

**Dirección Nacional del Presupuesto Público
Ministerio de Economía y Finanzas del Perú**

**PRIMER CONGRESO NACIONAL DE PRESUPUESTO
PÚBLICO**

Lima 13 de diciembre de 2004

**Mejora de la calidad del gasto: monitoreo y evaluación de
políticas públicas en Europa**

Felipe Ureta

Consultor en administración pública de la Comisión Europea –Bulgaria

I. Definiciones

Política

Plan de acción adoptado o propuesto por un gobierno, partido, empresa o individuo ¹.

Planificación de políticas (Policy making)

Proceso por el cual los gobiernos trasladan su visión política en programas y acciones para producir resultados, es decir cambios deseados en el mundo real².

Estrategia

Arte de la guerra, especialmente en lo que concierne la conducción de campañas, elección de operaciones que han de ser intentadas y disposición de fuerzas en posiciones favorables para intentarlas.

Por extensión dicese de un plan para conducir una acción, especialmente colectiva, que considera las operaciones que han de ser intentadas y la disposición de personas en posiciones favorables para intentarlas³.

¹ Traducción de la definición inglesa dada en el White Paper del gobierno británico, 1999.

² Traducción de la definición del White Paper citado.

³ Traducción del diccionario de Oxford.

Políticas de la Comisión Europea

Conjunto de actividades que pueden ser de diversos tipos y tener diferentes beneficiarios directos, dirigidas hacia objetivos generales comunes. Las políticas no están delimitadas en cuanto al tiempo de duración o al presupuesto⁴.

Grandes estrategias llevadas a cabo por diferentes instrumentos de acción⁵.

Actividades de la Comisión Europea

Conjunto coherente de acciones con sus objetivos y recursos. Cada actividad está relacionada con una sola área de planificación política⁶.

La Comisión tiene 215 actividades definidas y agrupadas en 30 áreas de planificación política, coincidentes en gran medida con las Direcciones Generales.

Las actividades son planeadas, presupuestadas, monitoreadas y evaluadas.

Hay actividades que implican gasto y otras que no (las “non-spending” activities). Así, por ejemplo, no implican gastos las actividades de producción de normas jurídicas (reglamentos, directivas, etc.)

Programas

Los programas son subactividades, conjuntos de acciones delimitados en tiempo y recursos, que pueden comprender varios proyectos diferentes, medidas y procesos dirigidos hacia la consecución de objetivos específicos⁷.

Proyectos

Los proyectos son subprogramas.

Coordinación

Por coordinación se entiende el conjunto de acciones dirigidas a identificar y resolver las diferencias de objetivos y opiniones dentro de un ministerio o entre ministerios, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes implicadas dentro de la administración, con el objetivo general de formar un consenso sobre el diseño y contenido de una política, programa o proyecto⁸.

⁴ Glosario de la guía Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission Services, 2003.

⁵ Anexo F de la guía citada.

⁶ Glosario de la guía citada. Allí se define el área de políticas como “área coherente de actividades relacionadas con una política de la Comisión o con una función horizontal y ejecutada por los servicios de la Comisión”.

⁷ Anexo F de la guía citada.

⁸ Tomada del informe de evaluación de la coordinación interministerial en Bulgaria, proyecto PHARE Strategic policy making and coordination.

Evaluación ex ante

- La evaluación ex ante es la que se sirve de apoyo a la preparación de propuestas de nuevos programas de gasto o de renovación de los programas existentes.
- Su propósito es recoger información y llevar a cabo análisis que ayuden a asegurar que la realización de los objetivos de una política sea un éxito, que los instrumentos usados sean efectivos en relación con su coste y que sea posible llevar a cabo evaluaciones fiables a continuación.

Evaluación de impacto

- La evaluación de impacto se propone estructurar el proceso de planificación de políticas. Es el análisis sistemático de:
- El problema abordado por una determinada propuesta,
- Los objetivos que persigue,
- Las distintas opciones posibles para alcanzar el objetivo,
- Sus probables impactos, y
- Las respectivas ventajas y desventajas, incluidas las sinergias y efectos descartables en cada caso⁹.

