



Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Martin Ferry
Karol Olejniczak



Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST&YOUNG*

Martin Ferry
Karol Olejniczak

Warszawa 2008

Recenzenci:

Prof. Mark Hallerberg
Dr Renata Hayder

Tłumaczenie:

Tomasz Żebrowski

Projekt graficzny:

Kotbury

Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport został przygotowany przez pracowników naukowych i ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dokończono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Polska spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k. ("EY") nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantuje poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych ustaw i przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane. Informacje zamieszczane są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności, oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Polska

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48(22) 557 70 00
fax +48(22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl

Patron prasowy:



Spis treści

Podziękowania	5
Streszczenie	6
Dlaczego wykorzystanie ewaluacji ma znaczenie?	6
W jaki sposób zajęto się problemem? - Nasze podejście badawcze.....	8
Co stwierdziliśmy? - Nasze wnioski	10
Co dalej? - Nasze rekomendacje	13
1. Wstęp - dlaczego wykorzystywanie ewaluacji ma znaczenie?	16
1.1. Dlaczego ewaluacja programów finansowanych z funduszy unijnych ma znaczenie?	17
1.2. Dlaczego ewaluacja programów finansowanych z funduszy UE ma znaczenie w Polsce?	24
1.3. Co decyduje o wykorzystaniu ewaluacji?	26
2. Nasze podejście - ewaluacja jako proces tworzenia i wykorzystywania wiedzy	32
2.1. Pytanie badawcze - koncentracja na dwóch decydujących czynnikach	32
2.2. Strategia badawcza - podejście systemowe	34
2.3. Model analityczny	34
3. Przykłady ewaluacji z Polski	46
3.1 Jak wybraliśmy przypadki do analizy?	46
3.2 Co znaleźliśmy - podsumowanie studiów przypadków	49
4. Wnioski	58
4.1. Jaka wiedza została zdobyta i wykorzystana?	58
4.2. Co decydowało o wykorzystaniu tej wiedzy?	60
5. Rekomendacje.....	68
5.1. Jak możemy przezwyciężyć słabości systemu?	68
5.2. Jak można usprawnić procesy ewaluacji?	70
Załączniki	76
Załącznik 1: Szczegółowa metodologia badań	76
Załącznik 2: Model analityczny	80
Przypisy końcowe	82
Bibliografia	85

Spis tabel

Tabela 1.	Funkcje ewaluacji	20
Tabela 2.	Główne podejścia do ewaluacji	39
Tabela 3.	Rodzaje wiedzy	41
Tabela 4.	Pozytywne i negatywne wykorzystanie ewaluacji	44
Tabela 5.	Funkcje ewaluacji i ich wskaźniki	45
Tabela 6.	Lista przypadków wybranych do analizy	48
Tabela 7.	Zestawienie wniosków z analizowanych przypadków	50

Spis rycin

Rycina 1.	Oś funkcji i ewaluacji	24
Rycina 2.	Podejścia do ewaluacji i ich przedmiot koncentracji	38
Rycina 3.	Macierz do analizowania ról ewaluatorów	65
Rycina 4.	Równoważenie kluczowych elementów logicznych ewaluacji ...	70

Podziękowania

Dziękujemy Panu Bartłomiejowi Osiece i zespołowi Ernst & Young za wsparcie otrzymane w trakcie naszych badań. W szczególności jesteśmy wdzięczni dr. Radosławowi Zubkowi za cenne uwagi dotyczące podejścia badawczego. Dziękujemy także recenzentom w osobach prof. Marka Hallerberga i dr. Renaty Hayder za pomocne uwagi do wcześniejszej wersji niniejszego opracowania. Oczywiście, odpowiedzialność za ostateczną formę i treść naszej analizy spoczywa w całości na nas.

Martin Ferry i Karol Olejniczak

Nie tylko uczenie się nowych rzeczy jest ważne. Uczenie się, co robić z tym, czego się nauczyło oraz nauczenie się, dlaczego w ogóle się uczymy liczą się naprawdę.

Norton Juster, *The Phantom Tollbooth*

Streszczenie

Dlaczego wykorzystanie ewaluacji ma znaczenie?

Niniejszy raport dotyczy wykorzystania ewaluacji programów rozwoju regionalnego finansowanych z funduszy UE, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Ocenia on zakres wykorzystania ewaluacji jako narzędzia uczenia się w zarządzaniu interwencjami publicznymi oraz czynniki, które mają na to wpływ. Pomimo coraz szerszego stosowania ewaluacji, kwestia jej rzeczywistej przydatności nie była dotychczas analizowana w sposób naukowy, lecz w dużym stopniu przyjmowana za rzecz oczywistą.

Ewaluacja polega na systematycznym badaniu wartości i zasadności interwencji publicznych według ich rezultatów, oddziaływania oraz potrzeb, które mają zaspokoić. Podstawowym celem jest przyczynienie się do poprawy sytuacji społecznej poprzez wspieranie instytucji demokratycznych przy wybieraniu, nadzorowaniu, ocenianiu oraz usprawnianiu programów i polityk publicznych w różnych dziedzinach. W okresie ostatnich trzydziestu lat ewaluacja stała się międzynarodowym standardem nowoczesnego (ukierunkowanego na wyniki) zarządzania w administracji publicznej.

Dlaczego ewaluacja programów finansowanych z funduszy UE ma znaczenie?

Unia Europejska wymaga wykonywania badań ewaluacyjnych dla interwencji współfinansowanych z jej budżetu. W kolejnych okresach programowania Komisja Europejska wprowadzała coraz bardziej wyrafinowane, rygorystyczne i kompleksowe podejścia do ewaluacji programów i polityki w różnych dziedzinach. Od roku 2000 ewaluacja unijnej Polityki Spójności i regionalnych programów rozwoju jest prawnym obowiązkiem Państw Członkowskich UE oraz państw akcesyjnych.

Spojrzenie na ewaluacje unijnych programów w różnych Państwach Członkowskich ujawnia potencjalne znaczenie takich badań. Na poziomie podstawowym informacje wytworzone w wyniku ewaluacji mogą pomóc Komisji Europejskiej i Państwom Członkowskim w monitorowaniu oddziaływania programów. To z kolei zapewnia informacje potrzebne w debatach prowadzonych na poziomie Unii i poziomie krajowym na temat zalet i przyszłości Polityki Spójności. Stosowana skutecznie ewaluacja oferuje wiele konkretnych korzyści: lepsze planowanie w sektorze publicznym, wydajniejszą alokację zasobów, lepsze zarządzanie i wdrażanie programów czy innych

interwencji zgodnych z daną polityką, wzmocnienie poczucia odpowiedzialności i partnerstwa wśród podmiotów zainteresowanych oddziaływaniem programów, lepsze zrozumienie czynników decydujących o sukcesie programów oraz szersze spojrzenie pozwalające oszacować wartość i koszty interwencji.

Dlaczego ewaluacja programów finansowanych z funduszy UE ma znaczenie w Polsce?

Szczególnie w nowych Państwach Członkowskich UE unijne wymagania doprowadziły do „rozkwitnięcia ewaluacji” w ostatnich latach. Zdolność administracji publicznej do organizowania ewaluacji znacząco się podniosła i obecnie w administracjach publicznych wielu z tych krajów funkcjonują jednostki organizacyjne zajmujące się wyłącznie ewaluacją. Trudno jest jednak stwierdzić, na ile ewaluacja wyszła poza mechaniczne wypełnianie unijnych przepisów i stała się aktywnym narzędziem uczenia się instytucji publicznych oraz podnoszenia jakości polityki publicznej. Znajomość czynników wpływających na wykorzystywanie ewaluacji programów unijnych jako narzędzi uczenia się sektora publicznego jest wciąż bardzo ograniczona. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku Polski, w której ewaluacja obecna była od połowy lat dziewięćdziesiątych, lecz jej efektywne wykorzystanie jest ograniczone i silnie związane z programami przedakcesyjnymi i interwencjami finansowanymi z funduszy strukturalnych.

W latach 2007-13 Polska będzie wdrażać jeden z największych sektorowych programów operacyjnych w historii UE, a także nową generację programów operacyjnych na poziomie regionalnym. Temu procesowi będzie bacznie przyglądać się zarówno Komisja Europejska, jak i polskie władze, poszukujące metod płynnego wdrażania tych interwencji, ale także pytające o ich skuteczność dla rozwoju kraju i racjonalność przyszłych programów w ramach Polityki Spójności. W tym kontekście znaczenie ewaluacji będzie rosło.

Kluczową kwestią jest jednak, na ile stosowanie ewaluacji wykroczy poza podstawowe obowiązki sprawozdawcze i pomoże Polsce w podnoszeniu jakości bieżących i przyszłych interwencji. Jest to wobec tego pytanie o wykorzystanie ewaluacji jako strategicznego narzędzia uczenia się.

W jaki sposób zajęto się problemem? – Nasze podejście badawcze.

Ocena rzeczywistego wykorzystania ewaluacji wymaga najpierw określenia czynników, jakie mogą mieć wpływ na jej wykorzystanie. Opierając się na szerokim przeglądzie literatury, sporządziliśmy listę pięciu takich czynników.

Pierwszym czynnikiem jest charakterystyka instytucji uczących się - odbiorców ewaluacji. Ujmując szerzej, odnosi się ona do kultury administracyjnej, w jakiej dani aktorzy operują (tradycji zarządzania opartego na wynikach). Chodzi o to czy w danym systemie administracyjnym ewaluacje postrzegane są tylko jako formalny wymóg biurokratyczny, czy też jako integralne narzędzie procesu wypracowywania polityk. Bardziej konkretnie dotyczy zaś zasobów, jakimi dysponują instytucje zlecające - wiedzy na temat ewaluacji i doświadczenia ich personelu, stabilności danej instytucji oraz jej zdolności do reagowania na wyniki ewaluacji i ich rozpowszechniania.

Drugim czynnikiem jest charakterystyka polityki poddawanej ewaluacji. Dotyczy to cech danej dziedziny polityki, wielkości i znaczenia interwencji (pod względem zaangażowanych środków, zasięgu geograficznego i skali czasowej). Wyniki ewaluacji polityki w tych dziedzinach, które są postrzegane jako szczególnie ważne dla rozwoju kraju i co do których toczy się debata polityczna, będą oczywiście traktowane ze szczególną uwagą.

Trzecim czynnikiem jest moment przeprowadzenia badania ewaluacyjnego. Można go rozumieć dwojako: w odniesieniu do etapu cyklu wdrażania programu (*ex ante* - przed rozpoczęciem wdrażania, w trakcie realizacji, *ex post* - po zakończeniu programu) oraz jako moment prowadzenia badania w odniesieniu do szerszego cyklu całej polityki.

Czwartym czynnikiem jest przyjęte podejście badawcze. Chodzi o wybór pomiędzy ewaluacjami opierającymi się na ocenie dokumentów programowych i danych prowadzonymi przez stosunkowo pasywnych ekspertów, a badaniami interaktywnymi, starającymi się włączyć różnych interesariuszy danego programu w proces ewaluacji. Oczywiście, niezależnie od stopnia interaktywności, rzetelność warsztatu naukowego również ma znaczenie.

Ostatnim czynnikiem jest jakość raportu ewaluacyjnego. Dotyczy to jakości wniosków, wiarygodności wyników ewaluacji, a także kwestii bardziej technicznych - przystępności raportu oraz jasności i praktycznej racjonalności prezentowanych rekomendacji.

W naszych badaniach postawiliśmy hipotezę, że dwoma kluczowymi czynnikami decydującymi o wykorzystaniu ewaluacji są:

- charakterystyka instytucji zlecającej badanie ewaluacyjne oraz
- cechy samego procesu ewaluacji.

Kwestie te są szczególnie ważne, choć dotychczas niebadane w polskim kontekście. Polska jest krajem, w którym kultura ewaluacyjna dopiero jest budowana, zaś wiedza i doświadczenie wciąż ograniczone.

Nasza strategia i plan badawczy

W celu zweryfikowania powyższych hipotez w badaniach zastosowano hipotetyczno-dedukcyjną metodę dowodzenia. Strategia badawcza była jakościowa, oparta na meta-modelowaniu i studiach przypadków. W praktyce składała się ona z trzech etapów. W pierwszym etapie zbudowano „meta-model”, opierając się na szerokim przeglądzie literatury przedmiotu (obejmującym wyniki ostatnich 10 lat badań nad zarządzaniem w administracji publicznej, czasopisma poświęcone ewaluacji oraz pokrewną literaturę). Meta-model jest zbudowany w sposób systemowy - pokazuje ewaluację jako proces wytwarzania i wykorzystywania wiedzy - z całym wachlarzem danych wejściowych, działań, produktów i efektów (zob. Załącznik 2). Model ten przedstawia także, w jednym ciągu logicznym, współzależności pomiędzy czynnikami determinującymi wykorzystanie ewaluacji, sposobami wykorzystania ewaluacji (w tym i jej błędne użycie) oraz funkcjami, które ewaluacja pełni w sektorze publicznym.

Drugi etap polegał na analizie wybranych studiów przypadków polskich badań ewaluacyjnych, z wykorzystaniem meta-modelu jako „mapy drogowej”. Zastosowano złożoną procedurę, która umożliwiła kontrolowanie i wykluczenie z analizy czynników wykorzystania ewaluacji, które nie były adresowane w hipotezach. Wybrano sześć polskich badań ewaluacyjnych z pola polityki regionalnej, zrealizowanych w latach 2000-2006. Trzy z nich były badaniami bieżącymi (*on-going*), a trzy badaniami końcowymi (*ex post*). Każdą z tych ewaluacji zleciła inna instytucja publiczna. Na studium każdego z przypadków złożyły się: analiza raportu końcowego, przegląd i analiza dokumentów związanych z programem, wywiady z przedstawicielami instytucji zlecającej badanie oraz z ewaluatorami.

W trzecim i ostatnim etapie sformułowano wnioski, opierając się na analizie porównawczej. Wnioski odnosiły się zarówno do wiedzy wykorzystanej w ewaluacjach, jak i do czynników mających wpływ na to wykorzystanie w konkretnych przypadkach. Na tej podstawie wypracowano dwie grupy rekomendacji: pierwszą odnoszącą się do

systemowych słabości polskiego sektora publicznego w wykorzystaniu ewaluacji oraz drugą, bardziej techniczną, zawierającą sugestie mogące usprawnić proces ewaluacji (z perspektywy ewaluatorów i instytucji zlecających badania).

W tym miejscu należy nadmienić, że jesteśmy świadomi ograniczeń podejścia wykorzystującego studia przypadków przy uzasadnianiu teorii i generalizowaniu obserwacji. Przyjęliśmy jednak to podejście w celu sprawdzenia syntetycznej teorii (części naszego meta-modelu) zbudowanej na podstawie wcześniejszych koncepcji. Użycie studiów przypadków jest więc uzasadnione. Co więcej, przy analizie konkretnych sytuacji takie podejście daje praktyczną i gruntowną wiedzę w dziedzinie dotychczas zaniedbanej badawczo. Tym bardziej cenną, że ma to miejsce w polskim kontekście, w którym badań nad wykorzystaniem ewaluacji dotychczas nie było.

Co stwierdziliśmy? - Nasze wnioski

Ogólnie rzecz biorąc raczej techniczne niż strategiczne wykorzystywanie ewaluacji

Z naszych badań płynie szereg spostrzeżeń na temat tego, jak wiedza wytworzona w ewaluacjach była pożytkowana i co decydowało o jej wykorzystaniu. Przeprowadzone studia przypadków potwierdzają istniejące teorie na temat typów wiedzy tworzonej i stosowanej przy różnych typach ewaluacji. Ewaluacje bieżące przynosiły konkretną wiedzę techniczną, która jest potencjalnie użyteczna dla podmiotów wdrażających programy, do celów operacyjnych. Służyły one raczej potwierdzeniu ich spostrzeżeń niż tworzeniu nowej wiedzy (aczkolwiek badania te pozwalały instytucjom zarządzającym spojrzeć na program z punktu widzenia beneficjentów, co jest rzeczą ważną w przypadku programów finansowanych ze środków unijnych, kładących nacisk na zasadę partnerstwa). To, czy ewaluacje dawały wiedzę, którą można by natychmiast wykorzystać w zarządzaniu danym programem, zależało w dużym stopniu od jasności i racjonalności oczekiwań przedstawionych przez instytucję zlecającą w opisie zamówienia na badanie. Ogólnie rzecz biorąc, wykorzystanie wiedzy operacyjnej płynącej z badanych przez nas ewaluacji bieżących dowodzi, że sprawność Polski pod względem technicznej absorpcji funduszy strukturalnych (tzn. zdolności terminowego wydawania funduszy w zgodzie z procedurami) rośnie.

Przeprowadzone studia przypadków wskazują jednak, że ewaluacja w Polsce stoi przed poważnym wyzwaniem w tworzeniu strategicznej i koncepcyjnej wiedzy, która mogłaby dawać podstawę do dokonywania kluczowych wyborów w kierunkach prowadzonej polityki i planach

kolejnych interwencji. W obecnej sytuacji strategiczna absorpcja programów finansowanych z funduszy UE (tzn. zdolność do wykorzystywania funduszy w sposób długookresowy i ukierunkowany na rozwój) jest ograniczona. Dotyczy to szczególnie ewaluacji *ex-post*, które mogą - teoretycznie - obejmować strategiczne i koncepcyjne oceny oddziaływania programów, mających szersze zastosowanie. Tymczasem dla analizowanych przez nas ewaluacji trudno jest wskazać oddziaływanie, które wychodziłoby poza granice danego programu. Nasze badania wyraźnie pokazały też napięcie pomiędzy ewaluacjami, które skupiają się na wiedzy technicznej - dotyczącej bieżących procesów wdrażania, a ewaluacjami przynoszącymi szerszą wiedzę o efektach programów. Analizowane przez nas przypadki, w których próbowano połączyć te dwie odmienne orientacje natrafiły na poważne problemy.

Hipoteza 1 potwierdzona - znaczenie charakterystyki uczącego się

Charakterystyka instytucji zamawiających i otrzymujących konkretne badanie ewaluacji odegrała kluczową rolę w wykorzystaniu tych badań. Brak silnego i konsekwentnego „mecenatu” i wsparcia ze strony zespołu zlecającego ewaluację w instytucji zamawiającej (na przykład z powodu fluktuacji kadr) wyraźnie szkodził skutecznemu wykorzystaniu wyników badań. I odwrotnie, obecność w instytucji zamawiającej osoby lub zespołu z dużym doświadczeniem i znajomością ewaluacji, świadomych korzyści, jakich może ona dostarczyć jako narzędzie zarządzania, i pozytywnie zaangażowanych w jej przeprowadzenie miała znaczenie przy określaniu strategicznych zastosowań ewaluacji. W takich sytuacjach należy jednak pamiętać o jasnym zarysowaniu ról i zakresu kompetencji między zlecającym a wykonawcą-ewaluatorem. „Patronat” instytucji zlecającej roztoczony nad badaniem gwarantuje też wykorzystywanie wyników w sposób bardziej strategiczny, w dłuższej perspektywie czasowej.

Stabilność instytucjonalna jednostki zlecającej badanie także ma znaczenie. Ciągłe zmiany instytucjonalne (w tym zmiany kompetencji) i wysoka fluktuacja kadr, wyraźnie widoczne w polskiej administracji publicznej na przestrzeni wielu lat, utrudniły akumulację wiedzy i doświadczeń („pamięci instytucjonalnej”), miały też ujemny wpływ na efektywne wykorzystanie ewaluacji. W takich okolicznościach trudno oczekiwać by ewaluacja wychodziła poza podstawowe, biurokratyczne ćwiczenie i mogła posłużyć jakimkolwiek strategicznemu celowi. W Polsce - co paradoksalne - przystąpienie do UE częściowo pogłębiło ten stan. Wyraźnie oddzielono przed- i poakcesyjne struktury ewaluacyjne i ujęcia, co spowodowało, że wiedza na temat ewaluacji zgromadzona przed rokiem 2004 została w znacznej części utracona.

Warto też zauważyć, że bieżące zmiany w nowym systemie wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce mogą po raz kolejny zagrozić gromadzeniu wiedzy na temat ewaluacji.

Hipoteza 2 potwierdzona - właściwy wybór podejścia badawczego i interaktywność mają znaczenie

Nasz drugi decydujący czynnik odnosił się do cech procesu ewaluacji. Obejmują one kwestie podejścia i planu badawczego. Błędy popełnione na tym etapie - przy formułowaniu podejścia badawczego - skutkują poważnymi napięciami i kłopotami na dalszych etapach badania. Ze studiów przypadków jasno wynika, że mamy tu do czynienia z wyborem „coś za coś”: można albo ukierunkować ewaluację na procesy wdrażania (budowanie partnerstwa, usprawnienie zarządzania), albo na ocenę efektów (odpowiedzialność, funkcja poznawcza). Temu wyborowi odpowiadają dychotomie w podejściach ewaluacyjnych (podejścia partycypacyjne zakorzenione w filozofii konstruktywistycznej kontra przyczynowo-skutkowe plany badawcze oparte na paradygmacie pozytywistycznym) oraz role odgrywane przez uczestników (ewaluatorzy jako aktywni doradcy i interesariusze jako partnerzy kontra ewaluatorzy jako kontrolerzy-mentorzy i uczestnicy jako oceniani „uczniowie”). Próby połączenia ich w jednym ćwiczeniu badawczym mogą skutkować poważnymi problemami, ograniczającymi ostateczną przydatność badania.

Nasze wnioski ze studiów przypadków sugerują ponadto, że prowadzenie ewaluacji w sposób interaktywny ma kluczowe znaczenie dla późniejszego jej wykorzystania. Interaktywność jest kluczowa dla uczenia się i doskonalenia. Ludzie i instytucje uczą się szybciej, kiedy są zaangażowani w proces. Szybciej też internalizują wiedzę, jeśli są zaangażowani w jej tworzenie.

Zaskakujące wnioski - jakość danych i rola ewaluatorów

Niespodziewanym czynnikiem, który odegrał ważną aczkolwiek negatywną rolę w przypadku wszystkich badanych ewaluacji *ex post*, była jakość danych dostępnych dla ewaluatorów. W ewaluacjach przeszkadzały słabości bazy informacyjnej ich programów (można by to nazwać krótką „pamięcią programu” czy wręcz jej brakiem). Przy braku spójnych, wiarygodnych danych statystycznych na temat postępów projektów, niemożliwe jest ocenianie oddziaływania programu, wyciągnięcie solidnych całościowych wniosków, czy wypracowanie nowych teorii interwencji. Mówiąc wprost, w takich okolicznościach nie ma punktu odniesienia, względem którego można by zmierzyć siłę oddziaływania interwencji.

Z drugiej strony jednak ważnym pozytywnym czynnikiem, który zidentyfikowaliśmy w naszej analizie była właściwa rola ewaluatorów. Wszystkie z przeprowadzonych studiów przypadków podkreślają kluczową rolę ewaluatorów w determinowaniu wykorzystania ewaluacji. Ewaluatorzy mogą wypełniać szereg różnych funkcji w zależności od orientacji badania: stosunkowo bezstronnego konsultanta, naukowego eksperta, animatora lub koordynatora aktywizującego interesariuszy oraz mentora czy pedagoga, wspierającego ich proces uczenia się. Nie istnieje optymalny model roli ewaluatora. W ramach tych szerokich kategorii może natomiast istnieć kilka rozwiązań hybrydowych. Jeśli jednak przyjmie się, że w chwili obecnej w polskim kontekście priorytetem jest budowanie potencjału i kultury ewaluacyjnej, to logicznym wydaje się by ewaluatorzy przyjęli rolę animatorów (tam, gdzie badania koncentrują się na procesach) i pedagogów (tam, gdzie badania koncentrują się na ocenie rezultatów lub oddziaływania). Edukowanie i wspieranie uczenia się jako część procesu badawczego (poprzez nadanie procesowi charakteru interaktywnego) należy do obowiązków ewaluatora.

Co dalej? - Nasze rekomendacje

Jak zachować w instytucjach wiedzę o ewaluacji i doświadczenia z nią związane

Ważne zalecenie w tym kontekście dotyczy wzmocnienia solidności materiału badawczego w celu podniesienia wiarygodności, przydatności i statusu ewaluacji w sferze publicznej. Aby wzmocnić dane bazowe, podstawę do przyszłych analiz, ewaluacje *ex ante* i badania bieżące powinny zostać wykorzystane do stworzenia punktu odniesienia dla przyszłej strategicznej analizy *ex post*. Ewaluacje te powinny łączyć analizę dokumentów programowych z badaniami empirycznymi zaplanowanymi pod potrzeby informacyjne przyszłych badań *ex post*.

Zmiany instytucjonalne i wysoka fluktuacja kadr są nie do uniknięcia w systemach administracyjnych znajdujących się w okresie przejściowym. Wyzwanie polega na tym, by zatrzymać chociaż część wiedzy nabywanej przy kolejnych ewaluacjach, nawet gdy osoby bezpośrednio w nie zaangażowane przechodzą do innych instytucji. Jednym z rozwiązań jest promowanie szerokiego rozpowszechniania zdobytych doświadczeń w ramach instytucji tak, by wiedza nie była ograniczona jedynie do osób bezpośrednio zaangażowanych w nadzór nad danym badaniem. Ponadto pomocne byłoby stworzenie publicznych baz danych obejmujących wszystkie krajowe badania ewaluacyjne (w tym pełne raporty ewaluacyjne, metodologie i podstawowe dane o kontekście ewaluacji). To pozwoliłoby szerszemu

kręgowi osób poznawać ograniczenia badawcze i cechy konkretnych badań. Co więcej, jasny podział w raportach ewaluacyjnych między wnioskami i rekomendacjami operacyjnymi (czysto technicznymi) a systemowymi (wychodzącymi poza dany program) zapewniłby wyraźny punkt odniesienia dla przyszłych programów oraz chociaż częściową pamięć o zakończonych interwencjach - ich problemach, zastosowanych rozwiązaniach, etc.

Oznacza to że systemowe wykorzystanie ewaluacji wymaga zmiany myślenia. Decydenci i pracownicy służby cywilnej muszą myśleć w dłuższej perspektywie i w sposób bardziej systemowy - wykraczać poza okres, w którym piastują swoje stanowiska i wdrażają dany program. Procesy, które uruchamiają, staną się widoczne dopiero na dalszych etapach wdrażania danej polityki, często w sytuacji, gdy już inne instytucje przejęły kompetencje i odpowiedzialność za daną interwencję.

Usprawnianie procesów ewaluacji

Aby wzmocnić procesy ewaluacji i zmaksymalizować jej skuteczne wykorzystanie, ważne jest, by instytucje zlecające badania (IZ) opracowywały solidne i racjonalne zlecenia na ewaluacje. To właśnie w momencie, gdy instytucja przygotowuje zlecenie musi dokonać kluczowych wyborów między elementami ewaluacji np. wybrać pomiędzy skupieniem się na procesach (kwestiach wdrażania) a skutkach interwencji; wyważeniem stopnia spójności pomiędzy metodologią badawczą a spodziewanymi funkcjami ewaluacji, oraz stopniem, w jakim plan badawczy jest realistyczny, wzięwszy pod uwagę poziom zasobów i dostępność danych. Poza tym, użyteczność ewaluacji zawsze będzie wyraźnie większa tam, gdzie istnieje silny wspierający związek pomiędzy IZ a ewaluatorem na wszystkich etapach ewaluacji.

