typowe pytania ewaluacyjne w ramach tego kryterium można sformułować w następujący sposób: Czy zastosowane instrumenty pomocowe pozwoliły na ograniczenie problemu bezrobocia długoterminowego? Które z tych instrumentów były najbardziej skuteczne (najpełniej przyczyniły się do realizacji celu)? W jaki sposób realizowany program budowy oczyszczalni ścieków wpłynął na rozwój turystyki?

**Efektywność** (wydajność) (ang. *efficiency*) – kryterium to porównuje zasoby zaangażowane przy realizacji programu (finansowe, administracyjne, ludzkie itp.) z rzeczywistymi osiągnięciami programu na poziomie produktu, rezultatu lub oddziaływania. Podobnie jak kryterium skuteczności, efektywność jest oceniana na etapie ewaluacji w połowie okresu programowania oraz ewaluacji końcowej. Wykorzystując przykłady pytań dotyczących kryterium skuteczności, podobne pytania odnoszące się do kryterium efektywności mogłyby brzmieć w następujący sposób: Czy stworzone miejsca pracy dla długotrwałych bezrobotnych można było stworzyć przy wykorzystaniu mniejszych nakładów finansowych? Czy podobne efekty gospodarcze (rozwój turystyki) w regionie można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów lub przy niższych nakładach? Kryterium efektywności obejmuje także analizę systemu zarządzania programem pod kątem jego wpływu na osiągnięcie zakładanych celów.

**Odpowiedniość** (ang. *relevance*) – przy wykorzystaniu tego kryterium możliwe staje się określenie zgodności celów programu będącego

---

<sup>4</sup> Patrz: Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002 (wersja elektroniczna, str. 41–44).

przedmiotem ewaluacji z potrzebami i problemami występującymi w danym sektorze lub regionie. Kryterium odpowiedniości jest związane przede wszystkim z ewaluacją *ex-ante*, gdy zespół ewaluacyjny dokonuje analizy przygotowywanego programu, zwłaszcza jego celów oraz proponowanych instrumentów realizacji, w świetle aktualnej charakterystyki regionu/sektora. Korzystając z pytań przedstawionych powyżej, w zakresie zadań dla ewaluacji, przy wykorzystaniu tego kryterium, mogłyby pojawić się następujące pytania: Czy program budowy oczyszczalni ścieków jest najlepszym instrumentem dla rozwoju sektora turystyki w danym regionie? W jaki sposób w dokumentach programowych uwzględnia się problem bezrobocia długoterminowego?

**Użyteczność** (ang. *utility*) – kryterium użyteczności jest do pewnego stopnia lustrzanym odbiciem kryterium odpowiedniości, badanym w trakcie lub po realizacji programu. Potrzeby i problemy danego sektora lub regionu konfrontuje się z faktycznymi osiągnięciami danego programu po zakończeniu jego realizacji lub w połowie okresu programowania. Faktyczne efekty programu są zdefiniowane zwłaszcza na poziomie oddziaływania. W porównaniu z poprzednio opisanymi kryteriami, użyteczność jest kryterium najbardziej subiektywnym, gdyż nie odnosi się ono do wcześniej zdefiniowanych celów programu i jest stosunkowo trudno mierzalne.

**Długotrwałość** (trwałość) (ang. *sustainability*) – przy wykorzystaniu tego kryterium określa się, czy efekty programu będą trwale w perspektywie średnio- i długoterminowej. Chodzi zwłaszcza o zachowanie trwałości pozytywnych efektów programu lub projektu po zakończeniu jego finansowania (np. kontynuacja działalności centrum szkoleniowego po jego wybudowaniu ze środków programu). Przykłady pytań ewaluacyjnych kwalifikujących się do kryterium długotrwałości można byłoby zdefiniować w następujący sposób – Czy bezrobotni długoterminowi zatrudniani w wyniku realizacji programu zachowają prace? Czy technologie stosowane w oczyszczalniach ścieków zapewnia trwały, pozytywny efekt na środowisko?

W dalszych rozważaniach zostały przedstawione założenia metodologii monitoringu i ewaluacji RSI LORIS, oparte na podstawach teoretycznych i prawnych, wykorzystujących również doświadczenia europejskich regionów partnerskich.

## 1. MONITOROWANIE I EWALUACJA

### 1.1. Monitorowanie i ewaluacja programów rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej

Szczególony charakter programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej (UE) – w tym przede wszystkim z Funduszy Strukturalnych - polega na tym, że zobowiązują one rządy państw członkowskich do prowadzenia monitorowania i ewaluacji przy pełnej jawności. W związku z tym, organy, instytucje i partnerzy społeczni w poszczególnych państwach członkowskich oraz organy Komisji Europejskiej i inne instytucje UE stanowią integralną część systemu monitorowania i ewaluacji.

Zarówno proces monitorowania, jak i ewaluacja nie są nowymi zadaniami dla władz krajowych i regionalnych, które odpowiadają za zarządzanie Funduszami Strukturalnymi. Przyjęte w 1999 r. zmodyfikowane regulacje UE przewidywały odejście od monitorowania czysto finansowego oraz rozszerzenie wcześniej stosowanych procedur kontroli, monitorowania i ewaluacji tak, aby gwarantowały bardziej skuteczne wykorzystanie Funduszy Strukturalnych. Oznaczało to bardziej zdecentralizowane podejście do programowania i zarządzania programami, jak również dokładniejsze zdefiniowanie zadań monitorowania oraz ewaluacji na poziomie Wspólnoty<sup>5</sup>. Z kolei, przyjęte w 2006 r. nowe regulacje dla okresu 2007–2013 prowadzą do dalszego uproszczenia systemu programowania i wdrażania polityki spójności oraz dalszej jego decentralizacji na poziom państw członkowskich. Wynika z tego wzrost znaczenia monitoringu i ewaluacji realizowanych programów oraz konieczność wzmocnienia, w państwach członkowskich, zasobów ludzkich i kompetencji w tych dziedzinach.

---

<sup>5</sup> Przewodnik dla Dokumentu Roboczego nr 3, Nowy Okres Programowania, Wskaźniki dla procedur monitoringu i ewaluacji, Komisja Europejska, wersja 02 – wrzesień 2003 9dostępna na stronie internetowej [www.info regio.eu.int](http://www.info regio.eu.int) ).

### 1.1.1. Ramy prawne

Wymogi monitorowania i ewaluacji projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych wynikają z zapisów stosownych rozporządzeń, obowiązujących w kolejnych okresach programowania. Przedmiotem analizy będą rozwiązania prawne obowiązujące dla dwóch okresów programowania: 2000–2006 oraz 2007–2013. W tych ramach czasowych mieści się okres wdrażania RSI LORIS, który obejmuje lata 2005–2013.

#### **Okres 2000–2006**

Dla okresu programowania 2000–2006, ogólne zasady monitoringu i ewaluacji w reguluje rozporządzenie 1260/1999<sup>6</sup> w Tytule IV pt. „Skuteczność pomocy z funduszy”.

W kolejnych rozdziałach sformułowano zasady dotyczące etapu wdrażania programów, które – w szczególności – obejmują monitorowanie (rozd. I) i ewaluację (rozd. III). Z nazwy tytułu IV można wnioskować, że min. te właśnie elementy decydują o skuteczności pomocy udzielanej z Funduszy Strukturalnych.

#### **Monitorowanie (rozd. I, artykuły 34–37)**

Monitorowanie jest procesem ciągłego badania postępu realizowanych działań oraz poniesionych wydatków. Zasady monitorowania pomocy strukturalnej UE, sformułowane w rozporządzeniu, dotyczą:

- efektywności i prawidłowości zarządzania i wdrażania programów;
- funkcjonowania komitetów monitorujących, których zadaniem jest: nadzorowanie każdego dokumentu „Podstawy Wsparcia Wspólnoty” (PWW)<sup>7</sup> oraz każdego programu operacyjnego; przygotowanie wła-

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) No 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych; (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L161/1).

<sup>7</sup> Podstawy Wsparcia Wspólnoty (ang. *Community Support Framework*): oznaczają dokument przyjęty przez Komisję, w uzgodnieniu z danym krajem członkowskim, po dokonaniu oceny planu przedłożonego przez dany kraj członkowski i zawierający strategię i priorytety działań Funduszy i kraju członkowskiego, ich cele szczegółowe, wielkość

snych zasad dotyczących procedur, zgodnych z systemami właściwymi dla danego państwa członkowskiego; gwarantowanie jakości i efektywności wdrażanych programów pomocy;

- prowadzenia monitoringu poprzez odnoszenie się do wskaźników fizycznych i finansowych, wymienionych w dokumentach programowych, w oparciu o indykatorywną metodologię i listę wskaźników opublikowanych przez Komisję Europejską<sup>8</sup>.
- systemu raportowania opartego na przedkładaniu Komisji Europejskiej rocznych i końcowych raportów na temat wdrażania, zawierających ściśle określony zestaw informacji na temat wdrażania programu.

W świetle powyższych zasad, najistotniejszym elementem – z punktu widzenia narzędzi monitorowania programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych – są **wskaźniki monitoringu**. Wskaźniki powinny odnosić się do specyficznego charakteru danej pomocy, jej celów oraz społeczno-gospodarczej, strukturalnej i środowiskowej sytuacji danego państwa członkowskiego. Zgodnie z art. 36, dla danej pomocy, wskaźniki monitoringu powinny pokazywać:

- szczegółowe, skwantyfikowane cele dla działań i priorytetów,
- osiągnięty poziom wdrażania w kategoriach fizycznych – w pierwszej kolejności rezultatów i – jak szybko to będzie możliwe – oddziaływania na odpowiednim poziomie (priorytetu lub działania),
- postęp planu finansowego.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami programowania (Art. 16-18 rozporządzenia 1260), dla każdego dokumentu programowego definiowane są cele, które – w miarę możliwości – powinny być skwantyfikowane. Kwantyfikacja celów oznacza przyporządkowanie im wskaźników, które pozwolą na weryfikowanie stopnia przyporządkowanych im celów.

Przyjęcie zasady kwantyfikacji celów na poziomie poszczególnych dokumentów programowych oraz ich części składowych (priorytetów i działań) oznacza, że **monitoring rzeczowy i finansowy odbywa się, przede wszystkim, w drodze porównywania aktualnych wartości**

---

wkładu Funduszy i innych środków finansowych. Dokument ten winien być podzielony na priorytety i wdrażany za pomocą jednego lub kilku programów operacyjnych.

<sup>8</sup> *Wskaźniki dla monitoringu i ewaluacji: zalecana metodologia*, Komisja Europejska, wersja 0.2–wrzesień 2003, (dostępna na stronie internetowej [www.inforegio.eu.int](http://www.inforegio.eu.int)).

**wskaźników z ich wartościami oczekiwanymi, zdefiniowanymi w programach.**

Filozofia zarządzania programami Unii Europejskiej, która została zastosowana dla okresu programowania 2000–2006<sup>9</sup>, różni się znacząco od wcześniejszej praktyki, koncentrującej się na monitorowaniu finansowych wskaźników realizacji działań. W tym nowym podejściu, **sukces lub porażka programu nie jest oceniana głównie poprzez kryterium wielkości wydatkowanych środków alokowanych na rzecz danego programu, lecz poprzez stopień osiągnięcia celów zdefiniowanych na etapie przygotowywania programów.** Zgodnie z tą filozofią, Komisja Europejska przygotowała dokument (przewodnik) prezentujący zasady przygotowywania wskaźników dla różnych typów działań, które mogą być finansowane w ramach programów realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych<sup>10</sup>. Należy mieć jednak na uwadze, że metodologia zawarta w tym dokumencie ma charakter pomocniczy, a przewodnik – zgodnie z uwagami sformułowanymi w jego ustępie 1 – „...powinien być używany w sposób pragmatyczny i elastyczny, biorąc pod uwagę dostępne zasoby i równoległe do wysiłków władz narodowych i regionalnych zmierzających do poprawy efektywności ich systemów monitoringu”.

### **Ewaluacja (rozdz. III, art. 40–43)**

Ewaluacja, zgodnie z art. 40 rozporządzenia 1260, ma na celu ustalenie skuteczności pomocy strukturalnej Wspólnoty, która jest przedmiotem badań:

- 1) *ex-ante* – na etapie procesu programowania pomocy,
- 2) w połowie okresu programowania (ang. *middle term evaluation*),
- 3) *ex-post* – po zakończeniu rzeczowej i finansowej realizacji programów.

---

<sup>9</sup> Analiza projektów aktów prawnych przedłożonych przez Komisję Europejską wskazuje, że taka filozofia będzie również utrzymana dla kolejnego okresu programowania 2007–2013.

<sup>10</sup> *Wskaźniki dla monitoringu i ewaluacji: zalecana metodologia*, Komisja Europejska, Wersja 0.2–wrzesień 2003 (dostępna na stronie internetowej [www.inforegio.eu.int](http://www.inforegio.eu.int)).

Badania te mają na celu oszacowanie oddziaływania pomocy w odniesieniu do zdefiniowanych celów, określonych w art. 1 rozporządzenia 1260 oraz analizę jej wpływu na szczególne problemy strukturalne.