Consultas públicas como instrumento de la evaluación ex ante

- Todas las acciones dirigidas a identificar y tomar en cuenta los intereses y puntos de vista de todas las partes implicadas fuera de la administración (organizaciones profesionales, ONGs, etc.).
- Puede ser un proceso formal llevado a cabo mediante la consulta de un órgano consultivo así como un sistema informal de reuniones o foros de discusión con el público en general¹⁰.

Monitoreo

Monitoreo es el examen continuo de la realización de los objetivos de un programa a favor de los beneficiarios, que se lleva cabo durante la ejecución del programa con la intención de corregir inmediatamente cualquier desviación respecto de sus objetivos¹¹.

Evaluación (a medio plazo y ex post)

Evaluación es juicio de intervenciones de acuerdo con sus resultados e impactos y las necesidades que buscan satisfacer¹².

⁹ Guía de la Comisión sobre Evaluación de impacto.

¹⁰ Tomada de la guía sobre consultas públicas en Bulgaria, proyecto PHARE Strategic policy making and coordination.

¹¹ Glosario de la guía citada.

¹² Comunicación de la Comisión sobre Evaluación (SEC(2000) 1051).

Auditoría

- Es una función de control referida primeramente a la verificación de la legalidad y regularidad en la ejecución de los recursos de un programa.
- La auditoría ha cubierto tradicionalmente áreas tales como la verificación de registros financieros (auditoría financiera)¹³.

Auditoría de ejecución (performance audit)

- Conceptualmente más cercana a la evaluación que la auditoría tradicional, la auditoría de ejecución se refiere sobre todo a cuestiones de eficiencia (de los resultados directos de una intervención) y buena gestión.
- La auditoría de ejecución y la evaluación comparten el mismo fin de mejorar la calidad de los programas, pero la evaluación va más allá.
- La auditoría de ejecución se fija también en temas como la sostenibilidad, la pertinencia y las consecuencias a largo plazo de un programa¹⁴.

II. Evaluación ex ante

En los diferentes países de Europa

- En los diferentes países de Europa, la forma tradicional de evaluar ex ante una política o programa ha sido generalmente no sistemática.
- En el **Reino Unido** se ha desarrollado notablemente la evaluación ex ante según un método sistemático, que poco a poco ha empezado a extenderse a **otros países**.
- En el **Reino Unido** existen órganos especializados en evaluación de impacto regulatorio:

➤ **Regulatory Impact Unit (RIU)**

- Unidad situada en el Gabinete del Primer Ministro, que trabaja con otros departamentos, agencias y reguladores, en la formación, asesoramiento y elaboración de guías para la elaboración de evaluaciones de impacto regulatorio.
- Se ocupa de dar impulso y apoyo en la realización de evaluaciones de impacto regulatorio por los departamentos sectoriales.

➤ **Strategy Unit y Government Chief Social Researcher's Office**

- Realizan evaluaciones ex ante de todo tipo de políticas públicas.

¹³ Glosario de la guía citada.

¹⁴ Glosario de la guía citada.

- En **todos los países de la Unión Europea** se llevan a cabo evaluaciones ex ante de programas financiados con Fondos Estructurales. El artículo 41 del Reglamento del Consejo 1260/1999 sobre Fondos Estructurales establece:
 - “La evaluación ex ante será responsabilidad de las autoridades competentes para la preparación de planes, programas de asistencia y complementos de programas.”

En la Unión Europea

- Las Reglas de Aplicación del Reglamento Financiero, artículo 21, especifican el ámbito de las **evaluaciones ex ante** en la Comisión:

“Todas las propuestas de **programas o actividades** que ocasionen gastos o una reducción en los ingresos del presupuesto deberán ser objeto de una evaluación ex ante, la cual deberá identificar:

- a) la necesidad que debe ser satisfecha a medio o largo plazo;
 - b) los objetivos que deben alcanzarse;
 - c) los resultados esperados y los indicadores necesarios para medirlos;
 - d) el valor añadido de la intervención de la Comisión;
 - e) los riesgos, incluido el fraude, ligados a las propuestas y las opciones alternativas que existen;
 - f) las lecciones aprendidas en pasadas experiencias similares;
 - g) el volumen de gastos comprometidos, recursos humanos y otros gastos administrativos que deban ser asignados, teniendo debidamente en cuenta el principio de efectividad con relación al coste;
 - h) el sistema de monitoreo que deba ser creado.”
- La Comunicación de la Comisión sobre evaluación de impacto establece:

“El procedimiento de **evaluación de impacto** se aplica a:

 - propuestas regulatorias tales como Decisiones, Directivas y Reglamentos, y
 - propuestas no regulatorias que tengan impacto económico, social o medioambiental.