Przy ocenie roli ewaluatorów jest rzeczą jasną, że pełnią oni ważną rolę przy opracowywaniu odpowiedniej metodologii badawczej w granicach nakreślonych przez zamawiającego. Polega to na podobnym procesie wyważania różnych uwarunkowań (zakres i cele ewaluacji, kwestie zasobów, ograniczenia związane z danymi) - tak jak to robiły IZ, ale na bardziej szczegółowym poziomie. Ewaluatorzy muszą także wybrać najodpowiedniejszą rolę, jaką będą odgrywać w danym procesie badawczym. Dowiedziono, że jednym z kluczowych czynników zapewniających wykorzystanie ewaluacji jest wysoki poziom interaktywności pomiędzy ewaluatorami a interesariuszami. W ramach tego, dla ewaluacji kwestii procesowych wewnątrz programów (często organizowanych w sposób ciągły) korzystne jest, gdy ewaluatorzy pobudzają i koordynują szeroki udział interesariuszy i dyskusje pomiędzy nimi. W przypadku badań oddziaływania programów

(zwykle, ale nie wyłącznie organizowanych jako ćwiczenia *ex post*) ewaluatorzy mogą odgrywać rolę pedagogów czy mentorów. Zachęca to do przyjęcia interaktywnego podejścia w relacjach z interesariuszami, zapewniając jednocześnie, że ewaluator zachowa dystans, pozwalający formułować obiektywne refleksje i spostrzeżenia.

Jak widać z powyższego, budowanie kultury ewaluacji w administracji publicznej jest trudnym procesem, wymagającym długoterminowego planowania i trwałego zaangażowania ze strony decydentów. Potencjalne korzyści z podniesienia skuteczności publicznych interwencji – zarówno krajowych, jak i unijnych – są jednak znaczące.

1. Wstęp - dlaczego wykorzystywanie ewaluacji ma znaczenie?

Niniejszy raport ma na celu prześledzenie wykorzystywania ewaluacji programów rozwoju regionalnego finansowanych z funduszy UE, ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Polski. Ewaluacja jest standardową praktyką administracji publicznej zorientowanej na wyniki. Unia Europejska wymaga ewaluacji w przypadku interwencji współfinansowanych z jej budżetu. Od roku 2000 ewaluacja jest prawnym obowiązkiem Państw Członkowskich i państw akcesyjnych. Szczególnie w nowych Państwach Członkowskich UE unijne wymagania przyczyniły się do „rozkwitnięcia ewaluacji”. Trudno jednak stwierdzić, na ile ewaluacja wyszła poza zakres narzucony przepisami prawa, by stać się aktywnym narzędziem uczenia się dla instytucji publicznych w zakresie danej polityki. W wielu z tych krajów ewaluacja stała się nowym zadaniem dla przechodzących częste zmiany środowisk, w których wypracowywane są kierunki działania. Ponadto znajomość czynników, mających wpływ na wykorzystywanie ewaluacji programów unijnych jako narzędzi uczenia się polityki jest ograniczona.

W opracowaniu zbadano czynniki decydujące o tym, dlaczego niektóre ewaluacje są bardziej skutecznie wykorzystywane w zarządzaniu w sektorze publicznym od innych. Podkreślono zwłaszcza kwestię programów rozwoju regionalnego wdrażanych w Polsce, a finansowanych ze środków UE. Unijne wymagania dotyczące opracowywania tych programów powodują, że ewaluacja jest nowym, ale coraz ważniejszym składnikiem procesu wypracowywania polityki. W pracy niniejszej dokonano oceny zakresu, w jakim ewaluacji używano jako narzędzi uczenia się, a także czynników, jakie o tym decydują.

Opracowanie jest podzielone na pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy określa kontekst badawczy na podstawie szerokiego przeglądu literatury na temat ewaluacji. W oparciu o przykłady z różnych Państw Członkowskich UE podkreśla potencjalne korzyści płynące z ewaluacji dla zarządzania w sferze publicznej, w szczególności w kontekście programów finansowanych z funduszy unijnych. Zwraca także uwagę na konkretne korzyści płynące z wykorzystania ewaluacji w przypadku Polski i odnotowuje stojące przed nią wyzwania. Rozdział ten przedstawia także podstawowe czynniki, mające potencjalny wpływ na efektywność wykorzystania ewaluacji w zarządzaniu sferą publiczną, wybrane na podstawie przeglądu teorii ewaluacji. W drugim rozdziale nakreślona została metodologia przyjęta do oceny czynników

decydujących w polskim kontekście. Szczególne znaczenie w przypadku Polski mają dwa czynniki: charakterystyka instytucji zamawiającej badanie ewaluacyjne oraz cechy samego procesu ewaluacji. Rozdział trzeci zawiera studia przypadków sześciu ewaluacji programów finansowanych ze środków unijnych przeprowadzonych w Polsce w okresie 2000-06. Skupiają się one szczególnie na tym, jak charakterystyka instytucji zamawiających daną ewaluację oraz cechy samego procesu decydowały o skutecznym wykorzystaniu ewaluacji. Rozdział czwarty to podsumowanie wyników studiów przypadków i prezentacja całościowych wniosków. W ostatnim rozdziale prezentujemy zalecenia dla władz publicznych i ewaluatorów, odnośnie wspierania wykorzystania ewaluacji w Polsce.

1.1. Dlaczego ewaluacja programów finansowanych z funduszy unijnych ma znaczenie?

Ewaluacja definiowana jest jako systematyczne badanie jakości i wartości interwencji publicznej według jej rezultatów, oddziaływania oraz potrzeb, które ma/miała spełnić (Komisja Europejska, 2004a; Mathison, 2005; Rossi i in., 2004).¹ Ewaluacja jest powszechnie uważana za narzędzie uczenia się pozwalające usprawnić politykę i programy publiczne.² W ostatnich 25 latach badania ewaluacyjne stały się standardem i podstawą modeli zarządzania w sferze publicznej w wielu krajach (Furubo i in., 2002; Heinrich, 2003; OECD, 1999). Krótko mówiąc, rolą ewaluacji jest przyczynienie się do poprawy sytuacji społecznej poprzez wspieranie instytucji demokratycznych przy wybieraniu, nadzorowaniu, wartościowaniu i ulepszaniu programów i polityki publicznej w różnych dziedzinach (Mark i in., 2000:3). Niektórzy autorzy wiążą ewaluację z szerszym kontekstem wymagań stawianych przez nowoczesne systemy demokratyczne: przejrzystość działań w sferze publicznej, informowanie opinii publicznej, skuteczność instytucji publicznych oraz uczenie się (Henry, 2001). Na bardziej praktycznym poziomie celem ewaluacji jest podnoszenie jakości obecnych i przyszłych interwencji (Chelimsky, 1985:7; Rist, 1990:7). Ten szeroki cel zwykle jest przekładany na listę funkcji (zwaną także „celami ewaluacji” - por. Chelimsky (1997), Mark i in. (2000:13)).

W szczególny sposób badanie to skupia się na programach rozwoju regionalnego finansowanych ze środków UE. Polityka Spójności Unii Europejskiej wspiera fundusze strukturalne i fundusz spójności, które są głównymi instrumentami polityki regionalnej finansowanej z funduszy UE w Państwach Członkowskich,³ aczkolwiek kraje przygotowujące się do członkostwa także mają dostęp do funduszy regionalnych UE (tak zwane fundusze przedakcesyjne), które można uznać za quasi-Politykę Spójności. Fundusze te zostały zaprojektowane tak, by stanowić odbicie

Definicja i znaczenie ewaluacji

Ewaluacja w programach UE

systemu funduszy strukturalnych i przygotować nowo wstępujących do zarządzania Polityką Spójności po akcesji. Z tego powodu w naszej analizie przyjmujemy rozszerzoną interpretację Spójności (włączamy do niej zarówno fundusze strukturalne, jak i fundusze przedakcesyjne). Polityka Spójności stała się jedną z najintensywniej ewaluowanych dziedzin polityki w Europie (Bachtler, Wren, 2006). Ponadto wymagania stawiane przez Komisję Europejską odnośnie ewaluacji programów rozwoju wspieranych zgodnie z jej Polityką Spójności uważa się za ważny czynnik przyczyniający się do rozszerzania praktyki ewaluacji. Systematyczne wymagania dotyczące ewaluacji zostały po raz pierwszy wprowadzone w trakcie reformowania funduszy strukturalnych w roku 1988 (Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, 1988a: art.6; 1988b:art. 25-26). Zwiększony nacisk na te aspekty był wynikiem działania całego szeregu czynników, w tym podwojenia funduszy, zarzucenia podejścia zadaniowego na rzecz wieloletniego programowania, potrzeby zweryfikowania wartości dodanej przez programy finansowane z funduszy UE oraz wyrazem dbałości o skuteczność interwencji (Komisja Europejska, 1989). W kolejnych okresach programowania Komisja przyjmowała coraz bardziej zaawansowane podejście do ewaluacji polityki i programów publicznych. Wymagania ewaluacyjne stawały się coraz bardziej rygorystyczne i kompleksowe, przy czym coraz wyraźniej artykułowano też obowiązki, odpowiednio, Komisji i Państw Członkowskich w odniesieniu do ewaluacji *ex ante*, bieżącej i *ex post* wszystkich programów.

Wykorzystanie ewaluacji na różnych poziomach UE

Na poziomie europejskim Komisja wykorzystuje informacje uzyskane w wyniku ewaluacji do monitorowania efektywności i skuteczności programowania i potwierdzania, czy obiecane cele są osiągnięte. Uzyskane wyniki stają się podstawą opracowywania przez Komisję szerszych planów dotyczących przyszłych programów finansowania. Na poziomie krajowym wyniki ewaluacji mogą ponadto zapewnić informacje będące podstawą do ogólnonarodowych debat nad polityką w różnych dziedzinach i stanowiskiem wobec przyszłości funduszy. Nadrzędnym celem może być chęć opracowania przeglądu osiągnięć programów tak, by można było ocenić ich wartość dodaną (Raines, Taylor, 2002).

Na poziomie programu podstawowe funkcje ewaluacji wymienione powyżej mają zastosowanie do ewaluacji wszystkich programów finansowanych z funduszy unijnych. Ewaluacje mogą zapewnić informacje potrzebne do przeprowadzenia korekty programów i tym samym umożliwić ją. Pozwalają między innymi na przekierunkowywanie funduszy pomiędzy priorytetami i działaniami, podążając za zmianami kontekstu gospodarczego i dotychczasowymi postępami wdrażania. Poza spełnieniem wymogów prawnych stawianych przez Komisję dotyczących obowiązków sprawozdawczych, ewaluacje mogą zapewnić

skuteczne i sprawne zarządzanie programami, a także odnieść się do stwierdzonych słabych punktów struktur, procesów i procedur.

W teorii (lub w dyskusjach politycznych) ewaluacja funduszy strukturalnych była częściej interpretowana jako okazja do zdobycia wiedzy, a nie po prostu ćwiczenie w sprawozdawczości. Po części wynika to z tego, że programy finansowane z funduszy strukturalnych są przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerskiej, w oparciu o wkład i wiedzę szerokiego spektrum pionowych i poziomych układów partnerskich. Podkreśla się zasadniczy aspekt wytwarzania wiedzy - ewaluacja powinna przetestować i zweryfikować teorie i założenia, które legły u podstaw danej polityki czy programu (Bachtler 2001:46-48). W praktyce jednak, jak zauważa Batterbury (2006:181-182), ewaluacje obecnie pełnią jedynie trzy funkcje w odniesieniu do programów finansowanych z funduszy strukturalnych: potwierdzającą ich zasadność funkcję rozliczeniowo-sprawozdawczą, funkcję poprawiającą planowanie, oraz poprawiającą bieżącą jakość i wdrażanie. Inne funkcje, takie jak tworzenie możliwości rozwojowych, uczenie się, upodmiotowienie, rozwijanie poczucia współwłasności wśród uczestników programów, aczkolwiek ważne, są znacznie mniej widoczne w praktyce.

Przegląd źródeł na temat ewaluacji pozwolił nam wyróżnić pięć potencjalnych funkcji ewaluacji w odniesieniu do programów finansowanych z funduszy unijnych. Przedstawiamy je w formie tabelarycznej poniżej. W dalszej części omawiamy te funkcje w nawiązaniu do przykładów zaczerpniętych z ewaluacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych UE

Po pierwsze ewaluacja może poprawić planowanie. Ewaluacja daje decydentom okazję do sprawdzenia racjonalności i zasadności interwencji poprzez zweryfikowanie wewnętrznej spójności tychże i ich dopasowania do istniejących potrzeb. Ewaluacja programów może być szczególnie ważna dla oceny, czy środki są efektywnie alokowane i czy potrzebna jest korekta pierwotnych planów programu. „Planowanie” obejmuje także weryfikację a priori struktur i procedur zaplanowanych do wdrożenia. Monitoring zbierania ocen (jakie dane mają być zbierane i w jaki sposób) stanowi fundament tej oceny. Funkcja związana z planowaniem może mieć zastosowanie do międzyokresowej ewaluacji programów, które są nadal wdrażane lub do wykorzystywania ewaluacji jako źródła informacji potrzebnych do planowania przyszłych programów.

Ewaluacja a poprawa
planowania

Tabela 1. Funkcje ewaluacji

Funkcja	Opis
Poprawa planowania	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie racjonalności i uzasadnienie interwencji poprzez weryfikację jej wewnętrznej spójności i przystawania do potrzeb • zapewnienie sprawnej alokacji środków poprzez weryfikowanie logiki interwencji, racjonalności celów oraz zewnętrznej spójności strategii
Poprawa wdrażania i bieżącej jakości	<ul style="list-style-type: none"> • usprawnienie zarządzania programem - jego struktur i procedur • podniesienie jakości realizacji poprzez weryfikację, w jakim stopniu interwencja realizuje planowane cele, jaka jest jakość produktów
Wzmocnienie poczucia partnerstwa i współwłasności	<ul style="list-style-type: none"> • wzmocnienie stosunków, interakcji i sieci powiązań istniejących pomiędzy uczestnikami danego programu • zaktywizowanie zasadniczych podmiotów i wciągnięcie ich do dyskusji i działania • upodmiotowienie zmarginalizowanych lub wykluczonych interesariuszy
Polepszenie zrozumienia	<ul style="list-style-type: none"> • wyjaśnienie czynników i procesów, które decydują o sukcesie lub niepowodzeniu interwencji (łącznie z efektami ubocznymi) • zweryfikowanie teorii i założeń, jakie legły u podstaw danej polityki czy programu • wyciągnięcie wniosków dla innych i promowanie dobrych praktyk • budowanie zdolności ewaluacyjnej
Rozliczenie i wzmacnianie odpowiedzialności	<ul style="list-style-type: none"> • zademonstrowanie społeczeństwu, w jakim stopniu cele zostały zrealizowane • zademonstrowanie, jak dobrze zostały wykorzystane publiczne środki

Źródło: (Bachtler, 2001; Batterbury, 2006; Chelimsky, 1997; Tavistock Institute i in., 2003)

Na przykład ocena okresowa Programu w ramach Celu 2 w Nadrenii Północnej Westfalii 1994-99 dostarczyła szereg wyników, w tym propozycje ukierunkowania i ustalenia priorytetów działań, konieczności bardziej systematycznego i kompleksowego monitoringu, a także przedstawiła instytucjonalne otoczenie, w którym działała jednostka odpowiedzialna za zarządzanie. Rezultaty były wyraźnie widoczne w zmianach wprowadzonych do programu Celu 2 w latach 1997-1999. Zamówiono aktualizację ewaluacji międzyokresowej oraz szereg tematycznych studiów przypadków. Na ich podstawie ewaluatorzy zgłosili propozycje na okres programowania objęty latami 2000-06. Po debacie przeprowadzonej z udziałem partnerów gospodarczych

i społecznych, władz lokalnych i organów wdrażających kilka z tych propozycji stało się częścią programu NRW w ramach Celu 2 na lata 2000-06. Wśród głównych zmian w programie znalazły się: przeorientowanie z działań infrastrukturalnych na biznesowe i związane z innowacyjnością, wdrożenie systematycznego planu doboru i monitorowania projektów wykorzystującego techniki komputerowe, oraz ustanowienie sekretariatu do spraw technicznych, udzielającego wsparcia jednostkom zarządzającym przy doborze projektów, monitorowaniu, sprawozdawczości i informacji. Na każdą z tych zmian wpłynęło przeprowadzone wcześniej badanie ewaluacyjne (Jakoby, 2006).

Po drugie, ewaluacje mogą służyć do poprawienia wdrażania i bieżącej jakości programów. Może to odnosić się do ocen struktur i procedur zarządzania programem lub do jakości jego produktów. I tu także takie zastosowania mogą dotyczyć samego ewaluowanego programu lub planów przyszłych programów. Na przykład w Finlandii przeprowadzono w roku 2005 aktualizację ewaluacji średniookresowej wszystkich jej programów operacyjnych przewidzianych na lata 2000-06. Możliwości wykorzystania tych ewaluacji do poprawy wdrażania i bieżącej jakości programów operacyjnych 2000-06 były ograniczone: wyniki pierwotnych ewaluacji średniookresowych były nadal aktualne, a programy i tak zmierzały ku końcowi. Uaktualnione ewaluacje zawierały jednakże kilka zaleceń, które miały raczej charakter długoterminowy, dzięki czemu stały się użytecznym punktem odniesienia dla usprawnienia struktur i procedur zarządzania programami planowanymi na okres 2007-13. Przykładowo, uaktualnione ewaluacje zaleciły uproszczenie systemu zarządzania i ujednoczenie procedur administracyjnych stosowanych w różnych ministerstwach. W rezultacie usprawniono strukturę administracyjną zarządzania programami operacyjnymi na okres 2007-13. Obejmowało to scalenie zadań certyfikacyjnych w rękach jednego organu, utworzenie wspólnego systemu monitorowania całości działań związanych z funduszami strukturalnymi i skomasowanie funduszy unijnych i towarzyszących im środków krajowych przeznaczonych na programy operacyjne w budżetach centralnych ministerstw, które działają jako instytucje zarządzające.

Po trzecie, ewaluacja może służyć do wzmocnienia poczucia partnerstwa i współwłasności wśród uczestników danego programu. Może się to odnosić do konsolidowania powiązań lub sieci współpracy pomiędzy uczestnikami. W Szwecji na przykład, władze państwowe zarządziły całościowe przeglądy wszystkich regionalnych ewaluacji średniookresowych dotyczących okresu 2000-06. Celem było wyciągnięcie wniosków porównawczych i rozpowszechnienie ich pośród menadżerów programów, i szerzej - w całym środowisku decydentów.

Ewaluacja a poprawa
wdrażania i bieżącej jakości

Ewaluacja a wzmocnienie
partnerstwa

Państwowa agencja NUTEK przygotowała broszurę zawierającą streszczenie wyliczające kluczowe wnioski zaczerpnięte ze wszystkich regionalnych raportów ewaluacyjnych. Na podstawie tego badania kontrolnego zorganizowano ogólnokrajową konferencję na temat doświadczeń z funduszami strukturalnymi i rozwojem regionalnym. Po niej miały miejsce regionalne seminaria i konferencje, który były forami do dyskusji pomiędzy regionami a władzami krajowymi na temat głównych wniosków wynikających z ewaluacji. Ewaluacje mogą także przyczynić się do upodmiotowienia uczestników oraz zapewnić im większe poczucie uczestnictwa w programie i odpowiedzialności za jego przebieg. Odnosi się to w szczególności do tych organizacji, które przedtem odgrywały jedynie marginalną czy peryferyjną rolę w programie. Na przykład, jednym z celów bieżącej ewaluacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2000-06 w Kraju Basków było osiągnięcie jak najszerszego uczestnictwa interesariuszy. Nie tylko doprowadziło to do lepszego wykorzystania wyników ewaluacji, ale także zachęciło do ustanawiania bardziej przejrzystych i mniej zhierarchizowanych powiązań pomiędzy wszystkimi grupami zaangażowanymi w program (Izquierdo, 2006).

Po czwarte, ewaluacje mogą spowodować, że decydenci będą lepiej rozumieć różne kwestie związane z programami. Jak wspomniano, ewaluacje pozwalają lepiej zrozumieć czynniki i procesy (takie jak strategiczna adekwatność i wdrażanie programu), które decydują o powodzeniu albo niepowodzeniu interwencji. Ewaluacje mogą ponadto weryfikować teorie i założenia, na których opierają się programy i formułować wnioski mające znaczenie dla innych programów poprzez promowanie dobrych praktyk. Na przykład programy w ramach Celu 2 na lata 2000-06 w Szkocji są znane z nacisku, jaki kładą na zrównoważony rozwój jako integrujący, czyli „horyzontalny” wątek. Kiedy zbliżała się pora przeprowadzania ewaluacji w połowie okresu 2000-06, zdecydowano się na włączenie benchmarkingu i międzynarodowych porównań (z Nadrenią Północną-Westfalią) do ewaluacji zrównoważonego rozwoju w szkockich programach. W zamierzeniu miało to, poprzez współpracę, doprowadzić do lepszego zrozumienia zagadnień występujących w obu krajach. W ramach wzajemnych ewaluacji organizowano warsztaty dla ewaluatorów i grup sterujących w obu programach. Opracowano także wspólną metodologię, aby umożliwić porównania pomiędzy różnymi programami, co pozwoliło podkreślić mocne i słabe punkty przyjętych w nich podejść do wątków horyzontalnych programów operacyjnych. Poprawa zrozumienia może także odnosić się do docenienia roli samej ewaluacji. W pewnych przypadkach, szczególnie w nowszych Państwach Członkowskich, wymagania ewaluacyjne odnoszące się do programów finansowanych z funduszy strukturalnych pomogły zwiększyć ogólną

zdolność administracji do przeprowadzania ewaluacji. Na przykład w Austrii działania na rzecz zwiększania zdolności ewaluacyjnej zostały mocniej ugruntowane z chwilą wejścia tego kraju do UE w 1995 roku. W tym czasie austriacki Federalny Urząd Kanclerski (BKA) ustanowił platformę „Checkpoint EVA” (prowadzoną przez Austriacki Instytut Planowania Przestrzennego, ÖIR), której celem było ułatwienie wymiany doświadczeń i wiedzy przy ewaluacjach polityki regionalnej. Sieć ta obejmowała ewaluatorów oraz decydentów na poziomie krajowym i regionalnym (Holzinger, 2001:29). Koncepcja platformy była rozwijana dalej w okresie 2000-06 jako część ewaluacji średniookresowych, kiedy to Austriacka Konferencja ds. Planowania Przestrzennego (ÖROK) powołała platformę koordynacyjną i roboczą KAP-EVA. KAP-EVA jest jednym z najbardziej aktywnych przykładów instytucjonalizacji budowania zdolności ewaluacyjnej w kontekście międzynarodowym (Raines, Taylor, 2002; Strohmeier, Holzinger, 2006). W okresie 2002-06 zorganizowała ona szereg warsztatów zajmujących się całą gamą kwestii związanych z ewaluacją, angażujących szeroki wachlarz podmiotów na poziomie ogólnokrajowym i poszczególnych krajów związkowych, jak również ewaluatorów z różnych instytutów badawczych. Warsztaty te zostały uznane za przydatne narzędzia pobudzania dyskusji, ustanawiania wspólnych standardów i adaptowania wymagań unijnych do krajowych potrzeb.

Po piąte, ewaluacje mogą wspomóc rozliczanie programów unaoczniając opinii publicznej stopień, w jakim osiągnięte zostały cele danego programu. Podkreślenie funkcji ewaluacji związanej z rozliczaniem programów i ich przejrzystością może jednak wywołać pewne napięcie. Niebezpieczeństwo polega na tym, że wysuwanie na plan pierwszy funkcji rozliczania - wykazywania tego, co już zostało osiągnięte - może prowadzić do tego, że ewaluacja będzie postrzegana po prostu jako sprawozdanie na użytek wyższych władz, szczególnie Komisji Europejskiej. Może to ograniczyć otwartą debatę ze strachu przed kompromitacją w oczach tych władz, tym samym zmniejszając szansę na alternatywne wykorzystanie ewaluacji do celów uczenia się na poziomie programowania. Jednym ze sposobów zminimalizowania tego napięcia jest stworzenie różnych opracowań danych ewaluacyjnych, zależnie od ich czytelników i przeznaczenia. Na przykład ewaluacje programu Graz Urban 2000-06 (w Steiermark) wyraźnie odróżniały jego funkcję uczenia się od funkcji sprawozdawczej. Zdecydowano, że otwartą dyskusję można prowadzić wewnątrz Grupy Sterującej danej ewaluacji - co samo w sobie jest pewną formą sprawozdawczości - natomiast Komisji formalnie raportowane będą tylko te rezultaty, które mają kluczowe znaczenie dla zaspokojenia wymagań Komisji.

„Coś za coś” - napięcia
wynikające z funkcji ewaluacji

Pojedyncze badanie ewaluacyjne może spełniać kilka funkcji. Badania empiryczne pokazują jednak, że występuje wyraźne napięcie pomiędzy niektórymi funkcjami (Eser, Nussmueller, 2006:256; Olejniczak, 2007:223; Stern, 2005). Ocenianie efektów programów zawsze wiąże się z zewnętrzną publicznością (obywatelami) i kontrolą z zewnątrz (oceny skuteczności operatorów programu z perspektywy społeczeństwa), natomiast usprawnianie bieżącego zarządzania ukierunkowane jest do wewnątrz (w kierunku interesariuszy) i opiera się mocno na otwartej i samokrytycznej dyskusji operatorów programu (z pomocą ewaluatora). W przypadku funkcji ewaluacji można wyróżnić dwie ogniskowe: koncentracja na procesie lub zarządzaniu albo koncentracja na oddziaływaniu i efektach. Ta dychotomia pasuje do najnowszego rozróżnienia wprowadzonego przez UE, a mianowicie podziału na operacyjne i strategiczne cechy ewaluacji w Polityce Spójności (Rada Unii Europejskiej, 2006: art. 47.2). Odpowiada ona także rozróżnieniu wprowadzonemu przez Hausnera (2007) na techniczną absorpcję (zdolność wydatkowania funduszy punktualnie i w zgodzie z procedurami) i strukturalną absorpcję (zdolność wykorzystania funduszy w sposób strategiczny, nastawiony na rozwój). Napięcia te są przedstawione skrótowo na Ryc. 1 poniżej.

Rycina 1. Oś funkcji i ewaluacji



Źródło: (Olejniczak, 2008)

1.2. Dlaczego ewaluacja programów finansowanych z funduszy UE ma znaczenie w Polsce?

Jak już wspomniano wcześniej, ewaluacja jest już od dawna powszechnie uznawanym standardem i przydatnym narzędziem uczenia się stosowanym przez nowoczesne administracje publiczne. Jeśli polska administracja aspiruje do miana nowoczesnego, zorientowanego na wyniki i skutecznego sektora publicznego, to musi ona zaakceptować i przyswoić sobie ewaluację.

Rozkwit ewaluacji
w Polsce

Jak dotąd impuls do zmiany podejścia do ewaluacji w Polsce pochodził z zewnątrz. Wymagania Komisji dotyczące ewaluacji programów finansowanych z funduszy UE spowodowały „rozkwit ewaluacji” w ostatnich latach. Ewaluacja stała się prężnie rozwijającą się dziedziną. Zdolność administracji publicznej do organizowania ewaluacji ugruntowała się - istnieją już jednostki organizacyjne poświęcone wyłącznie ewaluacji i trwa ogólne poszerzanie analitycznych metod badawczych. Pierwotnie w ewaluacjach dominowała analiza dokumentów, ale pojawiają się już bardziej zaawansowane metody (np. różnego rodzaju wywiady, symulacje procesów społeczno-ekonomicznych itp.). Odbywa się także pozytywna interakcja pomiędzy międzynarodowymi i polskimi grupami zaangażowanymi w proces ewaluacji poprzez związki partnerskie i współpracę pomiędzy polskimi administratorami i międzynarodowymi konsultantami. Ogólnie rzecz biorąc, wśród instytucji zarządzających, pozytywny model ewaluacji partycypacyjnej stopniowo nabiera kształtów, tworząc warunki do zwiększenia interakcji pomiędzy administratorami, ekspertami i różnymi partnerami.