Skuteczność oddziaływania pomocy ma być mierzona wg następujących kryteriów:

- a) kompleksowego oddziaływania operacji<sup>11</sup> na cele określone w art. 158 Traktatu<sup>12</sup>, a w szczególności na wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty;
- b) oddziaływania priorytetów zaproponowanych w planach rozwoju i priorytetów włączonych do każdej Podstawy Wsparcia Wspólnoty, a także do każdego przypadku pomocy.

Za gromadzenie odpowiednich zasobów i zbieranie danych niezbędnych do przeprowadzenia ewaluacji, w sposób najbardziej efektywny, są odpowiedzialne właściwe władze państw członkowskich oraz Komisja Europejska. W związku z tym, ewaluacja wykorzystuje różne informacje, które pochodzą z systemu monitorowania oraz mogą być uzupełniane – w razie konieczności – informacjami zbieranymi w celu poprawienia jej trafności.

Dodatkowo, z inicjatywy państw członkowskich lub Komisji (po poinformowaniu danego państwa członkowskiego), może zostać przeprowadzona ewaluacja uzupełniająca, dotycząca szczegółowych kwestii, służąca identyfikacji dających się przenieść doświadczeń<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Użyte w polskiej, oficjalnej wersji tłumaczenia rozporządzenia 1260 pojęcie „operacja” jest równoważne do pojęcia „działanie” używanego w polskich programach operacyjnych oraz do pojęcia „akcja” używanego w dokumencie RSI LORIS.

<sup>12</sup> Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Tytuł XVIII. Spójność gospodarcza i społeczna. Art. 158:

„W celu wspierania harmonijnego rozwoju Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące, wzmocnienia jej spójności gospodarczej i społecznej.

W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”. Źródło: *Traktaty Europejskie. Wprowadzenie Adam Łazowski*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2003

<sup>13</sup> Użyte w rozporządzeniu 1260 określenie „ewaluacja uzupełniająca” jest równoważne badaniu ewaluacyjnemu, stosowanemu dla celów instrumentalnych, służącemu ulepszeniu zasad przygotowania lub wdrażania programów (tzw. ewaluacja formatywna, ang. *formative evaluation*). W przypadku Funduszy Strukturalnych, decyzje w tym zakresie podejmuje instytucja zarządzająca danym programem operacyjnym (np. w sytu-

Cele, zakresy poszczególnych rodzajów ewaluacji oraz organy odpowiedzialne za jej przeprowadzenie opisują artykuły 41–43:

- Ad 1) Celem ewaluacji *ex-ante* jest dostarczenie podstaw dla przygotowania planów rozwoju, pomocy oraz uzupełnienia programu. Na tym etapie, ewaluacja jest integralną częścią procesu programowania. Ewaluacja *ex-ante* jest obowiązkiem organów odpowiedzialnych za przygotowanie planów pomocy i uzupełnienia programu.
- Ad 2) Ewaluacja prowadzona w połowie okresu programowania (*middle-term*) bada, w świetle ewaluacji *ex-ante*, wstępne wyniki pomocy, ich przydatność oraz stopień osiągnięcia celów. Ocenia także wykorzystanie środków finansowych oraz działania monitorowania i wykonania.
- Ad 3) Ewaluacja *ex-post* jest prowadzona na podstawie dostępnych wyników monitoringu oraz w oparciu o wyniki badań, obejmując wykorzystanie środków finansowych, skuteczność i wydajność pomocy oraz jej oddziaływanie. Celem ewaluacji *ex-post* jest formułowanie wniosków dotyczących polityki w zakresie spójności gospodarczej i społecznej, obejmujących czynniki przyczyniające się do sukcesu lub niepowodzenia wykonania, jak również osiągnięcia i rezultaty, włączając ich trwałość.

Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest rozporządzenie Komisji nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. w sprawie systemów zarządzania i kontroli dla pomocy udzielanej z Funduszy Strukturalnych.

### **Okres 2007–2013**

Dla okresu 2007–2013 zostały wprowadzone kolejne, zasadnicze modyfikacje systemu programowania i wdrażania polityki spójności, zarówno w zakresie merytorycznym jak i proceduralnym. System realizacji polityki spójności został poddany dalszemu uproszczeniu oraz zwiększeniu jego skuteczności, zwłaszcza poprzez decentralizację na rzecz państw członkowskich oraz regionów, obejmującą szereg funkcji zarządczych i kontrolnych.

---

acji stwierdzonych problemów na etapie wdrażania programu i wynikających z tego zagrożeń dla osiągnięcia założonych celów) lub Komisja Europejska – w innych, szczególnych sytuacjach określonych w rozporządzeniu.

Zmodyfikowane przepisy ogólne dotyczące Funduszy Strukturalnych zostały zawarte w rozporządzeniu 1083/2006<sup>14</sup>. Generalne zasady dotyczące monitorowania i ewaluacji nie uległy zasadniczym zmianom, zostały jednak sformułowane w sposób bardziej syntetyczny, w porównaniu z rozporządzeniem 1260. Należy także mieć na uwadze, że wprowadzone uproszczenia zasad programowania polityki spójności i decentralizacja systemu wdrażania, zwiększają równocześnie odpowiedzialność państw członkowskich za jakość i skuteczność pomocy Funduszy. Tym samym, wzrasta rola systemów zarządzania i kontroli, ustanawianych przez państwa członkowskie. Oznacza to, że instytucje zarządzające będą również musiały poświęcać szczególną uwagę monitorowaniu i ewaluacji każdego programu operacyjnego.

### **Monitorowanie**

Zasady monitorowania programów operacyjnych sformułowano w Tytule VI „Zarządzanie, monitorowanie i kontrola”, Rozdział II (Artykuły 63 do 68). Analiza zapisów art. 63–65 wskazuje na zwiększoną rolę komitetu monitorującego, który upewnia się co do skuteczności i jakości realizacji programu operacyjnego poprzez podejmowanie działań określonych przepisami. W skład komitetów monitorujących – podobnie jak w okresie 2000–2006 – obok instytucji zaangażowanych we wdrażanie, wchodzi również przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych, istotnych z punktu widzenia celów realizowanych w ramach danego programu operacyjnego, bądź reprezentujących grupy potencjalnych beneficjentów. Oznacza to wzmocnienie zasady partnerstwa poprzez większe uspołecznienie procesu wdrażania.

Podobnie, jak w okresie programowania 2000–2006, instytucja zarządzająca i komitet monitorujący prowadzą monitorowanie poprzez odniesienie do wskaźników finansowych oraz wskaźników produktu i rezultatu, określonych w programie operacyjnym (art. 66).

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady (WE) No 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210).

## **Ewaluacja**

Zasady ewaluacji programów operacyjnych sformułowano w Tytule IV „Skuteczność”, Rozdział II (artykuły 47 do 49).

W art. 47, zostały doprecyzowane cele ewaluacji polityki strukturalnej, w porównaniu z zapisami sformułowanymi w rozporządzeniu 1260. Ewaluacje mają służyć poprawie jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych, w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych, dotyczących dane państwo członkowskie i regiony. Muszą one równocześnie uwzględniać – jako cel – trwały rozwój i właściwe prawodawstwo wspólnotowe dotyczące oddziaływania na środowisko oraz strategiczne oceny oddziaływania na środowisko.

Państwa członkowskie, zgodnie z art. 48 ust. 1, zapewniają zasoby niezbędne do przeprowadzenia ewaluacji, organizują pozyskiwanie i gromadzenie niezbędnych danych oraz **korzystają z różnych rodzajów informacji dostarczanych przez system monitorowania**. Ponadto, zgodnie z art. 48 ust. 2, uwypuklono znaczenie ewaluacji *ex-ante*, przeprowadzanej przez państwa członkowskie, oddzielnie dla każdego programu operacyjnego, w ramach celu Konwergencja<sup>15</sup>. Generalnie, ewaluacje *ex-ante* mają na celu optymalizację alokacji zasobów budżetowych w ramach programów operacyjnych i poprawę jakości programowania, rozumianych – w syntetycznej formie opisowej – jako badanie zgodności zidentyfikowanych i skwantyfikowanych celów danego programu z priorytetami Wspólnoty oraz wnioskami z poprzedniego okresu programowania. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na ustęp 3, który nakłada obowiązek przeprowadzenia ewaluacji podczas okresu programowania w sytuacji, gdy monitorowanie ujawniło znaczące odchylenia od pierwotnie założonych celów. Oznacza to, że w takich przypadkach, przeprowadzanie tzw. ewaluacji uzupełniających (formatywnych – patrz przypis 11) przez państwa członkowskie lub instytucje zarządzające danym programem operacyjnym jest obligatoryjne, podczas gdy rozporzą-

---

<sup>15</sup> Wymóg ten dotyczy programów operacyjnych przygotowywanych w ramach celu Konwergencja, zdefiniowanego w rozporządzeniu 1083/2006 w Rozdziale III Kwalifikowalność geograficzna, art. 5. W okresie programowania 2007–2013 celem Konwergencja objęty został cały obszar administracyjny Polski (16 województw).

dzenie 1260/1999 zakładało możliwość podejmowania tego typu działań na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji.

Reasumując, ogólna logika celowościowa oraz metodologia monitoringu i ewaluacji w okresie 2007–2013 pozostają niezmiennie w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Zmiany wynikają z uproszczonego zestawu dokumentów programowych oraz przesunięcia szeregu kompetencji z poziomu wspólnotowego na poziom państw członkowskich.

### 1.1.2. Ramy praktyczne<sup>16</sup>

Monitoring i ewaluacja są związane ze sobą w sposób funkcjonalny i ściśle połączone:

- monitoring zazwyczaj funkcjonuje na poziomie realizacji poszczególnych projektów,
- ewaluacja jest przeprowadzana na poziomie programów (strategicznych lub/i operacyjnych).

W najprostszej formie, relacje pomiędzy monitorowaniem a ewaluacją przybierają postać gromadzenia danych na poziomie pojedynczych projektów, a także następującej później systematycznej agregacji tychże danych w pełny obraz realizacji poszczególnych programów operacyjnych oraz całości Wspólnotowych Podstaw Wsparcia (PWW).

#### Monitorowanie

W proces monitorowania pomocy strukturalnej zaangażowanych jest wiele podmiotów. Jednak, zarówno rozporządzenie 1260/1999, jak i rozporządzenie 1083/2006, wskazują dwa główne podmioty, które – w sposób ciągły – odpowiadają za prowadzenie tego procesu, tj.: instytucję zarządzającą oraz komitet monitorujący. Obydwa podmioty muszą działać w ramach prawnego, instytucjonalnego i finansowego porządku danego

---

<sup>16</sup> Patrz szerzej: Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002 (Wersja elektroniczna, rozdz. 4-6); Jankowska A., Kierzkowski T. (red.), Knopik R., *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2005.

państwa członkowskiego – beneficjenta pomocy z Funduszy Strukturalnych. Instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za ustanowienie systemu zbierania wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych, dotyczących wdrażania, przygotowanie i monitorowanie wskaźników związanych z realizowanym programem, a także przekazywanie tych danych Komisji Europejskiej, przy wykorzystaniu systemów komputerowych.

Instytucja zarządzająca jest również odpowiedzialna za ewaluację danego programu operacyjnego. Ustanowiony przez nią system informacji statystycznej i finansowej, jest wykorzystywany i niezmiernie przydatny przy prowadzeniu ewaluacji programów. Praktyka ewaluacji wykazuje, że bez dobrego systemu monitorowania, opartego na danych rzeczowych i finansowych, trudno jest przeprowadzić wartościową i wiarygodną ewaluację programu, zwłaszcza w połowie okresu programowania oraz ewaluację *ex-post*.

### Ewaluacja *ex-ante*

Ewaluacja *ex-ante* ma stanowić podstawę do przygotowania ostatecznych wersji planów rozwoju, programów operacyjnych oraz dokumentów uzupełniających programy operacyjne. Zasadniczym celem ewaluacji *ex-ante* jest zwiększenie jakości wyżej wymienionych dokumentów (a zatem także realizowanych w oparciu o nie programów), poprzez udział w procesie programowania podmiotu niezależnego od instytucji programującej. Podmiot ten, w oparciu o prowadzone analizy i badania, dokonuje oceny już istniejących zapisów oraz przedstawia zespołowi programowemu propozycje rozwiązań, które mogłyby znaleźć się w dokumentach programowych. Ocena ta dotyczy zarówno kwestii merytorycznych (np. jakości strategii rozwoju, spójności pomiędzy różnymi dokumentami programowymi, kwantyfikacji celów), jak i spraw związanych z wdrażaniem programu.

Zespół ewaluacyjny pełni funkcje niezależnego recenzenta dokumentów opracowywanych przez instytucję programującą. W oparciu o wiedzę ekspercką, analizy innych programów o podobnym charakterze, analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych regionu (kraju), w którym program ma być wdrażany i inne czynniki, zespół ewaluacyjny przedstawia propozycje najlepszego, jego zdaniem, opracowania założeń programu.