Estas incluyen propuestas tales como libros blancos, programas de gasto, comunicaciones relativas a orientaciones sobre políticas y líneas orientativas sobre acuerdos internacionales.

Diferencias entre evaluación ex ante y evaluación de impacto en la Comisión

- La evaluación de impacto se centra en el valor con relación al dinero de programas financieros, es decir, en la efectividad con relación al coste de programas de gasto presupuestario de la Unión Europea;
- La evaluación de impacto se fija en el impacto sobre la sociedad en su conjunto de propuestas generalmente regulatorias, pero también de programas de gasto.

- Puede darse pues un solapamiento de ambas figuras: cuando una propuesta de programa de gasto es seleccionada para una evaluación de impacto, los requisitos de la evaluación ex ante son integrados en la evaluación de impacto.

III. Monitoreo

En los diferentes países de Europa

- Todos los países llevan a cabo diversas formas de monitoreo, más o menos sistemáticas, de sus políticas públicas, entre las que se incluyen inspecciones, intervenciones y otras formas de seguimiento y control.
- Los programas financiados con Fondos Estructurales de la Unión Europea han introducido una forma común y sistemática de monitoreo en los países miembros.
- El Reglamento del Consejo 1269/199, artículo 35, establece:

“Cada marco de apoyo comunitario o documento de programación y cada programa operativo debe ser supervisado por un Comité de Monitoreo.

Los Estados miembros establecerán Comités de Monitoreo, de acuerdo con la autoridad de gestión y previa consulta con las partes implicadas (...).

El Comité de Monitoreo deberá asegurarse de la efectividad y calidad de la ejecución de los programas de asistencia (...)

- Artículo 36:

“La autoridad de gestión y el Comité de Monitoreo llevarán a cabo el monitoreo con referencia a indicadores físicos y financieros especificados en el programa operativo, documento de programación, o complemento de programa.”

- Artículo 37:

“La autoridad de gestión deberá someter a la Comisión, en el plazo de 6 meses desde el final de cada año natural de ejecución, un informe de ejecución anual. Asimismo, deberá someter a la Comisión un informe final a más tardar 6 meses después de finalizado el plazo para la autorización de gastos.”

En la Unión Europea

- El Reglamento Financiero, artículo 27, establece:

“Deberán establecerse objetivos específicos, medurables, realizables, pertinentes y determinados en cuanto al tiempo para **todos los sectores de actividad** cubiertos por el presupuesto. La consecución de esos objetivos será **monitoreada** por indicadores de ejecución para cada actividad, y se proporcionará información sobre ello a la autoridad presupuestaria por parte de los órganos competentes para gastar.”

- **Monitoreo de ejecución-** En el contexto específico de la Gestión Basada en Actividades, la Comisión ha introducido un sistema de monitoreo de ejecución que consiste en identificar objetivos e indicadores para cada área de políticas y actividad de una Dirección General, e realizar informes sobre la consecución de esos objetivos. Este sistema está diseñado para proporcionar información regular sobre la ejecución de actividades y, por ende, es un medio de evaluar el desempeño de la Comisión.

IV. Evaluación a medio plazo y ex post

En los diferentes países de Europa¹⁵

Reino Unido

- **La Strategy Unit**, dependiente del Primer Ministro. Creada en 2002. Su labor fundamental es el suministro de ideas para los temas clave de la política gubernamental y los estudios de prospectiva; también desarrolla estudios y evaluaciones ex post de proyectos específicos.
- **Government Chief Social Researcher's Office**. Organismo especializado, dependiente de la Strategy Unit del Gabinete del Primer Ministro, realiza evaluaciones ex post de políticas sociales.
- **Public Audit Commission (PAC)**. Su composición (15 miembros) refleja la de la Cámara de los Comunes. Es un “select committee” que se ha ocupado en los últimos años de la evaluación de políticas públicas en estrecha simbiosis con la **National Audit Office**, dependiente también de la Cámara de los Comunes.