Z drugiej strony jednak trzeba zauważyć, że owe procesy mają na starcie tradycyjnie słabe podstawy. Doświadczenie w dziedzinie ewaluacji gromadzone jest w sektorze publicznym w Polsce od połowy lat dziewięćdziesiątych, ale jego skuteczne wykorzystywanie (lub pojawienie się czegoś, co można by nazwać „kulturą ewaluacji”) jest ograniczone i mocno kojarzone z programami przedakcesyjnymi i finansowanymi z funduszy strukturalnych (Krajowa Jednostka Oceny, 2005; Olejniczak, 2002). Co więcej, brakuje krajowych badań naukowych i literatury na temat ewaluacji. Istnieje więc tendencja do łączenia teorii i praktyki ewaluacji z przepisami i celami Komisji. Pomimo rozwoju, nadal konieczne może być wyjaśnianie funkcji ewaluacji, a także zapewnienie właściwego zaplecza instytucjonalnego i odpowiednich zasobów ludzkich w zmieniającej się często administracji publicznej. Mogą nadal pokutować opinie, że ewaluacja jest formą audytu i może ciągle istnieć tendencja do tworzenia dużych i nieporęcznych raportów ewaluacyjnych, których skuteczne wykorzystanie jest mało prawdopodobne. Mimo że jesteśmy świadkami ekspansji, to nadal istnieje tylko ograniczona liczba firm zdolnych do przeprowadzenia ewaluacji. Także jakość ewaluacji może być nierówna, gdyż nowe firmy konsultingowe dopiero gromadzą doświadczenia w tej dziedzinie. Zapewnienie wystarczającej zdolności instytucjonalnej i zasobów ludzkich poświęconych wyłącznie ewaluacji stanowi ciągle wyzwanie. Oprócz tego podstawową słabością większości polskich ewaluacji jest fakt, że różne trendy społeczno-ekonomiczne mierzone są w sposób ograniczony i że brakuje rzetelnych danych statystycznych (szczególnie w odniesieniu do dłuższych okresów), a tym samym powstają trudności z określeniem rzeczywistego oddziaływania

Słabe punkty kultury
ewaluacji w Polsce

programów (Szlachta, 2006). Wynika z tego, że chociaż ewaluacja staje się coraz ważniejszym elementem środowiska polityki, to zakres, w jakim wychodzi ona poza wymagania prawne, by stać się aktywnym narzędziem poznawczym, jest trudny do określenia.

W latach 2007-13 Polska będzie administrować jednymi z największych sektorowych programów operacyjnych w historii UE. Jednocześnie po raz pierwszy programy będą zarządzane bezpośrednio na poziomie regionalnym. W związku z tym jest jasne, że znaczenie ewaluacji w Polsce w najbliższych kilku latach będzie rosło. Wdrażaniu i wpływowi tych programów będzie na pewno bacznie przyglądać się Komisja Europejska, gdyż rozważa ona reformę Polityki Spójności po roku 2013. Będą one także bacznie obserwowane w Polsce, nie tylko po to, by zapewnić sprawną ich implementację, ale także by wesprzeć strategiczny rozwój kraju oraz umocnić pozycję Polski w przyszłych programach Polityki Spójności. Z tego względu polska administracja wypełnia wymagania UE i inwestuje znaczne ilości czasu i pieniędzy w ewaluację. Kluczową kwestią jest tu jednak rzeczywisty wpływ tego procesu. Innymi słowy, czy korzysta się z okazji do uczenia się? Czy korzysta się z okazji, by wyciągać wnioski i zbierać dowody pozytywnych skutków wsparcia ze strony UE dla rozwoju strategicznego Polski? Czy może przeciwnie, celem jest jedynie dostosowanie się do przepisów i procedur Komisji? Do chwili obecnej nie były prowadzone badania wykorzystania ewaluacji w Polsce.⁴ Następujące kwestie nie były dotychczas rozważane naukowo czy empirycznie:

- Jakże konkretnie czynniki decydują o tym, jak efektywnie ewaluacja jest wykorzystywana?
- Jak można zwiększyć zakres oddziaływania ewaluacji jako narzędzia uczenia się w tym otoczeniu administracyjnym?

Niniejsza praca jest pierwszą próbą odpowiedzi na te ważne pytania.

1.3. Co decyduje o wykorzystaniu ewaluacji?

Nakreśliwszy funkcje i potencjalne korzyści ewaluacji programów wdrażanych w ramach Polityki Spójności UE, szczególnie w polskim kontekście, trzeba omówić czynniki, które mogą decydować o ich efektywnym wykorzystaniu.

1.3.1. Jakie czynniki są decydujące?

Pomimo powszechnej praktyki zamawiania badań ewaluacyjnych, ilość informacji na temat wykorzystania wiedzy wytworzonej w wyniku ewaluacji Polityki Spójności pozostaje ograniczona. W Europie, co może dziwić, występuje znacząca rozbieżność pomiędzy liczbą

i skalą wykonywanych ewaluacji a opartymi na badaniach teoriach, które zajmują się wiedzą wytworzoną w procesie ewaluacji, jej wykorzystaniem w zarządzaniu i przy podejmowaniu decyzji w sferze publicznej oraz czynnikami decydującymi o skutecznym wykorzystaniu badań. Istniejąca literatura naukowa na temat wykorzystania ewaluacji, jak również badania empiryczne, powstały głównie w Stanach Zjednoczonych. Badania te zwykle skupiają się na instrumentalnym, bezpośrednim wykorzystaniu ewaluacji (tzn. wdrażaniu zaleceń) i nie analizują szeroko koncepcyjnych zastosowań czy długoterminowego oddziaływania wyników ewaluacji wykraczającego poza okres istnienia ewaluowanego programu. Co więcej, często przyjmują one punkt widzenia ewaluatora, oparty na jego ocenie i postrzeganiu tego, jak ewaluacje były wykorzystane. Instytucjonalny kontekst wykorzystania ewaluacji rzadko kiedy jest analizowany (Leviton, 2003; Shulha, Cousins, 1997). Badania prowadzone w kontekście programów Unii Europejskiej przyjmują podobną perspektywę. Ograniczają się one do krótkoterminowego instrumentalnego wykorzystania ewaluacji przez wąską grupę podmiotów. Jak dotąd pojawiły się dwa badania empiryczne tego rodzaju. Oba dotyczyły wykorzystania ewaluacji wewnątrz Komisji Europejskiej (KE). Ponieważ zostały one zamówione przez KE, pomijały rozważania naukowe, skupiały się natomiast na analizie skuteczności (zob. EPEC, 2005; Williams i in., 2002).

W wyniku przeglądu badań i literatury przedmiotu można stworzyć listę pięciu czynników, które mogą mieć udział w decydowaniu o tym, jak ewaluacja będzie wykorzystywana:

- zdolność uczących się/odbiorców,
- charakterystyka polityki poddawanej ewaluacji,
- moment przeprowadzenia ewaluacji,
- przyjęte podejście badawcze,
- jakość raportu ewaluacyjnego.

Omawiamy je pokrótce poniżej.

Zdolność uczącego się lub odbiorcy ewaluacji jest kluczowym czynnikiem. Zakres, w jakim Państwa Członkowskie mogą generować wiedzę w rezultacie przeprowadzonej ewaluacji i wykorzystywać ją zależy od zasobów, jakie mogą poświęcić temu procesowi. Może to dotyczyć na przykład jakości zasobów ludzkich instytucji, czyli wiedzy na temat ewaluacji i doświadczenia pracowników w zamawianiu i nadzorowaniu badań naukowych. Pracownicy mający doświadczenie z ewaluacją lepiej rozumieją konkretne korzyści z niej płynące i są świadomi, jak można ją wykorzystać (Boyle, Lemaire, 1998). Stabilność instytucji także może mieć znaczenie. Stabilna

Pięć czynników determinujących wykorzystanie ewaluacji

Znaczenie instytucji

instytucja o ugruntowanej pozycji, z doświadczeniem w zajmowaniu się interwencjami podobnymi do ewaluowanego przypadku (tzn. posiadająca „pamięć instytucjonalną”), gromadzi wiedzę z ewaluacji i może odwoływać się do niej w nowych sytuacjach. Także pozycja instytucji w systemie wypracowywania polityki może się liczyć (zdolność do alokowania lub przekierowywania środków czy możliwość promowania wyników i dokonywania zmian mogą mieć oczywisty wpływ na zakres, w jakim ewaluacja jest wykorzystywana).

Kultura administracyjna danego kraju to również element charakterystyki 'uczącego się'. Stopień potrzebnej wiedzy i umiejętności instytucji zamawiających ewaluację, oraz przygotowanie ram instytucjonalnych do zarządzania ewaluacją i promowania praktyk ewaluacyjnych, są różne w różnych Państwach Członkowskich UE (a nawet różni się od regionu do regionu w granicach danego Państwa Członkowskiego). Ma to oczywiście związek z miejscem ewaluacji w szerszej kulturze administracji publicznej. Toulemonde dzieli kraje na dwie grupy (2000): pierwszą tworzą kraje, w których ewaluacja jest biurokratycznym ćwiczeniem, drugą te kraje, gdzie jest ona częścią demokratycznego funkcjonowania. W przypadku europejskiej polityki regionalnej, badania wykazały istnienie podziału według osi „północ-południe” (Bachtler, Wren, 2006; Tavistock Institute i in., 2003). W krajach takich jak Holandia, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, kraje nordyckie i ostatnio Irlandia ewaluacja polityki regionalnej jest lepiej rozwinięta. Regularnie prowadzi się ewaluacje krajowych interwencji w dziedzinie polityki regionalnej, a wiedza uzyskana w wyniku ewaluacji jest integralną częścią procesu wypracowywania polityki. Tymczasem w takich krajach jak Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja ewaluacja polityki nie jest ugruntowana w kulturze administracji publicznej, ewaluacje są postrzegane przede wszystkim jako okresowe ćwiczenia sprawozdawcze i były szerzej stosowane tylko od czasu do czasu i w sposób doraźny (Casavola, Tagle, 2003). Kolejną grupą krajów są nowsze Państwa Członkowskie, takie jak Polska, gdzie ewaluacja polityki w sprawach regionalnych jest bardzo ograniczona i stymulowana głównie przez wymagania funduszy strukturalnych. Wdrażanie programów finansowanych z funduszy UE i zarządzanie nimi jest złożoną dziedziną, która obejmuje cały szereg podmiotów i organizacji na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym, w której działają podmioty ze sfery publicznej i prywatnej (wsparcie ze strony UE musi być uzupełnione przez współfinansowanie z krajowych źródeł publicznych lub prywatnych). Ewaluacje tym samym muszą starać się spełnić cele różnych organizacji, które mogą mieć różne lub konkurujące interesy czy spojrzenia na to, jak ewaluacja powinna przebiegać i jaką formę powinny mieć jej wyniki. Istnieją różne rozwiązania administracyjne służące zarządzaniu takimi programami

i ich wdrażaniu, w tym także różna organizacja ich ewaluacji. Z grubsza, systemy w Państwach Członkowskich różnią się zależnie od stopnia scentralizowania albo zdecentralizowania administracji programu i od zakresu, w jakim systemy administrowania tymi programami są włączone w ramy instytucjonalne przewidziane dla krajowych interwencji rozwojowych albo są od nich oddzielone. Rozpatrując funkcje i wykorzystywanie ewaluacji należy uwzględnić wszystkie te kwestie.

Charakterystyka polityki poddawanej ewaluacji (tzn. przedmiotu badania) może mieć bezpośredni wpływ na sposób wykorzystania ewaluacji. Wpływ mogą mieć cechy dziedziny, do której odnosi się polityka, oraz skala i znaczenie interwencji (pod względem zasobów, skali geograficznej i czasowej). Ewaluacje interwencji obejmujących dziedziny będące przedmiotem gorących dyskusji politycznych potencjalnie cieszą się oczywiście większym zainteresowaniem zarządzających i decydentów a także szerokiej opinii publicznej. Podobnie programy o wysokim poziomie inwestycji (lub uznane za krytyczne dla danej dziedziny) przyciągają szczególną uwagę i dlatego istnieje większe prawdopodobieństwo wykorzystania ewaluacji. Przedmiot naszych badań, tzn. programy rozwoju regionalnego finansowane ze środków Polityki Spójności UE, uważa się obecnie za ważne interwencje, szczególnie w nowych Państwach Członkowskich, takich jak Polska. Programy te jednak stanowią wyzwanie dla ewaluatorów, ponieważ mogą one obejmować szeroki wachlarz interwencji, w tym infrastrukturę, rozwijanie działalności gospodarczej, zasoby ludzkie, badania naukowe, rozwój techniczny i innowacje, poprawę środowiska, turystykę oraz rozwój społeczności lokalnych.

Moment podjęcia ewaluacji można rozumieć dwojako, jeśli chodzi o jego wpływ na wykorzystywanie ewaluacji. Po pierwsze, moment przeprowadzenia badań w stosunku do etapu cyklu programu może mieć istotne znaczenie. Ewaluacje programów finansowanych ze środków unijnych przeprowadzane są na różnych etapach cyklu programu, tzn. zanim program zostanie uruchomiony (*ex ante*), w trakcie działania programu (na bieżąco) lub po jego zakończeniu (*ex post*). Może to wyznaczyć zakres ewaluacji, funkcje, jakimi się zajmie i jej wykorzystanie. Powszechnie uznaje się, że ewaluacje *ex ante* koncentrują się na funkcji planowania. Dotyczy to kwestii strategicznych, takich jak ocena a priori wykonalności planu. Ma także związek z uwarunkowaniami operacyjnymi, w szczególności konstrukcją systemu wdrażania. Ewaluacja bieżąca natomiast zajmuje się przede wszystkim kwestiami zarządzania, partnerstwa i uczenia się dobrych praktyk, to znaczy sprawami natury operacyjnej. Ponadto w zaawansowanych interwencjach może się ona zająć w pierwszej kolejności oceną wyników,

Polityka jako
przedmiot ewaluacji

Moment podjęcia
ewaluacji

Wybrane podejście
badawcze

uczeniem się na wynikach i kwestiami rozliczeń, co stanowi kwestie o strategicznym charakterze. Badania *ex post* natomiast koncentrują się na tematach strategicznych - teoriach dotyczących rozliczania i uczenia się (European Commission, 1999:vol.1; 2004a:11-13; 2004b:46-50). Po drugie, moment przeprowadzenia badań w odniesieniu do ogólnego cyklu polityki może również mieć znaczenie. Jeśli dziedzina polityki, taka jak polityka regionalna, jest w trakcie przechodzenia od starego do nowego podejścia lub poddawana jest głębokim reformom, czy też jest przedmiotem gorących sporów politycznych z jakiegoś innego powodu, to dotyczące jej badania ewaluacyjne mogą przyciągnąć szczególną uwagę.

Przyjęte podejście badawcze i jakość samego procesu ewaluacji są kolejnymi determinantami wykorzystywania ewaluacji. W tym przypadku dobrze jest rozróżnić dwa ogólne tryby: ewaluację „nastawioną na ekspertów” i ewaluację „interaktywną”. W pierwszym przypadku ewaluacje opierają się na analizie dokumentów programu i danych statystycznych. Partnerzy dostarczają informacji ewaluatorom, ale sami pozostają biernymi uczestnikami procesu. Ewaluatorzy interpretują materiał badawczy i wyciągają wnioski, formułując raport z konkluzjami. W tym przypadku naukowa obserwacja (przede wszystkim jej trafność i rzetelność) ma podstawowe znaczenie dla analizy.⁵ To od programu zależy, czy ustosunkuje się do jej wniosków. W drugim przypadku przyjmuje się bardziej interaktywne podejście. Partnerzy biorący udział w programie są zachęceni przez ewaluatora do brania udziału w dyskusjach i wypowiedzenia swoich przemyśleń na temat programu. Ich poglądy liczą się przy opracowywaniu wniosków i zaleceń raportu ewaluacyjnego. W tym podejściu do ewaluacji procesy interakcji, refleksji i uczenia się są traktowane jako równie ważne jak ostateczny raport ewaluacyjny i powinny ułatwiać i autodiagnozę wśród partnerów biorących udział w programie (Owen, Rogers, 1999:65; Patton, 1997). Obecne metodologie ewaluacji Polityki Spójności obejmują „wstępujące” oceny wyników projektów i ich skutków dla beneficjentów, opierające się na badaniach ankietowych oraz „zstępujące” modele nakładów i wyników zbiorczego oddziaływania programu, przy czym wiele metodologii łączy aspekty obu podejść. Podstawowa teza naszych badań mówi jednak, że im bardziej proces ewaluacji jest interaktywny, tym bardziej efektywne będzie wykorzystanie ewaluacji. Dzieje się tak dlatego, że zaangażowanie interesariuszy w ewaluację pomaga budować zaufanie w trakcie jej trwania, wzmacnia poczucie odpowiedzialności za jej wyniki, zachęca do konsensusu i buduje koalicję na rzecz zmian (tzw. „kupowanie” badań) oraz zapewnia, że badania zaspokajają potrzeby informacyjne (King, 1998).

Trzeba powiedzieć, że jakość raportu ewaluacyjnego może odbić się na jego wykorzystaniu. Odnosi się to do jakości wniosków i stopnia, w jakim opierają się one na wiarygodnym materiale badawczym i rzetelnej analizie. Jakość zaleceń zawartych w raporcie może także mieć wpływ na jego wykorzystanie. Propozycje zawarte w raporcie muszą być adekwatne do rzeczywistych potrzeb, a także realistyczne i możliwe do stosowania w praktyce.⁶ W każdym razie raport musi mieć swoją strukturę i musi zostać przedstawiony w sposób przystępny i przyjazny dla użytkownika, jeśli jego wnioski i rekomendacje mają być skutecznie wykorzystywane (Morris i in., 1987). W odniesieniu do Polityki Spójności, Komisja ustanowiła kryteria jakości raportów ewaluacyjnych. Tak jak z innymi aspektami procesu ewaluacji, interpretacje tych zasad różnią się jednakże w poszczególnych Państwach Członkowskich.

2. Nasze podejście - ewaluacja jako proces tworzenia i wykorzystywania wiedzy

Przedstawiona w poprzednim rozdziale ocena praktyki sektora publicznego i dowody pochodzące z niektórych badań empirycznych wskazują, że wykorzystywanie ewaluacji jest procesem złożonym, w którym działa szereg decydujących czynników, wpływając na siebie na różne sposoby i dając zmienne rezultaty. W badaniach podeszliśmy do tej złożoności na dwa sposoby. Po pierwsze, skupiając się na dwóch decydujących czynnikach z listy przedstawionej pod koniec poprzedniego rozdziału (a mianowicie charakterystyce odbiorcy ewaluacji i charakterystyce samego procesu ewaluacji). Po drugie, podchodząc do kwestii przyczynowości i determinantów skutecznego wykorzystywania ewaluacji w sposób systematyczny i zintegrowany. W tym celu przyjmujemy meta-model, który integruje czynniki wykorzystywania, etapy ewaluacji i typy wykorzystywania ewaluacji w jedną mapę procesu. Następny podrozdział przedstawia szczegóły naszego podejścia.

2.1. Pytanie badawcze - koncentracja na dwóch decydujących czynnikach

Jak zauważono wyżej, pomimo szerokiego zamawiania badań ewaluacyjnych, znajomość mechanizmów uczenia się na ewaluacji jest ograniczona. Tak zwany „rozkwit ewaluacji” (Pollitt, 1998) połączony ze z góry założoną użytecznością ewaluacji i ograniczoną ilością empirycznego materiału badawczego, skłania do zadania następującego pytania: „Dlaczego niektóre ewaluacje przeprowadzone dla programów finansowanych z funduszy unijnych są skuteczniej niż inne wykorzystywane w zarządzaniu zadaniami publicznymi?”

W poprzednim rozdziale wymieniono kilka czynników, które mogą odgrywać rolę przy decydowaniu o sposobie wykorzystywania ewaluacji: moment przeprowadzenia badań, stan interwencji poddawanej ewaluacji, jakość raportu ewaluacyjnego, zdolność uczącego się/ odbiorcy i jakość badania. Wszystkie te zmienne mogą wchodzić w skomplikowane interakcje ze sobą i dlatego nasze badania koncentrują się na ostatnich dwóch. Pierwsze trzy z tych zmiennych są stosunkowo wyraziste i ich znaczenie dla oddziaływania ewaluacji można wykazać w prosty sposób. Ostatnie dwie natomiast mają potencjalnie kluczowe znaczenie dla skutecznego wykorzystania ewaluacji. Równocześnie trudniej jest je oszacować od innych zmiennych i, jak

dotąd, nie zostały one gruntownie zbadane w kontekście funduszy strukturalnych. Dlatego właśnie nasze badania skupiają się na tych dwóch zmiennych: charakterystyce odbiorców i procesie ewaluacji. Naszym zdaniem zrozumienie dynamiki tych dwóch zmiennych jest obszarem zaniedbanym badawczo, a równocześnie bardzo ważnym dla usprawnienia wykorzystywania ewaluacji. Dotyczy to szczególnie Polski, gdzie zdolność ewaluacyjna instytucji dopiero się rozwija, wychodząc ze stosunkowo słabych podstaw, i gdzie wiedza na temat procesów ewaluacji i doświadczenie z nimi związane dopiero powstają.

Z takiego podejścia wynikają postawione przez nas dwie hipotezy z dodatkowymi pytaniami lub wskaźnikami:

Hipotezy

Hipoteza 1: Skuteczne wykorzystanie ewaluacji zależy od charakterystyki uczących się/odbiorców (jakość zasobów ludzkich, pamięć instytucjonalna, pozycja lub status instytucji).

- Jakie doświadczenie w ewaluacji ma uczący się/odbiorca? Jeśli zasoby ludzkie instytucji obejmują konkretne doświadczenie w ewaluacji, to jest bardziej prawdopodobne, że będzie ona skutecznie wykorzystana. Będzie się tak działo dzięki zrozumieniu specyfiki badań ewaluacyjnych (np. różnicy pomiędzy ewaluacją a audytem, pozytywnej siły konstruktywnej krytyki) i świadomości ich użyteczności, ale także ich ograniczeń.
- Jak ugruntowana czy stabilna jest instytucja? Jeśli instytucja jest stabilna i dobrze ugruntowana, to wykorzystanie ewaluacji (szczególnie koncepcyjne i długoterminowe) będzie bardziej skuteczne. Dzieje się tak, ponieważ instytucja o znaczącej ciągłości i pamięci instytucjonalnej gromadzi wiedzę z ewaluacji i odwołuje się do niej w nowych sytuacjach.
- W końcu, jaką pozycję ma instytucja w szerszym systemie administracji publicznej? Jeśli instytucja ma silną pozycję w układzie międzyinstytucjonalnym pod względem władzy, zasobów ludzkich i finansowych, to wykorzystanie ewaluacji będzie bardziej skuteczne. Dzieje się tak, ponieważ instytucja ma władzę monitorowania i naciskania na inne podmioty przy wdrażaniu zaleceń. Co więcej, ma ona środki i władzę rozpowszechniania i promowania wyników.

Hipoteza 2: O skutecznym wykorzystaniu ewaluacji decyduje poziom interakcji w trakcie procesu ewaluacji, poziom zaangażowania interesariuszy.

- W jakim stopniu ewaluacja jest prowadzona w sposób „zstępujący”, a w jakim we „wstępujący” i jakie były proporcje pomiędzy

metodami ilościowymi a jakościowymi? Jeśli proces ewaluacji jest interaktywny, to wykorzystanie ewaluacji będzie skuteczniejsze. Dzieje się tak, ponieważ zaangażowanie interesariuszy w prace ewaluacyjne pozwala zbudować zaufanie w trakcie tego procesu, buduje poczucie odpowiedzialności za wyniki i zachęca do tworzenia konsensusu, oraz koalicji na rzecz zmian, oraz zapewnia, że badania zaspokajają potrzeby informacyjne.

2.2. Strategia badawcza - podejście systemowe

Systemowe podejście jakościowe

Badanie opiera się na systemowym podejściu do wykorzystania ewaluacji jako procesu tworzenia i wykorzystywania wiedzy. Podstawą jest tu rozszerzony model CIPP, powszechnie stosowany przy wdrażaniu większości publicznych interwencji.⁷ Opierając się na literaturze przedmiotu opracowaliśmy model, który miał być „mapą drogową” służącą do oceniania zależności pomiędzy zmiennymi niezależnymi (charakterystyka uczących się, procesy ewaluacji), a zmienną zależną (funkcje i wykorzystanie ewaluacji). Przy stosowaniu tego modelu przyjęliśmy jakościową strategię badawczą, przy czym studia przypadków składały się z ustrukturyzowanych wywiadów triangulowanych przez podmioty i źródła. Naszym zdaniem jest to optymalny zestaw narzędzi zapewniający uzyskanie dogłębnego zrozumienia procesów i mechanizmów (szczegółowy opis i omówienie metodologii badań znajdują się w Załączniku 1).

2.3. Model analityczny

Analiza ewaluacji jako procesu produkcji wiedzy

Proponowany model wykorzystywania ewaluacji przedstawia Załącznik 2. Ewaluacja jest w nim potraktowana jako proces wytwarzania wiedzy. Wyróżnia się on pod czterema względami. Po pierwsze, bada rolę niezależnych zmiennych (charakterystykę instytucji i jakość procesu), które uznano w literaturze przedmiotu za ważne dla wykorzystywania ewaluacji, a których w Europie dotychczas nie badano empirycznie. Po drugie, stosuje podejście systematyczne. Model nasz ujmuje, w sposób holistyczny i jako jeden logiczny łańcuch, współzależności pomiędzy czynnikami decydującymi o wykorzystaniu ewaluacji, typami wykorzystania ewaluacji oraz funkcjami ewaluacji w sektorze publicznym.⁸ Po trzecie, zastosowano w nim podejście procesowe. Ewaluacja przedstawiona jest jako proces wytwarzania wiedzy - z całą gamą materiałów wejściowych, działań, produktów i skutków. Jest więc odbiciem logiki projektowania i wdrażania interwencji publicznych.⁹ Model nasz obejmuje różne perspektywy czasowe (wykorzystywanie krótkoterminowe a wpływy w dłuższym okresie) i różne podejścia użytkowników (pozytywne, neutralne i wypaczone wykorzystywanie ewaluacji). Składa się on z pięciu głównych segmentów - etapów

procesu wykorzystywania ewaluacji. Pierwsze trzy segmenty (materiał wejściowy do ewaluacji, proces, materiały wyjściowe) obejmują zmienne niezależne czyli czynniki decydujące, w tym te dwa, które nas interesują. Dwa pozostałe segmenty (wykorzystanie i funkcje) są zmiennymi zależnymi. Segmenty te zostały omówione poniżej w formie odpowiedzi na następujące cztery podstawowe pytania:

1. Co rozumiemy jako instytucjonalny wkład i kontekst (odnosi się do Segmentu I modelu)?
2. Z czego może składać się proces ewaluacji (odnosi się do Segmentu P modelu)?
3. Jakie rodzaje wiedzy są produktami ewaluacji (odnosi się do Segmentu O modelu)?
4. W jaki sposób uzyskaną wiedzę można wykorzystać (odnosi się do Segmentów U i F modelu)?

Omówienie każdego z analizowanych przypadków w rozdziale trzecim trzyma się ściśle schematu nakreślonego przez te cztery pytania.

2.3.1. Co rozumiemy jako wkład i kontekst instytucjonalny?

Kontekst instytucjonalny i jego wkład do procesu ewaluacji obejmują kilka aspektów. Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, kultura administracyjna może być jednym z czynników decydujących o wykorzystaniu ewaluacji. Można ją zdefiniować jako zaangażowanie w ewaluację panujące w danym systemie administracyjnym i stopień, w jakim jest ono wykorzystywane przy wypracowywaniu polityki. Czynniki kultury administracyjnej przedstawiony jest w części I1 modelu (zob. Załącznik 2). Dla celów naszej analizy kontrolowany jest on dwoma środkami: a) wybór analiz przypadków tylko z Polski, b) wybór badań przeprowadzonych w podobnym okresie, tzn. w latach 2000-2006. Były to lata intensywnych przygotowań do rozszerzenia UE oraz pierwsze lata polskiego członkostwa.