Wyniki ewaluacji *ex-ante* są włączane do dokumentów programowych przed ich zatwierdzeniem przez Komisję Europejską albo w postaci

osobnego dokumentu zostają przekazane Komisji Europejskiej wraz z odpowiednimi dokumentami programowymi.

#### Ewaluacja w połowie okresu programowania (śródkresowa)

Ewaluacja przeprowadzana w połowie okresu programowania, w znacznej mierze bazuje na szczegółowych danych finansowych i rzeczowych pochodzących z istniejącego systemu monitoringu. Zgodnie z art. 44 rozporządzenia 1260, ewaluacji śródkresowej poddawany jest każdy program operacyjny, na podstawie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania, odzwierciedlających skuteczność, zarządzanie i finansowe wdrażanie oraz mierzących rezultaty osiągnięte w połowie okresu programowania w nawiązaniu do szczegółowych celów początkowych. Wszystkie ewaluacje śródkresowe programów operacyjnych są scalane i wykorzystywane jako dane wyjściowe dla pełnej, makroekonomicznej ewaluacji całości PWW. Wyniki ewaluacji śródkresowej decydują o alokowaniu tzw. rezerwy wykonania na programy operacyjne lub ich priorytety, które zostały uznane za udane.<sup>17</sup> Środki na sfinansowanie ewaluacji śródkresowej pochodzą zazwyczaj z budżetu programu, w jego części związanej z pomocą techniczną.

#### Ewaluacja końcowa (*ex-post*)

Odpowiedzialność za przeprowadzenie ewaluacji końcowej (*ex-post*) spoczywa na Komisji Europejskiej. Cykl programowania środków z Funduszy Strukturalnych powoduje, iż wyniki ewaluacji *ex-post* programu nie mają wpływu na decyzje, dotyczące kontynuacji, modyfikacji lub zawieszenia realizacji danego programu (w momencie opublikowania raportu ewaluacyjnego na temat programu realizowanego w poprzednim okresie programowania, kolejny program w danym regionie lub sektorze jest już w fazie realizacji). Główną wartością ewaluacji końcowej jest – przede wszystkim – dostarczenie informacji na temat długotrwałych efektów (oddziaływania), powstałych w wyniku wdrażania danego programu. Ewaluacja końcowa jest zatem niezmiernie istotna z punktu widzenia

---

<sup>17</sup> Rezerwę wykonania (ang. *performance reserve*) stanowi 4% środków alokowanych z Funduszy Strukturalnych dla całego kraju, które nie są uwzględniane w budżetach programów operacyjnych w fazie programowania. Rezerwa wykonania jest swego rodzaju nagrodą finansową, przyznaną najlepszym programom realizowanym przy wykorzystaniu Funduszy Strukturalnych.

poznania mechanizmów przyczynowo-skutkowych, funkcjonujących w programach finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Komisja Europejska, przy przeprowadzaniu ewaluacji końcowej, współpracuje z odpowiednimi instytucjami z krajów członkowskich. Mimo iż, Komisja dysponuje szeregiem informacji dotyczących programu będącego przedmiotem ewaluacji (raporty przekazywane przez instytucje zarządzające, dane z systemu monitoringu, raporty przedstawicieli Komisji odbywających wizyty w krajach członkowskich etc.), same zasady prowadzenia ewaluacji wymagają partnerskiego podejścia.

Głównym celem ewaluacji końcowej jest określenie efektów programu, w tym ich odniesienie do zaangażowanych środków (kryterium efektywności). Dla zrealizowania tego celu konieczne jest przeanalizowanie dokumentów programowych, wyników ewaluacji *ex-ante*, ewaluacji przeprowadzonej w połowie okresu programowania oraz szczegółowe zapoznanie się z danymi pochodzącymi z systemu monitorowania programu. Zespół ewaluacyjny musi również zastosować odpowiednie metody, celem pozyskania dodatkowych danych oraz ich interpretacji. Określenie efektów programu wymaga także zapoznania się z celami i wynikami innych programów, realizowanych w sektorze lub regionie, który korzystał ze wsparcia ze środków Funduszy Strukturalnych.

Komisja Europejska opracowuje wytyczne do przeprowadzania ewaluacji *ex-ante*, ewaluacji w połowie okresu programowania oraz ewaluacji końcowej. Zadania związane z przeprowadzeniem ewaluacji mogą być realizowane zarówno przez administrację jak również zespoły doradców zewnętrznych, funkcjonujące poza strukturami administracji publicznej. W dotychczasowej praktyce wielu państw członkowskich UE dominuje zasada zlecania badań ewaluacyjnych na zewnątrz, przy uwzględnieniu procedur zamówień publicznych. Nie zmienia to jednak faktu, że rola administracji w procesie ewaluacyjnym jest kluczowa. Przedstawiciele administracji, reprezentujący instytucje zaangażowane w opracowanie i wdrażanie programów strukturalnych, realizują – co najmniej – trzy typy zadań:

- 1) przygotowują zakres zadań dla ewaluacji wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia;
- 2) nadzorują przebieg wykonania zadania ewaluacyjnego,

3) odpowiadają za właściwe wykorzystanie wyników ewaluacji.

Każde z tych zadań wymaga jednak oddzielnego, odpowiedniego przygotowania.

## **1.2. Monitorowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce**

W Polsce, do 2000 r., nie było wymogów prawnych dla prowadzenia monitorowania i ewaluacji programów finansowanych ze środków publicznych. Poniżej przedstawiono zasady, które zostały wprowadzone w związku z przewidywanym członkostwem Polski w UE oraz – wynikającymi z tego faktu – możliwościami wykorzystania Funduszy Strukturalnych. W przyjętej w 2000 r. ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>18</sup> wprowadzono zapisy, które – po raz pierwszy – miały prowadzić do systemowego uregulowania zagadnień związanych z monitorowaniem i ewaluacją programów społeczno-gospodarczych realizowanych w Polsce. Ponadto, w okresie przygotowawczym do członkostwa Polski w UE, obowiązek monitorowania i ewaluacji realizowanych programów pomocy przedakcesyjnej wynikał z zapisów tzw. memorandów finansowych, podpisywanych przez Rząd RP z Komisją Europejską. W tych dokumentach ustalano zasady wykorzystania i wdrażania poszczególnych instrumentów pomocy przedakcesyjnej w ramach funduszy Phare, ISPA i SAPARD - w tym również monitorowania i ewaluacji. Wraz z uzyskaniem członkostwa Polski w UE, tj. od 1 maja 2004 r., zaczęły obowiązywać regulacje wspólnotowe wynikające z rozporządzenia 1260/1999 i aktów wykonawczych oraz – dostosowane do tych regulacji – przepisy prawa polskiego.

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Dz. U. nr 48/2000, poz. 550 wraz z późniejszymi zmianami.

### 1.2.1. Zasady ogólne

Od 2000 r. do czasu wejścia w życie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju – w przypadku wdrażania projektów regionalnych finansowanych z krajowych środków publicznych - obowiązywały rozwiązania w zakresie monitorowania i ewaluacji kontraktów wojewódzkich, zapisane w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz aktach wykonawczych do tej ustawy. Przeprowadzone w tamtym okresie analizy dotyczące stanu prawnego, wynikającego z tych przepisów oraz ocena polskich doświadczeń, w szczególności w zakresie wykorzystania ewaluacji do zarządzania programami publicznymi, prowadziły do następujących wniosków<sup>19</sup>:

- większość programów publicznych, w okresie poprzedzającym przyjęcie ww. regulacji prawnych, nie podlegała reżimowi programowania, opartego o staranną analizę kosztów i korzyści oraz hierarchię celów, dla których wyznacza się określone wskaźniki osiągnięć.
- czynnikiem utrudniającym rozwój praktyki ewaluacyjnej był brak wieloletniego programowania wydatków budżetowych.
- niskie wykorzystanie ewaluacji wynikało również z ograniczeń finansowych (brak lub niedoszacowanie środków budżetowych na prowadzenie badań ewaluacyjnych i kształcenie kadr administracji w tej dziedzinie) oraz znikomy potencjał ekspercki i ograniczona liczba polskich firm konsultingowych, statutowo zorientowanych na realizację projektów ewaluacyjnych, zdolnych do przeprowadzenia ewaluacji zintegrowanych programów o charakterze społeczno-gospodarczym;
- ustawa o zasadach rozwoju regionalnego, wraz z aktami wykonawczymi, były pierwszymi regulacjami, starającymi się przenieść do prawodawstwa polskiego zapisy obowiązujące przy ewaluacji programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych, zapominając jednakże o wewnętrznych uwarunkowaniach związanych z transponowaniem na polski grunt rozwiązań praktycznie nieznanymi i nie praktykowanymi do tej pory w Polsce. Przy braku szczegółowych wytycz-

---

<sup>19</sup> Patrz szerzej: Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002 (wersja elektroniczna, str. 89–96).

nych, odnośnie zapisów związanych ewaluacją, wskazywano na wysokie prawdopodobieństwo, że pozostaną one martwą literą prawa. Poza tym, w opinii recenzentów, niektóre z zapisów pozostawały w sprzeczności z podstawowymi zasadami przeprowadzania ewaluacji, co stawiało pod znakiem zapytania jakość wykonywanych w ten sposób ocen.

Przedstawione powyżej praktyki i regulacje prawne zostały zmienione ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>20</sup>. Zgodnie z założeniami Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (NPR)<sup>21</sup>, Podstawami Wsparcia Wspólnoty 2004–2006 (PWW)<sup>22</sup> oraz poszczególnymi programami operacyjnymi, obowiązek monitorowania i ewaluacji – na poziomie operacyjnym – dotyczy realizacji Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Ponadto, zgodnie ze zintegrowanym podejściem do wdrażania NPR oraz PWW, monitorowaniu podlegają także wydatki, realizowane w ramach NPR, nie będące uzupełnieniem funduszy UE.

Ogólnie rzecz ujmując – zgodnie z ww. zasadami – można stwierdzić, że wszystkie krajowe wydatki publiczne powinny być monitorowane i ewaluowane z dużą starannością. Na poziomie regionalnym, najważniejsze instrumenty ciągłego monitorowania programów oraz poszczególnych projektów, współfinansowanych ze środków publicznych, są następujące:

- 1) raportowanie okresowe;
- 2) działania podejmowane przez Regionalne Komitety Monitorujące<sup>23</sup>;
- 3) wizyty monitorujące na miejscu realizacji projektów, dokonywane przez przedstawicieli upoważnionych instytucji (wdrażających, zarządzających, kontrolnych);

---

<sup>20</sup> Dz. U. nr 116, poz. 1206.

<sup>21</sup> *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*. Ministerstwo Gospodarki Pracy. Warszawa, listopad 2004. r.

<sup>22</sup> Dokument „Podstawy wsparcia Wspólnoty w regionach spełniających kryteria Celu 1 w Polsce” został zatwierdzony decyzją Komisji z 22.06.2004 r. (C (2004) 2092 final).

<sup>23</sup> Tryb powoływania, zadania oraz skład komitetu monitorującego kontrakt wojewódzki jest określony w art.45 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. nr 116, poz. 1206).

- 4) okresowe (lub *ad hoc*) spotkania przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu;
- 5) spotkania przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu z beneficjentami (*ad hoc* lub okresowe).

Podstawę monitoringu stanowi **raportowanie**, które jest równocześnie integralną częścią systemu wdrażania poszczególnych programów. Kluczowe znaczenie w tym procesie odgrywa **system zbierania i przetwarzania informacji**, który – w warunkach polskich – ma następujące cechy:

- w przypadku programów regionalnych, charakteryzujących się znaczną decentralizacją systemu wdrażania (jak np. ZPORR), większość informacji w systemie raportowania jest generowana przez beneficjentów końcowych na poziomie lokalnym lub regionalnym. Okresowe raporty regionalne są następnie agregowane na szczeblu centralnym, przez służby podległe ministrowi odpowiedzialnemu za rozwój regionalny;
- w programach krajowych (horyzontalnych lub sektorowych) generowanie informacji w formie sprawozdań rzeczowych i finansowych odbywa się na poziomie beneficjentów końcowych (lokalnym, regionalnym lub krajowym), które są następnie przekazywane do instytucji wdrażającej dla danego działania. Informacje okresowe są następnie agregowane, na poziom priorytetów, przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym. Zarówno instytucja wdrażająca i instytucja zarządzająca funkcjonują na poziomie centralnym;
- w przypadku, gdy programy (projekty) są współfinansowane z Funduszy Strukturalnych, należy również stosować wytyczne Komisji Europejskiej w stosunku do krajowych systemów monitoringowych dla Funduszy Strukturalnych, zgodne z rozporządzeniem 1260 i przepisami wykonawczymi Komisji Europejskiej<sup>24</sup>.

W ramach systemu monitorowania, zgodnie z ww. regułami prawnymi, tworzone są raporty, które mogą obejmować następujące okresy: **mieсяczne, kwartalne, półroczne, roczne oraz końcowe**.

---

<sup>24</sup> Patrz rozdział 1.1.1.