Francia

- **Conseil National de l'Evaluation**
 - Creado en 1999, está compuesto por 14 miembros nombrados por decreto por tres años entre profesionales de los cuerpos de control (Consejo Económico y Social, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas), profesores universitarios, representantes

¹⁵ La mayor parte de esta información está tomada del Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas de España, 4 octubre 2004.

de los medios socio-profesionales y representantes electos de regiones, provincias y municipios.

- Prepara un programa anual de evaluaciones que se somete al Primer Ministro, establecido de acuerdo con las administraciones implicadas y que se lleva a cabo en estrecha relación con el **Commisariat Général du Plan**, órgano de secretaría del Consejo Nacional de Evaluación.

- **Departamentos ministeriales y direcciones generales que hacen evaluación**

- Ministerio de Educación nacional, Ministerio de Equipamiento, Ministerio de Empleo
- Dirección de estudios económicos y evaluación medioambiental del Ministerio de Ecología y Desarrollo sostenible; la Dirección de investigación, estudios, evaluación y estadísticas del Ministerio de Sanidad; la Dirección de evaluación y prospectiva del Ministerio de Educación nacional. También en el campo de la Justicia.

- **La evaluación en el Parlamento ha sido impulsada por:**

- La creación de la Misión de evaluación y control de la Asamblea nacional en 1999;
- El desarrollo de actividades de control y evaluación de la Comisión de finanzas del Senado;
- La creación de la Oficina parlamentaria de evaluación de políticas de salud¹⁶.

Suiza

- **Commission externe d'évaluation des politiques publiques del cantón de Ginebra**, comité especializado, elegido por el Consejo de Estado del cantón de Ginebra, que evalúa el impacto de las nuevas leyes y realiza evaluaciones ex post de políticas y leyes.
- **Contrôle parlementaire de l'Administration**, adscrito al Parlamento Federal.
 - Dedicado a la evaluación de objetivos, impacto y aplicación de las políticas públicas.
 - Creado por ley federal de 1990 a iniciativa de las comisiones de gestión de ambas Cámaras, actúa como órgano auxiliar encargado de examinar el cumplimiento de las tareas de la administración y los efectos que de ellas se desprenden.

Holanda

- Los **Ministerios sectoriales** evalúan regularmente las políticas de su competencia. Los informes de evaluación ex post se presentan frecuentemente al Parlamento por el Ministro responsable.

¹⁶ Véase Stéphane Le Bouler, Panorama de l'évaluation en France, 2003.

- El **Ministerio de Finanzas** y el **Tribunal de Auditores** coordinan las evaluaciones de políticas horizontales.
 - El Tribunal de Auditores lleva a cabo evaluaciones ex post de las políticas de los ministerios y agencias en forma de auditorías de desempeño.
 - El Ministerio de Finanzas coordina las evaluaciones ex post en las áreas de políticas interdepartamentales

Suecia

- **Agencia para la Gestión Pública (Statskontoret)**, adscrita al Ministerio de Finanzas.
 - Es la responsable principal de la coordinación y realización de las evaluaciones.
 - Trabaja por encargo de los diversos ministerios o de los comités parlamentarios.
 - El equipo técnico está compuesto de 50 personas.
 - Los campos más habituales son: medioambiente, tributos, seguridad social, educación y ayuda a la inmigración.

España

- El **Tribunal de Cuentas**, dependiente del Parlamento, es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.
- La **Intervención General del Estado** ejerce el control financiero de los programas de gasto a través del seguimiento de la ejecución presupuestaria y la verificación del cumplimiento de los objetivos.
- El **Ministerio de Economía y Hacienda** es responsable del impulso y coordinación de la evaluación continuada de las políticas de gasto.
- La **Dirección General de Presupuestos** impulsa el fortalecimiento de la presupuestación por objetivos, sobre la base de la evaluación de la ejecución presupuestaria.
- La **Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, del Ministerio de Administraciones Públicas**, impulsa las técnicas de calidad en la gestión pública, y recientemente lleva a cabo evaluaciones de políticas públicas y evaluaciones de impacto regulatorio.
- **Agencias sectoriales que hacen evaluación**
 - Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE)

- Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud;
- Subdirección General de Planificación y Evaluación de políticas de desarrollo.