Charakterystyka badanej interwencji jest kolejnym potencjalnym czynnikiem decydującym o wykorzystaniu ewaluacji. Można go zdefiniować przez odwołanie się do trzech kwestii. Po pierwsze, odnosi się on do znaczenia danej dziedziny w ramach polityki, do której dana interwencja się odnosi. Po drugie, można go zdefiniować w kategoriach wielkości interwencji (zasoby, zakres geograficzny i okres). W końcu można go określić poprzez odwołanie się do znaczenia interwencji dla danej dziedziny polityki. Charakterystykę tę zawiera część I2 modelu analitycznego. Na użytek niniejszych badań czynnik ten kontrolowany jest trzema środkami. Po pierwsze, badania skupiły się na jednej dziedzinie o najdłuższej historii otrzymywania pomocy od UE

Kultura
administracyjna

Charakterystyka
badanej interwencji

Moment prowadzenia badań

i o stosunkowo wysokiej pozycji w rankingu politycznym, a mianowicie rozwoju regionalnym. Po drugie, przypadki do analizy wybrano na podstawie wstępnej oceny wielkości i krytycznego znaczenia danego programu dla danej dziedziny polityki. Trzeba tu stwierdzić, że w polskim kontekście każda interwencja ukierunkowana na rozwój regionalny była ważna, ponieważ środki i programy UE były w istocie jedyną polityką regionalną, jaka była prowadzona.

Jako czynnik decydujący, moment przeprowadzenia badań został zdefiniowany w odniesieniu do cyklu programu (*ex ante*, bieżący, *ex post*) i do punktu w cyklu polityki regionalnej (okres przejściowy od starej do nowej polityki, czas radykalnych reform, czas silnych zaburzeń systemowych, powszechny nacisk na zmianę polityki itp.). Wspomniane czynniki zostały uwzględnione w modelu jako charakterystyka kontekstu (część I3, zob. Załącznik 2). Czas przeprowadzenia badań w odniesieniu do cyklu programu był kontrolowany poprzez skupienie się w badaniach na ewaluacjach bieżących i *ex post*. Skupienie się na typach ewaluacji, które będą dominować w ciągu najbliższych dwóch lat wzmacnia także przydatność naszego raportu dla obecnych decydentów.¹⁰ Moment badania w odniesieniu do cyklu polityki był kontrolowany w ograniczonym zakresie poprzez wybranie zbliżonych ram czasowych dla przeprowadzonych ewaluacji (lata 2000-2006). W istocie każda empiryczna analiza przeprowadzona w tych latach miała potencjalnie znaczenie, ponieważ toczyły się wówczas dyskusje na temat krajowej polityki regionalnej i wdrażania funduszy strukturalnych.

Charakterystyka uczących się

Charakterystyka uczących się określona jest przez trzy elementy: a) jakość zasobów ludzkich instytucji (tzn. wiedzę na temat ewaluacji i doświadczenie personelu zajmującego się zamawianiem i nadzorowaniem badań), b) stabilność instytucjonalną (od jak dawna zajmuje się interwencjami podobnymi do ewaluowanego przypadku) oraz c) jej silną pozycję w systemie polityki i ewaluowanym programie (zdolność do alokowania czy przekazywania środków, możliwość dokonywania zmian). Tak jak stwierdziliśmy w Hipotezie 1, czynnik ten określa wykorzystanie ewaluacji na trzy sposoby. Po pierwsze, instytucje i pracownicy mający doświadczenie w ewaluacji lepiej rozumieją jej funkcje i są świadomi jej użyteczności. Po drugie, stabilna i ugruntowana instytucja (mająca pamięć instytucjonalną) gromadzi wiedzę z ewaluacji i odwołuje się do niej w nowych sytuacjach. Po trzecie, silna pozycja w systemie polityki publicznej pozwala instytucji promować wyniki ewaluacji i monitorować wdrażanie zaleceń. Czynnik charakterystyki uczących się przedstawiony jest w modelu w Segmencie I, część I.4 (zob. Załącznik 2). Jest on istotą hipotezy 1, a więc jest przedmiotem przeprowadzonej analizy.

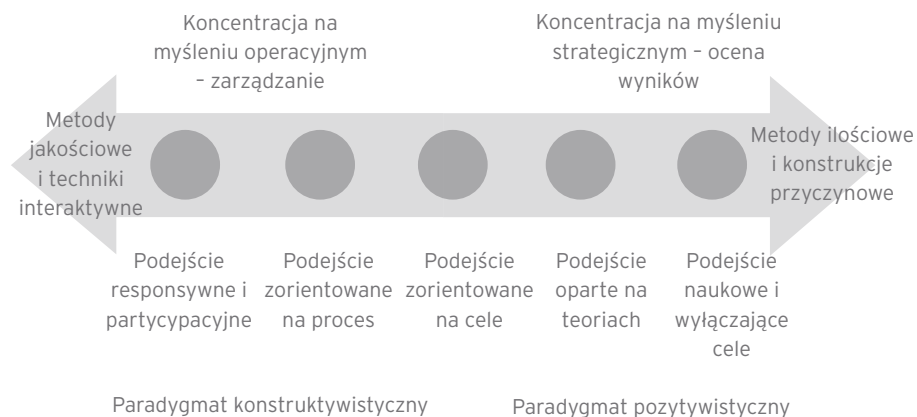
Pod określeniem „kwestie techniczne” rozumiemy przeznaczone środki (wielkość budżetu i dane ramy czasowe) w porównaniu do oczekiwanego zakresu badań - ich głębi i złożoności (to znaczy wymagania wymienione w kontrakcie w zakresie zadań). Równowaga (lub nierównowaga) pomiędzy przydzielonymi środkami a wymaganiami kontraktu ma bezpośredni wpływ na jakość wyników, a następnie na wykorzystanie badań. Połączenie bardzo ograniczonych środków (lub krótkich terminów) i nazbyt ambitnej, długiej listy pytań badawczych (zwykle stawianych przez niedoświadczone instytucje zamawiające) szkodzi rzetelności badań, co z kolei podkopuje ich wiarygodność i użyteczność raportu dla potencjalnych użytkowników. Ustawienia techniczne zostały opisane w pierwszym segmencie modelu (Część I4). Ten czynnik równowagi (lub racjonalności) pomiędzy kontraktowymi wielkościami wejściowymi a wymaganiami kontraktowymi był brany pod uwagę przy wybieraniu ewaluacji do badań. Wszystkie wybrane badania ewaluacyjne zostały przeprowadzone zgodnie z zakresem zadań (co wskazywało, że środki przydzielone do danego kontraktu były racjonalne i proporcjonalne do celów i metodologii).

2.3.2. Z czego może składać się proces ewaluacji?

Proces ewaluacji to podstawa hipotezy 2 niniejszego badania jako czynnik determinujący wykorzystanie ewaluacji, przedstawiony w modelu w Segmencie P (zob. Załącznik 2). Czynnik procesowy obejmuje trzy wzajemnie powiązane kwestie - wybór podejścia badawczego, rolę uczestników oraz jakość procesu badawczego. Rozpoczynamy od ich oddzielnego omówienia, ale w ostatnim akapicie proponujemy zintegrowane podejście do ich analizy.

Definiujemy podejście badawcze do ewaluacji jako wybór tego, na czym koncentrują się badania, strategii badawczej, jej budowy i metodologicznych narzędzi. Na podstawie literatury wyróżniamy pięć podstawowych podejść do ewaluacji. Stwierdzona dychotomia pomiędzy skutkami a koncentracją na bieżącym zarządzaniu ma zastosowanie także tutaj. Dychotomia ta ma oparcie w bardziej fundamentalnym podziale na jakościowe i ilościowe strategie badawcze (zob. Ryc. 2).¹¹

Rycina 2. Podejścia do ewaluacji i ich przedmiot koncentracji



Źródło: (Olejniczak, 2008)

Te powiązane dychotomie determinują wybory co do konstrukcji i metod badania ewaluacyjnego. Ewaluacje skoncentrowane na skutkach muszą stosować konstrukcje przyczynowe, by najpierw scharakteryzować zmiany, a następnie ocenić ich wartość w kategoriach rezultatów programu. To oczywiście wymaga podejścia komparatywnego. Quasi-doświadczalne konstrukcje i bardziej ilościowe metody (takie jak ankiety, ustrukturyzowane obserwacje próbek, dogłębne studia przypadków itp.) mogą być używane w tym przypadku.¹² Z drugiej strony ewaluacja zarządzania może opierać się na zbieraniu opinii i poglądów na temat wdrażania programu oraz tzw. wąskich gardeł. W tym przypadku modele logiki procesu, studia przypadków, wywiady, grupy fokusowe i warsztaty wydają się najbardziej odpowiednie.¹³ Główne podejścia są przedstawione skrótowo w Tabeli 2.

Tabela 2. Główne podejścia do ewaluacji

Podejście	Opis
Podejście naukowe i wyłączające cele	Analiza rzeczywistych skutków programu (także skutków ubocznych), tzn. badanie tego, co program osiągnął, a nie tego, co próbował osiągnąć; analiza związków przyczynowych pomiędzy działaniami programu a zmianami w obszarze / grupie docelowej oraz środowisku w odniesieniu do pierwotnych potrzeb (a nie celów); ¹⁴ dominacja metod ilościowych, stosowanie konstrukcji przyczynowych.
Podejście oparte na teoriach	Analiza teorii, założeń i mechanizmów programu mających związek z jego efektami; kombinacja metod jakościowych i ilościowych, stosowanie modeli i przeglądów literatury.
Podejście zorientowane na cele	Opis skutków i analiza celów programu w odniesieniu do jego produktów, rezultatów i oddziaływania; analiza zmian w obszarze/grupie docelowej w odniesieniu do założonych celów; dominacja metod ilościowych i stosowanie konstrukcji przyczynowych
Podejście zorientowane na proces	Charakterystyka skutków i analiza celów programu w nawiązaniu do jego produktów, rezultatów i oddziaływania; analiza zmian w obszarze / grupie docelowej w odniesieniu do założonych celów; dominacja metod ilościowych; stosowanie konstrukcji przyczynowych.
Podejście elastyczne i partycypacyjne	Analiza procesów programu i bieżących wyników z ukierunkowaniem na usprawnianie procesu i eliminowanie wąskich gardeł; dominacja metod jakościowych, stosowanie modeli logiki

Źródło: opracowanie autorów na podstawie (Alkin i In., 2006; Dahler-Larsen, 2005; Mathison, 2005)

Ważne jest, by pamiętać, że podejścia do ewaluacji nie są stałe. Każdy program, jego zasady postępowania, jego kontekst instytucjonalny i polityczny oraz zaangażowani w niego gracze różnią się i nie ma standardowego i optymalnego rozwiązania mającego zastosowanie do projektowania i przeprowadzania takich badań.

Rola uczestników odnosi się do liczby uczestników ewaluacji (liczba interesariuszy zaangażowanych w proces) i intensywności interakcji pomiędzy nimi (jak często i w jaki sposób ewaluatorzy i interesariusze oddziałują na siebie wzajemnie). W kilku badaniach wykazano, że zapewnienie zaangażowania, poza najważniejszymi interesariuszami, szerokiego spektrum podmiotów i ich uczestnictwa na zasadzie interaktywnej we wszystkich aspektach ewaluacji może mieć pozytywny wpływ. Odnosi się to zarówno do wykorzystania wyników ewaluacji, jak i do innych korzyści uzyskanych w wyniku uczestnictwa w procesie (Cousins, Whitmore, 1998; Forss i in., 2002).

Rola uczestników

Uczestnictwo szerokiego spektrum interesariuszy w przygotowaniu ewaluacji i zarządzaniu nią może zapewnić silniejsze poczucie odpowiedzialności za proces i wyższy poziom zaangażowania. Zbudowanie sieci kontaktów lub organizacyjnych powiązań w wyniku procesu ewaluacji może zapewnić ciągłość rozpowszechniania wyników i dyskusję nad nimi w miarę postępów ewaluacji. Zapobiega to równocześnie traktowaniu ewaluacji jako jednorazowej prezentacji wniosków w formalnym raporcie końcowym. W wyniku takiego procesu mogą powstać wnioski, które mają związek z celami programu i mogą być podstawą dalszych działań. Tym samym jest bardziej prawdopodobne, że zostaną wykorzystane przez interesariuszy. Oprócz tego zwolennicy „podejść partycypacyjnych” podkreślają, że współpraca i dzielenie się obowiązkami może ułatwić proces „instytucjonalnego uczenia się”. Nakłonienie interesariuszy do współpracy przy krytycznej refleksji nad systemami, zachowaniami i zależnościami może skonsolidować kulturę ewaluacji wśród zainteresowanych organizacji. Może to przyczynić się ponadto do rozwinięcia bardziej przejrzystych, mniej zhierarchizowanych oraz bardziej komunikatywnych związków organizacyjnych (Patton, 1997). Trzeba równocześnie zauważyć, że organizowanie partycypacyjnych procesów ewaluacji może być czasochłonne i obciążać ewaluatorów, a ich powodzenie zależy od gotowości interesariuszy do aktywnego zaangażowania się w prace.¹⁵

Jakość procesu badawczego

Ostatnim omawianym aspektem w procesie ewaluacji jest jakość procesu badawczego. Tu badania skupiły się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, oczywiste znaczenie ma jakość danych „wejściowych” udostępnianych ewaluatorom. Słabe dane to także słabe wyniki i mierne wnioski (na zasadzie „co włożysz, to wyjmiesz”), co z kolei osłabia wiarygodność raportu i zawęża jego wykorzystywanie przez odbiorców. Jakość danych zależy głównie od operatorów programu i jakości systemu monitorowania. Ważną rolę odgrywa także poziom skrupulatności przy gromadzeniu, analizowaniu i ocenianiu danych, zależny od sprawności badawczej ewaluatorów i ich standardów naukowych.

2.3.3. Jaką wiedzę można wytworzyć?

Jakość raportów i ich przystępność

Następny segment naszego modelu odnoszący się do produktów ewaluacji dotyczy rodzaju wytworzonej w wyniku ewaluacji wiedzy. Z powodu różnorodności cech programów, instytucjonalnych i politycznych kontekstów i planów realizowanych przez interesariuszy, podejścia do procesu ewaluacji muszą się różnić. Nie można jednoznacznie określić, jakie podejście jest najlepsze, jaka powinna być rola uczestników i z czego ma się składać ćwiczenie badawcze.

Różne podejścia mogą dać wyniki wysokiej lub niskiej jakości. Jakość raportu końcowego zależy jednak od stopnia, w jakim te składniki procesu ewaluacji pozostają w harmonii i są spójne. Innymi słowy, by stworzyć raport wysokiej jakości jest rzeczą konieczną, by koncentracja i strategiczne cele badań pasowały do wybranej metodologii.

Jakość raportu można zdefiniować w sposób subiektywny (z perspektywy interesariuszy), zgodnie z podstawowym unijnym wzorem oceniania stosowanym zarówno w przypadku pomocy zewnętrznej, jak i funduszy strukturalnych. Głównymi kryteriami jakości są: spełnienie wymagań kontraktowych, odpowiedni zakres, możliwa do obronienia konstrukcja, wiarygodne dane, rzetelna analiza, przekonujące wyniki, bezstronne wnioski i przejrzysty raport (European Commission, 1999: vol.1 s.180). Ważną rolę odgrywa dostępność raportu. Ze względu na ograniczenia czasowe i ilość dokumentów dotyczących danej polityki w obiegu administracyjnym, raport skomplikowany, długi i nieporęczny może łatwo odwieść potencjalnych czytelników od przeczytania nawet najwięcej mówiących wyników badań. Prostota, jasność i spójność są kluczem do zdobycia uwagi interesariuszy danej polityki. Aspekt jakości raportu został przedstawiony w części O1 modelu (zob. Załącznik 2). Czynnikiem ten kontrolujemy poprzez wybór raportów ewaluacyjnych, które zostały zaakceptowane przez instytucje zamawiające i KE (a więc, przynajmniej teoretycznie, przeszły przez ocenę jakości).

Rodzaje wiedzy wytworzonej w ramach ewaluacji mają bezsprzecznie wpływ na jej wykorzystanie. Opierając się na przeglądzie literatury, wyróżniliśmy sześć rodzajów wiedzy zgrupowanych w dwa segmenty: diagnostyczny i preskryptywny (zob. Tab. 3).

Jakość raportu

Rodzaje wytworzonej
wiedzy

Tabela 3. Rodzaje wiedzy

Rodzaj wiedzy	Opis
Wiedza diagnostyczna - identyfikuje i wyjaśnia kwestie, przedstawia je w szerszym kontekście	
wiedzieć o	wyjaśnia kontekst, w jakim działa program, możliwości i zagrożenia, a także procesy i mechanizmy społeczno-ekonomiczne związane z programem
wiedzieć co	wyjaśnia, co działa a co nie w programie
wiedzieć dlaczego	wyjaśnia dlaczego coś działa, albo nie w programie; obejmuje także refleksję na temat zasadności teorii, na których opiera się mechanizm interwencji

Wiedza preskryptywna - daje rozwiązania, wyjaśnia jak radzić sobie z wyzwaniami

wiedzieć jak	pokazuje, jak usprawnić sprawy, zmienić aspekty nie spisujące się najlepiej
wiedzieć kto	wskazuje, kto powinien wykonać pracę, kto powinien zostać w nią włączony, którzy aktorzy powinni zacząć oddziaływać na siebie
wiedzieć kiedy	wskazuje, kiedy działania powinny zostać podjęte

Źródło: opracowanie autorów na podstawie (LUNDVALL, JOHNSON, 1994; NUTLEY i in., 2003)

Rodzaje wiedzy zostały uwzględnione w naszym modelu w segmencie O2. Kontrolujemy ten czynnik w pewnym zakresie, ponieważ teoretycznie każda zakończona i przyjęta ewaluacja powinna obejmować oba rodzaje wiedzy (diagnostyczną i preskryptywną), to znaczy rozpoznawać sprawy i sugerować rozwiązania.¹⁶

Strategie rozpowszechniania wyników

Rozpowszechnianie jest także kluczową fazą determinującą wykorzystywanie ewaluacji (Mathison, 2005:118). Strategie rozpowszechniania ewaluacji mogą być różne w zależności na przykład od proporcji pomiędzy „eksperyckim” i „partycypacyjnym” podejściem do ewaluacji. Na przykład w ewaluacjach partycypacyjnych pojedynczy raport nie wystarczy, jeśli uczenie się ma być promowane w sposób ciągły w ramach programu. Strategie rozpowszechniania wykraczające poza podstawowy cel, jakim jest udostępnienie końcowego raportu tym interesariuszom, których on bezpośrednio dotyczy, mogą wiele przyczynić się do zrozumienia i wykorzystania ewaluacji. Stworzenie różnych forów do prezentacji wyników ewaluacji i dyskusji nad nimi może nie tylko spowodować, że raport dotrze do szerszej publiczności, ale także uwydatnić jego główne przesłania i wątki. Mówiąc bardziej ogólnie, takie platformy stwarzają dodatkowo okazję do nakreślenia szerszych korzyści z ewaluacji jako narzędzia zarządzania programami, zwiększając szanse, że raporty będą skutecznie wykorzystywane. Strategia rozpowszechniania została przedstawiona w naszym modelu w bloku O3. Czynnik jest kontrolowany w ten sposób, że wybieramy raporty, które udostępniono w sferze publicznej.

2.3.4. Jak wiedza zdobyta w wyniku ewaluacji może być wykorzystana?

W tym miejscu przechodzimy do omawiania zmiennych zależnych w naszym badaniu, tzn. wykorzystania ewaluacji i jej funkcji.

Kto i co wykorzystuje

Jeśli chodzi o wykorzystanie ewaluacji, nasza definicja odwołuje się do czterech komponentów. Pierwszy z nich dotyczy tych aspektów ewaluacji, które są rzeczywiście wykorzystywane. Z wyników badania

ewaluacyjnego (tzn. wniosków, rezultatów i zaleceń z raportu ewaluacyjnego) mogą oczywiście czerpać wdrażający programy publiczne. Można jednak wykorzystywać wytworzoną wiedzę na bieżąco poprzez wykorzystanie interakcji i dyskusji zachodzących pomiędzy ewaluatorami i interesariuszami w trakcie badania ewaluacyjnego (Alkin, Taut, 2003:6; Kirkhart, 2000). Drugi aspekt odnosi się do tego, kto wykorzystuje ewaluację. Ewaluacje mogą być wykorzystywane przez pojedyncze osoby, grupy ludzi lub całe instytucje (Cousins, 2003). Użytkowników dzielimy ze względu na stopień, w jakim są oni związani z ocenianym programem. Adaptując typologię Weiss i in. (2005:295) do realiów programów finansowanych ze środków UE, wyróżniamy następujących potencjalnych użytkowników:

- osoby i instytucje bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie danej interwencji,
- interesariusze programu - wnioskodawcy projektu, bezpośredni i końcowi beneficjenci,
- odbiorcy europejscy - wdrażający analogiczne interwencje w UE,
- grupy interesów - stowarzyszenia, organizacje, sieci przedsiębiorstw, regiony, społeczności związane z ewaluowanym typem interwencji lub dziedziną danej polityki,
- sieci tematyczne i zagadnieniowe - eksperci, instytuty badawcze, zespoły doradców i firmy konsultingowe, które śledzą rozwój danej dziedziny czy polityki,
- główni interesariusze danej polityki - instytucje, które kształtują daną politykę, zestawy interwencji (szefowie powiązanych dyrekcji generalnych w KE, krajowe ministerstwa),
- media i opinia publiczna.

Trzecim wyodrębnionym aspektem bieżącej definicji wykorzystania ewaluacji jest forma wykorzystania ewaluacji. Literatura przedmiotu zachowuje wyraźne i ugruntowane rozróżnienie na wykorzystywanie instrumentalne, koncepcyjne i symboliczne.¹⁷ Począwszy od lat osiemdziesiątych szereg autorów podkreślało możliwość negatywnego wykorzystywania czy nawet nadużywania ewaluacji. Ostatnim aspektem naszej definicji jest perspektywa czasowa wykorzystania ewaluacji. Ewaluacja może odnieść skutek w trakcie lub po zakończeniu procesu badawczego. Zmiany w badanej interwencji i instytucjach bezpośrednio zaangażowanych w program mogą pojawić się natychmiast lub z pewnym opóźnieniem. Wpływ może wystąpić w sposób kumulatywny w następnych edycjach programu lub w podobnych interwencjach (Alkin, 2005; Kirkhart, 2000:7; Patton, 1997:20). Na potrzeby naszych badań opracowaliśmy prostą typologię wykorzystania ewaluacji (zob. Tab. 4). Przedstawiono ją w Segmencie U naszego modelu.

Forma i moment
wykorzystania ewaluacji

Tabela 4. Pozytywne i negatywne wykorzystanie ewaluacji

Dobre wykorzystywanie	
Użycie ewaluacji	Badanie ewaluacyjne jest wykorzystywane przez aktorów programu dla celów obecnego programu (tzn. przedmiotu ewaluacji).
Wpływ ewaluacji	Badania ewaluacyjne jest wykorzystywane przez innych graczy lub podmioty polityczne do celów interwencji podobnych do analizowanego programu.
Brak wykorzystania	
Brak wykorzystania raportu wysokiej jakości	Badania ewaluacyjne są wysokiej jakości, lecz z powodu znaczących i szybkich zmian programu lub jego kontekstu nie są one wykorzystywane. Ich wyniki i rekomendacje, aczkolwiek wysokiej jakości, stają się przestarzałe i nie są już trafne.
Brak wykorzystania raportu o niskiej jakości	Ma miejsce gdy raport jest niskiej jakości i wartości. Użycie jego płytkich wniosków i uproszczonych zaleceń mogłoby w rzeczywistości zaszkodzić programowi.
Złe wykorzystanie	
Pseudo-wykorzystanie	Badanie ewaluacyjne prowadzi się jedynie po to, by spełnić formalne wymagania (wyłącznym celem jest wytworzenie raportu - wykorzystanie symboliczne) lub ewaluacja jest przeprowadzana, by formalnie wesprzeć decyzję, która już została podjęta.
Złe wykorzystanie	Pojawia się w jednej z następujących okoliczności: słabe wyniki badania ewaluacyjnego są podstawą do podejmowania decyzji; prezentowane są jedynie pozytywne wnioski, a wnioski krytyczne są ukrywane (mydlenie oczu); raport zostaje zmanipulowany, wnioski wyrwane są z kontekstu lub cały raport zostaje zatajony.

Źródło: opracowanie autorów na podstawie (Alkin, Coyle, 1988; Alkin, Taut, 2003; Cousins, 2004; Leviton, 2003)

Funkcje ewaluacji

Nasz model wyróżnia wreszcie pięć funkcji, jakie może mieć badanie ewaluacyjne w zarządzaniu sferą publiczną. Zostały one już omówione w rozdz. 1., ale w celu sprecyzowania naszej definicji poniżej przedstawiono (Tab.5) wskaźniki poszczególnych funkcji.

Tabela 5. Funkcje ewaluacji i ich wskaźniki

Funkcja	Jak ją rozpoznam?
Partnerstwo i współwłasność	<ul style="list-style-type: none"> • Ewaluacja włączyła nowych interesariuszy programu • Ewaluacja włączyła marginalizowanych interesariuszy • Ewaluacja podniosła poziom interakcji pomiędzy interesariuszami • Ewaluacja ustanowiła powiązania na zewnątrz programu
Poprawa wdrażania i jakości	<ul style="list-style-type: none"> • Procedury zostały zmienione w badanym programie • Kompetencje instytucji zostały zmienione w badanym programie • Procedury lub kompetencje instytucji zaprojektowane dla nowych programów zostały oparte na wynikach badań ewaluacyjnych
Planowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Strategia poddanego ewaluacji programu została zmieniona • Pieniądze zostały ponownie realokowane w ramach ewaluowanego programu • Wyniki badania ewaluacyjnego zostały wykorzystane przy budowaniu strategii nowych programów
Poznanie (rozumienie)	<ul style="list-style-type: none"> • Badanie wyjaśniło kontekst i mechanizm sukcesu / niepowodzenia programu • Badanie omówiło teorie i założenia kryjące się za ewaluowanym programem • Badanie zaprezentowało dobre praktyki • Badania zwiększyły doświadczenie potrzebne przy nowych zleceniach na ewaluację lub jej przeprowadzaniu (rozumienie wagi ewaluacji i jej możliwości)
Rozliczanie i wzmacnianie odpowiedzialności	<ul style="list-style-type: none"> • Efekty programu zostały zaprezentowane interesariuszom • Efekty programu zostały zaprezentowane KE i kluczowym decydom • Efekty programu zostały zaprezentowane opinii publicznej

Źródło: opracowanie autorów

Przedstawiliśmy nasz model analityczny i sformułowaliśmy definicje kluczowych czynników występujących w naszych badaniach, przechodzimy w następnym rozdziale do zastosowania naszych ram badawczych do analizy przypadków ewaluacji z Polski.

3. Przykłady ewaluacji z Polski

W rozdziale 3 prezentujemy analizy sześciu ewaluacji programów finansowanych z funduszy UE przeprowadzonych w Polsce w okresie 2000-06. Skupiamy się szczególnie na tym, jak charakterystyka instytucji zamawiającej ewaluację oraz cechy samego procesu określały skuteczne wykorzystanie ewaluacji. Najpierw przedstawiamy metodę selekcji, a następnie wnioski płynące z analizy sześciu wybranych przypadków.

Wszystkie sześć studiów przypadków ma taką samą strukturę i przedstawione są według takiego samego schematu. W każdym przypadku odpowiadamy na pięć pytań:

1. Jaki był kontekst i wkład instytucjonalny?
2. Jak przebiegał proces ewaluacji?
3. Jaką wiedzę wytworzono?
4. Jak wytworzoną wiedzę wykorzystano?
5. Co decydowało o wykorzystaniu ewaluacji?

Pierwsze cztery pytania trzymają się ściśle wywodu z rozdz. 2.3. i segmentów modelu analitycznego. Odpowiedzi na ostatnie pytanie stanowią wnioski z analizy danego przypadku.