### 1.2.2. Monitoring programów i projektów realizowanych w województwie łódzkim

Zgodnie z kompetencjami wynikającymi z ww. aktów prawnych za monitoring programów rozwoju społeczno-gospodarczego realizowanych na terenie województwa łódzkiego, odpowiedzialne są niżej wymienione organy i podlegające im jednostki, funkcjonujące w strukturach rządowej i samorządowej administracji wojewódzkiej<sup>25</sup>:

1. **Wojewoda Łódzki:** działając jako organ administracji rządowej pełni rolę Instytucji Pośredniczącej, której zadaniem jest nadzór merytoryczny i finansowy w zakresie projektów i programów finansowanych ze środków publicznych (krajowych i UE). Wojewoda jest równocześnie przewodniczącym Regionalnego Komitetu Monitorującego dla kontraktu wojewódzkiego i ZPORR (do I połowy 2007 r. również dla Phare SSG-regionalnych).
2. **Łódzki Urząd Wojewódzki:** jako struktura wykonawcza Wojewody Łódzkiego, monitoruje zakres realizacji strategii na podstawie ilościowych i jakościowych wskaźników realizacji programu, zdefiniowanych w ZPORR i Uzupełnieniu ZPORR.
3. **Województwo Łódzkie:**
  - **Zarząd Województwa Łódzkiego** – jako organ wykonawczy wojewódzkiej administracji samorządowej jest odpowiedzialny za przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie. Zarząd Województwa Łódzkiego wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zarząd Województwa Łódzkiego wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyj-

---

<sup>25</sup> Instytucjonalny system wdrażania i monitorowania dotyczy realizacji kontraktów wojewódzkich i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 oraz regionalnych programów Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza (2001, 2002, 2003) ostatecznie zakończonych w I połowie 2007 r.

nych, wojewódzkich osób prawnych i innych instytucji, którym powierzyl wykonywanie określonych zadań;

- **Marszałek Województwa Łódzkiego** – jako Przewodniczący Zarządu Województwa Łódzkiego, przewodniczy pracom komitetów sterujących;
- **Urząd Marszałkowski w Łodzi**: pełni rolę Instytucji Wdrażającej ZPORR Departament Polityki Regionalnej jest odpowiedzialny za bieżące monitorowanie wdrażania projektów w ramach Działania 2.6 ZPORR;
- **Podmioty pełniące rolę Instytucji Wdrażających dla Działań ZPORR**: Wojewódzki Urząd Pracy (Działania 2.1, 2.3. i 2.4), Regionalne Centrum Pomocy Społecznej (Działanie 2.2), Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (Działania 2.5 i 3.4).

Szczególna rola w systemie monitoringu i ewaluacji, nie wynikająca bezpośrednio z regulacji wspólnotowych (rozporządzenie 1260/1999 i inne), przypada Regionalnemu Komitetowi Sterującemu (RKS), który stanowi ciało konsultacyjno-opiniotawcze dla Zarządu Województwa Łódzkiego, w procesie wdrażania ZPORR i kontraktu wojewódzkiego.

Funkcjonujący (w połowie 2007 r.) system monitorowania, dla projektów realizowanych na obszarze województwa łódzkiego, można scharakteryzować następująco:

1. Dla projektów realizowanych w ramach programów regionalnych – system raportowania, był zgodny z regułami monitorowania, podporządkowanych działalności Regionalnych Komitetów Monitorujących (RKM), powołanych dla:
  - a) Kontraktu wojewódzkiego i Funduszy Strukturalnych (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego),
  - b) Programów PHARE Spójność Społeczna i Gospodarcza (zakończył prace w I półroczu 2007 r.).

Pracom obydwu Komitetów przewodniczył Wojewoda Łódzki. Bieżącą obsługę RKM zapewniał Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi, funkcjonujący w strukturze organizacyjnej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego<sup>26</sup>. Bieżące zadania operacyjne realizował Oddział Monitoringu i Raportowania. Do zakresu działania oddziału należało w szcze-

---

<sup>26</sup> Źródło: [www.uw.lodz.pl](http://www.uw.lodz.pl)

gólności: monitorowanie realizacji ZPORR w województwie; sporządzanie sprawozdań z wdrażania ZPORR w województwie; obsługa Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli Funduszy Strukturalnych (SIMIK); prowadzenie sekretariatu podkomitetu monitorującego ZPORR w województwie.

Przygotowywanie danych do zbiorczych raportów w systemie monitorowania należał do zakresu obowiązków Wydziału Monitorowania Rozwoju Regionu, który funkcjonuje w strukturze Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi<sup>27</sup>. Zakres zadań wydziału obejmował w szczególności: monitorowanie i ewaluacja rozwoju regionalnego; obsługa przedstawicieli samorządu uczestniczących w pracach Komitetu Monitorującego; weryfikacja oraz koordynacja procesu przepływu sprawozdań z wdrażania działań ZPORR, dla których Urząd Marszałkowski pełni funkcję Instytucji Wdrażającej; opracowywanie projektów dokumentów niezbędnych w realizacji regionalnych programów operacyjnych.

2. Dla projektów realizowanych w ramach programów horyzontalnych i sektorowych – monitorowanie realizacji projektów innowacyjnych, w ograniczonym zakresie, możliwe było poprzez zbieranie informacji z następujących źródeł:
  - a) Zidentyfikowani beneficjenci końcowi, poprzez kontakty bezpośrednie na podstawie wywiadów, ankiet lub w oparciu o cząstkowe kopie raportów okresowych;
  - b) Instytucje Wdrażające, na podstawie publikowanych raportów, informacji zwartych na stronach internetowych (np. listy wniosków zatwierdzonych do wsparcia) oraz kontaktów bezpośrednich;
  - c) W oparciu o inne źródła jak np. publikacje prasowe, opracowania i analizy przygotowywane przez niezależne instytucje, nie uczestniczące w systemie wdrażania.
3. Dla projektów realizowanych w ramach innych programów i źródeł finansowania:
  - a) Zidentyfikowani beneficjenci końcowi, poprzez kontakty bezpośrednie na podstawie wywiadów, ankiet lub w oparciu o cząstkowe kopie raportów okresowych;
  - b) W oparciu o inne źródła oraz własne, zindywidualizowane metody.

---

<sup>27</sup> Źródło: [www.lodzkie.pl](http://www.lodzkie.pl)

## 2. MONITORING I EWALUACJA RSI LORIS

### 2.1. Ramy formalne i praktyczne

W przypadku Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego LORIS (RSI LORIS) wymóg monitorowania wdrażania strategii i przeprowadzenia jej ewaluacji nie wynika wprost z zapisów w obowiązujących aktach prawnych. Jednak, RSI LORIS, została opracowana w ramach projektu badawczego, który był w całości finansowany ze środków publicznych:

- dotacja Komitetu Badań Naukowych (50%),
- budżetu Województwa Łódzkiego (50%).

Dokum

ent „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Łódzkiego LORIS” został formalnie zatwierdzony uchwałą przyjętą przez Sejmik Województwa Łódzkiego<sup>28</sup>. W ten sposób RSI LORIS stał się oficjalnym dokumentem programowym Województwa Łódzkiego, o charakterze strategicznym. Zgodnie ze standardami stosowanymi w Unii Europejskiej zasadne jest monitorowanie i ewaluacja realizacji programów finansowanych w części lub całości ze środków publicznych.

Działaniami monitorującym będą obowiązkowo podlegać projekty, finansowane przy udziale środków publicznych i realizowane w ramach poszczególnych programów operacyjnych (kontrakt wojewódzki, ZPORR oraz SPO). Przedmiotem monitoringu będzie ocena realizacji wskaźników produktu i rezultatu oraz – jeśli to będzie możliwe – oddziaływania, zdefiniowanych w poszczególnych projektach. Celem monitoringu będzie ustalenie poziomu osiągnięcia wskaźników na poziomie produktu i rezultatu, zdefiniowanych w programach operacyjnych na poziomie działań.

---

<sup>28</sup> Uchwała Nr XLI/612/2005 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 kwietnia 2005 roku w sprawie: przyjęcia „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego RIS LORIS 2005–2013”.

Dane do systemu monitoringu będą zbierane i agregowane w ramach systemu, którego organizacja i funkcjonowanie wynikają z obowiązujących przepisów prawa krajowego i wspólnotowego. Taki sformalizowany system monitoringu, który można również zdefiniować jako **zcentralizowany**. Dla projektów realizowanych na terenie województwa łódzkiego został on przedstawiony w rozdz. 1.2.2.

Zgodnie z ogólną metodologią dotyczącą projektowania założeń i działań ram technologii regionalnej, rekomendowaną przez Komisję Europejską, system monitoringu potrzeb klientów/uczestników Regionalnego Systemu Innowacyjnego, obejmujących przede wszystkim sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), można scharakteryzować następująco:

- indywidualne podejście do potrzeb klientów jest bardzo użyteczne, ale nie zapewnia Regionalnemu Systemowi Innowacyjnemu globalnego spojrzenia na potrzeby firm, w szczególności tych, które nie są klientami zwyczajnymi;
- monitoring zcentralizowany jest bardzo trudny do zorganizowania z powodu niechęci niektórych organizacji (instytucji) do dzielenia się informacjami na temat swoich klientów.

W krótkim okresie czasu powinna zostać osiągnięta równowaga pomiędzy informacjami przekazywanymi w ramach systemu zcentralizowanego, a podejściem indywidualnym<sup>29</sup>.

System monitoringu i ewaluacji RIS LORIS, mając na uwadze powyższe uwarunkowania prawno-formalne, wymaga uzgodnień o charakterze merytorycznym i organizacyjnym z organami administracji szczebla wojewódzkiego (Wojewoda Łódzki, Zarząd Województwa Łódzkiego), które są odpowiedzialne za proces wdrażania i monitorowania regionalnych programów wsparcia. Monitoring RSI LORIS powinien być realizowany na poziomie, poszczególnych priorytetów i akcji. Z kolei ewaluacja, w szczególności *ex-post*, powinna dotyczyć oceny stopnia realizacji RSI LORIS na poziomie celów. Prowadzenie monitoringu i ewaluacji

---

<sup>29</sup> *Methodology in Design, Construction and Operation of Regional Technology Frameworks, Volume II Assessment of the Regional Innovation Support Infrastructure*, CM International, European Commission, Luxembourg 1996, str.28

wymaga skwantyfikowania (ustalenia wskaźników) dla poszczególnych poziomów strategii.

## **2.2. Ramy merytoryczne**

### 2.2.1. Regionalna Strategia Innowacji LORIS<sup>30</sup>

Założenia merytoryczne do prowadzenia monitoringu i ewaluacji zostały wstępnie zdefiniowane w RSI LORIS (Zadanie Nr 12):

- **Monitoring rzeczowy i finansowy** – rozumiany jako proces systematycznego zbierania, raportowania i interpretowania danych opisujących zakres realizacji i efekty strategii. **Monitoring rzeczowy**: dostarcza danych, bazuje na danych charakteryzujących postęp we wdrażaniu programu oraz umożliwiającą ocenę jego wykonania w odniesieniu do celów ustalonych w ZPORR i jego Uzupełnieniu. Wskaźniki monitoringu rzeczowego dzielą się na wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. **Monitoring finansowy**: dotyczy finansowych aspektów realizacji projektu/programu i jest podstawą do oceny sprawności wydatkowania przeznaczonych na niego środków. Opiera się na sprawozdaniach okresowych, rocznych i końcowych, zawierających wydatki poniesione w okresie objętym sprawozdaniem na realizację poszczególnych zadań/projektów/programów.
- **Ewaluacja** – ma określić wartości projektu/programu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów. W odniesieniu do projektów realizowanych w ramach Działania 2.6, dla których umowy zostały podpisane w okresie 2005–2006, RSI LORIS zakłada przeprowadzenie jednej ewaluacji okresowej (planowanej na pierwszą połowę 2007 r.) oraz jednej ewaluacji końcowej (planowanej na drugą połowę 2008 r.).

Rodzaj ewaluacji (całościowa, tematyczna czy szczegółowa), jej zakres i szczegółowa struktura zadań zostaną określone przez Urząd Marszałkowski w Łodzi. Przedmiotem ewaluacji będzie określenie:

---

<sup>30</sup> Patrz szerzej: *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Łódzkiego RSI LORIS 2005-2013*, Łódź 2004 (publikacja finansowana przez Urząd Marszałkowski w Łodzi; wersja elektroniczna zamieszczona na stronie [www.rislodzkie.pl](http://www.rislodzkie.pl)).

1. Skuteczności działań podejmowanych w ramach RSI LORIS (określenie, czy cele RSI LORIS zostały osiągnięte).
2. Efektywności RSI LORIS (porównanie finansowych, administracyjnych, ludzkich itp. zasobów zaangażowanych w realizację strategii z rzeczywistymi osiągnięciami strategii na poziomie produktu, rezultatu i oddziaływania).
3. Istotności RSI LORIS (zweryfikowanie zgodności celów strategii z potrzebami i problemami w zakresie innowacji występującymi w województwie).
4. Użyteczności RSI LORIS (konfrontacja z faktycznymi osiągnięciami strategii).
5. Trwałości RSI LORIS (określenie, czy efekty strategii są trwałe w perspektywie średnio- i długoterminowej; chodzi zwłaszcza o kontynuację działań po zakończeniu finansowania ze środków publicznych)<sup>31</sup>.