Tipos de órganos de evaluación en los diferentes países

A. Órganos de auditoría del gasto público y de control presupuestario

- Reino Unido: National Audit Office, dependiente de la Cámara de los Comunes
- Francia: Tribunal de Cuentas
- Holanda: Tribunal de Auditores, Ministerio de Finanzas
- España: Tribunal de Cuentas, Intervención General del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda

B. Órganos interministeriales de evaluación de políticas públicas, adscritos al Ejecutivo

- Reino Unido: Strategy Unit, Government Chief Social Researcher's Office, en la Strategy Unit
- Francia: Conseil National de l'Évaluation
- Suecia: Agencia para la Gestión Pública (Statskontoret), adscrita al Ministerio de Finanzas
- Holanda: Unidad de evaluación del Ministerio de Finanzas

C. Órganos ministeriales de evaluación de políticas públicas

- Reino Unido, Holanda, Suecia, etc.: unidades de evaluación de cada ministerio
- Francia, España, etc.: unidades o agencias de evaluación de políticas de educación, sanidad, ayuda al desarrollo.

D. Órganos de evaluación de políticas públicas, dependientes del Parlamento

- Suiza: Contrôle parlementaire de l'Administration del Parlamento Federal
- Francia: Misión de evaluación y control de la Asamblea nacional, Comisión de finanzas del Senado; Oficina parlamentaria de evaluación de políticas de salud
- Reino Unido: Public Audit Commission (PAC)

E. Órganos especializados en evaluación de impacto regulatorio

- Reino Unido: Regulatory Impact Unit

Los países de la Unión Europea son responsables de la evaluación a medio plazo de los programas financiados con Fondos Estructurales

- El artículo 42.2 del Reglamento del Consejo 1260/1999 establece:

“La evaluación a medio plazo será realizada bajo responsabilidad de la autoridad de gestión, en cooperación con la Comisión y los Estados miembros. Comprenderá cada marco de apoyo comunitario y cada asistencia, y será llevada a cabo por un asesor independiente. Será sometida al Comité de Monitoreo del correspondiente marco de apoyo comunitario o asistencia, y enviada después a la Comisión, por regla general 3 años después de la adopción del marco de apoyo comunitario o asistencia.”

En la Unión Europea

- **Principales normas y comunicaciones sobre evaluación:**
 - Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, aprobado por Reglamento del Consejo 1605/2002
 - Reglas de aplicación del Reglamento Financiero, aprobado por Reglamento de la Comisión 2342/2002
 - Comunicación sobre evaluación –SEC (2000)1051 - 26 julio 2000
 - Comunicación sobre estándares y buenas prácticas de evaluación –C(2002)5267 – 23 diciembre 2002
- **Las Reglas de aplicación del Reglamento Financiero establecen los requisitos de las evaluaciones a medio plazo y ex post:**
 - El artículo 21 (2) establece que **todos los programas o actividades** deberán ser objeto de una evaluación a medio plazo y/o ex post referida a los recursos humanos y financieros asignados y a los resultados obtenidos a fin de verificar que son coherentes con los objetivos establecidos.
 - La Comunicación sobre evaluación de 2000 especifica que las evaluaciones deben centrarse en **actividades**.
 - El Reglamento Financiero y las Reglas de aplicación se refieren a programas o actividades como el objeto de las evaluaciones.
- **Tipos de evaluaciones practicadas en la Unión Europea**
 - Evaluación de actividades
 - Evaluación de subactividades o de grupos coherentes de subactividades que contribuyen a un objetivo
 - Evaluación de programas
 - Evaluaciones estratégicas que abarcan actividades pertenecientes a varias políticas
 - Evaluaciones de normas o grupos de normas (principales reglamentos y directivas, etc.