3.1. Jak wybraliśmy przypadki do analizy?

Jesteśmy świadomi faktu, że opieranie się na studiach przypadków ma oczywiste ograniczenia, jeśli chodzi o uzasadnianie teorii i wypracowywanie uogólnionych obserwacji (Bryman, 2004:33-55). Opierając się na pracy Flyvbjerga (2006), wykorzystujemy podejście oparte na analizie przypadków do sprawdzenia syntetycznej teorii (części naszego meta-modelu) opracowanej na podstawie wcześniejszych teorii i pojęć. W ten sposób podejście oparte na studiach przypadków jest uzasadnione. Ponadto, przez analizę daje szczegółowych studiów przypadków, podejście to zapewnia praktyczną i dogłębną wiedzę z dziedziny dotychczas zaniedbanej badawczo, i w kontekście kraju, w którym dotychczas brakowało badań naukowych nad wykorzystaniem ewaluacji. Badania wskazują w istocie, że decydenci mają tendencję do polegania na badaniach ilościowych, kiedy zależy im, by ich decyzje były przekonujące i oparte na rzetelnych podstawach, ale sięgają po badania jakościowe, kiedy chcą poznać coś od podszewki lub dowiedzieć się więcej o ludziach, procesach i mechanizmach (Christie, 2007).

Nasza procedura selekcji przypadków do analizy miała trzy cele:

- pozwolić na kontrolowanie zmiennych, które nie są testowane w naszych badaniach,
- przetestować zmienne tworzące podstawę naszych hipotez, tzn. przeanalizować rolę cech podmiotów uczących się i procesu ewaluacji w skutecznym wykorzystywaniu ewaluacji,
- umożliwić porównawczą, ustrukturyzowaną analizę studiów przypadków.

Cele te zostały osiągnięte poprzez zastosowanie czterostopniowej procedury.

Pierwszy krok polegał na zebraniu całej populacji raportów ewaluacyjnych sporządzonych w Polsce dla programów unijnych pomiędzy rokiem 2000 a 2006. Zebrano łącznie 180 badań ewaluacyjnych, z których 118 zamówiono we wskazanym okresie. Krok ten pozwolił nam kontrolować czynnik kultury (wszystkie badania przeprowadzono w Polsce, na zamówienie polskich instytucji i w większości przypadków przez polskie zespoły ewaluacyjne). Czas, który minął pomiędzy przeprowadzeniem tych ewaluacji a naszymi badaniami, umożliwił uwidocznienie się ostatecznych skutków.

Drugi krok polegał na wyborze polityki regionalnej jako dziedziny nas interesującej. Od lat jest to kluczowa dziedzina polityki w Polsce. Pozwoliło to nam kontrolować czynnik znaczenia ewaluacji (wszystkie badania prowadzone w stosunku do polityki regionalnej były interesujące dla decydentów, władz regionalnych i szerszej opinii publicznej). Ten etap zawęził naszą populację do 30 raportów.

W trzecim kroku dokonaliśmy przeglądu tej populacji badań ewaluacyjnych pod kątem czasu ich przeprowadzenia. Wyłączyliśmy raporty z ewaluacji *ex ante*, ponieważ stwierdziliśmy, że ich wartość poznawcza jest niska, gdyż następna generacja badań *ex ante* będzie prowadzona dopiero po roku 2012. Skupiliśmy się natomiast na badaniach bieżących i *ex post*. W ten sposób kontrolowaliśmy także czynnik czasu badań. Po zakończeniu tego etapu nasza populacja raportów zmalała do 25 (7 *ex post* i 18 bieżących).

W czwartym i ostatnim kroku wybraliśmy 6 raportów z 25. Podstawą wyboru była instytucja zamawiająca. Staraliśmy się wybrać ewaluacje zamówione przez sześć różnych instytucji. Pozwoliło to nam sprawdzić hipotezę 1 dotyczącą wpływu charakterystyki instytucji zamawiającej.

Ostatecznie do analizy zostały wybrane następujące przypadki (zob. Tab. 6 poniżej).

Tabela 6. Lista przypadków wybranych do analizy

Numer przypadku	Nazwa programu poddawanego ewaluacji	Typ ewaluacji
Przypadek 1	PHARE STRUDER 2	Ex post
Przypadek 2	PHARE Initiative 2	Ex post
Przypadek 3	PHARE CBC Polska - Niemcy 1999-2001	Ex post
Przypadek 4	SAPARD 2000-2003	Średniookresowa
Przypadek 5	PHARE-Transition Facility (projekty regionalne)	Bieżąca
Przypadek 6	ZPORR - Priorytety 1, 2 (częściowo) i 3	Bieżąca

Źródło: opracowanie autorów

Pierwsze studium przypadku dotyczy ewaluacji *ex post* programu PHARE STRUDER 2. Program ten był prowadzony w latach 1999-2000 jako kontynuacja programu STRUDER 1, który był wdrażany od roku 1993 do 1999. STRUDER 2 był złożonym programem, który koncentrował się na stosunkowo nowym temacie na tle spraw przewidzianych do podjęcia w dziedzinie rozwoju regionalnego w Polsce, a mianowicie na wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw i przedsiębiorczości poprzez doradzanie firmom i podejmowanie małych projektów infrastrukturalnych. Program wdrażała Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARR), która zamówiła przeprowadzenie jego ewaluacji w 2002 roku w firmie konsultingowej Indygo.

Nasz drugi przypadek dotyczy ewaluacji *ex post* programu PHARE Inicjatywa - PL9811 (Indygo, 2004). Program prowadzony był w latach 1999-2001 w ramach Układu o partnerstwie na rzecz przystąpienia do Wspólnoty. Badanie ewaluacyjne zostało zlecone na zewnątrz przez jednostkę ewaluacyjną w PARP (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) i wykonane w 2004 roku przez polską firmę konsultingową Profile Sp. z o. o. i Profile-Dialog Sp. z o. o.

Trzecie studium przypadku obejmuje ewaluację *ex post* programu PHARE Współpraca Przygraniczna pomiędzy Polską i Niemcami (PHARE CBC). Program był realizowany w latach 1999-2001, a ewaluację zamówiła Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE) wcześniej znana pod nazwą Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE (WWPWPP). Badania zostały zlecone konsorcjum kierowanemu przez Pricewaterhousecoopers, ale same zadania ewaluacyjne były wykonywane wyłącznie przez Centrum

Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) przy Uniwersytecie Warszawskim.

Czwartym studium przypadku jest ewaluacja bieżąca projektów rozwoju regionalnego PHARE - w roku 2006 była częścią szerszej ewaluacji projektów PHARE w Polsce (EMS, 2004). Wszystkie realizowane programy PHARE były ewaluowane według klucza sektorowego. Raport z Ewaluacji Bieżącej objął wsparcie ze strony PHARE projektów w sektorze rozwoju regionalnego w latach od 2001 do 2003. Pomoc udzielona w ramach ewaluowanych projektów rozwoju regionalnego wyniosła łącznie 134 mln EUR. Projekty te koncentrowały się na rozwoju i rozbudowie infrastruktury w objętych nimi regionach w celu zwiększenia ich atrakcyjności dla inwestycji wewnętrznych i ułatwienia rozwoju MŚP. Instytucją zamawiającą był Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), a ewaluatorem była firma konsultingowa ECORYS.

Przedmiotem piątej analizy jest ewaluacja programu SAPARD 2000-2003, zlecona w 2003 roku przez Ministerstwo Rolnictwa w ogólnounijnym postępowaniu przetargowym (AGROTEC i in., 2003). Ewaluację formalnie przeprowadziła międzynarodowa firma konsultingowa Agrotec SpA we współpracy z polskimi instytucjami badawczymi. W istocie zespół specjalistów wywodził się głównie z dużej publicznej jednostki badawczej, a mianowicie z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ), który specjalizuje się w dziedzinie rozwoju rolnictwa. Badanie przeprowadzono w okresie czterech miesięcy. Chociaż SAPARD jest powszechnie wiązany z rolnictwem, to był on silnie nastawiony na rozwój regionalny władz na terenach wiejskich oraz na średniej wielkości przedsiębiorstwa produkcji rolnej.

Ostatnie studium przypadku obejmuje „Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw” (Klimczak Tomasz i in., 2006). Była to bieżąca ewaluacja przeprowadzona pod koniec roku 2006 w stosunku do Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Instytucją zamawiającą była instytucja zarządzająca, w przypadku ZPORR - jednostka mieszcząca się w strukturach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Ewaluacja została przeprowadzona przez firmę konsultingową WYG International (niektórzy członkowie zespołu byli pracownikami naukowymi).

3.2. Co znaleźliśmy - podsumowanie studiów przypadków

Wnioski z przeanalizowanych przez nas przypadków zostały zebrane w tabeli poniżej. Nagłówki kolumn tabeli odpowiadają naszym pięciu pytaniom analitycznym.

Tabela 7. Zestawienie wniosków z analizowanych przypadków

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
Przypadek I: Ewaluacja ex post programu PHARE STRUDER II	Program był ważny, gdyż skupiał się na przedsiębiorczości i jako nowym wątku w rozwoju regionalnym w Polsce. Zawierał nowe zregionalizowane podejście do wspierania działalności gospodarczej. Znaczna redukcja finansowania programu przed rozpoczęciem badań miała poważny wpływ na jego status i na zakres ewaluacji. Instytucja zamawiająca (IZ) miała doświadczenie z programami unijnymi, kluczowi pracownicy znali model ewaluacji obowiązujący w UE oraz sieć regionalnych i lokalnych władz i agencji. Likwidacja i zastąpienie IZ po przeprowadzeniu	Ograniczenie finansowania zmniejszyło zakres ewaluacji. Mała próba projektów i niewielki zakres terytorialny. Doświadczenie IZ pozwoliło zaadaptować proces tak, by maksymalnie zwiększyć użyteczność ewaluacji. Od ewaluatorów wymagano przeprowadzenia dogłębnego badania niewielkiej liczby „przykładowych” projektów. Celem było opracowanie przykładów „najlepszej praktyki” do późniejszego rozpowszechniania. Mała próba projektów pozwoliła ewaluatorom przyjąć podejście interaktywne przy wykorzystaniu regionalnej i lokalnej sieci stworzonej przez IZ.	Wytworzona wiedza była techniczna, odnosiła się wyłącznie do tego programu i była możliwa do przewidzenia dla IZ. Wąski zakres badań oznaczał, że rozpowszechnianie wyników było ograniczone. Przykłady „dobrej praktyki” zostały opracowane i były wykorzystywane w publikacjach i prezentacjach IZ i organu, który ją zastąpił.	Wykorzystanie wiedzy ograniczone: program zakończył się a IZ została zlikwidowana. Analizowane przypadki wniosły wkład do wiedzy koncepcyjnej na temat narzędzi wspierania lokalnej działalności gospodarczej w Polsce.	Cechy IZ miały podstawowe znaczenie. Pozytywy: kluczowa, doświadczona kadra zaadaptowała podejście ewaluacyjne w taki sposób, by maksymalnie zwiększyć użyteczność badań pomimo zmniejszenia finansowania. Negatywy: zmiany instytucjonalne ograniczyły wykorzystanie, szczególnie pod względem możliwości gromadzenia wiedzy i doświadczeń związanych z ewaluacją.

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
Przypadek 2: Ewaluacja ex post programu PHARE-Initiative	<p>Kontekst i wkład instytucjonalny</p> <p>ewaluacji znacząco ograniczyły wypracowanie wiedzy i zdolności instytucji.</p> <p>Stosunkowo niewielki program, lecz o dużym znaczeniu politycznym (restrukturyzacja przemysłu stalowego)</p> <p>Całkowita zmiana kontekstu w czasie prowadzenia badań (rozkwit przemysłu stalowego spowodował, że plany jego restrukturyzacji stały się nieaktualne).</p> <p>Brak strategicznej ciągłości pomiędzy dwoma edycjami programu.</p> <p>Ewaluatorzy o małej wiedzy w zakresie ewaluacji, lecz z dużym doświadczeniem w naukach społecznych</p> <p>Początkowy zespół w LZ miał znaczne doświadczenie w ewaluacji, ale wysoka</p>	<p>We wstępnej fazie odkrycie braku danych - brak danych dot. kontekstu, danych będących punktami odniesienia, spowodował, że nie można było przeprowadzić przyczynowej, ilościowej analizy.</p> <p>Dwuletni okres upłynął pomiędzy końcem programu a jego badaniem, utrudniło to dotarcie do beneficjentów.</p> <p>Strategia ilościowa (z zakresu zadań) okazała się nieodpowiednia dla małej, nastawionej na ludzi interwencji.</p> <p>Zastosowano kilka jakościowych narzędzi, które okazały się bardzo przydatne.</p> <p>Wyjątkowo niska interaktywność - ewaluatorzy zostawieni zostali sami sobie, nie było nikogo, z</p>	<p>Jakość raportu stosunkowo dobra.</p> <p>Wytworzona wiedza nie wносиła wiele nowego; kilka interesujących wniosków nt. zarządzania, ale nieaktualnych w kontekście nowego programu.</p> <p>Zmiany w programie uniemożliwiły wytworzenie jakiegokolwiek wartościowej wiedzy technicznej.</p> <p>Ograniczoność danych i wady projektu spowodowały, że wnioski w kwestiach koncepcyjnych nie były rzetelne.</p> <p>Interesująca wiedza koncepcyjna nt. tego, jak mierzyć przygotowanie</p>	<p>Brak bezpośredniego zastosowania ewaluacji.</p> <p>Brak wyraźnego wpływu ewaluacji.</p> <p>Żadna z pięciu funkcji ewaluacji nie została wypełniona.</p> <p>Brak usprawnień planowania czy wyników, gdyż następna edycja rozpoczęła się zanim były dostępne wyniki ewaluacji.</p> <p>Brak partnerstwa ze względu na brak interakcji.</p> <p>Pojawiły się pewne słabe oznaki funkcji poznawczej (nauki o tym, co jest potrzebne do oceny skutków) - utracone w trakcie zmian w LZ.</p>	<p>Radykalna zmiana kontekstu programu: brak ciągłości pomiędzy kolejnymi edycjami programu.</p> <p>Wysoka fluktuacja w LZ, brak odpowiedzialności za ewaluację i jej wyniki; proste spełnienie biurokratycznego rytuału.</p> <p>Brak punktów odniesienia i danych kontekstowych połączony z irracjonalnym naciskiem na stosowanie podejścia ilościowego.</p>

Przykłady ewaluacji z Polski

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
	<p>fluktuacja kadr w trakcie trwania umowy (nikt z pierwotnego zespołu nie dotwał do zamknięcia ewaluacji).</p> <p>Silny nacisk na podejście ilościowe; dobra równowaga pomiędzy budżetem i przeznaczonym czasem, sztywne wymagania dot. kryteriów ewaluacji.</p>	<p>kim mogliby przedyskutować postępy i problemy.</p> <p>Ograniczone rozpowszechnianie, nie było żadnych reakcji na raport.</p>	<p>beneficjentów do programu i wagi punktów odniesienia - wiedza ta została utracona z powodu fluktuacji kadr w IZ.</p> <p>Stosunkowo dobra wiedza diagnostyczna. Wiedza preskryptywna bardzo ograniczona. Szerokie i niewykonalne zalecenia.</p>	<p>Brak funkcji rozliczeniowej ze względu na słaby dowód przyczynowości i brak zainteresowania opinii publicznej programem.</p>	
Przypadek 3: Ewaluacja ex post programu PHARE-CBC PL-DE	<p>Postrzegany jako ważny program: UE ustala priorytet współpracy przygranicznej i wysoki poziom finansowania w odniesieniu do innych programów PHARE.</p> <p>IZ mająca doświadczenie z programami UE i ewaluacją. Wystąpił jednak brak ciągłości pomiędzy strukturami wdrażania funduszy strukturalnych/PHARE i pracownikami.</p>	<p>Odpowiedzią na wyzwanie, jakim był szeroki wachlarz tematów i typów projektów było wypracowanie trzech poziomów analizy: programu, tematu/sektora i projektu.</p> <p>Kompleksowa metodologia łączyła podejścia ilościowe (analiza statystyczna) i jakościowe (wywiady, kwestionariusze), włączając interesariuszy ze wschodniej Polski w te ostatnie.</p>	<p>Dobrze skonstruowane i przystępne materiały wyjściowe, w tym raport końcowy, streszczenie i opis dobrych praktyk dla Programu Sąsiedztwa.</p> <p>Obejmowała różne rodzaje wiedzy: koncepcyjną (związaną z tematem CBC), techniczną (związaną z wyborem projektów, wskaźnikami), oraz przykłady najlepszej</p>	<p>Jako badanie ex post nie miało ono bezpośredniego wpływu na program.</p> <p>Ewaluacja dostarczyła informacji dla innych programów prowadzonych przez IZ (np. odnoszących się do zestawów wskaźników).</p> <p>Proces poszerzył i pogłębił kulturę ewaluacji w IZ.</p> <p>Wiedza poznawcza nt.</p>	<p>Kontekst instytucjonalny kluczowy. Doświadczenie i stabilność IZ i ewaluatora dało kompleksową i innowacyjną metodologię.</p> <p>Proces ewaluacji też nie bez znaczenia: wielopoziomowa analiza, składniki jakościowe i ilościowe, wymiar przyszłościowy.</p> <p>Wykorzystanie</p>

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
	<p>Ewaluatorzy także doświadczeni. Zaangażowani w ewaluację poprzedniego programu CBC (współpracy przygranicznej).</p> <p>Ewaluacja motywowana potrzebą oceny oddziaływania programu, ale także zebraniem informacji potrzebnych do przygotowania nowego programu współpracy przygranicznej finansowanego z funduszy strukturalnych na wschodniej granicy Polski.</p> <p>Znacząca ilość czasu i funduszy przeznaczona na ewaluację.</p> <p>Ogólność zakresu zadań pozostawiła miejsce ewaluatorom na wypracowanie metodologii; poprzednia współpraca pomiędzy IZ a ewaluatorami przyczyniła się do powstania wysokiego poziomu zaufania.</p>	<p>Słabości bazy danych: ograniczone składniki ilościowe. Uczestnictwo beneficjentów w aspekcie jakościowym było różne, szczególnie w regionach wschodnich.</p>	<p>praktyki (dla regionów wschodnich).</p> <p>Wyniki były przewidywane przez IZ.</p> <p>Rozpowszechnianie było priorytetem, szczególnie w Polsce wschodniej. Zorganizowano serię seminariów i imprez promujących.</p>	<p>CBC (współpracy przygranicznej) została poszerzona i rozpowszechniona przez zespół ewaluacyjny.</p> <p>Proces wzmocnił związki pomiędzy jednostkami programującymi PHARE CBC i INTERREG w IZ.</p> <p>Ewaluacja podawana przez IZ jako wzór dobrej praktyki.</p> <p>Transfer wiedzy do regionów wschodnich był ograniczony przez różny stopień uczestnictwa w badaniach i opinię, że konteksty programów PHARE i Programu Sąsiedztwa różniły się bardzo od siebie.</p>	<p>ograniczone słabościami bazy danych, na której zbudowano niektóre wnioski.</p> <p>Ograniczenia partycypacyjnego procesu ewaluacji zakłóciły transfer wiedzy, szczególnie do regionów wschodnich.</p>

Przykłady ewaluacji z Polski

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
Przypadek 4: Ewaluacja bieżąca projektów rozwojowych PHARE 2002-2003	<p>Duże doświadczenie IZ z programami UE. Proces akcesyjny podniósł zdolność IZ, gdyż przyjęła ona ważne obowiązki związane z opracowaniem polskiego systemu ewaluacji.</p> <p>IZ wynajęła zewnętrznych konsultantów, by wnieśli wkład w opracowanie nowego systemu, w tym polskiego podręcznika ewaluacji.</p> <p>Podręcznik ewaluacji wniósł informacje do badania programu PHARE.</p> <p>Znaczący brak ciągłości pomiędzy strukturami i personelem biorącym udział w ewaluacji programów PHARE i funduszy strukturalnych. Pracownicy IZ nie angażowali się zbyt mocno z poakcesyjny system ewaluacji.</p>	<p>IZ kierowała procesem silną ręką: we wszystkich szczegółach opierała się on na nowym podręczniku ewaluacji.</p> <p>Proces starał się wzmocnić funkcję uczenia się (w celu poprawienia polskiej kultury ewaluacji) poprzez generowanie wiedzy odnoszącej się do tego programu.</p> <p>Seria spotkań tematycznych z udziałem IZ, ewaluatorów i interesariuszy uczestniczących w programie odbywających się przez cały proces ewaluacji.</p> <p>Nastawienie na uczenie się spowodowało, że na tych spotkaniach panowało raczej dydaktyczne, a nie interaktywne podejście.</p>	<p>IZ nie była zaskoczona wynikami.</p> <p>Wytworzona wiedza była techniczna i dotyczyła jedynie tego programu.</p> <p>Pole dla wiedzy koncepcyjnej było ograniczone przez szczegółowe wymagania podręcznika ewaluacji.</p> <p>Wymagania postawione w podręczniku spowodowały, że raport był nieporęczny i mało przystępny. IZ udostępniła jedynie jego obszerne streszczenie.</p>	<p>Ograniczone wykorzystanie ewaluacji: zmiany w programie były drugorzędne.</p> <p>Wstępne doświadczenie testowania wspomnianego podręcznika było wartościowe. Podręcznik jest teraz postrzegany jako podstawowy przewodnik po ewaluacji.</p> <p>Podjęcia po raz pierwszy tu przyjęte zostały przyjęte także w innych ewaluacjach.</p>	<p>Zwiększona zdolność i odpowiedzialność IZ zdecydowały o wykorzystaniu ewaluacji: badania te były ważnym etapem w ewolucji polskiej kultury ewaluacji.</p> <p>Silny element poznawczy poprzez uczenie się i opracowanie podręcznika.</p> <p>Podręcznik zapewnił silny model działania, ale szczegółowe wytyczne ograniczyły możliwość wypracowania wiedzy innowacyjnej czy koncepcyjnej.</p> <p>Doświadczenie uległo rozproszeniu w wyniku zmian instytucjonalnych i fluktuacji kadr w trakcie przechodzenia od systemów przedakcesyjnych do funduszy strukturalnych.</p>

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Defierminanty wykorzystania
Przypadek 5: Bieżąca ewaluacja programu SAPARD	Duży program o wysokiej pozycji w politycznej hierarchii. Pierwszy program wspomagający postępowy rozwój terenów wiejskich. Ważny jako przygotowanie do Programu Operacyjnego Rolnictwo w latach 2004-06. Jego znaczenie spadło jednak po uruchomieniu programu na lata 2004-06. Skomplikowane procedury wdrożeniowe opóźniły uruchomienie z roku 2000 do 2002. Opóźnienie to odbiło się na ewaluacji przeprowadzanej w połowie okresu realizacji	Wymagania UE były szerokie i ostre. Koncentracja na skutkach była błędem, uwzględnniejszy opóźnienie, z jakim program się rozpoczął. Także napięcia pomiędzy nastawieniem na cele i nastawieniem na proces. IZ i ewaluatorzy przesunęli nacisk na kwestie procesowe a ponadto zwrócili się do beneficjentów, by ci przewidywali lub zakładali prawdopodobne przejawy oddziaływania. IZ zmagala się z niewielką liczbą beneficjentów. Zastosowano kombinację metod ilościowych i jakościowych w stosunku do próby.	Raport miał charakter techniczny. Był ukierunkowany na interesariuszy, ale nie był zbyt przystępny dla beneficjentów. Wytworzona wiedza nie była zaskakująca dla IZ; włączenie opinii beneficjentów poszerzyło perspektywę IZ. Wytworzona została także wiedza przydatna IZ nt. tego, jak należy planować ewaluację i wprowadzać od samego początku jako narzędzie zarządzania.	Początkowo wykorzystanie ograniczone do drobnych zmian w systemie wdrażania, ale zdobyte doświadczenie wzmocniło i ewaluację <i>ex post</i> . Pomysły zrodzone w trakcie tej ewaluacji zasiliły informacyjnie systemy wdrażania (np. monitoring) programów na lata 2004-06 i 2007-13.	Napięcia wywołane łączeniem funkcji uczenia się z oceną projektów ograniczyły oddziaływanie podejścia partycypacyjnego Wadliwy projekt badań (wymuszony przez standardowe wymagania UE) ograniczył użyteczność. Podejście oparte na współpracy pomiędzy ewaluatorami, interesariuszami i IZ przekierunkowało ewaluację do pewnego stopnia w stronę rzeczywistych potrzeb. Ciągłość i stabilność IZ pomogły przyswoić nauki wynikające z ewaluacji.

Przykłady ewaluacji z Polski

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
	<p>wymaganej przez UE: ewaluacja skupiała się na oddziaływaniu, lecz do tego czasu żadnych efektów oddziaływania nie było.</p> <p>IZ nie miała żadnego praktycznego doświadczenia z ewaluacją, a jedynie pewne szkolenie unijne. IZ cechowała się wysoką stabilnością instytucjonalną i niską fluktuacją kadr.</p> <p>Ewaluatorzy specjalizowali się w sektorze rolnym.</p> <p>Wprowadzie ogólne wymagania unijne dot. ewaluacji koncentrowały się na oddziaływaniu, to jednak IZ postawiła pewne pytania dotyczące wyłącznie Polski i wymagała regularnych kontaktów z ewaluatorami.</p>	<p>Proces był bardzo interaktywny, szczególnie pomiędzy ewaluatorami i IZ. Obejmował strategiczne, techniczne i doraźne spotkania, aczkolwiek proces ten nie był sformalizowany. Pomogło to zmienić kierunek badań.</p> <p>Rozpowszechnianie było zgodne z praktyką stosowaną w UE. Raport był dostępny w Internecie, a wyniki prezentowano na spotkaniach i seminariach.</p>	<p>Szersza nauka na temat potrzeby większego zróżnicowania regionalnego i horyzontalnego programów w celu zaspokojenia zróżnicowanych potrzeb.</p> <p>Wytworzono koncepcyjną i techniczną wiedzę nt. podejść do ewaluacji stosowanych w UE.</p>		
Przypadek 6: Bieżąca ewaluacja ZPORR w trzech województwach	<p>Znaczący program pod względem skali finansowej, treści (rozwoj regionalny) i wdrażania (zdecentralizowany).</p>	<p>Koncentracja na kwestiach technicznych i procesowych, łącząca prostą analizę monitoringu z elementem</p>	<p>Raport dobrej jakości z jasnymi i praktycznymi zaleceniami. Tu też o materiałach wyjściowych</p>	<p>Opracowano szczegółowy plan wdrażania zaleceń. IZ monitorowała wdrażanie. Bezpośrednie</p>	<p>Wykorzystanie krótkoterminowe określone przez partycypacyjne podejście</p>

Przypadek	Kontekst i wkład instytucjonalny	Proces ewaluacji	Wytworzona wiedza	Wykorzystana wiedza	Determinanty wykorzystania
	<p>Niestabilny proces wdrażania: częste zmiany, nierówne tempo wdrażania w województwach.</p> <p>Ewaluacja motywowana potrzebą rozwiązania problemów z wdrażaniem i poprawienia absorpcji funduszy unijnych.</p> <p>Ewaluatorzy stosunkowo doświadczeni i wysoce umotywowani.</p> <p>IZ niedoświadczona, ale przeskolona wcześniej i umotywowana.</p> <p>IZ początkowo silna i stabilna, ale z biegiem czasu nastąpiła erozja odpowiedzialności.</p> <p>Ograniczony budżet na ewaluację: krótka, intensywne perspektywa, ograniczony zakres tematyczny i terytorialny.</p> <p>Zakres zadań wymagał podejścia interaktywnego i metod jakościowych.</p>	<p>diagnostycznym i jakościowym.</p> <p>Podjęcie interaktywne: regularne spotkania z udziałem szerokiego grona interesariuszy.</p> <p>Silne wsparcie ze strony IZ, która przejęła odpowiedzialność za organizowanie spotkań, wdrażanie zaleceń, rozpowszechnianie wyników.</p> <p>Silne wsparcie ze strony IZ ograniczyło zainteresowanie ewaluacji co do jej roli.</p> <p>Kompleksowe rozpowszechnianie w województwach i różnych ministerstwach.</p>	<p>decydowała IZ.</p> <p>Wytworzona wiedza potwierdziła oczekiwania. Wartość miało jednak poszerzenie perspektywy wśród partnerów na poziomie centralnym i wojewódzkim.</p> <p>Wiedza był czysto techniczna. Silny komponent diagnostyczny stworzył mocną podstawę do opracowania wiedzy preskryptywnej.</p> <p>IZ wprowadziła wyraźne rozróżnienie na kwestie systemowe i procesowe.</p>	<p>wykorzystanie: uproszczenie procedur płatniczych i wdrożenie zaleceń w województwach.</p> <p>Sieć powstała w wyniku procesu ewaluacji trwała dalej po zakończeniu badań.</p> <p>Podniosła świadomość funkcji ewaluacji i stanowiła model dla innych badań.</p> <p>Transfer wiedzy ograniczony w wyniku braku ciągłości: systemy i struktury wdrażania zmieniły się całkowicie.</p>	<p>do ewaluacji.</p> <p>Aktywna rola IZ na wszystkich etapach ewaluacji zapewniła użyteczność (aczkolwiek pojawiła się kwestia rozdzielania funkcji pełnionych przez ewaluatorów).</p> <p>Jakość raportu i podejście interaktywne zagwarantowało wykorzystanie badań poza granicami programu.</p> <p>Brak ciągłości instytucjonalnej i fluktuacja kadr przeszkodziły w wywarciu dalszego wpływu.</p>

Ewaluacje bieżące wytwarzają
wiedzę techniczną

Użyteczność wniosków
operacyjnych zależy od zlecenia

4. Wnioski

Synteza i przegląd przeprowadzonych studiów przypadków pozwalają wyciągnąć pewne ważne wnioski dotyczące efektywnego wykorzystania ewaluacji w badanych programach. W niniejszym rozdziale przedstawiamy te wnioski, zwracając uwagę na to, w jaki sposób wiedza wytworzona w badaniach została wykorzystana i oceniając czynniki decydujące o tym wykorzystaniu.