Przewiduje się wykorzystanie standardowych instrumentów ewaluacyjnych jak: metaplan i mapa oddziaływania (na etapie ustalania szczegółowych zadań ewaluacyjnych), analiza SWOT, matryca logiczna wywiady i kwestionariusze oraz zogniskowane wywiady grupowe (na etapie ewaluacji).

### 2.2.2. LORIS PLUS<sup>32</sup>

W projekcie LORIS PLUS, opis celów, zakresu zadań i planowanych wyników, dotyczących monitoringu i ewaluacji RSI, został zdefiniowany w pakiecie zadań Nr 12 (WP 12) „Monitoring i ewaluacja”.

#### **Cele:**

- dostosowanie systemu monitoringu dla oceny wyników podjętych działań uwzględniających plan kosztów i harmonogram oraz wybór narzędzi dla ewaluacji poszczególnych zadań do wymagań zmodyfikowanej strategii;

---

<sup>31</sup> Syntetyczne definicje kryteriów ewaluacji – patrz: Wprowadzenie

<sup>32</sup> Patrz szerzej: [www.lorisplus.pl](http://www.lorisplus.pl)

- modyfikowanie założeń organizacyjnych dla monitorowania przyjętych procedur i realizacji projektów zawartych w strategii.

### **Zakres zadań:**

System monitoringu i ewaluacji podjętych działań stanowi integralną część początkowej fazy zarówno dla poszczególnych projektów jak i RSI. Pozwala on na dokonanie odpowiednich zmian zewnętrznych i wewnętrznych warunków realizacji projektu. W wyniku tego będą mogły być dokonane niezbędne modyfikacje zapewniające efektywność działań. Ocena osiągnięć deklarowanych celów pozwala na dokonanie weryfikacji we właściwym czasie realizacji całego projektu oraz wdrażania RSI oraz podjęcie działań podnoszących ich skuteczność, jeśli zaistnieje taka potrzeba.

Procedury monitoringu i ewaluacji powinny zabezpieczyć rozwój i zmiany we właściwym czasie we wprowadzaniu udanych projektów innowacyjnych (działań) w regionie, ich okresowej ewaluacji z punktu widzenia konsekwencji prawnych, administracyjnych, społecznych i ekonomicznych jak również ich trwałości.

W zakresie modyfikacji systemu monitoringu, będą podejmowane dwa główne zadania.

Zadanie 1: Ewaluacja poprawności (trafności) systemu monitoringu, zdefiniowanego w okresie 2003–2004, ze szczególnym zwróceniem uwagi na:

- założenia organizacyjne dla realizacji monitoringu przyjęte w procedurach strategii LORIS i prowadzonych projektach,
- procedury ewaluacji wyników podjętych akcji, obejmujących koszty i efektywny harmonogram czasowy oraz wybór narzędzi ewaluacyjnych realizacji poszczególnych zadań,
- dostosowanie wskaźników.

Zadanie 2: Modyfikacja systemu monitoringu ze szczególnym uwzględnieniem procedur ukierunkowanych na:

- zgodność instytucji i organizacji infrastruktury biznesowej oraz ich użyteczności w realizacji potrzeb innowacyjnych regionu,
- zwiększenie profesjonalizmu usług zapewnianych przez instytucje i organizacje infrastruktury biznesowej,
- rozwój źródeł finansowania rozwoju.

Proces monitoringu i ewaluacji (przygotowanie i wdrażanie) będzie wspomagany przez współpracujące regiony (w ramach projektu LORIS PLUS), jak również przez konsultantów zewnętrznych.

**Wyniki:**

- Środkokresowy raport Komitetu Sterującego oceniający rezultaty działań.
- System monitoringu.
- Raport z ewaluacji trafności systemu monitoringu zdefiniowanego w RSI LORIS dla okresu 2003–2004.
- Weryfikacja systemu ewaluacji.

### **2.3. Metodologia dla I etapu wdrażania RSI LORIS (1–2 rok)**

#### 2.3.1. Doświadczenia regionów partnerskich

Projekt LORIS PLUS jest realizowany przez konsorcjum złożone pięciu partnerów, reprezentujących województwo łódzkie (Uniwersytet Łódzki, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.) oraz regiony z państw członkowskich UE (Austrii – land Dolna Austria i Włoch – region Puglia). Uczestnikami konsorcjum, reprezentującymi regiony partnerskie, są następujące instytucje:

1. Wirtschaftsförderung der Amts Niederösterreichischen Landesregierung, zwane dalej NÖE Landesregierung reprezentujący austriacki land Dolna Austria ze stolicą w Pöelten. NÖE Landesregierung jest jednostką administracji, odpowiedzialną za realizację polityki rozwoju gospodarczego rządu Dolnej Austrii.
2. Consorzio Interuniversitario Regionale Pugliese, dalej zwane CIRP, reprezentujący włoski region Puglia ze stolicą w Bari. CIRP jest regionalnym konsorcjum wyższych uczelni z regionu Puglia.

Poniżej, w formie syntetycznej, zostały opisane doświadczenia landu Dolna Austria, który posiada już blisko dziesięcioletnie doświadczenia

związane z procesem opracowywania i wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji. Równocześnie, zostały rozwinięte interesujące, systemowe rozwiązania w zakresie monitorowania i ewaluacji programów zorientowanych na wzrost innowacyjności regionu.

W przypadku regionu Puglia, z uwagi na fakt, że wdrażanie RIS rozpoczęto w 2003 r. oraz inne uwarunkowania administracyjne, system monitoringu i ewaluacji nie jest tak zaawansowany jak w przypadku Dolnej Austrii, dlatego też nie będzie przedmiotem analizy w ramach niniejszego raportu.

### **Dolna Austria<sup>33</sup>**

Budowa Regionalnego Systemu Innowacji Dolnej Austrii została rozpoczęta w 1997 r., wraz z podjęciem prac nad opracowaniem dokumentu pt. „Regionalna Strategia Innowacji Dolnej Austrii” (RIS NÖ). Strategia, opracowana w ramach konsensusu społecznego, została oparta na pięciu strategicznych filarach: innowacje; technologie; współpraca; internacjonalizacja; mobilizacja firm *start-up*. W strategii zdefiniowano również role poszczególnych partnerów społecznych, biorących udział w jej opracowaniu, jaką mieli oni pełnić w procesie wdrażania RIS NÖ, który został rozpoczęty w 1999 r.

W 2001 r. zostały opracowane założenia dla Regionalnego Systemu Innowacji, którego założenia i cele zostały zdefiniowane następująco:

- Intensyfikacja współpracy biznesu i jednostek B+R w ramach polityk innowacyjnych Dolnej Austrii;
- Stopniowe wzmacnianie profilu innowacyjnego i pozycji międzynarodowej Dolnej Austrii.

W roku 2004 została zdefiniowana wizja dalszego innowacyjnego rozwoju regionu „Dolna Austria jako „Top 10” innowacyjnych regionów w Europie”.

Według informacji uzyskanych od partnerów austriackich w okresie 2006–2007, w proces opracowania i wdrażania polityki innowacyjnej Dolnej Austrii zaangażowane były następujące podmioty, funkcjonujące w strukturach administracji landowej:

---

<sup>33</sup> Na podstawie materiałów i informacji przekazanych przez ekspertów austriackich: Panią Irmę Priedl i Pana Hansa-Christian Jäger, eksoetów austriackich, w trakcie spotkań Zespołu Zarządzającego projektem LORIS PLUS oraz uzyskanych w trakcie wizyty studyjnej do Dolnej Austrii w maju 2007 r.

- Rada Landu Dolna Austria: wyznacza kierunki rozwoju gospodarczego landu i sprawuje nadzór nad realizacją polityki gospodarczej i wykorzystaniem Funduszy Strukturalnych;
- Komitet Sterujący RIS NÖ: platforma koordynującą politykę innowacyjną landu.
- Departament Gospodarki, Turystyki i Technologii, Wydział Innowacji i Technologii Rządu Landu Dolnej Austrii: jednostka operacyjna, odpowiedzialna za wdrażanie polityki innowacyjnej landu;
- Departament Gospodarki i Funduszy Strukturalnych: jednostka finansująca polityki innowacyjne landu.

Ponadto, należy wymienić najważniejsze instytucje, funkcjonujące na poziomie operacyjnym, realizujące konkretne zadania merytoryczne:

- **Izba Gospodarcza Dolnej Austrii:** organizacja samorządu gospodarczego, w której członkostwo jest obligatoryjne dla austriackich przedsiębiorców;
- **WIFI Niederösterreich Referat Betriebsberatung:** wyspecjalizowana instytucja zajmująca się szkoleniami i doskonaleniem zawodowym, podlega Izbie Gospodarczej;
- **Eco Plus:** spółka z większościowym udziałem Landu Dolna Austria, odpowiednik agencji rozwoju regionalnego. Realizuje min. zadania związane z rozwojem przedsiębiorczości i wdrażaniem instrumentów regionalnej polityki innowacyjnej. Zapewnia korzystne lokalizacje biznesowe, poprzez tworzenie parków biznesowych, networking, stymuluje powstawanie struktur klastrowych, wsparcie dla wdrażania nowych technologii. Uczestniczy w realizacji programu Technopol Dolna Austria (rozwój jednostek B+R, promocja zatrudnienia w nowych firmach technologicznych, kreowanie Dolnej Austrii jako regionu opartego wiedzy, stymuluje aktywności transgraniczne). Koordynuje programy wsparcia finansowego, działalność centrów kompetencji, itd.;
- **Technologie und Innovations Partner (TIP):** wspólne przedsięwzięcie Landu Dolna Austria i Izby Gospodarczej, funkcjonujące w strukturze organizacyjnej Izby. Prowadzi 5 punktów kontaktowych (1 regionalny + 4 lokalne), zapewniające bezpośredni dostęp do firm – w tym, przede wszystkim poprzez ich wizytowanie. Konsultanci TIP mają za zadanie podnoszenie świadomości innowacyjnej przedsię-

biorstw, min. poprzez dostarczanie informacji, doradztwo i szkolenia. Zapewniają również wsparcie merytoryczne w zakresie przygotowania projektów na badania, uzyskanie patentów i licencji oraz związane z tym inwestycje dla zorientowanych pro-innowacyjnie przedsiębiorstw. Roczny budżet TIP wynosi ok. 1 mln EUR + 0,7 mln EUR na konsultacje zewnętrzne;

- **Holding RIZ:** organizuje i zarządza inkubatorami przedsiębiorczości dysponując 13 lokalizacjami. Świadczy równocześnie usługi dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą, w trakcie pierwszych trzech lat funkcjonowania (doradztwo gospodarcze i prawno-finansowe, opracowywanie biznes-planów, wynajem powierzchni biurowej i produkcyjnej we własnych obiektach, pomoc w znalezieniu innych lokalizacji dla prowadzenia działalności gospodarczej). Koszty związane z prowadzeniem lokalnych punktów kontaktowych, dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą, są finansowe zarówno z budżetu landowego, jak i budżetów jednostek samorządu lokalnego;
- **Euro Info Centre-Relais:** informowanie o zasadach Jednolitego Rynku Wewnętrznego UE, kojarzenie partnerów gospodarczych z UE.

Za proces monitorowania i ewaluacji RIS NÖ jest bezpośrednio odpowiedzialny Departament Gospodarki, Turystyki i Technologii, Wydział Innowacji i Technologii, który stanowi jednostkę organizacyjną struktury wykonawczej Rządu Landu Dolnej Austrii.

Monitoring i ewaluacja RIS NÖ są głównie zorientowane na badanie skuteczności wykorzystania regionalnych (landowych) instrumentów pomocy, adresowanych do innowacyjnych przedsiębiorstw. Działania, prowadzone w tym zakresie, są silnie zorientowane na rozwój przedsiębiorczości innowacyjnej i obejmują następujące czynności:

- 1) Preselekcja wstępnych propozycji projektów innowacyjnych, przygotowywanych przez przedsiębiorstwa, która jest realizowana na dwa sposoby:
  - wizytowanie przez konsultantów TIP zidentyfikowanych, wyselekcjonowanych przedsiębiorstw innowacyjnych;
  - na zapotrzebowanie zgłaszane przez firmy, w szczególności te, które nie znalazły się do tej pory w bazie firm innowacyjnych.

W tej fazie, konsultanci TIP oceniają równocześnie aktualny i/lub przyszły potencjał innowacyjny wizytowanej firmy, co ma istotne znaczenie co do dalszych form współpracy z konsultantami TIP.

- 2) Ocena propozycji projektowych przez wyspecjalizowany zespół funkcjonujący w strukturze administracji landowej.
- 3) Monitorowanie projektów wyselekcjonowanych do wsparcia z funduszy publicznych na badania i rozwój (B+R), tzw. *Funding Traffic Lights*. Monitoring projektu rozpoczyna się - w zależności od zakresu działań i harmonogramu realizacji – w okresie 3-6 miesięcy od daty rozpoczęcia jego rzeczowej realizacji.
- 4) Monitoring ex-post jest realizowany po zakończeniu realizacji projektu. Prowadzony jest w oparciu o badania kwestionariuszowe, przesyłane firmom-beneficjentom oraz w oparciu o raport końcowy z jego realizacji. Wnioski uzyskane z tej fazy monitoringu mają bezpośredni wpływ na rozliczenie finansowe projektu.
- 5) Promocja dobrych praktyk, tj. projektów, które zakończyły się sukcesem. Wykorzystywane są min. następujące narzędzia promocyjne: biuletyn internetowy (TIP Newsletter), przyznawanie Nagrody Innowacyjnej, internetowy system informacyjny dla innowacji w Dolnej Austrii (INFINÖ, [www.INFINO.at](http://www.INFINO.at)).
- 6) System dostosowania instrumentów pomocy, który ma na celu poprawę skuteczności, efektywności i jakości stosowanych instrumentów. Działania dostosowawcze są realizowane w oparciu o informacje uzyskane od przedsiębiorców, pochodzących – przede wszystkim – z wyżej opisanego systemu monitoringu i ewaluacji. Wykorzystuje się również system wymiany informacji oraz przykłady dobrej praktyki z innych regionów austriackich i europejskich.

Monitoring i ewaluacja RIS NÖ jest procesem ciągłym, na bieżąco doskonalonym. Jego istotną cechą jest powtarzalność prowadzonych badań, wg przyjętej metodologii. Pierwsze badanie kwestionariuszowe oceniające poziom innowacyjności przedsiębiorstw (RIS NÖ questionnaire) zostało przeprowadzone w 1997 r. Drugie badanie, będące kontynuacją pierwszego, zostało przeprowadzone w okresie 2002/2003 (RIS++NÖ questionnaire). Cele drugiego badania były następujące:

- zwiększenie transparentności oferowanych usług, wspierających innowacyjność przedsiębiorstw;

- zwiększenie świadomości przedsiębiorców w zakresie możliwości i znaczenia ubiegania się o wsparcie zewnętrzne;
- zwiększenie poziomu wykorzystania oferowanych usług;
- wzrost satysfakcji klientów usług (przedsiębiorców).

Kolejne badanie kwestionariuszowe zostało zaplanowane na 2007 r. Będzie ono przeprowadzone w ramach projektu europejskiego IMPACTSCAN/ARISE.

Istotną rolę w systemie monitoringu i ewaluacji odgrywa Komitet Monitorujący RIS NÖ, w którym zasiadają partnerzy społeczni.

Mając na uwadze, że ogólna metodologia monitoringu i ewaluacji odbywa się poprzez porównywanie uzyskanych wskaźników z ich wartościami oczekiwanymi, zdefiniowanymi w programach/projektach oraz uwzględniając kryteria ewaluacji, wyżej opisany system dotyczy oceny wskaźników i ewaluacji RIS NÖ na poziomie wskaźników produktu i rezultatu. Dlatego, równoległe, instytucje odpowiedzialne za wdrażanie RIS NÖ uczestniczą w różnych przedsięwzięciach, które mają na celu wykorzystanie narzędzi monitoringu i ewaluacji do szacowania wskaźników oddziaływania polityki innowacyjnej na sytuację makroekonomiczną regionu (landu). Należy tutaj, w szczególności, wymienić następujące przedsięwzięcia:

- FuE Vollerhebung. Jest to akronim pełnego badania ewaluacyjnego w obszarze B+R, realizowanego regularnie co dwa lata, na poziomie krajowym. W dotychczasowym okresie nie objęło ono reprezentatywnej próby na poziomie regionu (landu).
- Innowacyjne Wspólnotowe Badanie (ang. *Community Innovation Survey – CIS*). Badanie jest prowadzone co dwa lata na poziomie wspólnotowym oraz poszczególnych państw członkowskich. Do tej pory CIS, podobnie jak badanie krajowe, nie objęło reprezentatywnej próby regionalnej.
- Wprowadzenie systemowego monitoringu i ewaluacji w obszarze B+R na poziomie landu Dolna Austria. Założenia dla takiego systemu są aktualnie przedmiotem opracowania w ramach projektu badawczego IMPACTSCAN/ARISE.

Ponadto, zakłada się;

- spowodowanie możliwości rozszerzenia zakresu realizowanych badań przedsięwzięć FuE Vollerhebung oraz CIS, dla uzyskania reprezentatywnej, regionalnej próby badawczej;
- rozszerzenie zakresu merytorycznego dotychczas stosowanego kwestionariusza badawczego (RIS++NÖ questionnaire), z jednoczesnym jego dostosowaniem w sposób umożliwiający wykorzystanie uzyskanych danych do badań realizowanych na poziomie krajowym i wspólnotowym;
- uczestnictwo w systemie badań benchmarkingu regionalnego, realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym.

### 2.3.2. Ocena stanu wdrażania RSI LORIS

System wdrażania RSI LORIS został, w sposób ogólny, zdefiniowany w Priorytecie X. „Sprawne mechanizmy wdrażania RSI LORIS”. Wdrożenie RSI LORIS miało być poprzedzone przygotowaniem planu operacyjnego oraz stworzeniem organizacyjnych warunków do jednoczesnej współpracy i koordynacji działań z innymi projektami i instytucjami w tym zakresie. Równocześnie, założono konieczność integracji czynności, podejmowanych w ramach RSI LORIS, z działaniami innych „aktorów” na scenie regionalnej. Osiągnięciu tych celów miały służyć działania, sformułowane w ramach w trzech akcji.

Akcja 1. Utworzenie Grupy Zadaniowej, składającej się z przedstawicieli władz regionalnych, organizacji przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, uczelni i jednostek B+R, instytucji wspierania biznesu. Grupa Zadaniowa przygotowuje Operacyjny Plan Działania RSI LORIS.

Akcja 2. Wspomaganie Urzędu Marszałkowskiego w budowie Regionalnego Systemu Innowacji.

Akcja 3. Nawiązanie i pogłębienie współpracy z europejskimi regionami innowacyjnymi.

Analiza dotychczasowych działań w zakresie wdrażania RSI LORIS, w świetle powyższych zapisów, przedstawia się następująco:

1. Nie została utworzona Grupy Zadaniowa, której zadaniem miało być przygotowanie Operacyjnego Planu Działania RSI LORIS. Działanie związane z przygotowaniem tzw. planu akcji (ang. *Action Plan*) są prowadzone w ramach projektu LORIS PLUS.
2. W strukturze Urzędu Marszałkowskiego powinna była zostać utworzona komórka zajmująca się koordynacją wdrażania i monitoringiem RSI LORIS. Wprawdzie, jak wyżej wskazano, funkcjonuje Wydział Monitorowania Rozwoju Regionu, ale jego zakres jego zadań jest znacznie szerszy, co w praktyce oznacza, że zajmowanie się RSI LORIS może mieć charakter incydentalny.
3. Nie istnieje zorganizowany system monitorowania działań, realizowanych poza programami regionalnymi, które wpisujących się w realizację celów RSI LORIS (np. w ramach sektorowych programów operacyjnych lub programów ramowych UE).
4. W kwietniu 2006 r. wznowił prace Regionalny Podkomitet Sterujący RSI LORIS, a jego spotkania odbywają się w miarę regularnie, średnio raz w kwartale. Do końca maja 2007 r. odbyły się 4 posiedzenia RPS.

Należy równocześnie podkreślić, że pierwszy okres wdrażania RSI LORIS 2005–2013 przebiega równolegle z wdrażaniem programów operacyjnych dla okresu programowania 2004–2006, finansowanych z Funduszy Strukturalnych.

Specjalne środki, zorientowane na wsparcie działań proinnowacyjnych w regionach zostały przewidziane w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, Działanie 2.6. „Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy”. Celem ogólnym Działania 2.6 jest podniesienie potencjału regionów w sferze innowacji, poprzez wzmocnienie współpracy pomiędzy sektorem badawczo – rozwojowym a gospodarką, co prowadzi do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na regionalnym i lokalnym rynku. Osiągnięciu celu służy, wspierane w ramach Działania, budowanie regionalnych systemów innowacji (w oparciu o Regionalne Strategie Innowacyjne lub Strategie Rozwoju Województw), które tworzą podstawę wspierania innowacyjności

w regionach. W ramach Działania 2.6 może być realizowanych 5 typów projektów:

- 1) Tworzenie lub rozwój Regionalnych Strategii Innowacyjnych. Służyć temu mogą takie inicjatywy jak: monitorowanie i analiza postępów w realizacji RSI; przeprowadzanie badań, analiz (np. finansowych, technicznych) i innych działań służących przygotowaniu projektów wynikających z RSI wspierających budowanie regionalnego systemu innowacji.
- 2) Tworzenie sieci współpracy w zakresie innowacji, pomiędzy sektorem badawczo – rozwojowym, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami (na poziomie regionalnym i lokalnym), służącej transferowi *know-how* i technologii.
- 3) Rozwój systemu komunikacji i wymiany informacji, w tym zbieranie danych i tworzenie ich baz, z zakresu m.in. działań edukacyjnych i innych przedsięwzięć wspierających rozwój innowacji.
- 4) Staże, dla absolwentów szkół wyższych nie zarejestrowanych jako bezrobotni i pracowników sektora badawczo-rozwojowego, służące transferowi wiedzy i innowacji pomiędzy sektorem badawczo – rozwojowym a przedsiębiorstwami, dla obopólnych korzyści, realizowane przy wykorzystaniu systemu grantów finansujących stanowiska pracy w przedsiębiorstwach. Projekty obejmują organizowanie staży i rozpowszechnianie informacji o możliwościach ich uzyskania.
- 5) Stypendia dla najlepszych absolwentów szkół wyższych kontynuujących naukę na studiach doktoranckich z zakresu nauk ścisłych, technicznych i innych dziedzin naukowych przyczyniających się do rozwoju strategicznych obszarów regionu (klastrow przemysłowych). Kierunki te określa Regionalna Strategia Innowacyjna lub Strategia Rozwoju Województwa.

Z punktu widzenia usprawnienia procesu wdrażania i monitorowania RSI LORIS, jak również – w szerszym wymiarze – możliwości częściowej realizacji celów, sformułowanych w Filarze III: „Innowacyjne zarządzanie regionem”, zasadnym było przygotowanie przez Województwo Łódzkie projektu własnego typu 1, w ramach Działania 2.6.

Ostatecznie jednak, środki Działania 2.6, alokowane dla województwa łódzkiego, zostały zakontraktowane na realizację 11 projektów o łącznej

wartości 12.215.171 zł. Poniżej, przedstawiona została lista projektów realizowanych w województwie łódzkim i ich beneficjenci:

1. *Wymiana informacji pomiędzy sektorem naukow-badawczym a przedsiębiorstwami*. Beneficjent: Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi; wartość projektu (PLN): 71.000,00.
2. *Transformacja przemysłu tekstylno-odzieżowego z pracochłonnego na naukochlunny*. Beneficjent: Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi; wartość projektu (PLN): 1.604.000,00.
3. *Platforma transferu wiedzy pomiędzy sektorem badawczo-rozwojowym a przedsiębiorstwami – projekt pilotażowy*. Beneficjent: BROst Centrum Edukacji i Technologii Komputerowej w Łodzi; wartość projektu (PLN): 397.000,00.
4. *Klaster łódzki jako sieć współpracy w zakresie innowacji w regionie*. Beneficjent: Miasto Łódź; wartość projektu (PLN): 3 913 500,00.
5. *Pomoc firmom branży chemicznej województwa łódzkiego w funkcjonowaniu na rynku UE*. Beneficjent: Instytut Barwników i Produktów Organicznych w Zgierzu; wartość projektu (PLN): 655.260,81.
6. *Mechanizm wspierania innowacyjnej działalności doktorantów WIDDOK*. Beneficjent: Politechnika Łódzka; wartość projektu (PLN): 2.303.190,00.
7. *Bio-mat: Nowoczesne materiały i biomateriały. Doktorancki fundusz stypendialny dla regionu łódzkiego*. Beneficjent: Centrum Badań Molekularnych i Makromolekularnych PAN w Łodzi; wartość projektu (PLN): 540.000,00.
8. *Sieć współpracy w zakresie rozwoju szerokopasmowych technik dostępowych dla regionu łódzkiego*. Beneficjent: Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie; wartość projektu (PLN): 270.000,00.
9. *Grupa Regionalnego rozwoju Innowacyjnego – Doktoranci. Akronim: „GRRRI-D”*. Beneficjent: Uniwersytet Łódzki; wartość projektu (PLN): 1.321.281,10.
10. *Łódzka Strategia Innowacyjności*. Beneficjent: Miasto Łódź; wartość projektu (PLN): 1.139.940,00.
11. *Skierniewicki portal ogrodniczy – interaktywna Platforma internetowa do edukacji, transferu innowacyjnych technologii i wymiany in-*

*formacji w priorytetowej dla kraju branży przemysłu spożywczego.*  
Beneficjent: Instytut Sadownictwa i Kwiaciarnictwa w Skierniewicach;  
wartość projektu (PLN): 1.187.960,00.

Podczas posiedzenia Podkomitetu Sterującego LORIS PLUS, w marcu 2007 r., przedstawicielka Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi przedstawiła wstępną koncepcję ewaluacji okresowej Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego RSI LORIS, w zakresie projektów realizowanych w ramach Działania 2.6 ZPORR „Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy”<sup>34</sup>.