- Evaluaciones temáticas, por ejemplo sobre medio ambiente, PYMEs, género, etc.
- Evaluaciones de políticas
- **La función de evaluación en la Comisión**
 - En la Comisión la evaluación es una función descentralizada, lo que significa que la Dirección General responsable de una determinada área de planificación política es también responsable de planear, organizar y gestionar su evaluación.
 - Las Direcciones Generales horizontales (a saber, la DG de Presupuesto y la Secretaría General) son responsables de las medidas de apoyo. Son responsables de las evaluaciones estratégicas, horizontales o transversales.
 - Además, ambas Direcciones Generales juegan un papel clave cuando los resultados de las evaluaciones son utilizados en el ciclo de Planificación y Programación Estratégica y el proceso presupuestario.
- **Organización de la evaluación**
 - Es obligatorio que cada DG establezca claramente qué forma de organización (unidad, sector, red o individuo) o combinación de estas formas ha sido escogida para la función de evaluación de la DG.
 - La función de evaluación debe estar asociada a la función de planificación y programación estratégica de la DG.
- **La evaluación de los Fondos Estructurales**
 - El artículo 43 del Reglamento del Consejo 1260/1999 establece:

“La evaluación ex post será responsabilidad de la Comisión, en colaboración con el Estado miembro y la autoridad de gestión. Comprenderá el programa de asistencia y será llevada a cabo por un asesor independiente. Deberá ser completada no más tarde de 3 años después del fin del período de programación.”

EJEMPLO DE FORMATO DE MARCO LÓGICO¹

Título de la propuesta –Ministerio responsable –Ministerios asociados

	Lógica de intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de Verificación	Hipótesis
Objetivos generales				
Propósito del proyecto				
Resultados				
Actividades				
				Precondiciones

¹ Based on the European Commission's Project Cycle Management Training Courses Handbook. February 2001

EXAMPLE OF EX ANTE EVALUATION REPORT FORMAT²

Introduction

- What is the purpose of this report?
- What is the structure of this report?
- What are the main sources of evidence and information on which it is based?
- What are the current Government expenditure or other interventions in this policy area?

What problem is the proposal expected to tackle?

- What is the problem in this policy area in terms of, for example social, economic and environmental terms?
- What are the underlying motive forces and who are the main actors involved?
- What is the concrete target group and what are its needs?
- Who else would be affected?
- What would happen under a “no policy change” scenario?

What are the objectives that the proposal is expected to achieve?

- What is the overall policy objective in terms of expected impacts?
- Has account been taken of other Government objectives?
- What are the overall objectives, purpose and expected results of the initiative?
- What indicators are planned for measuring inputs, outputs, results, purpose and overall objectives?

What are the main policy options and alternative delivery mechanisms?

- What is the basic approach chosen to reach the overall policy objective?
- What other policy instruments, besides an expenditure programme, were considered?
- What are the trade-offs associated with the proposed option?
- What other designs for an expenditure programme were considered?

Risks and assumptions

- What are the risks inherent in the current situation if nothing is done?
- What assumptions is the proposed expenditure programme based on?
- What risks are involved in implementing the proposed expenditure programme?
- What measures will be taken to counter these risks?

What positive and negative impacts are expected from the options considered?

- What are the expected impacts of each option (e.g., social, economic and environmental)?
- Are there potential conflicts between different impacts?
- Are there intense impacts on particular social groups, economic sectors or regions?
- Are there impacts outside the country?

² Based on Annex H of Evaluation EU Activities. A Practical Guide for the Commission Services. November 2003

- How are the impacts expected to manifest over time?
- What are the results of any scenario, risk or sensitivity analysis undertaken?

Added value of the government involvement

- How are subsidiarity and proportionality taken into account in the proposal?
- Is the proposed programme complementary to other interventions?
- How will synergies with other interventions be encouraged?
- How large are the additions (“marginal”) effects that can be attributed to the proposal?

Stakeholder consultation and lessons learned

- Which interested parties were consulted, and why? How was this done?
- What were the results of the consultation?
- What evaluations, audits, studies, or reports of similar interventions are available?
- What lessons and evidence have been taken into account in designing the proposal?

Helping to achieve cost-effectiveness

- What are the financial and human resource costs of the proposed programme?
- Could the expected results be achieved at lower cost?
- Could the same or better results be achieved at the same cost using other means?