4.1. Jaka wiedza została zdobyta i wykorzystana?

Na podstawowym poziomie przeanalizowane przypadki potwierdzają istniejące teorie dotyczące rodzajów wiedzy wytworzonej i stosowanej przez różne typy ewaluacji. Nasze studia przypadków ewaluacji bieżących pokazują wyraźnie ich pozytywną rolę w tworzeniu wiedzy technicznej na temat zarządzania programami i ich wdrażania (tzn. kwestii procesowych). Wiedza ta była do razu wykorzystywana do celów operacyjnych w programach, których dotyczyła. Ewaluacje bieżące zwykle nie wnoszą wiele nowego z punktu widzenia interesariuszy. Krótkie badania ewaluacyjne (ewaluacje bieżące są zwykle bardzo intensywne, trwają od 2 do 3 miesięcy) przynoszą niewiele innowacyjnej czy zaskakującej wiedzy na temat systemu wdrażania dla osób, które kierują takimi systemami od miesięcy, a nawet lat. Tak więc wiedza dostarczona przez analizowane przez nas przypadki ewaluacji bieżących miała raczej charakter techniczny i dotyczyła tylko danego programu.

Zakres, w jakim przeanalizowane przez nas przypadki zawierały wiedzę, którą można by natychmiast zastosować w programach, których dotyczyła zależał od tego, jak jasno instytucja zamawiająca sprecyzowała swoje potrzeby informacyjne. Odnosi się to szczególnie do żądań zawartych w zakresach zadań co do informacji preskryptywnej i deskryptywnej. Bez wątplenia tak się rzeczy miały w przypadku ewaluacji projektów PHARE (Przypadek 4) i ZPORR (Przypadek 6). W pierwszym z nich UKIE i Komisja opracowały szczegółowe wymagania dla tej ewaluacji (wyrażone w polskim Podręczniku Ewaluacji), co dało wiedzę deskryptywną i preskryptywną, która miała charakter techniczny i odnosiła się jedynie do badanego programu. W drugim przypadku, instytucja zarządzająca ZPORR wyraźnie określiła podstawowy cel i oraz wymagała od ewaluatora używania szablonu przy formułowaniu zaleceń ewaluacji (jak, kiedy i kto powinien wprowadzić zmiany). Z drugiej strony Przypadek 5 (SAPARD) pokazuje, że mniej jednoznaczne i nierealistyczne wymagania informacyjne narzucane przez Komisję Europejską skutkowały generowaniem niewielkiej ilości wartościowej wiedzy. Niemniej, wytwarzanie i stosowanie wiedzy

operacyjnej w tych ewaluacjach bieżących sugeruje, że wyniki Polski pod względem technicznej absorpcji funduszy strukturalnych (tzn. zdolności wydawania środków w terminie i w zgodzie z procedurami) polepszają się.

Wszystkie trzy przypadki ewaluacji bieżącej potwierdzają, że wartością dodaną, którą może wprowadzić ewaluator jest przekazanie perspektywy zewnętrznej oraz syntetyczne ujęcie punktów widzenia interesariuszy. Z punktu widzenia IZ była to zwłaszcza zwiększona wiedza na temat punktu widzenia beneficjentów. W przypadku programów finansowanych ze środków UE, w których duży nacisk kładziony jest na współpracę przy wdrażaniu i zarządzaniu programami, jest to wiedza cenna. Pojawiały się pewne elementy wiedzy koncepcyjnej, kiedy badania ewaluacyjne zawierały wstępną ocenę rzeczywistego oddziaływania programów (tak jak w Przypadku 5). Pewna wiedza koncepcyjna powstawała także w sposób pośredni, kiedy badania ewaluacyjne ujawniały ograniczenia i bariery w gromadzeniu informacji, skłaniając instytucje zamawiające do refleksji nad rzetelnością istniejących baz danych. Badania te koncentrowały się jednak głównie na konkretnych kwestiach zarządzania i wdrażania oraz zapewniania technicznego wsparcia (najlepiej było to widoczne w Przypadku 6). Wszystkie ewaluacje bieżące dostarczyły konkretnej wiedzy technicznej, która mogła być wykorzystana przez wdrażających programy do celów operacyjnych.

Głównym wnioskiem niniejszego opracowania jest to, że efektywne wykorzystanie ewaluacji powinno przyczynić się do wytworzenia wiedzy strategicznej czy koncepcyjnej, która może zasilić informacyjnie polityczne wybory i wywrzeć wpływ na inne interwencje. Pod tym względem, obraz Polski jest mniej jednoznaczny. Trudno znaleźć ślady oddziaływania tych ewaluacji poza konkretnymi granicami programów, których one dotyczą. Teoretycznie, ten rodzaj oddziaływania kojarzony jest z ewaluacjami, które obejmowały rozważania koncepcyjne. Ten rodzaj wiedzy można uzyskać na drodze dobrze przeprowadzonych ewaluacji *ex post*, które wykraczają poza ocenę procesu wdrażania programu, by zająć się jego rzeczywistym oddziaływaniem. Odnosi się to w pewnym stopniu do Przypadku 3 (PHARE CBC). Ewaluacja ta należała do najbardziej kompleksowych i tym samym mogła sformułować znaczące wnioski i ciekawe spostrzeżenia na temat projektów przygranicznych (tzn. projektów mających miejsce wzdłuż a nie w poprzek granic), które wpłynęły na sposób myślenia w tej dziedzinie polityki. Przypadek 3 pokazuje także, że ewaluacje *ex post*, chociaż zajmują się już zamkniętym programem, mogą dostarczyć wiedzy technicznej do wykorzystania w podobnych programach. Ogólnie rzecz biorąc jednak wytwarzanie i stosowanie tego rodzaju

Wartość dodana

Ograniczone wytwarzanie
i wykorzystanie wiedzy

Napięcie pomiędzy
typami ewaluacji

wiedzy strategicznej czy koncepcyjnej miało miejsce tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Sugeruje to, że Polska nadal stoi przed poważnym wyzwaniem polegającym na wzmocnieniu strategicznej absorpcji programów finansowanych z funduszy UE (tzn. podniesienia swojej zdolności wykorzystywania funduszy w sposób strategiczny i ukierunkowany na rozwój).

Warto też zauważyć, że napięcie pomiędzy prowadzeniem ewaluacji koncentrujących się na wytwarzaniu wiedzy na temat kwestii procesowych a ewaluacjami skupiającymi się na wytwarzaniu wiedzy o skutkach programów zostało wyraźnie uchwycone w analizowanych przez nas przypadkach. Oba analizowane przypadki, które usiłowały połączyć rozważania operacyjne (skupione na procesie) ze strategicznymi (skupionymi na skutkach) w stosunku do tego samego programu miały poważne problemy na etapie analizy oraz trudności z rolami, jakie ewaluatorzy mieli odgrywać (zob. Przypadek 4 i Przypadek 5). Rola jaką nasze wybrane czynniki decydujące (charakterystyka odbiorcy ewaluacji i proces badawczy) odegrały w stworzeniu tego całościowego obrazu omówiona jest poniżej.

4.2. Co decydowało o wykorzystaniu tej wiedzy?

Nasze badania skoncentrowały się na dwóch czynnikach, które można uznać za kluczowe w określaniu, jak efektywnie ewaluacje są wykorzystywane: charakterystyka instytucji zamawiających i otrzymujących raport ewaluacyjny oraz charakterystyka procesu badań ewaluacyjnych.

4.2.1. Charakterystyka instytucji zamawiających ewaluację

Nasz pierwszy decydujący czynnik odnosił się do charakterystyki instytucji zamawiającej ewaluację. Przegląd analizowanych przypadków z tej perspektywy ujawnia kilka ważnych prawidłowości:

- Wsparcie instytucjonalne

Kluczowe znaczenie
wsparcia IZ

Odpowiedzialność za efektywne wykorzystanie ewaluacji spoczywa nie tylko na ewaluatorze, ale także na instytucji zamawiającej (IZ). Obecność w IZ osoby lub zespołu z dużym doświadczeniem lub wiedzą w zakresie ewaluacji, świadomość korzyści, jakie może ona przynieść jako narzędzie zarządzania oraz pozytywne nastawienie do jej przeprowadzenia mają zasadnicze znaczenie. Przypadek 6 ilustruje to w najbardziej oczywisty sposób. W przypadku tym zaangażowany zespół w jednostce ewaluacyjnej ds. ZPORR był zdecydowany odegrać czynną rolę w procesie ewaluacji od jego początku do zakończenia.

Zespół ten był stosunkowo mało doświadczony jeśli chodzi o ewaluację, ale ten brak był równoważony jego otwartością i gotowością do interakcji i uczenia się. Można tu jednak zaobserwować dwa potencjalne niebezpieczeństwa. Po pierwsze, IZ tak się zaangażowała w badania, że wypełniła niektóre zadania ewaluatora (ostateczna lista uproszczonych zaleceń, prowadzenie zebrań z interesariuszami). Po drugie, tak silne zaangażowanie IZ do pewnego stopnia wyłączyło ją z analizy w ramach ewaluacji. Drugim ekstremum jest Przypadek 2, w którym brak wsparcia (w wyniku fluktuacji kadr w IZ w czasie wykonywania umowy) skutkowało niewykorzystaniem ewaluacji. Trwałe wsparcie może także zagwarantować, że badania o wąskim zastosowaniu w krótkim terminie mogą zostać wykorzystane w dłuższym okresie (zob. Przypadek 1 i Przypadek 5).

- Stabilność instytucjonalna

Drugą cechą IZ, która może mieć wpływ na wykorzystanie ewaluacji, jest stabilność instytucjonalna. W tym zakresie nasza hipoteza została potwierdzona przez negatywne przykłady. Zmiany instytucjonalne i wysoka fluktuacja kadr widoczne w polskiej administracji publicznej od wielu lat utrudniały gromadzenie wiedzy i doświadczenia w dziedzinie ewaluacji i miały negatywny wpływ na jej efektywne wykorzystanie. Jest to widoczne w kilku z analizowanych przez nas przypadków. W Przypadku 1 zmiany instytucjonalne związane z wyborami powszechnymi oznaczały rozpad zespołu ewaluacyjnego, rozwiązanie IZ i przerwanie samego ewaluowanego programu. W takich okolicznościach nie można oczekiwać, że ewaluacja znajdzie jakiegokolwiek sensowne zastosowanie. W Przypadku 2 wysoka fluktuacja kadr w jednostce ewaluacyjnej IZ także obniżyła ostateczną użyteczność raportu: bez konsekwentnego kierowania i wsparcia ze strony IZ ewaluator po prostu przeprowadził zwykłe biurokratyczne ćwiczenie. Przyczyną braku instytucjonalnej stabilności było też przystąpienie Polski do UE. Oddzielono grubą kreską przed- i poakcesyjne struktury i podejścia ewaluacyjne. Na przykład wiedza ewaluacyjna zgromadzona w wyniku prowadzenia programów PHARE w Przypadku 4 została w dużej mierze utracona, kiedy Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przejęło te sprawy od UKIE i wypracowało swoje własne podejście, korzystając z nowych pracowników. Warto zauważyć, że bieżące zmiany wprowadzane do systemu wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce mogą także zagrozić gromadzeniu wiedzy na temat ewaluacji (zob. niepewność otaczającą zespół ewaluacyjny odpowiedzialny za ZPORR - Przypadek 6). Jeśli chodzi o przykłady pozytywne, to można wymienić dwa analizowane przypadki. W Przypadku 5 zademonstrowano korzyści z zachowania i wykorzystania wiedzy na temat ewaluacji przed i po akcesji. Pozytywnym przykładem zachowania wiedzy (która z początku wydawała się bez znaczenia) był Przypadek 5. Przypadek

Zmiany
organizacyjne

Oslabienie ewaluacji przez mierne bazy danych

3 jest o tyle interesujący, że stosunkowa stabilność IZ i jej długotrwały związek z ewaluatorami były kluczowymi czynnikami determinującymi i gwarantującymi dobre materiały wyjściowe ewaluacji i ich wykorzystanie. Stabilność IZ została jednak podważona w ostatnich czasach i jej przyszłość jest nie do przewidzenia.

- Jakość danych

Ostatnim aspektem odnoszącym się do charakterystyki IZ jest jakość danych dostępnych dla ewaluacji. Instytucje wdrażające programy finansowane ze środków unijnych mają obowiązek zapewnienia i utrzymywania systemów zbierania i gromadzenia informacji na temat ich postępów. Wszystkie analizowane przez nas przypadki cierpiały jednak ze względu na słabości bazy informacyjnej programów, co utrudniało wytwarzanie wiedzy. Kiedy nie ma spójnych wysokiej jakości informacji statystycznych na temat postępu projektów, nie można ocenić oddziaływania programu, wyciągnąć solidnych całościowych wniosków i proponować nowych koncepcji. Dla ewaluacji skoncentrowanych na kwestiach operacyjnych problem dostępności danych może być mniej ważny. Opierają się one zwykle na danych pierwotnych (zwykle jakościowych), które można zebrać szybko i bez konieczności przeprowadzania analizy porównawczej. Jednak w przypadku ewaluacji *ex post*, które starają się ocenić oddziaływanie programu, brak linii odniesienia i danych kontekstowych utrudnia badanie związków przyczynowych, i w rezultacie przeszkadza w refleksji strategicznej nad użytecznością programu i mechanizmami rozwoju. By zmierzyć skutki programu konieczny jest punkt odniesienia. Regularne zbieranie danych i działający monitoring są konieczne. Bez nich nie może być mowy o prawdziwej ocenie skutków (to jest o wyjściu poza zwykle wyliczenie produktów). Kiedy brakuje danych tworzących linię odniesienia jedną z opcji dla ewaluatorów jest zastosowanie podejścia konstruktywistycznego zamiast podejścia porównawczego, pozytywistycznego. Mogłoby to polegać na pytaniu interesariuszy, czy uważają oni, że dany program odniósł sukces lub przeprowadzeniu porównania programu do innych podobnych interwencji. Żadne jednak z tych podejść nie daje możliwości wyciągnięcia solidnych wniosków. Trzeba zwrócić uwagę na to, że przez brak spójnego systemu zbierania danych w badaniach ewaluacyjnych próbuje się często budować własne zbiory danych (patrz Przypadek 3). Może to oczywiście poprawić stan baz danych, ale jest bardzo czasochłonnym procesem, obciążającym ewaluatora. Jednocześnie przeciąża pracą beneficjentów, którzy z powodu braku wiarygodnych źródeł centralnych są najbardziej rzetelnym i podstawowym źródłem informacji.

4.2.2. Znaczenie procesu badawczego

Nasz drugi decydujący czynnik odnosił się do charakterystyki procesu ewaluacji. Tutaj także przegląd analizowanych przypadków pozwala wyciągnąć ważne wnioski:

- Projekt badań

Z naszych badań wyraźnie wynika, że projekt badań ewaluacyjnych ma kluczowe znaczenie dla ich przyszłego wykorzystania. Kluczowymi zagadnieniami w tym względzie są funkcje ewaluacji, moment, w którym należy dokonywać wyborów metodologicznych dotyczących danej ewaluacji i kto ma to robić. W procesach ewaluacji widocznych w przeanalizowanych przez nas przypadkach widać wyraźnie, że zasadnicze decyzje dotyczące projektu badań są podejmowane na samym początku. Podręczniki i modele teoretyczne Komisji Europejskiej upraszczają rzeczywistość sugerując, że wyborów metodologicznych (dotyczących tego, jak ewaluacja powinna być skonstruowana) dokonuje się po jej zleceniu na zewnątrz i że należy to do ewaluatorów. Analizowane przez nas przypadki pokazują natomiast, że ramy dla takich wyborów ustanawiane są na etapie budowania zakresu zadań. Błędy popełnione na tym etapie mogą być przyczyną poważnych napięć i problemów na późniejszych etapach badań. Najbardziej jaskrawym tego przykładem jest nasz Przypadek 5 (SAPARD), w którym Komisja Europejska narzuciła nierealistyczne i skomplikowane zadania nastawione na ocenę skutków i bez uwzględnienia sytuacji programu (np. Komisja domagała się analizy oddziaływania pomimo tego, że program był dopiero na wczesnym etapie wdrażania). Skutek tego był taki, że zakres badań był zbyt obszerny i czasochłonny, przez co stały się one ćwiczeniem biurokratycznym, które nie dostarczyło Komisji żadnych użytecznych informacji. Innym negatywnym przykładem jest Przypadek 2 PHARE-Inicjatywa, w którym zabrakło refleksji, czy dostępne są dane potrzebne do udzielenia odpowiedzi na pytania badawcze, co było przyczyną powstania frustrujących procedur i powierzchownych wniosków.

Z drugiej strony Przypadek 1 (STRUDER 2) to pozytywny przykład na to, jak dyskusje pomiędzy Komisją i IZ dały bardziej realistyczny projekt badań. W Przypadku 6 (ZPORR) natomiast IZ ustanowiła minimalne, ale jasne wytyczne (nalegając na partycypacyjne podejście do ewaluacji), a także zdecydowała, by zawęzić zakres badań tak, aby były bardziej skoncentrowane i łatwiejsze w zarządzaniu. Skutkiem tego było lepsze ich wykorzystanie. Ciekawie wypada pod tym względem porównanie Przypadku 3 (PHARE CBC) z Przypadkiem 4 (projekty PHARE). Ewaluatorom zajmującym się PHARE CBC postawiono wyraźne wymagania (cele ewaluacji), ale dano im wolną rękę

Projekt badań ma wpływ na przydatność ewaluacji

Znaczenie dialogu

w podejściu metodologicznym. W połączeniu z doświadczeniem zespołu ewaluacyjnego i wysokim poziomem zaufania u WWPE dało to dobre materiały wyjściowe. W przypadku projektów PHARE ewaluatorzy dostawali szczegółowe polecenia na każdym etapie procesu ewaluacji. Zakres zadań po prostu odsyłał ich do nowego polskiego Podręcznika Ewaluacji. Wprawdzie gwarantowało to, że ewaluacja spełni minimalne wymagania ustanowione przez UKIE i Komisję, jednak zmniejszało to prawdopodobieństwo wytworzenia ciekawej lub innowacyjnej wiedzy. To z kolei ograniczało potencjalny zakres wykorzystania ewaluacji.

- Interaktywność procesu i budowanie zaufania

Analiza badanych przez nas przypadków sugeruje, że interaktywne czy partycypacyjne podejścia do ewaluacji mają zasadnicze znaczenie dla ich efektywnego wykorzystania. Interaktywność ma znaczenie dla uczenia się i usprawniania. Ludzie i instytucje uczą się szybciej, kiedy są zaangażowani w proces, którego nauka dotyczy. Ponadto szybciej internalizują wiedzę, kiedy są zaangażowani w proces jej tworzenia. Istnieje dzięki temu większa szansa uwzględnienia i przyjęcia sugerowanych rozwiązań. Ze względu na to, że interesariusze brali udział w tworzeniu wiedzy, czują się współodpowiedzialni za wnioski i postrzegają wyniki ewaluacji raczej jako ocenę wewnętrzną, a nie zewnętrzną krytykę. Kluczowymi aspektami tego procesu są poziom zaufania i bliskie związki pomiędzy ewaluatorami i interesariuszami. Wyraźnym tego przykładem jest Przypadek 6 (ZPORR), w którym analizowano trudne zagadnienie zatorów finansowych na podstawie trzech województw. W tym przypadku, pomimo zidentyfikowania szeregu problemów w toku ewaluacji, nie przerodziła się ona jednak w piętnowanie. Przeciwnie, dostarczyła wiedzy wszystkim podmiotom i zbudowała sieć wspierającą rozwiązywanie problemów. Z kolei Przypadek 5 (SAPARD) i Przypadek 1 (STRUDER) pokazały, że interakcje i dialog pomiędzy IZ a ewaluatorami pozwoliły pokonać problemy z projektem badań oraz danymi i przygotować użyteczny raport. Przypadek 2 (PHARE-Inicjatywa) to negatywny przykład na to, że brak jakiegokolwiek dialogu pomiędzy ewaluatorami i interesariuszami skutkowało powstaniem wadliwego projektu ze względu na nierealistyczne określenie jakości i dostępności danych.

- Rola ewaluatora

Uwagi przedstawione powyżej ilustrują ważną rolę ewaluatora w określaniu użyteczności ewaluacji. W celu uchwycenia zadziwiająco szerokiego spektrum ról pełnionych przez ewaluatorów, na jakie natrafiliśmy w analizowanych przypadkach, zbudowaliśmy następującą macierz (zob. Ryc. 3). Oś pionowa przedstawia poziom metodologicznego wyrafinowania przyjęty przez ewaluatora. Oś pozioma określa intensywność interakcji w toku procesu badawczego.

Rycina 3. Macierz do analizowania ról ewaluatorów

		Wyrafinowana metodologia i dogłębne badanie	
Niska interaktywność wieża z kości słoniowej	Naukowiec	Nauczyciel-Mentor	
	Konsultant	Animador-mediator	
		Podstawowa metodologia i powierzchowne badanie	
		Wysoka interaktywność	

Źródło: opracowanie autorów

Macierz tworzy cztery podstawowe kategorie z towarzyszącymi im rolami, jakie ewaluatorzy mogą odgrywać:

W lewym dolnym polu: zestaw narzędzi wykorzystywany przez ewaluatora jest bardzo ubogi. Stosowane są jedynie podstawowe metody, takie jak badania gabinetowe, ograniczona liczba wywiadów, małe zespoły ekspertów lub grupy fokusowe albo badania ankietowe na niewielką skalę. Reguły badania naukowego (np. dobór prób, dobór studiów przypadków, triangulacja źródeł, reprezentatywność wywiadów) nie są stosowane. Ewaluator utrzymuje jedynie wąskie kontakty z IZ, a interesariusze są traktowani jak obiekty badań, a nie jak czynni uczestnicy ewaluacji. W tym podejściu prawdopodobieństwo, że ewaluacja wytworzy wiedzę, która mogłaby zostać wykorzystana w sposób strategiczny czy koncepcyjny jest niskie. Ponadto pole, na którym ewaluatorzy mogliby odegrać rolę w stymulowaniu procesu uczenia się jako części ewaluacji jest ograniczone.

Ewaluator jako
konsultant

W lewym górnym polu: ewaluator przyjmuje zdecydowanie naukowe podejście w celu uzyskania obiektywnych wyników. Program, jego działania i systemy są dogłębnie badane w sposób obiektywny, a dystans do interesariuszy jest utrzymywany (traktowani są jak obiekty badań). Rzetelność naukowa badań jest bardzo wysoka, jeśli chodzi o projekt badań i ich metodologię oraz prowadzenie analizy. Ewaluator interpretuje dowody i wyciąga wnioski, by w końcu opublikować raport na temat tego, co znalazł. Wyniki badań są komunikowane, ale nie dyskutowane. Następnie operatorzy programu analizują wyniki zawarte w raporcie i decydują czy podejmować sugerowane w nim działania, już po odejściu eksperta, którego zobowiązanie umowne ograniczało się do dostarczenia końcowego opracowania. Uwzględniając dogłębność badań naukowych, podejście to może potencjalnie dostarczyć użytecznych spostrzeżeń koncepcyjnych czy strategicznych, chociaż potencjał uczenia się jest niewielki z powodu zdystansowanego podejścia ewaluatora.

Ewaluator jako
ekspert

Ewaluator jako
animator-mediator

W prawym dolnym polu: zestaw narzędzi ewaluatora zawiera głównie metody jakościowe i techniki interaktywne w tym badania gabinetowe, wywiady, panele ekspertów, grupy fokusowe czy badania ankietowe na małą skalę, modele logiczne. Dogłębność badań naukowych jest ograniczona (np. w doborze prób, doborze studiów przypadków), ale triangulacja źródeł jest stosowana (uzyskiwanie różnych perspektyw oglądu tych samych kwestii czy tematów). W tym przypadku ewaluator gra rolę animatora czy mediatora, próbującego zestawić razem różne perspektywy interesariuszy programu. Z jednej strony, potencjał do wytworzenia wiedzy strategicznej czy koncepcyjnej, możliwej do wykorzystania poza programem, którego dotyczy, jest niewielki z powodu braku dogłębnej analizy naukowej. Z drugiej strony szanse na to, że uczenie się będzie miało miejsce jako część procesu badawczego i że interesariusze zobowiążą się do wykorzystania wyników ewaluacji są duże. Większość interesariuszy zostaje wciągnięta w proces ewaluacji zarówno jako przedmioty badania jak i partnerzy w badaniu.

Ewaluator jako
mentor-nauczyciel

W prawym górnym polu: ewaluator trzyma się rzetelnego naukowego podejścia, zachowując obiektywizm w badaniach. Nie unika jednak interakcji z interesariuszami. Wręcz przeciwnie, pozwala interesariuszom współdecydować o projekcie badań i ich metodologii, omawia je z nimi oraz wciąga ich w dyskusję o wynikach, w miarę, jak się one pojawiają. W tym przypadku ewaluator odgrywa raczej rolę nauczyciela niż zdystansowanego naukowca, angażując interesariuszy w dialog na temat strategii programu, osiągnięć i procesów oraz udzielając rad w oparciu o swoją wiedzę i doświadczenie. W tym przypadku ewaluacja może dostarczyć wiedzy koncepcyjnej i strategicznej, a także pobudzić proces uczenia się wśród interesariuszy.

Trzeba raz jeszcze podkreślić, że nie ma optymalnego modelu roli ewaluatora. W ramach takiego podziału mogą pojawić się przykłady łączące różne podejścia. Warto jednak podkreślić kilka kwestii. Po pierwsze, jeśli przyjmiemy, że priorytetem w obecnym polskim kontekście jest budowanie zdolności ewaluacyjnej i kultury ewaluacji, to logiczne uwzględnienie przez ewaluatorów funkcji, które uczą lub ułatwiają uczenie się w ramach procesu badawczego. Jest to jednak trudne wyzwanie. Przypadek 4 (projekty PHARE) jest w tym kontekście interesujący. Z jednej strony próbowano przyjąć podejście partycypacyjne i próba ta zakończyła się w pewnym stopniu sukcesem polegającym na rozpowszechnieniu wiedzy o roli i korzyściach z ewaluacji. W tym przypadku jednak funkcja kontroli i rozliczania (w celu sprawozdawania do UKIE i Komisji) kłóciła się z procesem ewaluacji nastawionym na uczenie się. Wymagało to otwartości i uczciwości od podmiotów występujących w programie przy udzielaniu odpowiedzi, a także ujawniania trudności i napięć, które napotkano.