Wyniki tej ewaluacji pozwolą na sformułowanie pierwszych wniosków, odnośnie stopnia realizacji wskaźników produktu i rezultatu w poszczególnych projektach oraz ich odniesienia do wskaźników, zagregowanych dla Działania 2.6 ZPORR dla 16 województw<sup>35</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na ograniczoną przydatność tych wskaźników dla celów monitorowania i ewaluacji RSI LORIS.

### 2.3.3. Monitoring RSI LORIS – rekomendacje

Monitoring wdrażania RIS LORIS, w przypadku projektów realizowanych w ramach programów regionalnych i sektorowych programów operacyjnych powinien być prowadzony w sposób następujący:

- w przypadku projektów finansowanych z funduszy przedakcesyjnych oraz Funduszy Strukturalnych, wpisujących się w priorytety RSI LORIS, powinny być wykorzystane istniejące systemy monitorowania i komitety monitorujące (Regionalny Komitet Monitorujący PHARE SSG oraz Łódzki Komitet Monitorujący Kontrakt Wojewódzki);
- w programach horyzontalnych i sektorowych, dane pochodzące z raportów okresowych, najczęściej nie są agregowane w układzie regionalnym. Dane z systemu monitorowania są dostępne na poziomie In-

---

<sup>34</sup> Wersja elektroniczna prezentacji jest dostępna na stronie [www.lorisplus.pl](http://www.lorisplus.pl).

<sup>35</sup> Patrz: *Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (Dz. U. nr 200, poz. 2051 wraz z późn. zmianami).

stytucji Wdrażających poszczególne działania (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Przemysłu, właściwe departamenty w ministerstwach, itd.) i wymagają dodatkowego wyodrębnienia oraz przetworzenia dla poziomu regionalnego;

- w przypadku programów horyzontalnych, sektorowych i pozostałych, należy się liczyć z ograniczonymi możliwościami dostępu do danych, przydatnych do monitorowania wdrażania RSI LORIS;
- w przypadku projektów realizowanych przez firmy z sektora MSP, współfinansowanych ze środków publicznych (Phare SSG 2001-2003 regionalne; SPO WKP Działania 2.1, 2.2.1, 2.3; SPO RZL Działanie 2.3 a; ZPORR Działania 2.5 i 3.4, Regionalny Fundusz Pożyczkowy) istnieje możliwość wykorzystania danych, będących w dyspozycji Łódzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. Działając jako Regionalna Instytucja Finansująca, ŁARR S.A. monitoruje projekty inwestycyjne, doradcze i szkoleniowe, realizowane przez MSP na terenie województwa łódzkiego. W tym systemie, należy jednak ustalić dodatkowe kryteria selekcji monitorowanych projektów, pod kątem ich zgodności z celami RSI LORIS.

#### 2.3.4. Ewaluacja RSI LORIS – rekomendacje

Raport końcowy z realizacji pakietu roboczego WP 12 powinien zawierać całościową koncepcję monitoringu i ewaluacji RSI LORIS (wynik D 56. Zweryfikowany system ewaluacji, ang. *Verified evaluation system*).

Należy podkreślić, że w dotychczasowej praktyce regionalnej i krajowej – brakuje doświadczeń i mechanizmów ewaluacji pomocy publicznej, zorientowanych na całościową ocenę skuteczności i efektywności wdrażania Regionalnych Strategii Innowacji. Dlatego też, mając na uwadze ograniczony zakres rzeczowy i finansowy projektu LORIS PLUS, należy adoptować, do rzeczywistych uwarunkowań regionalnych, metody całościowej ewaluacji RIS, wypracowane w innych projektach badawczych. Należy również rozważyć zasadność wykorzystania metody częściowej ewaluacji RIS, które mają charakter formatywny lub/i zakładają podejście indywidualne, zorientowane na wybrane obszary realizacji strategii.

Poniżej zostaną sformułowane trzy rekomendacje, zakładające przeprowadzenie następujących typów ewaluacji RSI LORIS:

1. Ewaluacja całościowa oparta na modelu „Ocena oddziaływania i metodologia benchmarkingu” - IABM<sup>36</sup>.
2. Badanie ewaluacyjne w trakcie (ang. *on-going*, o charakterze formacyjnym dla oceny mechanizmów wdrażania).
3. Podejście indywidualne, zorientowane na firmy.

Ad 1. Ewaluacja całościowa oparta na modelu IABM.

Zakłada się, że przedstawiona metodologia będzie wykorzystywała wyniki projektu IASMINE, w ramach którego powstał raport zatytułowany „Możliwości zastosowania metodologii projektu IASMINE do ewaluacji Regionalnej Strategii Innowacji”. Model ewaluacji IABM obejmuje trzy kroki:

- 1) obraz regionalnych polityk innowacyjnych (identyfikacja regionalnych polityk innowacyjnych): cele, akcje, wskaźniki rezultatu i oddziaływania, spójność z unijnymi strategiami innowacyjnymi;
- 2) połączenie regionalnych polityk innowacyjnych z celami regionalnego systemu innowacji (wpływ regionalnych polityk innowacyjnych – wdrażanych i planowanych – na kształt regionalnego systemu innowacji): charakterystyka regionalnego systemu innowacji (uczestnicy, relacje, wskaźniki efektywności, zakres polityk innowacyjnych kierowanych do poszczególnych uczestników i ich wpływ na efektywność działania poszczególnych uczestników regionalnego systemu innowacji);
- 3) ocena efektywności polityk innowacyjnych (wpływ regionalnych polityk innowacyjnych na rozwój regionu).

Należy dostosować tę metodologię, uwzględniając instytucjonalną organizację systemu, możliwości wynikające z funkcjonującego systemu monitoringu oraz inne uwarunkowania formalno-prawne, który były przedmiotem analizy w ramach niniejszego raportu. Oddzielnym zagadnieniem, które powinno być przedmiotem raportu końcowego, jest problem zdefiniowania wskaźników dla monitorowania i ewaluacji RSI LORIS.

---

<sup>36</sup> IABM – skrót angielskiej nazwy metodologii (*Impact Assessment and Benchmarking Methodology*).

Ad. 2. Badanie ewaluacyjne w trakcie (ang. *on-going*, o charakterze formatywnym dla oceny mechanizmów wdrażania).

Mając na uwadze, że upływa trzeci rok wdrażania RSI LORIS 2005–2013, rekomenduje się przeprowadzenie badania ewaluacyjnego o charakterze formatywnym, dla którego można sformułować następujące założenia.

### 1. Cel badania ewaluacyjnego.

Cel badania ma charakter instrumentalny, o charakterze formatywnym (ang. *formative evaluation*) i ma służyć ulepszeniu zasad wdrażania RSI LORIS. Zadaniem zespołu ewaluacyjnego będzie wskazanie ewentualnych nieprawidłowości, utrudniających osiągnięcie założonych celów oraz sformułowanie - na podstawie uzyskanych wyników – rekomendacji mających na celu usunięcie lub zminimalizowanie zagrożeń.

Cele cząstkowe badania mogą być sformułowane następująco:

- 1) Analiza i ocena stanu realizacji wdrażania strategii RSI LORIS;
- 2) Ocena systemu zarządzania RSI LORIS;
- 3) Weryfikacja poprawności wskaźników monitoringu rzeczowego obowiązujących dla Działania 2.6 ZPORR, przyjętych dla monitorowania RSI LORIS w trakcie procesu jej wdrażania w okresie 2005–2007;
- 4) Identyfikacja innych wskaźników dla monitoringu i przeprowadzenia ewaluacji:
  - a) w kolejnym okresie realizacji RSI LORIS, która powinna zostać przeprowadzona do końca 2009 r., wraz z ewaluacją w połowie okresu programowania (ang. *middle-term evaluation*) dla programów realizowanych w ramach perspektywy finansowej UE 2007–2013, zgodnie z wymogami rozporządzenia 1083/2006<sup>37</sup>;
  - b) końcowej (ang. *ex-post*), która powinna zostać przeprowadzona wraz z ewaluacją końcową programów realizowanych w ramach perspektywy finansowej UE 2007–2013, tj. 2 lata po zakończeniu ich realizacji.

### 2. Typ badania ewaluacyjnego.

Ewaluacja „*on-going*”, która jest prowadzona w celu bieżącej weryfikacji działań i wsparcia procesu wdrażania programu. Dotyczy ona

---

<sup>37</sup> Omówienie rozporządzenia 1083/2006 – patrz rozdz. 1.1.

szczegółowych zagadnień, co ogranicza zakres i skalę badań. Przypadku RSI LORIS, badanie ewaluacyjne ma być podjęte w pierwszej fazie wdrażania strategii i dotyczyć usprawnienia procesu zarządzania.

### 3. Organizacja „wewnętrzna” procesu monitoringu i ewaluacji.

W RSI LORIS, w Priorytecie X „Sprawne mechanizmy wdrażania RSI LORIS”, zostały sformułowane akcje, które powinny być zostać podjęte na etapie poprzedzającym rozpoczęcie procesu wdrażania strategii. Proces wdrażania RSI powinien być nadzorowany i koordynowany przez odpowiednie jednostki organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi (UM), które powinny być wspomagane przez przedstawicieli władz regionalnych i różnych partnerów społecznych. Zgodnie z aktualną strukturą organizacyjną UM zadania związane monitorowaniem i ewaluacją rozwoju regionalnego realizuje Wydział Monitorowania Rozwoju Regionu, funkcjonujący w Departamencie Polityki Regionalnej. Rolę opiniodawczą, wspomagającą proces wdrażania, pełni Regionalny Podkomitet Sterujący RSI LORIS, któremu przewodniczy Marszałek Województwa Łódzkiego.

### 4. Kryteria i pytania ewaluacyjne.

W procesie ewaluacji „*on-going*” zakres przedmiotowy badania jest ograniczony w porównaniu do innych typów ewaluacji jak np. *ex-ante* lub *ex-post*. Z reguły, dotyczy on odpowiedzi na pytania sformułowane wg trzech kryteriów ewaluacyjnych: trafności, skuteczności i wydajności.

Ostateczny wybór kryteriów ewaluacyjnych wynika z celów ewaluacji, sformułowanych w zakresie zadań lub przyjętej metodologii. W przedmiotowym badaniu, pytania ewaluacyjne sklasyfikowano wg kryteriów trafności i skuteczności. Na tym etapie ewaluacji, z uwagi na początkowy okres wdrażania strategii, nie będzie stosowane kryterium wydajności (*efficiency*).

Na etapie przygotowywania zakresu badania ewaluacyjnego, pytania ewaluacyjne mogą zostać sformułowane następująco:

#### **Trafność (*relevance*):**

- Czy zdefiniowane cele, priorytety i akcje RSI LORIS są aktualne?
- Czy zdefiniowane cele i priorytety, akcje RSI LORIS są zbieżne z proponowanymi zapisami w aktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego?

- Czy obrona strategia jest spójna (zbieżna) z celami zapisanymi w dokumentach dotyczących programowania Funduszy Strukturalnych dla okresu 2007–2013:
  - Strategiczne Wytyczne Wspólnoty 2007–2013 (SWW);
  - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia NPR 2007–2013 (NSRO);
  - Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2007–2013 (RPO)<sup>38</sup>;
  - Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (PO IG), Program Operacyjny kapitał Ludzki 2007–2013 (PO KL)<sup>39</sup>?

**Skuteczność (*effectiveness*):**

- Czy system zarządzania i wdrażania jest zgodny z założeniami sformułowanymi w Priorytecie VIII, Priorytecie IX i Priorytecie X RSI LORIS?
- Czy system zarządzania i wdrażania jest skuteczny?
- Czy poszczególne instytucje poprawnie wypełniają swoją rolę?
- Czy są pierwsze sukcesy realizacji strategii? Jeśli tak to jakie?
- Czy instrumenty konsultacji były skuteczne?

Dla realizacji celów częściowych, zdefiniowanych w pkt.1, zakres pytań ewaluacyjnych może zostać rozszerzony na etapie strukturyzacji lub obserwacji procesu ewaluacyjnego.

**5. Metodyka badań:**

- wywiady i kwestionariusze,
- analiza dokumentów programowych (ang. *desk research*): SWW, NSRO, RPO, SRWŁ i inne,
- panel ekspertów.

---

<sup>38</sup> Patrz: [www.lodzkie.pl](http://www.lodzkie.pl)

<sup>39</sup> Patrz: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

Ad. 3. Monitoring i ewaluacja RSI LORIS – podejście indywidualne zorientowane na firmy<sup>40</sup>.

Należy rozważyć zasadność zastosowania podejścia indywidualnego w praktyce monitoringu i ewaluacji RSI LORIS, zorientowanego wyłącznie na firmy. Wynika to z faktu występowania obiektywnych czynników, które utrudniają przygotowanie i realizację całościowego procesu monitorowania i ewaluacji LORIS:

- złożona konstrukcja RIS LORIS (3 filary, 10 priorytetów, 37 akcji);
- problemy ze zdefiniowaniem wskaźników monitoringu i ustaleniem ich wartości dla wszystkich poziomów strategii;
- ograniczona przydatność wskaźników zdefiniowanych w programach operacyjnych (dotyczy to w szczególności ZPORR 2004–2006, ale również RPO 2007–2013);
- ograniczone możliwości agregowania informacji, w układzie regionalnym, z systemów monitoringu dla sektorowych programów operacyjnych i innych programów/projektów realizujących cele strategii.

W podejściu indywidualnym, dla opracowania metodologii, można wykorzystać schemat analityczny nazywany „sześć kroków do nieba”, którego autorem jest prof. David Storey, angielski badacz tej problematyki<sup>41</sup>. Schemat ten obejmuje sześć kroków (etapów), uporządkowanych ze względu na stopień zaawansowania. Etapy 1–3 uznać można za etapy monitoringu, a etapy 4–6 stanowią ewaluację. Metodyka ta łączy elementy dotychczasowej praktyki ewaluacji w instytucjach publicznych, traktując je jako etap monitoringu, z analizami porównawczymi stosowanymi na gruncie badań naukowych, określonymi tutaj jako ewaluacja właściwa.

---

<sup>40</sup> Metodologia ta była przedmiotem wykładu prof. Davida Smallbone pt. „Monitoring and Evaluation in the Implementation of RIS” wygłoszonego na seminarium „Monitoring i ewaluacja Regionalnych Strategii Innowacyjnych” zorganizowanym przez ŁARR S.A., w ramach projektu LORIS PLUS, w dniu 20.03 2006 r. w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi.

David Smallbone – Professor of Small Business and Entrepreneurship, Small Business Research Centre, Kingston University, [www.kingston.ac.uk/sbrc](http://www.kingston.ac.uk/sbrc).

<sup>41</sup> Storey D.J., *Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies*, [in:] D. L. Sexton, H. Landström, (Ed.), *Handbook of Entrepreneurship*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, Malden 2000.

### **Monitoring:**

- Krok 1:** Opracować schemat monitoringu (np. liczba firm i ich charakterystyka, jak lokalizacja, liczba zatrudnionych, rozmiar działalności, itp.). Podstawą do opracowania schematu są analizy danych wtórnych.
- Krok 2:** Zebrać opinie firm (ocena satysfakcji odbiorców programów, w tym beneficjentów) na wybrane tematy jak np.: jakość i użyteczność usług okołobiznesowych, bariery w pozyskiwaniu informacji i wsparcia, relacje z instytucjami zarządzającymi, ocena satysfakcji, ocena procedur, itp. Należy wykorzystać następujące narzędzia badawcze: kwestionariusz, wywiad, analiza statystyczna danych, opis przypadku.
- Krok 3:** Zebrać ocenę firm odnośnie różnicowań powstających w wyniku wsparcia, tj. czy występuje faktyczny wpływ wsparcia na wyniki działalności biznesowej, wpływ na ilościowe i jakościowe wskaźniki w przedsiębiorstwie, skłonność i możliwości skorzystania z usług komercyjnych. Wykorzystuje się narzędzia badawcze stosowane w kroku 2.

### **Ewaluacja:**

- Krok 4:** Porównanie wyników firm „wspieranych” z firmami „typowymi”, tzn. nie korzystającymi ze wsparcia (współczynniki przetrwania, wzrost poziomu zatrudnienia, wzrost sprzedaży, różnice w dynamice zatrudnienia, sprzedaży, liczby upadłości w obu populacjach, itd.). Narzędzia badawcze j.w.
- Krok 5:** Porównanie wyników „wspieranych” firm (porównywanie podobieństw i różnicowań firm wg określonych kryteriów np. różnice w dynamice zatrudnienia, sprzedaży, liczby upadłości w obu populacjach – w ujęciu: sektorowym, czasu działalności, regionalnym, itd.). Narzędzia badawcze j.w.
- Krok 6:** Wzięcie pod uwagę innych kryteriów wyboru niż wsparcie publiczne, mogących mieć wpływ na wynik, związanych z dobrorem firm do próby badawczej (np. wnioskuje o wsparcie firmy bardziej zmotywowane). Właśnie te inne czynniki mogą mieć znaczący wpływ na ocenę oddziaływania (ang. *impact scheme*), co może oznaczać, że jej wynik mógłby zostać przeszacowany.

W tym kroku, stosowanymi narzędziami badawczymi są najczęściej: analiza ekonometryczna, wywiad pogłębiony.

Przy opracowaniu metodologii i przeprowadzaniu tego typu badania zasadne byłoby wykorzystanie praktycznych doświadczeń i rozwiązań stosowanych w ewaluacji RIS przez land Dolna Austria. Dotyczy to - w szczególności - systemu identyfikacji firm innowacyjnych i sposobów komunikacji oraz zawartości ankiet i kwestionariuszy badawczych.

Raport końcowy dla pakietu roboczego WP 12 powinien zawierać uzasadnienie dla wyboru typu/typów badania ewaluacyjnego RSI LORIS, wraz z uszczegółowieniem metodologii.

### 3. PODSUMOWANIE

Proces opracowywania i wdrażania programów rozwoju jest procesem ciągłym, dlatego też, monitorowanie tego procesu powinno być prowadzone w sposób systematyczny. Bieżące monitorowanie pozwala na poprawę skuteczności realizacji prowadzonych polityk. Z kolei, prowadzenie ewaluacji – w sposób profesjonalny i niezależny – pozwala na zbadanie faktycznego oddziaływania realizowanych polityk na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Zasadne jest również prowadzenie benchmarkingu realizowanych polityk, pozwalających na ustalanie określonych standardów i wzorców oraz porównywanie wskaźników realizacji, uzyskiwanych na poziomie regionalnym, z innymi regionami w kraju i zagranicą. Równocześnie, należy korzystać z przykładów tzw. dobrej praktyki, które powinny być szeroko rozpowszechniane. Jeśli proces monitoringu i ewaluacji jest właściwie zaplanowany oraz systematycznie prowadzony, zwiększa - w sposób wymierny – efektywność realizowanych działań.

W Polsce – zarówno na poziomie centralnym, jak i w układzie regionalnym – praktyka monitorowania projektów/programów, realizowana wg standardów europejskich, pojawiła się wraz z rozpoczęciem wdrażania programów operacyjnych, finansowanych z Funduszy Strukturalnych, tj. od 2004 r. Natomiast ciągle brakuje doświadczeń i wypracowanych metod ewaluacji pomocy publicznej. W szczególności, dotyczy to zasad przeprowadzania ewaluacji w połowie okresu programowania (ang. *middle-term evaluation*), ewaluacji uzupełniających (ang. *on-going*) oraz końcowych (ang. *ex-post*).

Wdrażanie Regionalnych Strategii Innowacji, w dominującej części, jest finansowane ze środków pomocy publicznej, w tym – przede wszystkim – z Funduszy Strukturalnych. Dotychczas, wg posiadanych informacji, w żadnym z województw nie uruchomiono mechanizmów ewaluacji pomocy publicznej, zorientowanej na ocenę skuteczności i efektywności funkcjonowania regionalnych strategii (systemów) innowacji.

Zwiększenie wartości dostępnych środków w ramach Funduszy Strukturalnych 2007–2013, wymaga wykształcenia profesjonalnych zespołów i wykreowania swoistej „kultury ewaluacji pomocy publicznej”, zorientowanej na budowę regionalnych systemów innowacji. W szczególności, dotyczy to wybranych grup pracowników w urzędach marszałkowskich oraz instytucjach regionalnych, pełniących rolę operatorów d/s innowacji.

W przedmiocie monitoringu i ewaluacji RSI LORIS, mając na uwadze praktyczne uwarunkowania i doświadczenia, wydaje się być zasadne zorganizowanie, w pierwszym okresie wdrażania, tzw. „indywidualnego podejścia” do procesu monitoringu i ewaluacji. Przyjęcie takiego modelu będzie oznaczać koncentrację tego procesu niemal wyłącznie na firmach, korzystających z instrumentów pomocy publicznej, wspierających wzrost innowacyjności. W tym zakresie, na poziomie regionalnym, głównymi źródłami informacji dysponuje Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., która pełni rolę instytucji wdrażającej w następujących programach operacyjnych: SPO WKP (Działania 2.1, 2.2.1 i 2.3), SPO RZL (Działanie 2.3a) oraz ZPORR (Działania 2.5 i 3.4).

Docelowo, w ramach RSI LORIS, rekomenduje się zastosowanie tzw. „systemu mieszanego” procesu monitoringu i ewaluacji, uwzględniającego specyfikę regionalnego systemu innowacji (jak min. cele i priorytety RSI, system wdrażania oraz potencjał instytucjonalny).

Dla usprawnienia procesu wdrażania – zgodnie z zapisami Priorytetu X RSI LORIS – należy powołać Grupę Zadaniową dla przygotowania Operacyjnego Planu Działania. Równocześnie należałoby uszczegółowić zakres zadań Wydziału Monitorowania Rozwoju Regionu, jako komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitoring i ewaluację programów regionalnych, funkcjonującej w strukturze Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi.

Należy wykorzystywać doświadczenia innych regionów europejskich, zaawansowanych we wdrażaniu RSI oraz budowaniu regionalnych systemów innowacji. W tym obszarze, w pierwszej kolejności, wydają się być przydatne doświadczenia landu Dolna Austria. Zasadnym jest również uczestnictwo w europejskich w sieciach i inicjatywach zorientowanych na podnoszenie innowacyjności regionów.

Dla usprawnienia procesu wdrażania RSI LORIS istnieje konieczność przygotowania projektu systemowego Województwa Łódzkiego w ra-

mach VIII osi priorytetowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Działanie 8.2, Schemat b). Należy podkreślić, że tego typu projekty zostały już wcześniej wdrożone w niektórych województwach, w ramach Działania 2.6 ZPORR (np. województwo śląskie – realizuje kilka tego typu projektów).

## 4. WYKAZ MATERIAŁÓW ŹRÓDŁOWYCH

### **Literatura:**

- 1) Jankowska A., Kierzkowski T. (red.), Knopik R., *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2005.
- 2) Komisja Europejska, *Wskaźniki dla monitoringu i ewaluacji: zalecana metodologia*, dostępny na stronie internetowej [www.inforegio.eu.int](http://www.inforegio.eu.int). (wersja 0.2 – wrzesień 2003).
- 3) Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002. (Wersja elektroniczna dostępna na stronie internetowej [www.parp.pl](http://www.parp.pl))
- 4) *Manual – Financial and economic analysis of development projects*. European Commission. Luxemburg: Office for Official Publication of the European Communities
- 5) *Methodology in Design, Construction and Operation of Regional Technology Frameworks, Volume II Assessment of the Regional Innovation Support Infrastructure*, CM International, European Commission, Luxembourg 1996.
- 6) Storey D.J., *Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies*, [w:] D. L. Sexton, H. Landström, (red.), *Handbook of Entrepreneurship*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, Malden 2000.
- 7) *Traktaty Europejskie. Wprowadzenie Adam Łazowski*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2003

## **Dokumenty:**

- 1) *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*. Ministerstwo Gospodarki Pracy. Warszawa, listopad 2004. r.
- 2) *Przewodnik dla Dokumentu Roboczego nr 3, Nowy Okres Programowania, Wskaźniki dla procedur monitoringu i ewaluacji*. Komisja Europejska, wersja 0.2–wrzesień 2003, (dostępna na stronie internetowej [www.inforegio.eu.int](http://www.inforegio.eu.int)).
- 3) *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Łódzkiego RSI LORIS 2005–2013*, Łódź 2004 (publikacja finansowana przez Urząd Marszałkowski w Łodzi; wersja elektroniczna zamieszczona na stronie [www.rislodzkie.pl](http://www.rislodzkie.pl)).
- 4) Rozporządzenie Rady (WE) No 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych; (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L161/1).
- 5) Rozporządzenie Rady (WE) No 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210).
- 6) *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2002 (wydawnictwo multimedialne).
- 7) Uchwała Nr XLI/612/2005 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 28 kwietnia 2005 roku w sprawie: przyjęcia „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Łódzkiego RIS LORIS 2005–2013”.
- 8) Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Dz. U. nr 48/2000, poz. 550 wraz z późniejszymi zmianami.
- 9) Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnieni Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (Dz. U. nr 200, poz. 2051 wraz z późn. zm.).
- 10) *Wskaźniki dla monitoringu i ewaluacji: zalecana metodologia*, Dokument Komisji Europejskiej dostępny na stronie internetowej [www.inforegio.eu.int](http://www.inforegio.eu.int). (Wersja 0.2 – wrzesień 2003).

**Strony internetowe:**

[www.inforegio.eu.int](http://www.inforegio.eu.int)

[www.kingston.ac.uk/sbrc](http://www.kingston.ac.uk/sbrc)

[www.larr.lodz.pl](http://www.larr.lodz.pl)

[www.lorisplus.pl](http://www.lorisplus.pl)

[www.lodzkie.pl](http://www.lodzkie.pl)

[www.parp.pl](http://www.parp.pl)

[www.rislodzkie.pl](http://www.rislodzkie.pl)

[www.uw.lodz.pl](http://www.uw.lodz.pl)