Monitoring and evaluation

- What system will be in place to collect, store and process monitoring data?
- What types of evaluation will be carried out during the lifetime of the programme, and when?

Draft proposal and justification

- What is the final choice of option, and why?
- Why was a more/less ambitious option not chosen instead?
- What are the trade-offs associated with the chosen options?
- What accompanying measures will be taken to maximise positive impacts and minimise negative impacts?

EXAMPLE OF PRELIMINARY IMPACT ASSESSMENT REPORT FORMAT³

Name of the proposal – lead Ministry – associated Ministries

NOT TO EXCEED 2 PAGES !

1. PROBLEM IDENTIFICATION

Describe the problem that the policy/proposal is expected to tackle:

2. OBJECTIVE OF THE PROPOSAL

What is the overall policy objective in terms of expected impacts?

3. POLICY OPTIONS

What policy options are available to reach the objective? What range of alternatives will be considered?

4. IMPACTS – POSITIVE AND NEGATIVE

On a preliminary basis, what are the likely positive and negative impacts of the selected options, particularly in terms of economic, social and environmental consequences? Who would be affected?

5. FURTHER ANALYSIS

What further analysis is proposed? Is a consultation planned? On what basis?

6. FOLLOW-UP

Is a formal extended assessment recommended? Justification if not?

³ Based on reporting format for Preliminary Impact Assessment suggested for European Commission services.

EXAMPLE OF EXTENDED IMPACT ASSESSMENT REPORT FORMAT⁴

Name of the proposal – lead Ministry – associated Ministries

1. WHAT ISSUE/PROBLEM IS THE POLICY/PROPOSAL EXPECTED TO TACKLE?

- What is the issue/problem in a given policy area expressed in economic, social and environmental terms including unsustainable trends?
- What are the risks inherent in the initial situation?
- What is (are) the underlying motive force(s)?
- What would happen under a “no policy change” scenario?
- Who is affected?

2. WHAT MAIN OBJECTIVE IS THE POLICY/PROPOSAL EXPECTED TO REACH?

- What is the overall policy objective in terms of expected impacts?
- Has account been taken of any previously established objectives?

3. WHAT ARE THE MAIN POLICY OPTIONS AVAILABLE TO REACH THE OBJECTIVE?

- What is the basic approach to reach the objective?
- Which policy instruments have been considered?
- What are the trade-offs associated with the proposed option?
- What “designs” and “stringency levels” have been considered?
- Which options have been discarded at an early stage?

4. WHAT ARE THE IMPACTS – POSITIVE AND NEGATIVE – EXPECTED FROM THE DIFFERENT OPTIONS IDENTIFIED?

- What are the expected positive and negative impacts of the options selected, particularly in terms of economic, social and environmental consequences, including impacts on management of risks? Are there potential conflicts and inconsistencies between economic, social and environmental impacts that may lead to trade-offs and related policy decisions?

⁴ Based on reporting format for Extended Impact Assessment suggested for European Commission services.

- How large are the additional ('marginal') effects that can be attributed to the policy proposal, i.e. those effects over and above the "no policy change" scenario? Description in qualitative terms and quantified as far as possible. Monetisation may be used where appropriate.
- Are there especially severe impacts on a particular social group, economic sector (including size-class of enterprises) or region?
- What are the impacts over time?
- What are the results of any scenario, risk or sensitivity analysis undertaken?

5. HOW TO MONITOR AND EVALUATE THE RESULTS AND IMPACTS OF THE PROPOSAL AFTER IMPLEMENTATION?

- How will the policy be implemented?
- How will the policy be monitored?
- What are the arrangements for any *ex-post* evaluation of the policy?

6. STAKEHOLDER CONSULTATION

- Which interested parties were consulted, when in the process, and for what purpose?
- What were the results of the consultation?

7. DECISION BY THE GOVERNMENT AND JUSTIFICATION

- What is the final policy choice and why?
- Why was a more/less ambitious option not chosen?
- Which are the trade-offs associated to the chosen option?
- If current data or knowledge are of poor quality, why should a decision be taken now rather than be put off until better information is available?
- Have any accompanying measures to maximise positive impacts and minimise negative impacts been taken?

EXAMPLE OF MONITORING REPORT FORMAT⁵

In addition to answering the questions in text form, each category should be given a performance conclusion ranging from A to D, where A = very good, B = good, C = problems, and D = serious deficiencies.

In length, this report would generally not exceed **2 pages**.

1. PROJECT DATA

Items such as project identification number, start date, end date, administering authority, monitor, date of monitoring

2. FINANCIAL DATA

Project budget, funds disbursed, expenditure incurred

3. SUMMARY OF CONCLUSIONS

Summary of categories 4-8, as elaborated below

4. RELEVANCE AND QUALITY OF DESIGN

Was the original design well conceived? Were the needs, purpose and overall objectives properly defined? Were the planned inputs and activities adequate to achieve the results, purpose and objectives? How well has the initiative adapted during implementation to different of changing needs or external changes? How adequate are the original inputs/activities, results, purpose and overall objectives, and assumptions?

5. EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION TO DATE

Are project inputs and activities on time, at planned cost, and well managed on a day-to-day basis? Are the results being achieved and delivered as planned? How flexible has the initiative been to changing needs?

⁵ Based on monitoring report format suggested for EU Commission services

6. EFFECTIVENESS TO DATE

Are the benefits being received by the planned beneficiaries? Are other uses or secondary effects (planned or unplanned) consistent with the purpose of the initiative and overall objectives? To what extent has the project adapted to external factors?

7. IMPACT TO DATE

Are the wider planned effects being or likely to be achieved? If there are other wider unplanned effects, are they very positive, positive, negative, or very negative? How well has the initiative adapted to external factors, and in what way?

8. POTENTIAL SUSTAINABILITY

What is the level of policy support provided and the responsibility assumed by the recipients? How well is the intervention contributing to institutional and capacity building? How well is the initiative addressing socio-cultural issues and taking into account gender issues?

9 KEY OBSERVATIONS AND ACTIONS RECOMMENDED

Any other observations, prioritised list of actions recommended, and identification of who should undertake these actions

DESIGNING AND CARRYING OUT AN EVALUATION⁶

Mandate for an evaluation project

- Context of the evaluation project
- Motives and objectives of the evaluation project
- Calendar
- Management

Evaluation questions

Drafting Terms of Reference

- The purpose, objectives and justification for evaluation (including the legal base)
- A description of the activity to be evaluated
- The scope of the evaluation
- The main evaluation questions
- The overall approach for data collection and analysis
- The framework delimiting the work plan, organisation and budget of the process
- In the case of external evaluator, clear selection criteria
- The structure of the final report, and if possible also of the progress reports
- The expected use and users of the evaluation

Setting up Steering Groups

- Composition of steering groups
- Tasks of the steering group

Carrying out evaluations

- Administrative set-up –external evaluation; internal evaluation
- Implementing of the evaluation
- Validation of evaluation reports

Dissemination and use of evaluation results

- Dissemination and disclosure of evaluation results
- Channels for diffusing evaluation findings

⁶ Based on Evaluating EU Activities. A practical Guide for the Commission Services. November 2003

EXAMPLE OF AN EVALUATION REPORT FORMAT⁷

Title page

- Title and nature of evaluation (e.g. ex post)
- Title of programme, generation, duration
- Identification of author, date of submission, commissioning department

Table of contents

Executive summary

- An overview of the entire report in no more than **5 pages**
- A discussion of the strengths and weaknesses of the chosen evaluation design

Main Report

Introduction

- Programme background
- Description of the programme: overall objectives, purpose, results, activities
- Logical Framework
- Context in which the programme operates
- Purpose of the evaluation in terms of scope and main evaluation questions
- Description of other similar studies which have been done

Research methodology

- Design of research
- Implementation of research and collection of data
- Analysis of data

Evaluation results

- Relevance and quality of design
- Efficiency of implementation
- Effectiveness
- Impact
- Sustainability

Key observations and actions recommended

Technical annexes

- Terms of reference
- References and source
- Glossary of terms; Additional tables

⁷ Based on the Annex 3 of the Evaluation Standards C(2002)5762 – 23 December 2002.