Okazało się, że ewaluatorom było bardzo trudno pełnić równocześnie rolę nauczyciela/mediatora i sprawozdawcy. Ponadto ułatwianie udziału interesariuszy w ewaluacji musi uwzględniać różnice, które istnieją pomiędzy grupami, dotyczące pozycji, władzy, gotowości do uczestniczenia w ewaluacji i jej zrozumienia. Przykład różniących się partnerów na zachodniej i wschodniej granicy Polski z Przypadku 3 (PHARE CBC) jest tutaj bardzo na miejscu.

5. Rekomendacje

Kiedy ludzie zauważają, że rzeczy mają się źle mogą zadać dwa pytania. Jedno brzmi „Co zrobiliśmy źle?“, a drugie „Kto nam to zrobił?“. To drugie prowadzi do teorii spiskowych i paranoi. Pierwsze natomiast do odmiennego sposobu myślenia “Jak możemy to zrobić lepiej?”

(Lewis, 1997:121)

Wnioski wymienione powyżej rodzą dwa podstawowe pytania. Jak możemy zatrzymać wiedzę i doświadczenia płynące z ewaluacji w instytucjach i przez to zapewnić, że ewaluacje będą wносить wkład do planowania strategicznego? Jak można usprawnić proces badań ewaluacyjnych, by wspierały one uczenie się i zachęcały do skutecznego wykorzystywania zdobytej wiedzy? Ostatni rozdział naszego opracowania przedstawia rekomendacje odnoszące się do tych kwestii.

5.1. Jak możemy przezwyciężyć słabości systemu?

- Wzmocnić oparcie na faktach

Z naszych badań wyraźnie wynika, że zasadniczą rolę w określaniu wiarygodności i tym samym użyteczności ewaluacji odgrywa dobra baza informacji związanych z programem. Jasne jest też, że polski system ma w tym względzie swoje ograniczenia. W celu wzmocnienia wyjściowej bazy danych trzeba zastosować ewaluacje *ex ante* i badania bieżące (przeprowadzane na początku cyklu programu) po to, by stworzyć bazę do porównań czy punkt odniesienia dla przyszłych strategicznych analiz porównawczych *ex post*. Takie ewaluacje powinny wykraczać poza zwykłą logiczną analizę budowy dokumentów programu. Powinny obejmować badania empiryczne i być precyzyjnie zaprojektowane z myślą o potrzebach informacyjnych przyszłych ewaluacji *ex post*.

Oczywiście jest już za późno, jeśli chodzi o starą generację programów finansowanych z funduszy strukturalnych (2004-06). Ich ewaluacje bieżące można by wykorzystać wybiórczo do oceny kwestii oddziaływania. Ponieważ nie stworzono we właściwym czasie punktu odniesienia dla dokonywania porównań będzie niezmiernie trudno (jeśli w ogóle będzie to możliwe) ocenić prawdziwe skutki tych programów. Można jednak zlecić mniejsze pakiety badań - odnoszące się do konkretnych części programów, które zostały już zakończone (lub właśnie mają się zakończyć). Takie rozwiązanie może być pomocne na trzy sposoby. Po pierwsze, mogłyby one dostarczyć na czas wstępne wskaźniki efektów programów, zanim zostaną rozpoczęte pełne ewaluacje *ex post*, by zasilić informacyjnie proces planowania następnej

generacji programów. Po drugie, pozwoliłyby przetestować metodologie i podejścia *ex post* na mniejszą skalę (jako coś w rodzaju „pilotażowego badania *ex post*”). Po trzecie, mogłoby to także ujawnić potrzeby i wyzwania, którym będzie trzeba stawić czoła, by uniknąć podobnych błędów w nowym systemie (2007-13).

Badania *ex ante* programów na lata 2007-13 zostały ukończone w latach 2006 i 2007. Jednak aby umożliwić przyszłe analizy ich oddziaływania, ewaluacje bieżące tych programów, prowadzone w najbliższych latach, powinny skoncentrować się na tworzeniu empirycznego punktu odniesienia (bazy) dla przyszłych porównań. Z powodów praktycznych mogłyby one polegać na skupieniu badań oddziaływania na mniejszych, konkretnych częściach programów (osie priorytetów, działania). Ostatnie zalecenie stanowi poważne wyzwanie, gdyż wiąże się ono z zaakceptowaniem przez decydentów i pracowników służby cywilnej faktu, że procesy przez nich zainicjowane przyniosą korzyści widoczne dopiero w późniejszej fazie cyklu polityki. Biorąc pod uwagę instytucjonalną zmienność panującą w Polsce - jest wysoce prawdopodobne, że te badania będą wykorzystywać już inne instytucje. Badania takie nie będą miały bezpośredniego i natychmiastowego efektu, ale stworzą w końcu solidną empiryczną bazę dla przyszłych analiz oddziaływania. Taki proces gromadzenia informacji i wiedzy powinien się rozpocząć teraz.

- Wzmocnić pamięć instytucjonalną

Niestabilność instytucji i wysoka fluktuacja kadr są nie do uniknięcia w rekonstruujących się systemach administracyjnych. Wyzwanie polega na tym, aby zatrzymać chociaż część wiedzy zdobytej w procesach ewaluacji, nawet jeśli ludzie bezpośrednio w nie zaangażowani zmieniają pracę. Jednym z rozwiązań byłoby stworzenie publicznych baz danych wszystkich badań ewaluacyjnych. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, a ostatnio Krajowa Jednostka Oceny rozpoczęły już taki proces zbierania i przechowywania wszystkich raportów ewaluacyjnych. Żeby jednak było to skuteczne, należy przechowywać pełne raporty, łącznie z rozdziałami poświęconymi metodologii. Podstawowe dane na temat kontekstu ewaluacji (czas i budżet badań) również powinny być załączone, gdyż pozwoli to poznać konkretne ograniczenia badań i cechy procesu badawczego. Wreszcie, przechowywane raporty, szczególnie z ewaluacji bieżących, powinny mieć wyraźnie wydzielone wyniki, rekomendacje operacyjne (dotyczące kwestii bieżących) i rekomendacje systemowe. W przypadku programów których pracownicy lub instytucje zmieniłyby się, ich następcy mieliby jasne, uporządkowane źródło informacji i przynajmniej częściową pamięć minionego programu, jego problemów, czy rozwiązań np. systemowych.

Potrzeba myślenia
długofalowego

Trwałość wiedzy w zasobach
polskiej administracji publicznej

5.2. Jak można usprawnić procesy ewaluacji?

Rekomendacje mieszczące się pod tym nagłówkiem pogrupowaliśmy według dwóch perspektyw - na sugestie kierowane do instytucji zamawiającej i rekomendacje dla ewaluatorów.

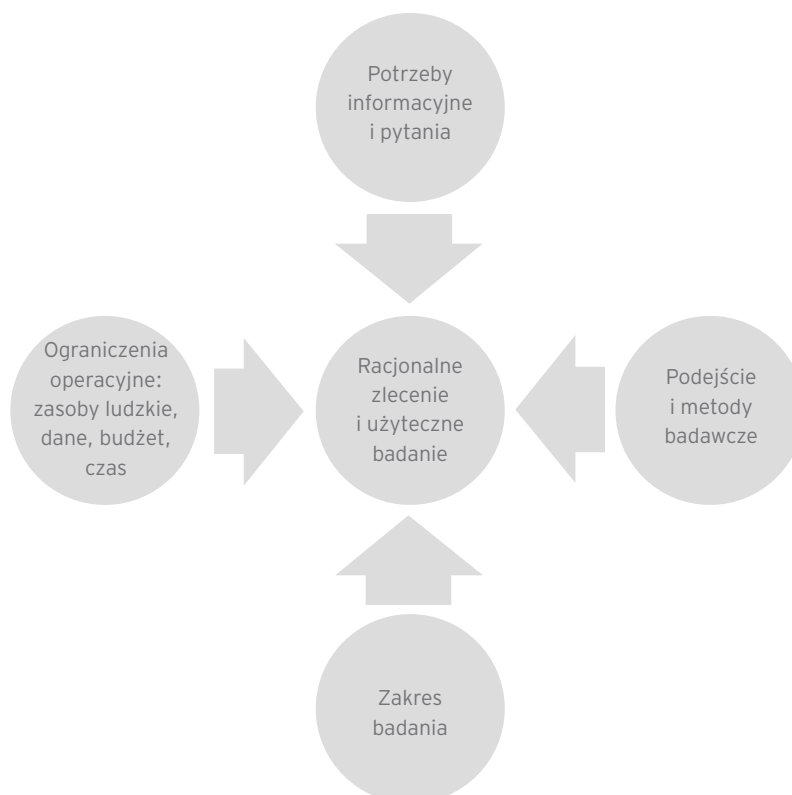
5.2.1. Instytucja zamawiająca

- Stworzyć jasny i odpowiedni zakres zadań

Zaprojektowanie rzetelnego zakresu zadań jest kluczem do usprawnienia praktycznego wdrażania badań ewaluacyjnych i zwiększenia szans na ich wykorzystanie. Podejmowanie decyzji co do celów i struktury procesu ewaluacyjnego ma miejsce nie po zleceniu badań na zewnątrz, ale wcześniej, na etapie projektowania zakresu zadań. Błędy logiczne popełnione na tym etapie mogą znacząco ograniczyć użyteczność ewaluacji. Instytucja zamawiająca musi więc podjąć ważne decyzje, równoważąc różne komponenty procesu ewaluacji (zob. Ryc. 4).

Wyważenie
potrzeb

Rycina 4. Równoważenie kluczowych elementów logicznych ewaluacji



Źródło: opracowanie autorów

Każdy z tych czterech elementów wiąże się z decyzjami, które tworzą ramy przyszłego procesu ewaluacji. Podstawowe pytania to:

- Czy badanie ewaluacyjne powinno skupić się na kwestiach procesu, czy na efektach (tzn. czy ewaluacja powinna przyglądać się głównie kwestiom operacyjnym czy strategicznym)? Dylemat ten dotyczy głównie ewaluacji bieżących. Pojedyncze badanie nie może połączyć obu aspektów i jest rzeczą ważną, by decyzja o wyborze aspektu odzwierciedlała rzeczywiste potrzeby informacyjne. Na przykład skupienie się na rezultatach czy oddziaływaniu w sytuacji, gdy występują poważne, naglące problemy operacyjne, utrudni ewaluację i ograniczy jej użyteczność (gdyż interesariusze będą ją postrzegać jako mechanizm kontroli).
- Czy metodologia wybrana dla danych badań pasuje do przewidywanych funkcji ewaluacji? Podejścia do ewaluacji i metody stosowane przy jej projektowaniu są w dużym stopniu warunkowane przez jej funkcje i to, na czym ma się skupić (tzn. zależą od wyboru pomiędzy badaniami procesu i badaniami efektów). Cel polegający na ocenie i usprawnieniu procesów programu wymaga interaktywnych podejść metodologicznych, narzędzi budowania partnerstwa i analizy przepływów. Ocena efektów kładzie nacisk na badania konstrukcji przyczynowo-skutkowych i podejść opartych na teorii. Te rodzaje ewaluacji nie powinny, jeśli tylko to możliwe, ustanawiać ograniczać się tylko do pola wyznaczonego przez wyjściowe cele programu. Takie zawężenie stwarza ryzyko zamienienia ewaluacji w kontrolę. Zastosowanie podejścia wolnego od założonych celów (ang. *goal-free evaluation*) pozwoliłoby na zbadanie rzeczywistych skutków a nie tylko pierwotnych założeń projektantów programu. Pozwoliłoby to także na wypracowanie potencjalnie przydatnej wiedzy np. o nieprzewidzianych oddziaływaniach lub efektach ubocznych.
- Czy pytania ewaluacyjne i projekt badań są realistyczne pod względem poziomu zasobów przeznaczonych na ich przeprowadzenie? W sytuacji, gdy czas i fundusze są ograniczone zawężenie zakresu badań (np. pod względem przestrzennym) może zapewnić lepszą koncentrację i wytworzyć bardziej przydatną wiedzę. Dotyczy to także analizy procesów - ewaluacja może skupić się na analizie jakościowej konkretnych przypadków, a nie na szerokich i długoterminowych badaniach ilościowych. Z drugiej strony jednak skupienie się na efektach (szczególnie w przypadku ewaluacji *ex post*) wymaga szerszego, bardziej kompleksowego zakresu, który z kolei jest bardziej czasochłonny i kosztowny.
- Na koniec trzeba zapytać, czy projekt badań zawarty w zakresie zadań jest realistyczny, jeśli chodzi o dostępność danych. Ważne jest, by sprawdzić jakość zbiorów danych. Dotyczy to szczególnie

ewaluacji koncentrujących się na rezultatach programu, jego oddziaływaniu. Wprowadzanie wielkiej liczby danych źródłowych w trakcie procesu ewaluacji (np. dane z monitoringu, które powinny być zebrane jako część systemów zarządzania programem i jego wdrażania) utrudnia analizę i stwarza ryzyko przekształcenia ewaluacji w monitoring, wytwarzając wiedzę, która jest raczej odpowiednia do technicznej absorpcji (realizacja produktów) niż do absorpcji strukturalnej (rzeczywistej użyteczności skutków).

Nie ma optymalnego wyboru, jeśli chodzi o podejście, role uczestników, komponenty badań i funkcje ewaluacji. Różne podejścia mogą dać materiały wyjściowe wysokiej lub niskiej jakości. Liczba możliwych podejść wykracza poza pięć przedstawionych w niniejszej analizie. Użyteczność ewaluacji zależy jednak od stopnia, w jakim ogólny projekt badań zapewnia zgodność i spójność składników procesu ewaluacji. Innymi słowy, w celu uzyskania wysokiego poziomu użyteczności jest rzeczą absolutnie zasadniczą, by to, na czym badania się koncentrują i ich cele strategiczne pasowały do wybranej metodologii. Należy być świadomym wyborów i starać się, by były one racjonalne i uwzględniające kontekst.

- Wkład w metodologię

Z analizowanych przez nas przypadków wynika jasno, że instytucje zamawiające mogą odgrywać różne role przy wyborze metodologii dla badań ewaluacyjnych. Z jednej strony zakres zadań może ustanowić tylko główne cele zaś kwestię wyboru metod pozostawić całkowicie otwartą albo może określić ramy - oczekiwane minimum metod (np. analiza gabinetowa danych z monitoringu i bardziej szczegółowa analiza próby projektów) i pozostawić ewaluatorowi wybór szczegółowej metodologii (np. metody dobierania prób i potencjalny zakres kwestionariuszy). Z drugiej strony, IZ może przyjąć bardziej preskryptywne podejście, wyliczając szczegółowo, z czego ma się składać proces badawczy i jego produkt. Przeanalizowane przez nas przypadki pokazują, że chociaż szczegółowe podejście preskryptywne gwarantuje, że IZ otrzyma produkt, jakiego oczekuje, to brak elastyczności zawęża pole do tworzenia nowej, innowacyjnej wiedzy. Tam, gdzie IZ daje szersze ramy odniesienia, określając potrzeby informacyjne, ale pozostawiając wybory metodologiczne w rękach ewaluatora, więcej jest okazji dla ewaluatorów do wniesienia swoich własnych pomysłów i zgłaszania innowacji. Należy też zauważyć, że nawet jeśli IZ nie wyszczególni swoich wymagań z zakresu zadań, to i tak musi je przemyśleć, klarownie i w szczegółach, by móc ocenić i porównać zgłoszone oferty.

- Przyjęcie interaktywnego podejścia i zapewnienie wsparcia

Wyważenie klarowności
i elastyczności

Podstawową rekomendacją wynikającą z naszych badań jest iż użyteczność ewaluacji jest większa zawsze w przypadku tych badań w których istniał silny interaktywny związek pomiędzy instytucją zamawiającą a ewaluatorem. Głębokie zaangażowanie IZ na wszystkich etapach badania ewaluacyjnego służy kilku celom: zapewnia „mecenasa” badania, który dopilnuje, by pozostało ono priorytetem w instytucji, zwiększa doświadczenie z ewaluacją w IZ, zapewnia, że badania ewaluacyjne zaspokajają potrzeby i interesy instytucji, pomaga zapewnić udział innych interesariuszy i beneficjentów w procesie ewaluacyjnym, wreszcie daje gwarancję, że wnioski z ewaluacji zostaną należycie rozpowszechnione. Wszystko to zwiększa pole do efektywnego wykorzystania ewaluacji. Ważną kwestią jest jednak, by ten poziom interaktywności nie skutkował przejęciem przez IZ obowiązków ewaluatora, szczególnie wtedy, kiedy jest ona jednym z podmiotów podlegających ewaluacji.

5.2.2. Ewaluator

- Przejrzysty projekt, odpowiednia metodologia

Kwestie i wybory przedstawione na Ryc. 4 mają też zastosowanie do roli ewaluatora. W ramach ustanowionych przez IZ, ewaluator musi zapoznać się z kontekstem programu, mechanizmami realizacji zadań i organizacją partnerstwa oraz na każdym etapie procesu badawczego dokonywać wyborów dotyczących podejścia. Te wybory i wyważanie różnych kwestii są w zasadzie analogiczne do omawianych już wyborów Instytucji Zlecającej (zakres i cele ewaluacji, kwestie zasobów, ograniczenia związane z danymi). Różnica polega na tym, że decyzje ewaluatora są dużo bardziej szczegółowe. Jak już wspomniano wcześniej, bliskie i nieprzerwane więzi pomiędzy IZ i ewaluatorem przez cały proces ewaluacji mogą zapewnić, że znajdą się właściwe rozwiązania tych kwestii.

- W zależności od zakresu badań należy decydować, jaka ma być rola ewaluatora

Na Ryc. 3 widać wyraźnie, że ewaluatorzy mogą odgrywać szereg różnych ról w procesie ewaluacji. Na podstawie naszych badań można dowiedzieć, że jednym z kluczowych czynników powodzenia jest wysoki poziom interaktywności. Tak więc najbardziej pozytywnymi rolami są dwie przedstawione po prawej stronie Ryc.3. Stoimy na stanowisku, że wybór pomiędzy nauczycielem-mentorem i animatorem-mediatorem dokonywany jest także na podstawie ukierunkowania badań (chodzi o dychotomię omówioną szczegółowo wcześniej i przedstawioną na Ryc. 1 i 2).

Rola ewaluatora w badaniach
zorientowanych na proces

Badania zorientowane na procesy (kwestie operacyjne) mają wysoce użyteczny charakter: ich głównym celem jest dostarczenie aktualnym interesariuszom (zwykle operatorom programu) szybkich rozwiązań dla palących problemów. Dlatego ewaluator powinien uważnie słuchać swojego klienta i głosów innych interesariuszy, ale iść dalej i przeprowadzić ocenę (czy raczej ćwiczenie w rozwiązywaniu problemów) w sposób oparty na współpracy. Wartość dodana wywodzi się w takim przypadku z wysłuchania poglądów szerokiego spektrum interesariuszy i połączenia różnych punktów widzenia. W tym kontekście umiejętność komunikowania, słuchania, i dobrze rozwinięta świadomość złożoności współpracy z partnerami są równie ważne jak konkretne zdolności techniczne. Ewaluatorzy muszą angażować interesariuszy do współpracy, zdobyć ich zaufanie i zachęcić do refleksji, a równocześnie dać się poznać jako osoby reagujące na sygnały od partnerów, ale jednak bezstronne. Rola animatora i mediatora pasuje dokładnie do tego celu. I przeciwnie, z kilku powodów rola nauczyciela nie jest właściwa w badaniach zorientowanych na proces. Po pierwsze, IZ posiada główną wiedzę techniczną na temat kwestii procesowych i byłoby rzeczą bezcelową, by ewaluator przyjmował na siebie „rolę nauczyciela”. Po drugie, zwykle w tego typu ewaluacjach występują ograniczenia czasowe (wąskie gardła muszą szybko być identyfikowane i usuwane) a to ogranicza stosowanie wysoce wyrafinowanych, naukowo krytycznych metod. Po trzecie, rola nauczyciela-mentora wprowadza związki hierarchiczne (przy czym ewaluator stoi na szczycie hierarchii), podczas gdy rozwiązywanie problemów wymaga horyzontalnego, partycypacyjnego podejścia i nadania uprawnień głównym podmiotom.

Rola ewaluatora w badaniach
zorientowanych na skutki

Z drugiej strony, badania, które skupiają się na skutkach (strategiczne) mają charakter bardziej poznawczy i refleksyjny, nastawione są nie na jedną grupę interesariuszy, ale raczej pro publico bono. By zrozumieć szerszy strategiczny obraz lub sprawdzić czy wypracować teorię, ewaluator powinien odgrywać rolę nauczyciela-mentora. Łączy się to z przyjęciem rzetelnego naukowego podejścia i zachowywaniem obiektywizmu w badaniach. Utrzymywane są jednak silne interaktywne związki z interesariuszami (poprzez dyskusowanie i współdecydowanie o wyborze projektu badań i metodologii). Pod nadzorem ze strony ewaluatora, w trakcie procesu badawczego, interesariusze mogą brać udział w dyskusjach o wynikach i wnioskach w miarę, jak się one pojawiają. Ewaluator zachowuje jednak pełną kontrolę nad decyzjami dotyczącymi badań. Pozwala mu to na zachowanie pewnego dystansu od bieżących operatorów programu i obiektywizmu przy ocenianiu skutków programu. Tutaj też z kilku powodów rola animatora-mediatora jest nieodpowiednia dla tego typu ewaluacji. Po pierwsze, skrócenie dystansu do bieżących operatorów, bliski związek z nimi oparty na współpracy oraz próba „wejścia w ich buty” zawężają analizę skutków

jedynie do cząstkowej i często krótkoterminowej perspektywy. Po drugie, prosta, mało wyszukana metodologia i niski poziom krytycyzmu naukowego związane z rolą animatora ograniczają zdolność do sformułowania naukowo rzetelnych wniosków. By były wiarygodne i przekonujące, badania efektów programu muszą być zaawansowane i oparte na dogłębnej analizie. Warto zauważyć, że w istocie dobrze jest, że ewaluacje *ex post* są dostępne tak późno i że nie można ich użyć bezpośrednio w zarządzaniu programami. Dzięki temu ewaluatorzy mogą odegrać bardziej refleksyjną rolę nauczyciela. Bez nacisków ze strony menedżerów programów, mogą podjąć - *pro publico bono* - szerszą teoretyczną i strategiczną refleksję nad wartością strategii rozwoju regionalnego.

Załączniki

Załącznik 1: Szczegółowa metodologia badań

Dla celów niniejszego badania zastosowano hipotetyczno-dedukcyjną metodę rozumowania. Strategia badawcza była strategią jakościową, opartą na meta-modelowaniu, po którym nastąpiła analiza wybranych przypadków. Meta-model stanowił tło dla głównych badań, w których zbadano związki pomiędzy zmiennymi niezależnymi (charakterystyką uczącego się, procesy ewaluacji) oraz zmienną zależną (funkcje ewaluacji). Analizę tę przeprowadzono na podstawie sześciu przypadków ewaluacji z Polski.

Co się tyczy planu badań, metod i źródeł danych, proponowany plan badań był wprowadzany w życie w pięciu fazach.

- Faza 1 - Opracowanie meta-modelu
- Faza 2 - Wybór przypadków do analizy
- Faza 3 - Opracowanie zestawu narzędzi do analizy przypadków
- Faza 4 - Wykonanie analiz przypadków
- Faza 5 - Analiza i wnioski

Poniżej pokrótce przedstawiamy każdą fazę bardziej szczegółowo - jej cel, metody i wykorzystane źródła danych.

Faza 1: Opracowanie meta-modelu

Cel konstruowania meta-modelu był potrójny:

- przedstawienie hipotez w przejrzystej formie, opartej mocno na złożonym systemie rzeczywistych powiązań wzajemnych;
- zgromadzenie, uporządkowanie i przejrzyste przedstawienie definicji, typów i czynników wykorzystania ewaluacji, oparte na literaturze przedmiotu i na szerokiej praktyce;
- wsparcie rozrysowania i śledzenia badanych powiązań wzajemnych.

Opracowany meta-model stał się 'mapą drogową' omawianych badań. Został opracowany w formie jednostronicowego schematu. Była to mapa procesu z zaznaczonymi czynnikami wykorzystania ewaluacji oraz pojęciami i etapami wykorzystania ewaluacji. Każdy element modelu został jasno określony i zilustrowany przykładami badań ewaluacyjnych z Unii Europejskiej.

Metody badawcze wykorzystane w tej fazie miały charakter jakościowy. Meta-model i zbiory definicji na temat wykorzystania ewaluacji zostały

zbudowane na podstawie dogłębnego przeglądu literatury, jak również analizy międzynarodowej praktyki. Przegląd literatury objął okres od roku 1990 (kiedy rozpoczęła się systemowa analiza wykorzystania ewaluacji) do chwili obecnej. Niektóre wcześniejsze kluczowe publikacje (sprzed lat dziewięćdziesiątych) także zostały uwzględnione. Przegląd opierał się głównie o źródła w języku angielskim. Konkretnymi źródłami danych były:

- główne czasopisma naukowe poświęcone ewaluacji i polityce regionalnej (American Journal of Evaluation, Evaluation & Program Planning, Evaluation Review, Evaluation Practice, New Directions for Evaluation, Studies in Educational Evaluation, Evaluation, Science Communication, Regional Studies),
- kluczowe podręczniki ewaluacji (głównie wydawnictwa SAGER), wybrane raporty ewaluacyjne z badań dotyczących funduszy strukturalnych (głównie z Wlk. Brytanii, Irlandii, Niemiec, Austrii, Szwecji),
- podręczniki ewaluacji UE, dokumenty i oficjalne publikacje nt. ewaluacji,
- badania ewaluacyjne programów finansowanych z funduszy strukturalnych, analizy i opracowania dotyczące polityki regionalnej UE i systemu funduszy strukturalnych.

Faza 2: Wybór przypadków do analizy

- kontrolowanie zmiennych, które nie są testowane w badaniach,
- przetestowanie zmiennych, które tworzą podstawę naszych hipotez, tzn. przeanalizowanie roli charakterystyki uczącego się oraz procesu ewaluacji w skutecznym wykorzystaniu ewaluacji,
- umożliwienie ustrukturyzowanej, porównawczej analizy przypadków.

Wybór przypadków do analizy był trzyetapowy. Zostały one omówione w głównym tekście niniejszego raportu.

Źródła danych na tym etapie obejmowały listy badań ewaluacyjnych (i zbiory raportów ewaluacyjnych) z wszystkich polskich instytucji, które pełniły funkcję instytucji wdrażających w stosunku do funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych. Były to: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Krajowa Jednostka Oceny.

Faza 3: Opracowanie zestawu narzędzi do analizy przypadków

Celem tej fazy było opracowanie zestawu narzędzi do analizowania wybranych przypadków. awierał zakres badań gabinetowych dla

wybranych studiów przypadków, kluczowe dokumenty kontekstowe, zakres wywiadów i kwestionariuszy, szczegółowe scenariusze wywiadów, wstępny system kodowania do stosowania przy analizie danych jakościowych itp. Zestaw narzędzi do analizy odpowiadał elementom modelu analitycznego.

Metody badawcze w tej fazie obejmowały przegląd literatury przedmiotu (podręczniki metod badań społecznych, nową literaturę nt. analizy danych jakościowych), a także wspomniany meta-model (stosowany do opracowania zestawu narzędzi w celu oceny badanych przypadków). Struktura wywiadów i pytań była odbiciem elementów meta-modelu tak, by objąć wszystkie jego analityczne komponenty. Badacze do pewnego stopnia stosowali podejście doceniające (ang. *appreciative inquiry*) przy przeprowadzaniu wywiadów. Podejście to opiera się na zadawaniu pytań w sposób pozytywny (np. jakie pozytywne zmiany zaobserwowano, co było satysfakcjonujące, co byłoby idealną sytuacją - z perspektywy interlokutora). Jak dowiedziono, jest ono bardziej konstruktywne w badaniach procesów i zmian organizacyjnych (Preskill, Catsambas, 2006). Źródła danych w fazie 3 opierały się na materiałach opracowanych w fazach 1 i 2.

Faza 4: Wykonanie studiów przypadków

Celem tej fazy było zebranie danych dla każdego analizowanego przypadku.

Metody stosowane w każdym analizowanym przypadku obejmowały takie jakościowe podejścia metodologiczne jak: przegląd dokumentów programu, badania gabinetowe wcześniejszych badań i odpowiednich doświadczeń, wywiady z instytucjami zamawiającymi, wywiady z ewaluatorami, następne wywiady/kwestionariusze z innymi kluczowymi interesariuszami programu. W każdym analizowanym przypadku trzymano się tej samej procedury badawczej.

W fazie 4 wykorzystano zarówno pierwotne, jak i wtórne źródła danych:

- ogólnokrajowe administracyjne dane statystyczne i bazy danych raportów ewaluacyjnych (sprawdzone wcześniej),
- dokumenty programów i materiały robocze uzyskane od instytucji zarządzających poszczególnych interwencji,
- artykuły, dokumenty publiczne i opracowania uzyskane poprzez internetowe archiwa gazet, witryny internetowe organów rządowych i instytutów badawczych, naukowe bazy danych,
- wywiady z ewaluatorami i instytucjami zamawiającymi,
- wywiady/kwestionariusze z kluczowymi interesariuszami ocenianego procesu ewaluacji.

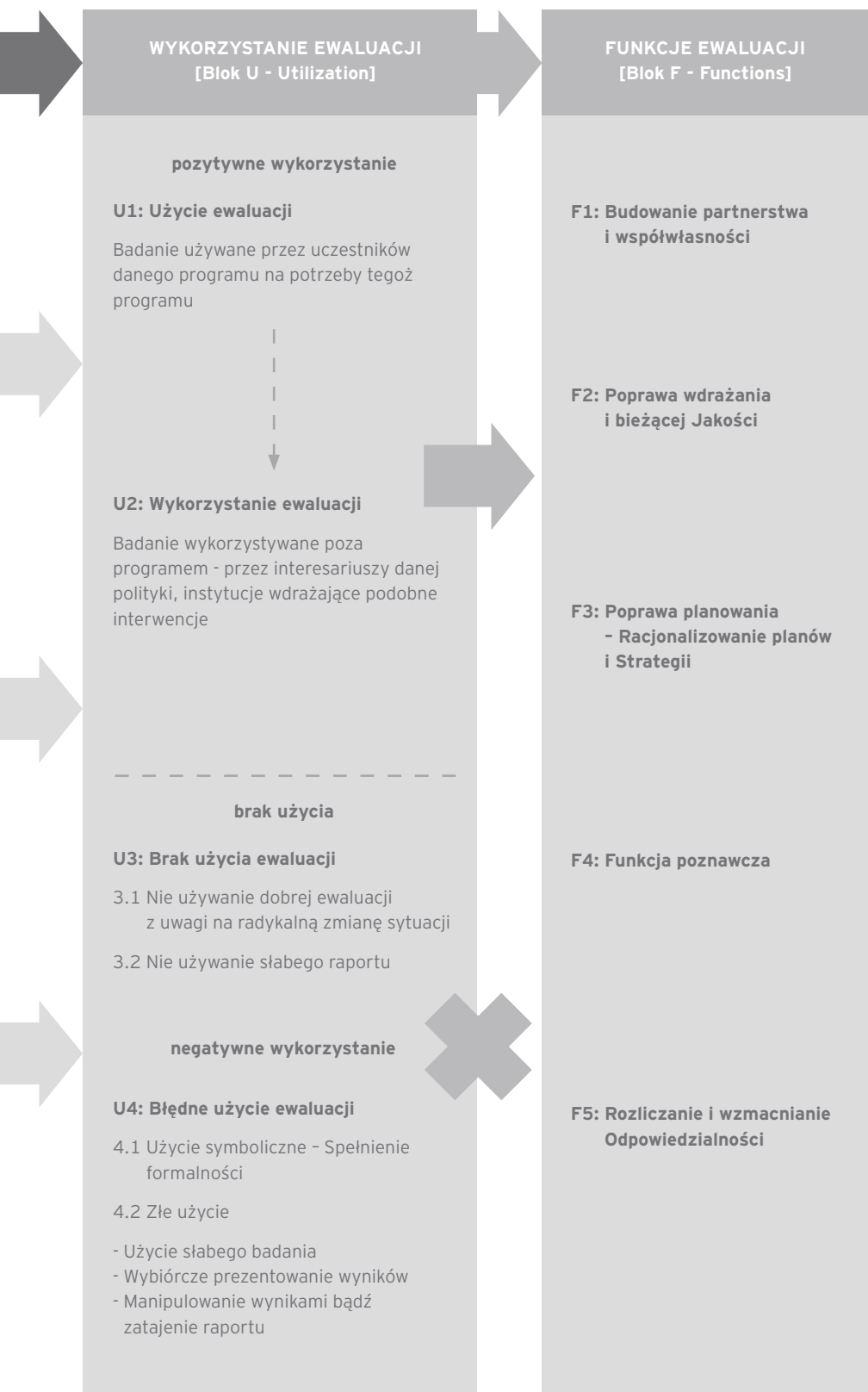
Faza 5: Analiza i wnioski

Celem ostatniej fazy było stworzenie analitycznego raportu.

Metoda analizy trzymała się struktury meta-modelu. Dla każdego przypadku przeprowadzono analizę i wyciągnięto wnioski na temat odpowiedności modelu. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą poszczególnych przypadków.

Załącznik 2: Model analityczny





Źródło M.Ferry, K.Olejniczak (2009) op.cit

Oparte na: Olejniczak (2007), Owen (2007), Batterbury (2006), Cousins (2004),

Mark & Henry (2004), Alkin & Taut (2003), Cousins (2003), Kirkhart (2000), Johnson (1998)

Przypisy końcowe

- 1 Warto zauważyć, że w polskich dokumentach oficjalnych angielski termin *evaluation* jest tłumaczony na „ocena”, co podkreśla kontrolny aspekt ewaluacji i rozliczeniowy punkt widzenia. Skutkiem tego większość beneficjentów, jak również instytucje zarządzające, postrzegają ewaluację jako jeszcze jedną formę centralnej „kontroli”.
- 2 Ewaluacja narodziła się w Stanach Zjednoczonych. W latach sześćdziesiątych gwałtowny wzrost wydatków publicznych związany z wdrażaniem programu Wielkiego Społeczeństwa zrodził pilne pytanie o rzeczywistą skuteczność i użyteczność tych interwencji. Spodziewano się, że ewaluacja podejmie to zagadnienie w sposób naukowy, korzystając z narzędzi wnioskowania społeczno-ekonomicznego (Cronbach, Associates, 1981). Podjęty w latach osiemdziesiątych wysiłek na rzecz racjonalizacji państwa opiekuńczego i proces reformowania sektora publicznego mający go zbliżyć do zasad panujących w biznesie spowodowały, że ewaluacja znalazła się w podstawowym zestawie narzędzi nowoczesnych menadżerów w sferze publicznej. W połowie lat 1990. Nowe Zarządzanie Publiczne stało się podstawowym modelem i globalnym paradygmatem zarządzania w sferze publicznej. Jego podstawowa filozofia nastawiona na osiąganie wyników wzmocniła rolę ewaluacji przy racjonalizowaniu działalności publicznej. Modele zarządzania przeznaczone do stosowania w sferze publicznej, promowane przez takie organizacje międzynarodowe jak OECD, Bank Światowy czy USAid, dodatkowo wzmocniły pozycję ewaluacji. Wyłaniający się paradygmat Nowego Zarządzania Sprawami Publicznymi, pomimo jego holistycznego podejścia, nacisku kładzionego na elastyczne sieci i struktury poziome, trzyma się podstawowego założenia, że zarządzanie ma być ukierunkowane na wyniki (Osborne, 2006; Wolf, 2000). Tym samym ewaluacja nadal pełni kluczową rolę.
- 3 Są to instrumenty służące do wspierania społecznej i gospodarczej restrukturyzacji w całej UE zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Fundusze strukturalne były dostępne w priorytetowych „celowych” obszarach (tzn. Cele 1,2 i 3) i dla wspierania Inicjatyw Unii Europejskiej (tzn. EQUAL, INTERREG III, URBAN II i LEADER +).
- 4 Praca doktorska K. Olejniczaka (2007) badała wykorzystanie ewaluacji w programach INTERREG III (to znaczy poza polskim sektorem publicznym), a projekt SAPER prowadzony w woj. małopolskim skupia się raczej na wskaźnikach jakości takich badań i zdolności instytucji publicznych do syntetyzowania wyników pochodzących z różnych raportów (Górniak, 2005).
- 5 Kwestie trafności zewnętrznej, wewnętrznej oraz trafności i rzetelności teoretycznej są zwykle omawiane w kontekście schematów quasi-eksperymentalnych. Kwestie te są szeroko omawiane w (Bingham, Felbinger, 2002; Shadish i in., 2001)
- 6 Weiss & Bucuvalas (1980) twierdzą, że użytkownicy poddają ewaluację dwóm prostym testom. Pierwszy to “test prawdy” (Czy badanie jest

- wiarygodne? Czy dostarcza mi przekonujących argumentów?) Drugi to "test przydatności" (Czy wskazuje mi wyraźny kierunek? Czy daje mi rekomendacje i prezentuje alternatywy?).
- 7 Stern (2008:5) określa to mianem CMO, podczas gdy inni (Frechtling, 2007) nazywają to po prostu „modelami logicznymi” (które składają się z 4 głównych komponentów: materiał wejściowy, działania, materiał wyjściowy, wyniki).
 - 8 Głównymi źródłami inspiracji były prace Cousins & Leithwood (1986) i Johnson (1998).
 - 9 W tym miejscu oparliśmy się mocno na pracach Cousins (2003), Mark & Henry (2004) i Owen (2007). Zaadaptowaliśmy je do logiki interwencji UE (2000, 2004b).
 - 10 Ewaluacje *ex post* i bieżące będą prowadzone w nadchodzących miesiącach i latach, podczas gdy badania *ex ante* następnej generacji przewidziane są na rok 2012.
 - 11 W odniesieniu do rozróżnienia na jakościowe i ilościowe strategie badawcze trzymamy się interpretacji Brymana (2004:19-21). Rozróżnienie to nie wiąże się jedynie z różnicami w metodach badawczych. Ma ono bowiem trzy aspekty: rolę teorii w odniesieniu do badań (indukcyjna - generowanie teorii przy strategii jakościowej kontra dedukcyjna - testowanie teorii przy strategii ilościowej), epistemologiczną orientację (interpretywizm w pierwszym przypadku kontra model nauk przyrodniczych - pozytywizm w drugim przypadku) i ontologiczną orientację (konstruktywizm kontra obiektywizm).
 - 12 Szerokie omówienie tych podejść można znaleźć w (Bingham, Felbinger, 2002; Russ-eft, Preskill, 2001:147-175; Shadish i in., 2001)
 - 13 Koncentracja na procesie nie wyklucza rozważania związków przyczynowych. Procedura odkrywania np. powodów występowania wąskich gardeł w zarządzaniu jest jednak mniej sformalizowana naukowo.
 - 14 Mówiąc wprost, ewaluacja opiera się nie na celach programu, lecz na tym, co program rzeczywiście osiągnął. Ukierunkowana jest na potrzeby docelowych klientów, a nie na to, co menadżerowie i twórcy programu twierdzą na temat swoich intencji (Mathison, 2005:171). Podejście to opracował M. Scriven.
 - 15 W tym miejscu trzeba poczynić jedno ważne rozróżnienie pomiędzy terminami „interaktywny” a „partycypacyjny” (Mathison, 2005:292). „Interaktywność” jest po prostu terminem, który opisuje podstawowy związek pomiędzy ewaluatorem a instytucją zamawiającą. Począwszy od połowy lat siedemdziesiątych panuje powszechna zgoda co do tego, że w dobrej ewaluacji (niezależnie od przyjętego podejścia) ewaluator i personel programu oraz interesariusze powinni rutynowo oddziaływać na siebie wzajemnie przy ustalaniu ich problemów, dyskusowaniu metod i formułowaniu pytań. Nawet jeśli są „interaktywni”, ewaluatorzy nadal zachowują całkowitą kontrolę nad podejmowaniem decyzji w odniesieniu do badań (niezależnie od metod gromadzenia danych) „Interaktywność” jest pożądana i możliwa we wszystkich typach wyżej wymienionych podejść (łącznie z tymi koncentrującymi się na skutkach i stosującymi

metody ilościowe). W przeciwieństwie do tego, termin „partycypacyjny” charakteryzuje tylko jedną ze strategii, która wychodzi daleko poza „interaktywność”. W tym przypadku ewaluator pozwala interesariuszom razem podejmować decyzje. Przyjmuje on rolę partnera, pomocnika i trenera, dzieli się odpowiedzialnością lub nawet ustępuje miejsca i zapewnia wsparcie osądom wydawanym przez same podmioty.

16 Etap sugerowania rozwiązań - dostarczania preskryptywnej wiedzy (nastawienie utylitarne) jest w istocie kluczową cechą odróżniającą ewaluację od badań naukowych, nawet badań stosowanych.

17 „Wykorzystanie instrumentalne” jest przeniesieniem wyników badań ewaluacyjnych na bezpośrednie decyzje i działania operatorów programu (np. zmiany w programie wprowadzone na podstawie zaleceń).

„Wykorzystanie koncepcyjne” to wpływ wyników badań ewaluacyjnych na zmianę myślenia decydentów, operatorów programu i szerszej opinii publicznej o programie, podobnych wdrożonych interwencjach czy procesach społecznych w ogólności. W końcu „wykorzystanie symboliczne” jest wykorzystaniem ewaluacji jako oficjalnego uzasadnienia dla już podjętej decyzji (lub de facto podjętej) na podstawie intuicji, w wyniku gry politycznej, interesów społecznych i doświadczenia decydentów (Alkin, Taut, 2003:5; Leviton, Hughes, 1981; Mark, Henry, 2004:36; Rich, 1977; Shulha, Cousins, 1997:197; Weiss i in., 2005:13-14)

Bibliografia

- Agrotec, Ierigż, ASA (2003) *Średniokresowa ocena (ewaluacja) realizacji programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2003* (PL-7-05/00), Komisja Europejska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa
- Alkin M. C. (2005) 'Utilization of evaluation', w: S. Mathison (red.) *Encyclopedia of evaluation*, 143, 434-6, Sage, Thousand Oaks, California; London.
- Alkin M. C., C. A. Christie, M. Rose (2006) 'Communicating evaluation', w: I. Shaw, J.C. Greene, M.M. Mark (red.) *Handbook of evaluation: policies, programs and practices*, 384-403, Sage, London.
- Alkin M. C., Coyle K. (1988) 'Thoughts on evaluation utilization, misutilization and non-utilization', *Studies in Educational Evaluation* 14(3), 331-40.
- Alkin M. C., Taut S. M. (2003) 'Unbundling evaluation use', *Studies in Educational Evaluation* 29, 1-12.
- Bachtler J. (2001) 'Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej', *Studia Regionalne i Lokalne* 4(7).
- Bachtler J., Wren C. (2006) 'Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges', *Regional Studies* 40(2), 143-53.
- Batterbury S. (2006) 'Principles and Purposes of European Union Cohesion policy Evaluation', *Regional Studies* 40(2), 179-88
- Bingham R. D., Felbinger C. L. (2002) *Evaluation in practice: a methodological approach*. Seven Bridges Press, New York; London
- Boyle R., Lemaire D. (1998) *Building effective evaluation capacity: lessons from practice*. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ
- Bryman A. (2004) *Social research methods*. Oxford University Press, Oxford
- Casavola P., Tagle L. (2003) 'Building Capacity for evaluation: Lessons from Italy', Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds "Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe". European Evaluation Society, Budapest, 26-27 June 2003.
- Chelimsky E. (1985) *Program evaluation: patterns and directions*. American Society for Public Administration, Washington, D.C.
- Chelimsky E. (1997) 'The Coming Transformation in Evaluation', w: E. Chelimsky, W.R. Shadish (red.) *Evaluation for the 21st century: a handbook*. Sage, Thousand Oaks, Calif.; London
- Christie C. A. (2007) 'The use of evaluation - latest empirical inside from US', Seminars in the framework of Academy of Evaluation - Koźmiński School of Management, Warsaw, December 2007.
- Council of the European Economic Community (1988a) Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, 2052/1988, Official Journal of the European Communities L 185 , 15/07/1988, 0009-0020
- Council of the European Economic Community (1988b) Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 laying down provisions for

- implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, 4253/1988, Official Journal of the European Communities L 374, 31/12/1988, 1.
- Council of the European Union (2006) Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down General provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, 1083/2006, OJ L210, 31.7.2006
- Cousins B. J. (2003) 'Utilization effects of participatory evaluation', w: T. Kellaghan, D.L. Stufflebeam, L.A. Wingate (red.) *International handbook of educational evaluation*, 2 v. (ix, 1061 p.). Kluwer Academic, Dordrecht; London
- Cousins B. J. (2004) 'Commentary: Minimizing evaluation misuse as principled practice', *American Journal of Evaluation* 25(3), 391-7.
- Cousins B. J., K. A. Leithwood (1986) 'Current empirical research in evaluation utilization', *Review of Educational Research* 56(3), 331-64.
- Cousins J. B., E. Whitmore (1998) 'Framing participatory evaluation', *New Directions for Evaluation* 80, 5-23.
- Cronbach L. J. Associates (1981) *Toward reform of program evaluation: Aims, methods, and institutional arrangements*. Jossey-Bass Publications, San Francisco
- Dahler-Larsen P. (2005) 'Evaluation in Public Management', w: Ferlie E., Lynn L. E., Pollitt C. (red.) *The Oxford handbook of public management*, 615-39. Oxford University Press, Oxford.
- EMS (2004) *Interim Evaluation of the European Union Phare Programme Country: Poland Sector: Aid Co-ordination*, EuropeAid, Brussels
- EPEC (2005) Study on the use of evaluation results in the Commission. Final report, European Policy Evaluation Consortium (EPEC), Paris
- EUROREG Warsaw University, PriceWaterhouseCoppers PL, IRS (2006) *An ex post evaluation of the Phare Cross-Border Co-operation Programme Poland-Germany 1999-2001*, Implementing Authority for Phare-CBC Poland, Warsaw
- Eser T. W., E. Nussmueller (2006) 'Mid-term Evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: a process between accounting and common learning', *Regional Studies* 40(2), 249-58.
- European Commission (1989) *Guide to the Reform of the Community Structural Funds*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg,
- European Commission (1999) *MEANS collection: evaluating socio-economic programmes*, DG-Regio, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg
- European Commission (2000) Methodological Working Paper 3 - Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, DG-REGIO, The New Programming Period 2000-2006 Methodological Working Papers Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

- European Commission (2004a) Evaluating EU activities - A practical guide for the Commission services, DG-BUDGET, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,
- European Commission (2004b) Project Cycle Management guidelines, vol 1, EUROPEAID, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/index_en.htm
- Flyvbjerg B. (2006) 'Five Misunderstandings about Case-Study Research', *Qualitative Inquiry* 12 (2), 219-45.
- Forss K., C.C. Rebien, J. Carlsson (2002) 'Process use of evaluations. Types of use that precede lessons learned and feedback', *Evaluation* 8(1), 29-45.
- Frechtling J. A. (2007) *Logic modeling methods in program evaluation*. Jossey-Bass San Francisco, California [Chichester : John Wiley, distributor]
- Furubo J.-E., R. C. Rist, R. Sandahl (2002) *International atlas of evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, U.S.A.
- Górniak J. (2005) 'Ewaluacja jako czynnik doskonalenia zarządzania strategicznego w administracji publicznej: projekt SAPER', I konferencja ewaluacyjna - Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych, 83-101. Ministerstwo Gospodarki i Pracy & Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 16 września 2005.
- Hausner J. (2007) 'Czy należy pomagać regionom słabo rozwiniętym?', Sympozjum Regional Studies Association - Sekcja Polska, Warszawa, 18.04.2007.
- Heinrich C. J. (2003) 'Measuring Public Sector Performance', w: G. Peters, J. Pierre (red.) *Handbook of Public Administration*, 25-37. Sage Publications, London.
- Henry G. T. (2001) 'How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation', *American Journal of Evaluation* 22(3), 419-29.
- Holzinger E. (2001) *6 Jahre Programm-Evaluation - eine Bilanz*. ÖIR, Wien.
- INDYGO (2004) Evaluation of PHARE PL 9811 Initiative Programme, PARP, Warsaw
- Izquierdo B. (2006) 'The Use of Evaluation in multi-actor Context: A Participatory Experience in the Basque Country', Easy-Eco conference Improving the Quality of Sustainable Development Projects. Easy-Eco, Saarland, October 2006.
- Jakoby H. (2006) 'Evaluation as part of the regional policy life cycle: the example of North Rhine-Westphalia', *Regional Studies* 40(2), 281-4.
- Johnson B. (1998) 'Towards a theoretical model of evaluation utilization', *Evaluation and Program Planning* 21, 93-110.
- King J. A. (1998) 'Making sense of participatory evaluation practice', *New Directions for Evaluation* 80 (Winter), 7-92.
- Kirkhart K. E. (2000) 'Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence', *New Directions for Evaluation* 88, 5-25.
- Klimczak T., K. Pylak, D. Podyma (2006) 'Badanie przyczyn zróżnicowania w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie

- województw', WYG International dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Krajowa Jednostka Oceny (2005) 'Rynek ewaluacji w Polsce - diagnoza stanu i perspektyw rozwoju', I konferencja ewaluacyjna - Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych, ss. 31-45. Ministerstwo Gospodarki i Pracy & Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 16 września 2005.
- Leviton L. C. (2003) 'Evaluation use: advances, challenges and applications', *American Journal of Evaluation* 24(4), 525-35.
- Leviton L. C., E. F. X. Hughes (1981) 'Research on the utilization of evaluations: a review and synthesis', *Evaluation Review* 5(4), 525-48.
- Lewis B. (1997) 'The West and the Middle East', *Foreign Affairs* 76(1), 114-30.
- Lundvall B.-Å., B. Johnson (1994) 'The Learning Economy', *Journal of Industry Studies* 1(2), 23-42.
- Mark M. M., G. T. Henry (2004) 'The mechanisms and outcomes of evaluation influence', *Evaluation* 10(1), 35-57.
- Mark M. M., G. T. Henry, G. Julnes (2000) *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Mathison S. (red.) (2005) *Encyclopedia of evaluation*. Sage, Thousand Oaks, Calif. ; London.
- Morris L. L., M.E. Freeman, C.T. Fitz-Gibbon (1987) *How to communicate evaluation findings*. Sage, London.
- Nutley S., I. Walter, H.T.O. Davies (2003) 'From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda', *Evaluation* 9(2), 125-48.
- OECD (1999) 'Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper', PUMA, OECD,
- Olejniczak K. (2002) 'Towards the evaluation culture in Poland - experiences and prospects', Annual Conference of Regional Studies Association "Evaluation and EU Regional Policy". Regional Studies Association, Aix en Provence, June 2002.
- Olejniczak K. (2007) *Ewaluacja w zarządzaniu programami INTERREG*, rozprawa doktorska, Wydział Zarządzania, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L.Koźmińskiego, Warszawa.
- Olejniczak K. (2008) *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Osborne S. S. (2006) 'The New Public Governance?' *Public management review* 8(3), 377.
- Owen J. M. (2007) *Program evaluation: forms and approaches* 3rd edition. The Guilford Press, London.
- Owen J. M., P. J. Rogers (1999) *Program evaluation: forms and approaches*. Sage, London.
- Patton M. Q. (1997) *Utilization-focused evaluation: the new century text*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

- Pollitt C. (1998) 'Evaluation in Europe. Boom or bubble?' *Evaluation* 4(2), 214-24.
- Preskill H. S., T.T. Catsambas (2006) *Reframing evaluation through appreciative inquiry*. Sage, Thousand Oaks, California; London.
- Raines P., S. Taylor (2002) *Mid-term Evaluation of the 2000-06 Structural Fund Programmes*. IQ-Net Thematic Papers 11 (2).
- Rich R. F. (1977) 'Uses of social science information by federal bureaucrats: knowledge for action versus knowledge for understanding', w: C. H. Weiss (red.) *Using social research in public policy making*, 199-211. D.C. Heath, Lexington, Massachusetts.
- Rist R. C. (1990) *Program evaluation and the management of government: patterns and prospects across eight nations*. Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.; London.
- Rossi P. H., M. W. Lipsey, H. E. Freeman (2004) *Evaluation: a systematic approach*. Sage, Thousand Oaks, Calif. ; London.
- Russ-Eft D. F., H. S. Preskill (2001) *Evaluation in organizations: a systematic approach to enhancing learning, performance, and change*. Perseus, Reading, Mass.; Oxford.
- Shadish W. R., T. D. Cook, D. T. Campbell (2001) *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton Mifflin, Boston.
- Shulha L. M., B. J. Cousins (1997) 'Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986', *Evaluation Practice* 18(3), 195-208.
- Stern E. (2005) 'What do we know about the utilization of evaluation?', I konferencja ewaluacyjna - Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych, 7-29. Ministerstwo Gospodarki i Pracy & Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 16 września 2005.
- Stern E. (2008) Editorial, *Evaluation* 14(1), 5-7.
- Strohmeier G., E. Holzinger (2006) *Die Koordinations- und Arbeitsplattform KAP-EVA: Ein Prozess in der Evaluierung der Strukturfonds-Programme in Österreich*, OIR papers.
- Szlachta J. (2006) 'Polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji', II Konferencja Ewaluacyjna „Ewaluacja ex-ante jako narzędzie doskonalenia zarządzania strategicznego w administracji publicznej.” Ministerstwo Rozwoju Regionalnego & Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 22 listopada 2006.
- Tavistock Institute, GHK, IRS (2003) *The Evaluation of Socio-Economic Development. The Evalsed Guide* (1st edition), www.evaled.com, 21.08.2006
- Toulemonde J. (2000) 'Evaluation culture (s) in Europe: differences and convergence between national practices', The Danish Evaluation Society Annual Conference.
- Weiss C. H., M. J. Bucuvalas (1980) 'Truth Tests and Utility Tests: decision-makers' frame of reference for social science research', *American Journal of Sociological Review* 45(April), 302-13.

Bibliografia

- Weiss C. H., E. Murphy-Graham, S. Birkeland (2005) 'An Alternate Route to Policy Influence How Evaluations Affect D.A.R.E.', *American Journal of Evaluation* 26(1), 12-30.
- Williams K., B. De Laat, E. Stern (2002) *The Use of Evaluation in the Commission Services*. Final Report, Technopolis France, Paris
- Wolf A. (2000) 'Trends in public administration - a practitioner's view', *International Review of Administrative Sciences* 66, 689-96.

Notatki



Autorzy



Martin Ferry

Martin Ferry jest pracownikiem naukowym European Policies Research Centre Uniwersytetu w Strathclyde. Jest doktorem nauk politycznych, specjalistą od polityki Europy Środkowo-Wschodniej. W swoich badaniach koncentruje się na zarządzaniu i wdrażaniu Europejskiej Polityki Spójności, ewaluacji Polityki Spójności, rozwoju regionalnego w Polsce i Wielkiej Brytanii, a także na kwestiach starzenia się populacji w polityce publicznej. [martin.ferry@strath.ac.uk]



Karol Olejniczak

Karol Olejniczak jest adiunktem w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Jest doktorem zarządzania Akademii Leona Koźmińskiego, ukończył także studia w EUROREG - Uniwersytet Warszawski oraz w European Institute of Public Administration - Maastricht. Jego zainteresowania badawcze dotyczą ewaluacji programów pomocy publicznej, zarządzania w sektorze publicznym, polityki regionalnej i współpracy terytorialnej. [k.olejniczak@uw.edu.pl]



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl