

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Opolskie Obserwatorium Terytorialne

MONITOROWANIE I EWALUACJA POLITYK PUBLICZNYCH

– doświadczenia przeszłości
wyzwaniem dla przyszłości

Praca zbiorowa



Ewaluacja i Monitoring
w województwie opolskim

MONITOROWANIE I EWALUACJA POLITYK PUBLICZNYCH
– doświadczenia przeszłości
wyzwaniem dla przyszłości

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Opolskie Obserwatorium Terytorialne

**MONITOROWANIE
I EWALUACJA POLITYK PUBLICZNYCH**
– doświadczenia przeszłości
wyzwaniem dla przyszłości

Praca zbiorowa

Opole 2015

*Składamy serdeczne podziękowania
Pani Minister Infrastruktury i Rozwoju,
Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego
oraz Polskiemu Towarzystwu Ewaluacyjnemu
za objęcie honorowym patronatem
Opolskiej Konferencji Monitorowania i Ewaluacji Polityk Publicznych
oraz publikacji pokonferencyjnej.*

*Dziękujemy serdecznie prelegentom oraz autorom referatów
za wygłoszenie interesujących i inspirujących wystąpień,
a także za podzielenie się wiedzą i doświadczeniem
na łamach niniejszej publikacji.*

*Dziękujemy bardzo Panu Profesorowi Jarosławowi Górniakowi
za wsparcie i trud włożony w przygotowanie recenzji,
dzięki której powstała spójna praca zbiorowa o wysokiej jakości merytorycznej.*

*Dziękujemy również uczestnikom konferencji i odbiorcom publikacji.
Cieszy nas niezmiernie Państwa zainteresowanie i chęć pogłębiania wiedzy,
co stanowi potwierdzenie dla stale rosnącej roli monitorowania i ewaluacji polityk publicznych.*

*Przedmiotowa publikacja stanowi kontynuację publikacji wydanych w poprzednich latach
przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.*

Przygotowanie publikacji pokonferencyjnej:

<i>Anna Kuźnik</i>	<i>Łukasz Ostrowski</i>
<i>Dorota Matuszewska</i>	<i>Karina Piziak</i>
<i>Maja Michniewicz</i>	<i>Jagoda Sokołowska</i>

Pod kierunkiem:

Waldemara Zadki – Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej
oraz Zarządu Województwa Opolskiego w składzie:

Andrzej Buła – Marszałek Województwa Opolskiego
Antoni Konopka – Wicemarszałek Województwa Opolskiego
Roman Kolek – Wicemarszałek Województwa Opolskiego
Tomasz Kosuś – Członek Zarządu Województwa Opolskiego
Grzegorz Sawicki – Członek Zarządu Województwa Opolskiego

Recenzent:

Prof. dr hab. Jarosław Górniak

Wydawca:

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Opolskie Obserwatorium Terytorialne
ul. Hallera 9, 45-867 Opole
tel. +48 77 44 82 158, fax +48 77 44 82 166
e-mail: drp@opolskie.pl, rot@opolskie.pl
www.rot.opolskie.pl, www.opolskie.pl



Poglądy i opinie wyrażone w publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Zarządu Województwa Opolskiego, a jedynie stanowiska autorów.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

ISBN 978-83-60455-95-1

Wydanie pierwsze, Opole 2015

Nakład: 500 egzemplarzy

Łamanie i druk:

Wydawnictwo i Drukarnia Świętego Krzyża
ul. Katedralna 8A, 45-007 Opole
tel. 77 44 17 140, fax 77 44 17 141
sekretariat@wydawnictwo.opole.pl
www.wydawnictwo.opole.pl, www.drukujunas.eu



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



*Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
oraz ze środków budżetu województwa opolskiego*

Spis treści

ANDRZEJ BUŁA	
Słowo wstępne	9
JANUSZ WITKOWSKI	
Statystyka publiczna – źródłem wiedzy w programowaniu krajowym i regionalnym	11
MAREK W. KOZAK	
Ewaluacja i monitorowanie w systemie zarządzania polityką rozwoju w Polsce	15
ROMUALD JOŃCZY	
Jak obserwować i badać rozwój regionalny? Wnioskowanie na podstawie liczb – diagnozy, prognozy oraz badania i ich interpretacja	31
KAROL OLEJNICZAK	
System ewaluacji Polityki Spójności. Tezy do dyskusji	41
STANISŁAW BIENIAS	
Od jednostkowych badań w stronę syntezy i metaanalizy – nowy wymiar planowania ewaluacji w perspektywie 2014–2020	61
ANNA BRUSKA	
Wyzwania i ograniczenia metod jakościowych z perspektywy badań ewaluacyjnych	69
MIROSŁAWA SZEWCZYK	
Wyzwania i ograniczenia metod badawczych (ze szczególnym uwzględnieniem metod ilościowych) – ewaluacje i obserwacje społeczno-gospodarcze	89
WERONIKA FELCIS	
Czynniki wpływające na użyteczność rekomendacji – w poszukiwaniu rozwiązań problemu	97
MONIKA MATUSIAK	
Wybrane problemy kształtowania polityki rozwoju na poziomie lokalnym	107
BARBARA PORĘBSKA-MACIOŁEK	
Rola ewaluacji w zarządzaniu regionem	119
MAJA MICHNIEWICZ, ŁUKASZ OSTROWSKI, JAGODA SOKOŁOWSKA	
System monitorowania i ewaluacji polityk publicznych – powiązania instytucjonalne w województwie opolskim	129

KATARZYNA HERMANN-PAWŁOWSKA

Rola organizacji pozarządowych w wykorzystaniu wiedzy płynącej z ewaluacji –
400 sposobów zmniejszania obciążeń dla beneficjentów funduszy UE 143

WOJCIECH GOLEŃSKI

Ubóstwo, wykluczenie społeczne oraz przyczyny i skutki depopulacji na Śląsku
Opolskim w świetle wybranych badań i analiz Regionalnego Ośrodka Polityki
Społecznej w Opolu. Diagnoza i monitoring regionalnych problemów społecznych 153

MICHAŁ MEHLICH, JAGODA SOKOŁOWSKA

Podsumowanie Opolskiej Konferencji Monitorowania i Ewaluacji Polityk Publicznych –
doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości 163

SPIS AUTORÓW 173



Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

Doświadczenia okresu programowania na lata 2007–2013 stanowią doskonałą okazję do podsumowania działań dotyczących oceny i monitorowania rozwoju regionalnego. Stanowią także pretekst do określenia wyzwań, rozwiązań oraz potrzeb obecnej perspektywy finansowej zarówno dla instytucji realizujących programy unijne, jak i dla instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie właściwych mechanizmów monitorowania i ewaluacji tych programów oraz pozostałych inicjatyw społeczno-gospodarczych zachodzących w regionie.

Samorząd województwa, chcąc skutecznie zarządzać regionem, prowadzi stały monitoring i badania sytuacji społeczno-gospodarczej regionu i efektów prowadzonych działań. W poprzednich latach monitoring zjawisk i procesów regionalnych oraz badania ewaluacyjne programów unijnych prowadzone były obok siebie. Jednak już pod koniec poprzedniego okresu programowania zauważono potrzebę ich połączenia. Obecnie monitorowanie i ewaluacja realizowane są w ramach jednej jednostki, by jeszcze lepiej wykorzystywać dane i wnioski płynące z prowadzonych analiz i badań. Ponadto połączono również działania promujące wyniki prac i praktyki dzielenia się doświadczeniem i wiedzą.

Efektom podjętych prac w tym zakresie było zorganizowanie *Opolskiej Konferencji Monitorowania i Ewaluacji – doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości* jednocześnie inaugurującej *Międzynarodowy Rok Ewaluacji 2015*. Celem spotkania była identyfikacja możliwości, jakie daje okres 2014–2020 pod kątem rozwoju dotychczas funkcjonujących rozwiązań analityczno-ewaluacyjnych. Dla władz samorządowych różnych szczebli było ono również okazją do poznania opinii i poglądów środowisk zajmujących się obserwacjami regionalnymi. Do tej pory ich działania były ukierunkowane w znacznej mierze na efektywność wydatkowania funduszy unijnych. W obecnej perspektywie monitoring i ewaluacja mają pozwolić na określenie rzeczywistych wartości, które przynosi wdrażanie programów.

Podsumowaniem konferencji, wzorem poprzednich lat, jest prezentowana publikacja. Celem opracowania było zebranie najważniejszych głosów uczestników konferencji oraz próba wskazania kierunku zmian, jakie muszą zostać podjęte w celu efektywniejszej współpracy środowisk i instytucji pełniących kluczową rolę w zarządzaniu, ewaluacji i monitorowaniu programów operacyjnych i polityk publicznych na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

Życzę Państwu ciekawej lektury i mam nadzieję, że publikacja będzie znaczącym głosem w dyskusji na temat głównych wyzwań stojących przed regionem zarówno w wymiarze gospodarczym, społecznym, jak i przestrzennym.

ANDRZEJ BUŁA

MARZAŁEK WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Statystyka publiczna – źródłem wiedzy w programowaniu krajowym i regionalnym

Znaczenie informacji statystycznej dla praktyki społeczno-gospodarczej wyraźnie wzrosło w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego, co zwiększyło i tak duże oczekiwania wobec statystyki publicznej. Trudno się temu dziwić, gdyż statystyka publiczna dysponuje ogromnym zbiorem wysokiej jakości danych, w związku z czym stanowi ona kluczowy komponent systemu informacyjnego każdego państwa, każdej społeczności. Z tego też względu statystyka umacnia swoje znaczenie w procesie zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym. Doświadczamy tego na poziomie Unii Europejskiej (Strategia Europa 2020), na poziomie krajowym (długookresowa oraz średniookresowa strategia rozwoju Polski i inne dziedzinowe strategie rozwoju), jak i na poziomie regionalnym (strategie wojewódzkie, programy operacyjne) oraz na poziomie lokalnym. System informacyjny statystyki publicznej pozyskuje zatem dane, które w procesie przetwarzania i analiz tworzą zasoby informacyjne stanowiące podstawę wiedzy o otaczającej nas rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ta wiedza z kolei buduje mądrość indywidualną i zbiorową niezbędną do podejmowania decyzji dotyczących kierunków rozwoju każdej społeczności.

W praktycznym działaniu użyteczność zasobów informacyjnych statystyki publicznej zależy między innymi od zakresu merytorycznego (tematycznego) dostępnych danych (kompletności opisu statystycznego różnych sfer naszego życia); dostępności danych opisujących różne dziedziny życia na poziomie regionalnym i lokalnym; adekwatności czasowej danych statystycznych, a także sposobów upowszechniania danych. Coraz ważniejszym kryterium oceny użyteczności statystyki jest zaspokajanie potrzeb informacyjnych polityki rozwoju regionalnego. Jest to bowiem bardzo ważny wymiar rozwoju każdego kraju, znajdujący odzwierciedlenie w celach polityki spójności.

Misją unijnej polityki spójności – jak wiemy – jest stworzenie szans rozwojowych dla obszarów o niższym poziomie rozwoju lub o pewnych (szczególnych) potrzebach społeczno-gospodarczych, które w istocie mają na celu wyrównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a zatem zmniejszenie różnic w rozwoju między europejskimi regionami w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej całej wspólnoty europejskiej. Tym samym dotyczy ona także poszczególnych krajów i sprzyja zmniejszeniu dysproporcji w poziomie rozwoju terytorialnego kraju, a dzięki temu – osiągnięciu harmonijnego i trwałego rozwoju. Z polityką spójności wiąże się zatem terytorialny wymiar

rozwoju społeczno-gospodarczego, którego efektem ma być większa spójność gospodarcza i społeczna w wymiarze przestrzennym.

Rozwój to proces o charakterze przyczynowo-skutkowym o dużej dynamice, co oznacza, iż w procesie rozwoju zmieniają się nie tylko poszczególne elementy (składowe) sytuacji społeczno-gospodarczej, ale także czynniki determinujące rozwój. Świadomość tych czynników, ich rola i zmienność stanowią istotną determinantę rozwoju. Jest wiele czynników rozwoju, które na różnym poziomie agregacji odgrywają inną rolę. Część z nich ma charakter uniwersalny, a część wiąże się z warunkami lokalnymi czy regionalnymi (zasoby). Mogą to być czynniki wynikające:

- z konieczności realizacji konkretnych potrzeb lokalnych czy regionalnych (motywujące, wymuszające rozwój);
- z możliwości rozwojowych (potencjału) danego obszaru (zasoby naturalne, środowiskowe, ludzkie);
- ze zdolności realizacyjnych (rozwój, sprawność instytucji, strategię i programy rozwojowe, kompetencje, wiedza).

Te różnorodne czynniki determinujące rozwój regionalny powinny być brane pod uwagę przy programowaniu polityki spójności.

Z tego względu statystyczne wsparcie zarządzania rozwojem regionalnym powinno uwzględniać:

- potrzebę diagnozy regionalnego rozwoju różnych dziedzin życia (rozpoznania uwarunkowań rozwojowych);
- budowę strategii i programów rozwoju danego obszaru;
- monitorowanie oraz ocenę efektów podejmowanych działań polityki spójności.

W tych warunkach, przed statystyką publiczną, pojawiają się ważne wyzwania związane z zagwarantowaniem odpowiednich danych do zarządzania rozwojem regionalnym. Te wyzwania przekładają się na wiele obszarów funkcjonowania statystyki, a wśród nich należy podkreślić:

- konieczność podążania statystyki za zmieniającą się rzeczywistością, co oznacza doskonalenie wszystkich obszarów aktywności statystyki, w tym zmierzających do uwzględnienia celów polityki spójności;
- potrzebę dostosowania zakresu badań do potrzeb odbiorców, w szczególności władz lokalnych i regionalnych;
- ścisłą współpracę z władzami regionalnymi i środowiskiem naukowym;
- działalność promocyjną i edukacyjną prezentującą zasoby informacyjne statystyki;
- doskonalenie metod komunikowania się z użytkownikami oraz sposobów upowszechniania danych statystycznych.

Dla polskiej statystyki publicznej rozwój badań i dostępność danych na poziomie regionalnym stanowi ważny priorytet. Wiele konkretnych przedsięwzięć, podejmowanych systematycznie od wielu lat, wzbogaca atrakcyjność i użyteczność statystyki regionalnej. Dotyczy to zarówno zakresu tematycznego danych, jak i sposobów prezentowania i udostępniania danych. Do znanych i powszechnie wykorzystywanych sposobów (źródeł) danych, takich jak banki danych (Bank Danych Lokalnych, Demografia), strony internetowe

GUS i Urzędów Statystycznych czy Vademecum samorządowca, dochodzą nowe atrakcyjne produkty, a mianowicie:

- System bazodanowy STRATEG, który umożliwia monitorowanie i analizę trendów i procesów rozwojowych w ich wymiarze terytorialnym dla potrzeb nowej perspektywy finansowej polityki spójności. System ten zawiera ogromny zakres informacji pozwalający na analizę procesów rozwoju w skali kraju, województw, obszarów funkcjonalnych oraz Unii Europejskiej, oraz wiele praktycznych funkcjonalności i jest łatwo dostępny w Internecie.
- Portal Geostatystyczny jako nowoczesne narzędzie wizualizacji przestrzennej danych pochodzących ze spisu rolnego oraz spisu ludności i mieszkań, a także z banku danych lokalnych. Zawiera szereg funkcjonalności stwarzających duże możliwości analityczne i prezentacyjne danych statystycznych.
- Atlas Regionów, który umożliwia wizualizację ponad 400 wskaźników statystycznych na dowolnym poziomie agregacji przestrzennej. Współpracuje z bankiem danych lokalnych, dzięki czemu ułatwia korzystanie z ogromnego zasobu informacyjnego tego banku.
- Dziedziny Bazy Wiedzy jako najnowszy produkt umożliwiający dostęp do szerokiego zakresu danych statystycznych, uporządkowany według konkretnych dziedzin (domen) życia społeczno-gospodarczego. Zbiór złożony jest z 23 dziedzinowych baz wiedzy obejmujących statystykę wielodziedzinową (rachunki narodowe: naukę, technikę i społeczeństwo informacyjne), statystykę gospodarczą (11 dziedzin tematycznych od cen poprzez przedsiębiorstwa niefinansowe, produkcję przemysłową, aż do transportu i łączności) oraz statystykę społeczną (z 6 domenami wiedzy, od demografii poprzez edukację, aż do infrastruktury komunalnej i mieszkaniowej), a także trzy bazy dotyczące środowiska. Te bazy danych (wiedzy) znakomicie ułatwią korzystanie z danych statystycznych dotyczących konkretnych obszarów naszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Dla ułatwienia korzystania z zasobów informacyjnych statystyki na poziomie regionalnym, a także zacieśnienia współpracy statystyki z władzami regionalnymi, we wszystkich urzędach statystycznych powołano Wojewódzkie Ośrodki Badań Regionalnych, w ramach których funkcjonują nowo uruchomione Informatoria. Zakładamy, że informatoria będą stanowić centra wiedzy o regionie i ułatwią dostęp do zasobów i usług statystycznych, będą dobrym miejscem spotkań szkoleniowo-konferencyjnych i przybliżą w sensie praktycznym statystykę do środowisk regionalnych: pracowników administracji rządowej i samorządowej, środowiska akademickiego, przedstawicieli mediów, dzieci, młodzieży i nauczycieli oraz wszystkich osób zainteresowanych statystyką.

Mam nadzieję, że te wszystkie działania, usprawniające dostęp do statystyki regionalnej, przyczynią się do lepszego zaspokajania potrzeb środowisk badawczych i decydenckich. Liczymy na to, że dalsze nasze zamierzenia w tym zakresie będą także współgrały z zainteresowaniem naszych partnerów do korzystania z tych danych. Ważną dla nas wskazówką na przyszłość będzie precyzyjne zdefiniowanie potrzeb informacyjnych decydentów regionalnych, co może być efektem bliskiej współpracy, szerokiej wymiany poglądów i dyskusji merytorycznych prowadzonych w ramach różnego typu przedsięwzięć, takich jak np. Opolska Konferencja Monitorowania i Ewaluacji Polityk Publicznych – doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości.

Ewaluacja i monitorowanie w systemie zarządzania polityką rozwoju w Polsce

Ze względu na złożoność poruszanej problematyki, w artykule posłużono się wieloma źródłami oficjalnymi, opracowaniami i badaniami, a także własnymi refleksjami wynikającymi z roli zarządzającego (1993–2002) i potem ewaluatora projektów i programów. Praca obejmuje definicje podstawowych pojęć, związków monitoringu i ewaluacji z zarządzaniem, przemian monitoringu i ewaluacji w kolejnych okresach programowania, wyzwaniach stojących przed monitoringiem i ewaluacją w latach 2014–2020 i ich źródłach, a wreszcie części wnioskowej.

Zarządzanie definiowane jest ogólnie jako zestaw „działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”¹.

W toku zmian coraz szybciej ogarniających cały świat, a zwłaszcza od czasu nasilenia się interwencji państwa, poszerzało się też pojęcie zarządzania, obejmując także sektor publiczny. Wychodząc od krytyki klasycznej Weberowskiej koncepcji idealnej biurokracji, rozwijająca się nauka o administracji uwzględniała także procesy nieformalne, zachodzące w administracji i jej otoczeniu, stopniowo poszerzane do koncepcji współrzędzenia (czasem nazywanego współzarządzaniem) wieloszczeblowego (*Multi Level Governance*, MLG) czy najczęściej nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM) lub – w odniesieniu głównie do państw słabo rozwiniętych – *Good Governance*. Współcześnie nowe zarządzanie publiczne można rozumieć jako stawiające sobie za cel zapewnienie efektywności działania administracji publicznej poprzez zastosowanie mechanizmów znanych z sektora prywatnego². By być w zgodzie ze współczesnością podkreślimy, że stosowalność mechanizmów sektora prywatnego jest tu jednak ograniczona charakterem celów, złożonym otoczeniem (w tym istnieniem interesariuszy nie będących tylko klientami), a nawet osobowością pracowników.

¹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 98.

² S. Mazur (red.), *Zarządzanie Publiczne* nr 4(26), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 108; B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999; C. Hood, *The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme, Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No 2/3, 1995.

Uważa się, że współcześnie stałe monitorowanie i ewaluacja przebiegu prac, jako wgląd w postęp i wyniki prac, jest integralną częścią zarządzania (obok kontroli). O ile sprawność w sektorze prywatnym ocenia się na ogół badając dochody, analiza działań sektora publicznego jest znacznie bardziej skomplikowana. Przede wszystkim dlatego, że w odróżnieniu od sektora prywatnego zamierzona interwencja w sektorze publicznym dotyczy przedsięwzięć o charakterze często niefinansowym, przynoszących w założeniu korzyści o charakterze niematerialnym i ujawniających się dopiero po latach. Co więcej, interwencja odbywa się w dynamicznie zmieniającym się zglobalizowanym otoczeniu, wymagającym elastyczności i dostosowań. Z tych głównych powodów, dla oceny efektywności interwencji publicznej, narodziła się potrzeba wprowadzenia monitoringu i ewaluacji. Z jednej strony oceny domagali się podatnicy i przedstawiciele budżetu, z drugiej zaś wykonawcy tej interwencji szukający świadectw swej użyteczności i uzasadnienia kontynuacji interwencji. Co więcej, wobec globalizacji, wraz z upływem czasu, coraz trudniej jest odizolować skutki (korzyści) interwencji od wpływu innych czynników działających w otoczeniu interwencji. Coraz bardziej złożony jest przedmiot badań, wynikający np. z często skomplikowanych postanowień strategii Europa 2020; zatem coraz bardziej wyrafinowana musi być też metodyka badawcza. Tak się narodziła i rozwinęła ewaluacja w USA, początkowo w sektorze edukacji i opieki społecznej, potem rozprzestrzeniająca się także na inne obszary.

Ewaluacja w Europie powstała z opóźnieniem wobec doświadczeń amerykańskich i była stosowana początkowo wyłącznie w krajach wysoko rozwiniętych. Istotna zmiana nastąpiła w chwili podjęcia przez Wspólnotę interwencji służącej wsparciu procesu przygotowania do reform instytucjonalnych zaplanowanych w drugiej połowie lat 80., a polegających na stworzeniu wspólnego rynku, likwidacji granic celnych i wprowadzeniu tzw. czterech swobód przepływu (ludzi, towarów, kapitału i usług) oraz wspólnej waluty i banku centralnego, co wieńczyły reformy instytucjonalne w 1999 r. Uruchomienie w 1989 r. tzw. pierwszego pakietu Delorsa (ówczesnego szefa Komisji Europejskiej) szybko prowadziło do spostrzeżenia, że znaczne europejskie środki finansowe są wydawane bez dowodu, że służą osiągnięciu zaplanowanych celów. Wprawdzie konstatacja ta zrodziła się w odniesieniu do polityki regionalnej (dziś rozszerzonej do polityki spójności), była ona trafna także w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej, w której wszakże do dziś nie odgrywa większej roli.

Spostrzeżenia te prowadziły logicznie do zlecenia przez KE opracowania systemu ewaluacji, jako elementu zarządzania polityką spójności, co zaowocowało opublikowaniem 6 tomików projektu MEANS³ w 1999 roku, który zmodernizowany w roku 2004 i następnym, i opublikowany w internecie pod nazwą Evalsed⁴ stał się podstawą złożonego i wieloszczeblowego systemu ewaluacji interwencji polityki spójności.

Z racji nieprzystosowania programów przedakcesyjnych do schematu ewaluacji MEANS, Evalsed nie odegrał większej roli w krajach kandydujących⁵. Przykład skutków to próba KE

³ MEANS, *Evaluating socio-economic programmes*, Luxembourg, EC, 1999.

⁴ Evalsed, *Evalsed: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf (pobrano 12.05.2014).

⁵ Głównie dlatego, że programy finansowane w tych krajach przez Unię Europejską, opracowane przez europejskich dyplomatów (DG Enlargement) odpowiedzialnych za procesy akcesyjne (w tym za zarządzanie pomocą w okresie przedakcesyjnym i nawet tuż po, do zakończenia tychże działań), nie zaś specjalistów z odpowiednich dyrekcji generalnych, niewiele miały wspólnego z europejskimi funduszami, do których miały przygotowywać. Tylko program ISPA był zmniejszoną kopią oryginału (Funduszu Spójności) i w roku akcesji został bez problemu zintegrowany z pierwotnym. Pozostałe funkcjonowały odrębnie, aż do wyczerpania środków i rozliczenia z powodu licznych odmierności od pierwotników.

przeprowadzenia ewaluacji jednego z programów regionalnego Phare'u zarządzanego przez fundację Skarbu Państwa – Polską Agencję Rozwoju Regionalnego. Profesjonalny ewaluator z doświadczeniem z programów europejskich w Unii nie został przed przyjazdem do Polski poinformowany, że program Phare funkcjonuje wg zupełnie innych zasad niż programy w UE i że wobec tego nie dysponuje np. wskaźnikami koniecznymi dla zastosowania kryteriów ewaluacyjnych UE⁶. Z kolei wynajęcie polskiej firmy konsultingowej nie mającej doświadczenia w ewaluacji skończyło się tym, że ewaluowany udzielał informacji ewaluatorowi, by ten mógł wywiązać się z zadania. Początki ewaluacji w Polsce nie były łatwe. I nie są szeroko znane.

Mówiąc ogólnie, w okresie poakcesyjnym jakość i zakres ewaluacji zależały od dwóch podstawowych czynników: zewnętrznego (realizowanej europejskiej polityki/interwencji) oraz wewnętrznego (jakości metodologii i wykonania ewaluacji). Ten pierwszy typ czynników miał decydujące znaczenie, ale z upływem czasu zmieniał się nie tylko on, ale też czynnik wewnętrzny, związany ze wzrostem kwalifikacji i ambicji zawodowych rosnącego grona ewaluatorów.

Ewaluacja i monitoring w zarządzaniu

Ewaluacja korzysta z reguły z wielu źródeł informacji, od zbierania danych o postępach realizacji gromadzonych przez jednostki wykonawcze (zarządcze), przez m.in. publikacje naukowe, raporty, informacje prasowe i wreszcie zlecane ogólne lub specyficzne badania *stricte* ewaluacyjne. Większość definicji ewaluacji jest bliska lub wręcz tożsama z definicją OECD: „Ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena trwających lub zakończonych projektów, programów, polityk, ich formuły, wdrażania oraz rezultatów”⁷. Ewaluacja ma za zadanie ocenę stopnia, w jakim dana interwencja wypełniła skutecznie i efektywnie założone cele⁸. Podkreśla się, że „ewaluacja jest mocniejsza wtedy, gdy jest postrzegana jako integralna część rozwoju instytucjonalnego i reform sektora publicznego”⁹. Jest to zatem poniekąd zależne od kultury danego społeczeństwa, zdolnego lub nie do konsekwentnego wartościowania instytucji rozwoju i efektów interwencji. Istotną rolę w ewaluacji postępu pełni monitoring (to jest „ciągły proces badania kontekstu programu i dostarczania rezultatów do zamierzonych beneficjentów, prowadzony podczas realizacji programu w celu natychmiastowej korekty każdego odchylenia od celów operacyjnych”¹⁰; bazujący na danych gromadzonych w procesie realizacji. Dane te dotyczą zarówno postępów realizacyjnych, jak i zmian otoczenia, w którym ma miejsce interwencja. W rozporządzeniu PE i Rady 1303/2013 mówi się w art. 54, że „Ewaluacje przeprowadza się w celu poprawy jakości projektowania i wdrażania programów, jak również w celu analizy ich skuteczności, efektywności i wpływu”¹¹.

⁶ KE, *EVALSED*, 2013: *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf (pobrano 1.12.2014).

⁷ OECD, 2002, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf> (pobrano 1.12.2014).

⁸ Badania ewaluacyjne dzielą się w zgodzie z metodyką UE na *ex-ante* (poprzedzające), *interim* (w toku, ostatnio wyparte przez *on-going*, bieżące) oraz *ex-post* (końcowe).

⁹ KE, *EVALSED*, 2013: *The resource for the evaluation...*, op. cit.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ MIR, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa 2014.

Cele monitoringu na potrzeby polityki spójności w okresie 2014–2020 określają art. 49–50 rozporządzenia PE i Rady 1303/2013¹². Mowa tam (przez omówienie funkcji Komitetu Monitorującego) o przeglądzie danych finansowych i wskaźników, postępów w osiąganiu wartości docelowych, badaniu kwestii wpływających na realizację programu. Wyniki badań ewaluacyjnych są także źródłem informacji dla Komitetu Monitorującego. To rozwiązanie pokazuje, że we współczesnej polityce spójności funkcje ewaluacyjne i monitoringowe są ściśle połączone.

Monitoring z zasady posługuje się z góry przygotowanymi wskaźnikami, generalnie dzielonymi na następujące rodzaje:

- wskaźniki produktu – z reguły prezentujące dosłownie produkty, czyli np. liczbę projektów zrealizowanych, osób uczestniczących np. w szkoleniu, długość dróg zbudowanych lub zmodernizowanych, firm objętych etc.;
- wskaźniki rezultatu – starają się pokazywać efekt interwencji – liczbę osób bezrobotnych znajdujących pracę, ograniczenie czasu przejazdu, poprawę jakości środowiska w danym obszarze, drodze, mieście itd.;
- wskaźniki wpływu (oddziaływania) – mają specyficzny charakter, bowiem pokazują z reguły zmiany strukturalne, zatem zachodzące w wielkiej skali, czyli nie nadające się do analizy pojedynczych projektów, a raczej wielkoskalowych interwencji. Co więcej, zmiana strukturalna następuje wolno i jest mierzalna często dopiero kilka lat po zakończeniu interwencji. Z tego względu KE w okresie 2007–2013 postanowiła zrezygnować w polityce spójności ze wskaźników wpływu jako trudnych, nadużywanych i nie zawsze obiektywnie wiążących zmiany netto z interwencją w programach operacyjnych¹³ (zob. KE 2013). Z drugiej strony Rozporządzenie 1303/2013 w art. 54 dopuszcza analizę wpływu w drodze ewaluacji.

Monitoring na ogół (przynajmniej przez większość aktywności wdrożeniowej programów operacyjnych) nie jest w stanie skutecznie śledzić długofalowych zmian strukturalnych, zatem wskaźniki wpływu – logicznie – nigdy nie odgrywały większej roli w monitoringu. Dalej zajmiemy się głównie monitoringiem operacyjnym (programów operacyjnych).

Funkcje monitoringu/ewaluacji w zarządzaniu

Na potrzeby tego tekstu przyjmiemy, że monitoring zgodnie z wcześniej przywołaną definicją (ciągły proces badania kontekstu programu w celu natychmiastowej korekty) jest funkcjonalnie związany z ewaluacją jako jedno z wielu źródeł informacji i form analizy¹⁴. Wydaje się, że można mówić o następujących trzech głównych funkcjach, kluczowych dla nich produktach, celach i sposobach wykorzystania. Monitoring traktujemy zatem – nieco inaczej niż w polityce spójności – jako instrumentalnie podporządkowany funkcjom i celom ewaluacji.

W odniesieniu do polityki publicznej, Olejniczak wyróżnia funkcje: strategiczną (trafne dobranie środków do celów danej polityki), wdrożeniową (sprawne wdrożenie działań danej polityki) i refleksyjną (wyciąganie wniosków, wytwarzanie wiedzy i jej wykorzysta-

¹² MIR, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich funduszy strukturalnych...*, op. cit.

¹³ KE, *EVALSED, 2013: The resource for the evaluation...*, op. cit.

¹⁴ Aczkolwiek można sobie wyobrazić sytuację, że ewaluacja służy korekcie, zatem i monitoringowi, choć nie jest to częste zjawisko.

nie na potrzeby danej polityki)¹⁵. Ewaluacja jest zatem elementem podsystemu refleksji, wspierającym również pozostałe funkcje polityki publicznej¹⁶. A interwencja ma cechy eksperymentu (opartego na hipotezie: jeśli zrobimy X, to nastąpią procesy lub zjawiska Y, a zatem zmiana w realu...)¹⁷.

Zdaniem Szałaja funkcja pierwsza ewaluacji ma charakter poznawczy, jej produktem jest wiedza, a służy kształtowaniu agendy spraw publicznych, planowaniu polityk publicznych i debacie akademickiej nad przyczynami, narzędziami i mechanizmami. Funkcja druga dotyczy formacji. Jej produktem kluczowym jest wsparcie doradcze, a wykorzystywana jest do pracy nad zmianami założeń polityki (interwencji), poprawek w programach operacyjnych, realokacją środków (zasobów). Funkcja trzecia to funkcja kontrolna. Służy ochronie interesu społecznego (produkt) i zmianie agendy lub założeń polityki publicznej (interwencji), decyzji zarządczych i kształtowaniu debaty publicznej¹⁸. Ferry i Olejniczak¹⁹ wymieniają na podstawie przeglądu literatury następujące funkcje ewaluacji: poprawa planowania, wdrażania, poczucia partnerstwa i współwłasności, poprawa zrozumienia, rozliczanie i wzmacnianie poczucia odpowiedzialności. Olejniczak²⁰ wskazuje, że możliwe jest inne spojrzenie na funkcje i wyróżnia następujące: poznawczą, normatywną (oceniającą) i techniczną (w efekcie narzędzie uczenia się).

Monitoring i ewaluacja są narzędziami uczenia się, w tym zwłaszcza poznawania otoczenia, umacnianiu wiedzy strategicznej (o celach i efektach) i operacyjnej (o sprawnym, efektywnym i skutecznym działaniu)²¹. Zdobywanie każdego rodzaju wiedzy wiąże się z innym celem badania ewaluacyjnego. Chodzi tu odpowiednio o ewaluację *ex-ante* (przeważnie wiedza o środowisku planowanej interwencji i odpowiedniości zamiarów do celowej zmiany), ewaluację bieżącą (wiedza o procesie interwencji) oraz ewaluację *ex-post* (wiedza o efektach interwencji).

Jak zatem widać, ewaluacja dotyka zróżnicowanych elementów wiedzy i procesów uczenia się, jednakże jej użyteczność zależy przede wszystkim od prawidłowego sformułowania pytań ewaluacyjnych przez zlecających, od wiedzy i umiejętności jej wykonawców oraz od zdolności do właściwego komunikowania wyników ze środowiskiem odbiorców. Z niewielkim uproszczeniem możemy zatem powiedzieć, że jakość ewaluacji (i monitoringu) w dużym stopniu zależy od kultury ewaluacyjnej²².

¹⁵ K. Olejniczak, *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, w: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

¹⁶ W. M. Orłowski, *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, w: A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010, s. 13 i nast.

¹⁷ K. Olejniczak, *Model organizacyjnego uczenia się...*, op. cit., s. 166 i nast.

¹⁸ M. Szałaj, *Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna*, w: praca zbiorowa *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Dep. Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Jednostka Ewaluacyjna, Opole 2011, s. 63.

¹⁹ M. Ferry, K. Olejniczak, *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, 2008, s. 20, tekst przygotowany w ramach projektu *Sprawne Państwo* Ernst & Young, [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Ewaluacja_fundusze_UE.pdf/\\$FILE/Ewaluacja_fundusze_UE.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Ewaluacja_fundusze_UE.pdf/$FILE/Ewaluacja_fundusze_UE.pdf) (pobrano 4.12.2014).

²⁰ K. Olejniczak, *Proces przeprowadzenia ewaluacji ex-ante i on-going w ramach narodowego planu rozwoju z uwzględnieniem etapów prac: planowanie, projektowanie i realizacja ewaluacji – wkład do procedur operacyjnych ewaluacji w Polsce* (ekspertyza dla Min. Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 4, https://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/eksp_12.pdf (pobrano 30.11.2014).

²¹ K. Olejniczak, M.W. Kozak, *Do czego warto wykorzystywać ewaluacje? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju*, w: praca zbiorowa *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Dep. Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Jednostka Ewaluacyjna, Opole 2011, s. 45.

²² J. Bachtler, *The Evaluation of Regional Policy in Europe: Culture, Commitment and Capacity*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (eds), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds practice*, MRR, Warszawa 2012, s. 94 i nast.

Ewaluacja i monitoring w systemie zarządzania do 2014 roku

Generalnie w procesie rozwoju i stabilizacji ewaluacji jako narzędzia stanowiącego część systemu zarządzania można wyróżnić następujące etapy²³:

- Przedakcesyjny (nieliczne badania, brak metodologii dostosowanej do charakteru programów pomocy przedakcesyjnej UE, niedobór specjalistów ewaluacji i monitoringu)²⁴.
- Okres realizacji (budowy systemu) pierwszego okresu programowania w Unii (*de facto* w przypadku wyjątków poczynionych dla niektórych tylko priorytetów nawet do 2010 r.), w opracowaniu KJE MIR nazywany „przygotowawczym”²⁵. Okres ten charakteryzował się w związku z ujawnionymi licznymi słabościami scentralizowanego systemu zarządzania wieloma badaniami zorientowanymi na identyfikację źródeł problemów oraz sformułowanie zaleceń zmiany, gdyby nie braki kadrowe i opóźnienia w finansowaniu²⁶. Ponieważ najprostszy dokument wymagany przez KE, czyli Uzupełnienie Programu (operacyjnego) miał w Polsce niepotrzebnie rangę rozporządzenia, proces zmian był długotrwały, a wskutek licznych poprawek, sytuację wnioskodawców (i zarządzających) można określić jako stan wysokiej niepewności co do obowiązujących reguł.
- Okres realizacji programowania 2007–2013, gdzie teoretycznie zarządzanie uproszczono zarówno po stronie europejskiej, jak i na szczeblu polskim, co zmniejszyło presję na liczne, przeważnie techniczne, badania. Okres ten – nazwijmy go okresem stabilizacji – charakteryzował się istotnym rozwojem kadr, zarówno na szczeblu krajowym (Krajowa Jednostka Oceny – obecnie Ewaluacji – w MIR) oraz regionalnym (jednostki ewaluacyjne programów regionalnych). Nie byłoby to zapewne możliwe, gdyby od 2007 r. nie zdecentralizowano systemu zarządzania i nie utworzono 16 regionalnych instytucji zarządzających programami operacyjnymi (na ogół w założeniu odrębne dla ESF i EFRR).

W okresie 2007–2013 początkowo wiele problemów niedoboru było wspólnych z okresem poprzednim, dlatego np. wykonanie badań *ex-ante* programów operacyjnych (i innych dokumentów) scentralizowano w MRR. Stopniowo rozwinął się rynek konsultantów i wykonawców ewaluacji, pojawiły się coraz liczniejsze publikacje wydawane m.in. przez MRR/MIR i PARP, czasem też inne podmioty. Coraz częściej publikacje te odwoływały się nie tylko do wzorów zagranicznych, ale też do doświadczeń i koncepcji polskich. Stopniowo zatem obszar ewaluacji w Polsce stawał się obszarem innowacji, czego przykładem może być np. projekt Ministerstwa Uczące Sieć²⁷, który przyniósł wiele interesujących obserwacji i publikacji na temat wpływu „europeizacji” na struktury resortowe, zachodzące w nich procesy uczenia się oraz wniosków stąd płynących dla ewaluacji. Istotną rolę odegrała też w doskonaleniu kadr Akademia Ewaluacji prowadzona na najwyższym poziomie na zlecenie MRR/MIR przez EUROREG UW od roku 2008²⁸. Wtedy wprowadzono też wymóg ewaluacji *ex-ante* krajowych dokumentów planistycznych.

²³ MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2004–2014*, MIR – Dep. Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, Warszawa, 2014.

²⁴ M. Kozak, *Instytucje polityki regionalnej w Polsce*, 2004, w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004a; M. Kozak, *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, w: T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

²⁵ MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności...*, op. cit., s. 6.

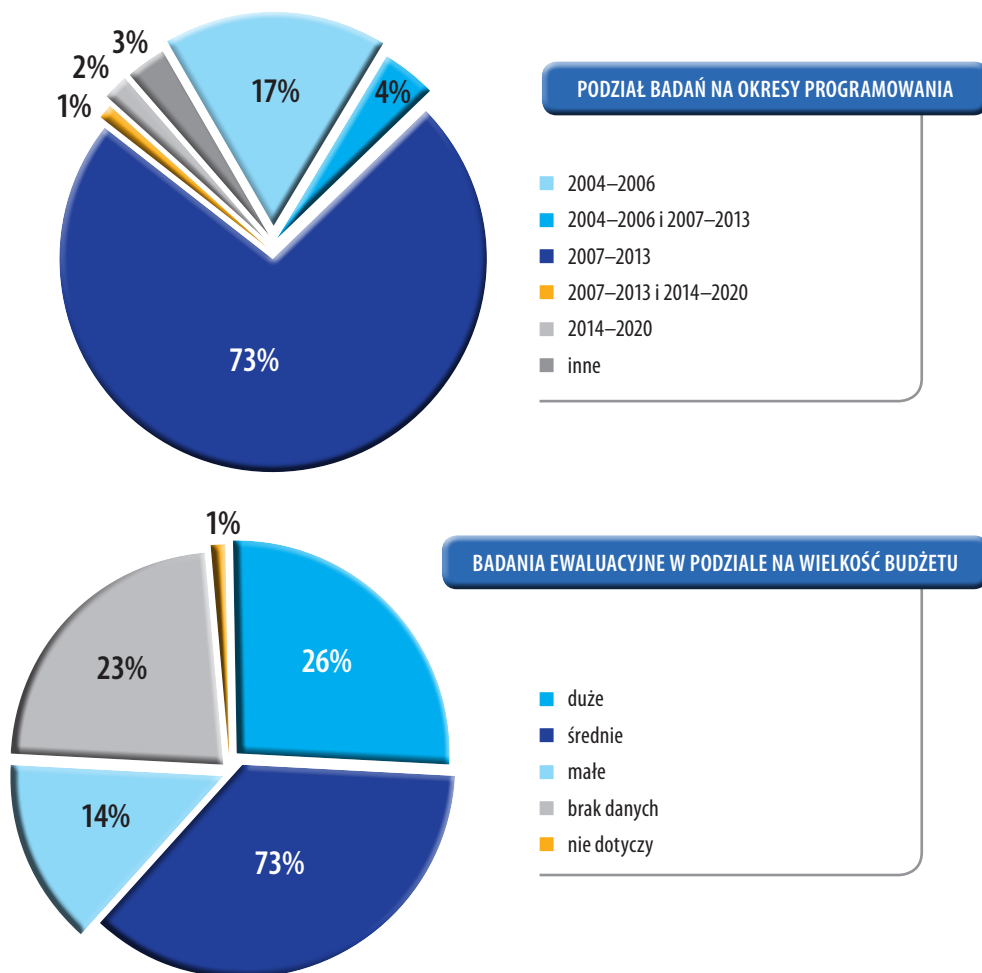
²⁶ Ibidem, s. 7.

²⁷ K. Olejniczak, *Model organizacyjnego uczenia się...*, op. cit.

²⁸ MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności...*, op. cit., s. 28.

– Okres czwarty – dojrzałości – obejmuje w przybliżeniu okres od 2012 roku, gdy rozpoczął się nieznaczny początkowo proces zmniejszania liczby badań ewaluacyjnych, natomiast zaczęła się podnosić jakość, wyrafinowanie badawcze, zarówno po stronie zlecających, jak i realizujących badanie. Kontynuacja Akademii Ewaluacji (zresztą warto ją widzieć równoległe do realizowanej do dziś w 9 edycjach Akademii Rozwoju Regionalnego) oraz konferencje i publikacje poświęcone ewaluacji, metodyce itp., przyczyniły się do jej jakościowego rozwoju.

Rysunek 1. Rozkład badań wg okresu programowania i wielkości budżetu



Źródło: MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2004–2014*, MIR – Dep. Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, Warszawa, 2014, s. 19.

Wydawać by się mogło, że okresy te różniły się przede wszystkim nasileniem prac ewaluacyjnych (liczby badań). Świadczą o tym choćby dane statystyczne. Widać wyraźnie, że liczba badań ewaluacyjnych wyraźnie narastała z każdym kolejnym okresem programowania aż do 2013 roku (rysunek 1).

Co czwarte (26%) badanie miało wartość dużą (ponad 75 tys. zł), 36% ewaluacji to badania średnie (30–75 tys. zł), a 14% to badania małe (poniżej 30 tys. zł). Wysoki udział ewaluacji średnich potwierdza rosnącą aktywność jednostek ewaluacyjnych na poziomie regionalnym, gdzie wiele zleczanych badań miało charakter techniczny (operacyjny)²⁹. Jest to też jednak dowód, że w skali całego kraju wiele badań miało charakter ograniczony do rozwiązywania niewielkich problemów wdrażania. Różnice ilościowe są niewątpliwie istotne, ale główne różnice mają charakter jakościowy (rozwój instytucjonalny, dojrzenia kadr, rozwój kultury i umiejętności).

W roku 2007 na podstawie Rozporządzenia PE i Rady nr 1083/2006 sformułowano podział badań ewaluacyjnych, dzieląc je na: a) operacyjne, zorientowane na potrzeby monitoringu i oceny postępów realizacji (*ex-ante*, bieżące i *ex-post*) oraz b) strategiczne („Ewaluacje strategiczne dotyczą oceny realizowanych programów operacyjnych oraz osi priorytetowych w odniesieniu do celów społeczno-gospodarczych oraz kwestii i polityk horyzontalnych”³⁰). Wytyczne te pokazują też, jak duży wpływ na strukturę wykonywanych badań ewaluacyjnych mogą mieć zmiany formalne³¹. Przygotowano też równoległe wytyczne dla monitoringu³².

Podstawowe funkcje ewaluacji operacyjnych w zarządzaniu polityką spójności mogą dotyczyć kilku kwestii:

- *ex-ante* – rozpoznawanie zawczasu zawartości i wartości planowanej interwencji, ogólnego przewidywanego bilansu kosztów i korzyści³³;
- *interim* lub *mid-term* – od 2007 roku zastąpiona przez *on-going*, bieżąca – czyli rozpoznania przebiegu i efektów procesu realizacji, w tym zwłaszcza identyfikacja napotykanym problemów i możliwości ich usunięcia lub zmniejszenia znaczenia³⁴;
- *ex-post* – ocena efektów zakończonej interwencji dla podjęcia decyzji, czy i w jakim zakresie interwencja była udana, a zatem, czy warto ją kontynuować lub jak zmienić (usprawnić)³⁵.

²⁹ MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności...*, op. cit., s. 19.

³⁰ MRR, NSRO, *Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*, 2007, rozdz. 3, pkt. 5, https://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Documents/wyt_nr6_ewaluacja.pdf (pobrano 1.12.2014).

³¹ Wcześniej np. prowadzono liczne badania *interim* (*mid-term*), realizowane na ogół w połowie okresu realizacyjnego (lub częściowej w miarę potrzeb), które były formą obserwacji stanu na dany dzień. Rada dążąc zapewne do uporania się z plagą poprzedniego okresu (liczne badania wynikające ze słabości nazbyt scentralizowanego systemu zarządzania), w miejsce badania *interim* wprowadziła koncepcję badania bieżącego (*on-going*), które przez dłuższy okres pobytu ewaluatora miało usprawnić wykrywanie problemów i rozwiązywanie ich (zob. EC (European Commission), *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the programming period*, Working Document No 5, April 2007 [Wytyczne w sprawie metod ewaluacji: ewaluacja w okresie programowania, Dokument roboczy nr 5]). Początkowo ewaluacja bieżąca stanowiła instrument uzupełniający trzy pozostałe i mogła być realizowana przez cały okres implementacji; od 2007 zrezygnowano z badania *mid-term* (*interim*). Jak się zdaje, każda z tych form badania ma inne skutki: *interim* z punktu widzenia zarządców daje być może zbyt późno informację o problemie, ale z kolei bieżąca długa obecność ewaluatora śledzącego na bieżąco rozwój programu i sugerującego rozwiązania stawia pod znakiem zapytania potrzebę utrzymywania zarządcy (problem zdublowanego zarządzania).

³² MRR, *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*, 2007, http://www.mir.gov.pl/FUNDUSZE/WYTYCZNE_MRR/OBOWIAZUJACE/HORYZONTALNE/Strony/lista.aspx (pobrano 1.12.2014).

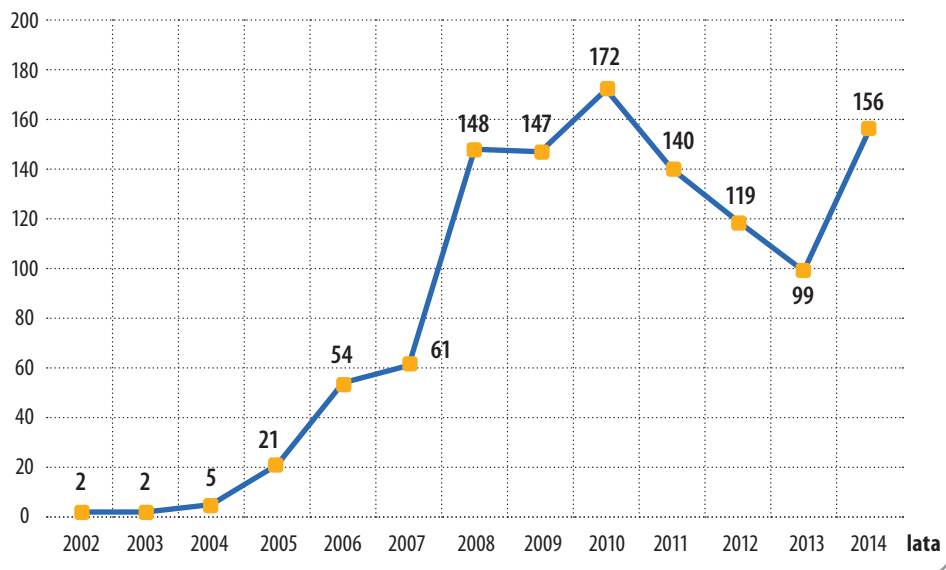
³³ Ewaluacje *ex-ante* w oczywisty sposób wykonywane są przede wszystkim w procesie przygotowywania dokumentów opisujących planowaną interwencję. Liczba tych badań w warunkach polskich nie przekracza czterdziestu rocznie, K. Olejniczak, M.W. Kozak, *Do czego warto wykorzystywać ewaluacje...*, op. cit., s. 49).

³⁴ Ibidem, W warunkach polskich (zapewne nie tylko) zdecydowanie dominują ewaluacje bieżące, szczególnie w początkowym okresie realizacji interwencji.

³⁵ Ibidem, Ewaluacje *ex-post* występują stosunkowo najrzadziej, ich liczba oczywiście narasta zwłaszcza w okresie po zakończeniu wydatkowania środków danego okresu programowania.

Zasadniczo – co ważne dla charakterystyki procesu – zarządzający programami polityki spójności i całą interwencją jest zarazem zlecającym ewaluację (mimo formalnego wymogu niezależności). Pomimo tego, że rola instytucji europejskich jest zmienna, zależnie od typu ewaluacji, i rośnie w miarę oceny efektów (za badanie *ex-post* odpowiada KE), nie zaś planów (za co odpowiada wyłącznie rząd krajowy), teoretycznie rośnie zatem obiektywizm oceny, nie zmienia to faktu, że nawet KE prowadzi ewaluację interwencji, za którą skądinąd odpowiada (i w niemałej części zarządza nie tylko na etapie przygotowania). Jest zatem – mimo formalnego wydzielenia jednostek kontrolnych i ewaluacyjnych – po trosze sędzią we własnej sprawie.

Rysunek 2. Roczna liczba badań ewaluacyjnych w okresie 2002–2014 (w 2014 plan)



Źródło: MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2004–2014*, MIR – Dep. Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, Warszawa 2014, s. 16.

Zjawisko podobne jest szczególnie widoczne na poziomie krajowym, gdzie instytucja zarządzająca i koordynująca nadzoruje zarazem jednostki ewaluacyjne krajowe oraz – w zgodzie z regułami unijnymi – w instytucjach zarządzających programami operacyjnymi. Prowadzić to może do ostrożności w formułowaniu celów ewaluacji, ostrożności wykonawców w ferowaniu ocen oraz niewielkiego przełożenia na zmiany (usprawnienia) systemowe interwencji (cele, metody itp.). Można to udowodnić na przykładzie przeglądu badań ewaluacyjnych, statystyk branżowych oraz literatury. Struktura badań zrealizowanych w 2013 roku sugeruje, że dominowały sfery tematyczne nowe, trudne do operacjonalizacji i wymagające większych nakładów intelektualnych, jak rozwój zasobów ludzkich (35%) i rozwój regionalny i terytorialny (22%)³⁶. Przegląd tzw. mapy dotacji³⁷ dowodzi zaś, że

³⁶ MIR, *Rocznik ewaluacji 2013*, MIR, KJE, Warszawa 2014, s. 9; P. Żuber, S. Bienias, *System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Podręcznik akademicki, WAIp, Warszawa, 2008, s. 91.

³⁷ Na stronie internetowej MIR.

jednym z bardziej niespełnionych oczekiwań wobec beneficjentów i wnioskodawców jest wspólna praca nad przygotowaniem, realizacją a następnie użytkowaniem zrealizowanego projektu. Częściowo uzasadnień można szukać w niskim kapitale społecznym³⁸, ale także system polityki spójności nie korzystał dotąd z narzędzi premiujących współpracę.

Wydaje się, że w sumie można przedstawić następujące wnioski nt. zmian ewaluacji.

Po pierwsze, dynamiczny przyrost liczby badań ewaluacyjnych³⁹ w latach po akcesji (rysunek 2), uznawany przez wielu za przejaw rozwoju kultury ewaluacyjnej⁴⁰, może mieć też źródła w szybkim rozwoju umiejętności posługiwania się technikami ewaluacyjnymi i zastosowaniem ich do uzasadnienia usprawnień lub dowiedzenia powodzenia w realizacji, obiektywnego (niezależnego) charakteru barier hamujących realizację interwencji lub wykrycia przyczyn trudności w implementacji. Znaczna część ewaluacji powstawała zatem na potrzeby instrumentalne, dla wykazania staranności działań części administracji odpowiedzialnej za realizację interwencji publicznej, zwłaszcza unijnej, stawiającej konkretne wymagania w tym względzie. Nie umniejsza to faktu, że np. wg analiz Bachtlera⁴¹ kultura ewaluacyjna niewątpliwie wzrosła. Jednocześnie jednak, odnosząc uwagę do badań 2006 roku, autor ten postawił hipotezę, że w nowych krajach członkowskich brakuje tradycji ewaluacji interwencji publicznych, a jej wdrożenie wiąże się głównie z interwencją zewnętrzną. Uwaga ta zapewne w najmniejszym stopniu dotyczy Polski, będącej pionierem ewaluacji w Europie Środkowo-Wschodniej, ale badania MUS przynoszą m.in. wniosek, że proces uczenia się administracji (głównie ministerstw) – zatem rozwój kultury ewaluacyjnej – jest bardzo wolny w departamentach nie wykonujących działań w ramach polityki spójności (stąd publikacja pod znamienym tytułem „Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej”, B. Ledzion i in., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014).

Po drugie, wykonawcy badań ewaluacyjnych, w trosce o swoje miejsce na rynku zleceń, w części podchodzą ostrożnie do kwestii ewentualnej krytyki zarządzających i implementatorów, ze względu na opinię wszystkich szczebli, aż po Komisję Europejską. Na ogół zatem badania ewaluacyjne zawierają sformułowania wyważone i ostrożne, wykazujące obok słabszych punktów interwencji przede wszystkim osiągnięcia lub – rzadziej – czynniki hamujące, niezależne od zarządzających interwencją. To problem strukturalny ewaluacji.

Po trzecie, ewaluacje – wbrew częstym opiniom – nie przyczyniają się wprost do doskonalenia ciągu dalszego interwencji i jej modernizacji (lub zaniechania w razie stwierdzenia niskiej jakości). Zarzucenie nieudanej interwencji nie jest cechą europejską (unijną ani krajową), bowiem nie ma w niej – inaczej niż w amerykańskiej – zdroworozsądkowego podejścia, by zatrzymać finansowanie czegoś, co nie działa. Jeśli interwencja podlega istotnej zmianie lub zakończeniu, to motyw takich decyzji płynie głównie z kręgów politycznych, nie z ewaluacji, także dlatego, że ewaluacja końcowa ma miejsce długo po sporządzeniu kolejnego programu wieloletniego polityki spójności.

Wreszcie po czwarte, mimo odnotowanych słabości ewaluacji, nie brakuje także przykładów wpływu na skuteczność i efektywność polityki spójności⁴².

³⁸ Czapiński J., *Kapitał społeczny*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2013.

³⁹ Są to tylko badania zarejestrowane w bazie danych MIR. Wykres nie obejmuje innych badań.

⁴⁰ J. Bachtler, *The Evaluation of Regional...*, op. cit., s. 101.

⁴¹ Ibidem.

⁴² KJE, *Wpływ ewaluacji na skuteczność...*, op. cit.

Nakładanie się okresu planowania na okres nasilonej realizacji poprzedniego okresu wyjaśnia, dlaczego badania *ex-post* z reguły nie mają wpływu na przygotowanie kolejnej edycji interwencji. Przyczyna jest od lat znana: struktura i formuła nowej edycji (okresu programowania) są przygotowywane, konsultowane i przekuwane w rozporządzenia zanim poprzednia perspektywa zostanie zrealizowana, a jej efekty zbadane. Dlatego w Komisji Europejskiej coraz częściej się powiada, że ewaluacja *ex-post* polityki spójności służy dopiero drugiej w kolejności edycji. Jest to teza ryzykowna, bowiem po 10 latach doświadczenia i wnioski tracą na znaczeniu choćby ze względu na zmiany globalizacyjne, rynkowe i metodologiczne. W efekcie kolejne edycje są przygotowywane przez urzędników i wspierających ich ekspertów bazujących na własnym doświadczeniu oraz sygnałach politycznych, przeobrażonych w język unijny w publikowanych formalnie co 3 lata raportach o spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej. Opóźnienia raportu z reguły wynikają też z debat politycznych. Wzrost planowanej liczby badań w Polsce w roku 2014 może się wiązać z początkami wdrażania polityki spójności 2014–2020 i rozpoznania wpływu daleko idących zmian w rozporządzeniach PE i Rady na realizację. Biorąc wszakże pod uwagę długotrwałe prace nad programami operacyjnymi i ich negocjacje z KE, zatwierdzenie większości z nich nie nastąpi przed przełomem 2014/2015, co znacznie utrudni, jeśli nie uniemożliwi, realizację planu badań w 2014 r.

Wspomniane zmiany postawią zarazem wyższe wymagania nie tylko odpowiadającym za implementację, ale też ewaluatorom. W okresie 2014–2020 po raz pierwszy negocjacje odbyły się ku zdziwieniu wielu polskich instytucji bez „taryfy ulgowej”, a wymogi wynikające ze strategii Europa 2020 i przedstawione w rozporządzeniach z grudnia 2013 roku stały się podstawą oceny programów. Można przypuszczać, że jeśli w toku negocjacji umożliwiano wyjątki (a tak było), to tylko wtedy, gdy stały za nimi logiczne pisemne uzasadnienia. Mimo nieuchronnego pytania teoretycznego, co stałoby się z jednostkami ewaluacji i ich personelem w razie zaprzestania finansowania przez UE, wydaje się, że dorobek osób uczestniczących w monitoringu i ewaluacji zostanie wykorzystany na dalsze potrzeby rozwoju kraju. A jest tych jednostek już niemało: w 2013 roku istniało w Polsce 51 jednostek ewaluacyjnych (6 przy Instytucjach Zarządzających – IZ – programów krajowych; ponad 10 przy Instytucjach Pośredniczących – IP – na poziomie centralnym i 30 przy IZ regionalnych programów) dysponujących łącznie 160 pracownikami, z tego 99 w regionach⁴³. Istnieje zatem poważny zasób ludzki i merytoryczny, wzmacniany firmami i ekspertami zewnętrznymi, przygotowani do nowych zadań.

Z drugiej strony we wdrażaniu polityki spójności obserwować można zjawisko następstwa celów (lub inaczej, ich „oswajania”), polegające na zastępowaniu trudnych zadań łatwiejszymi (remont zamiast rewitalizacji; remont publicznego budynku zabytkowego zamiast rozwoju turystyki; dom weselny zamiast innowacji itp.)⁴⁴. Niektóre przyczyny leżą wyraźnie po stronie UE: rewitalizacja jest zbyt poważnym i złożonym przedsięwzięciem, by zrobić ją w wymaganym okresie N+2 (czyli trzech lat).

⁴³ MIR, *Rocznik ewaluacji 2013...*, Warszawa, MIR, KJE, s. 9.

⁴⁴ M.W. Kozak, *Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?*, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 206; M.W. Kozak, *Rewitalizacja w praktyce polityki spójności*, w: „Problemy Rozwoju Miast”, nr 2, 2014.

Nowy okres programowy: wyzwania dla monitoringu i ewaluacji w kontekście zarządzania rozwojem

Nowy okres programowania przyniósł daleko idące zmiany w celach i funkcjonowaniu polityki spójności. Zmiany te biorą się przede wszystkim ze szczególnego nacisku na wykonywanie celów tematycznych rozporządzenia ogólnego PE i Rady 1303/2013, sformułowanych tam warunków (mikro– i makroekonomicznych) oraz wymogów i ograniczeń (np. ograniczenie nakładów na infrastrukturę, dolegliwe dla wielu samorządów terytorialnych, wiążących swoje potrzeby rozwojowe głównie z infrastrukturą techniczną właśnie). Wszystko to wydaje się być mocno związane z wprowadzaniem nowego paradygmatu do systemu polityki spójności (co się nie udało w związku ze Strategią Lizbońską). Zagadnienia monitoringu i ewaluacji reguluje w okresie 2014–2020 tytuł V cytowanego rozporządzenia, gdzie przywiązuje się wielką wagę do roli ewaluacji i monitoringu w zapewnieniu skuteczności, efektywności i wpływu (szerzej: jakości) interwencji w ramach funduszy EFSI⁴⁵. Co ciekawe, sugeruje się tam możliwość budowy wspólnego Komitetu Monitorującego dla więcej niż jednego programu operacyjnego. Wymogiem zaś jest coroczne składanie informacji o postępach strategicznych i dokonywanie wspólnego z Komisją przeglądu. Monitoring i ewaluacja postrzegane są tu jako powiązane funkcje zarządcze. Podkreślić należy, że nie tylko w tym fragmencie widać wyraźną zachętę do wspólnej pracy programów EFSI, zadzierzgiwania więzów współpracy i poszukiwania synergii (najbardziej oczywistą formą eksperymentalną jest system Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). Zarówno Strategia Europa 2020, jak i rozporządzenia PE i Rady stawiają nowe, wcześniej nieznane i – co więcej – nigdy dotąd nie wymagane zobowiązania wobec biorców.

Biorąc pod uwagę wielką wagę przywiązywaną do monitoringu i ewaluacji (prowadzonych wspólnie czy z osobna dla każdego EFSI), utrudnieniom wynikającym z zaostrzonych (i na razie, na etapie planowania przestrzeganych) wymogów towarzyszyć będzie wzrost nakładów pracy (ilościowy i jakościowy) struktur zajmujących się monitoringiem i ewaluacją. Wydaje się też wstępnie, że system ten został zaprojektowany dotąd na tyle elastycznie i wyposażony w tak znaczny zasób wiedzy, że poszerzenie funkcji nie okaże się problemem ani dla poziomu krajowego, ani regionalnego. Mimo to, nadal pozostały pewne działania do wykonania. Zaliczyć do nich można: a) dopasowanie do systemu zarządzania 2014–2020; b) wykorzystanie efektów prac badawczych; c) budowę potencjału i rozwój kultury ewaluacyjnej, specjalizacja roli jednostek ewaluacyjnych oraz wreszcie transfer rozwiązań ewaluacyjnych do krajowych polityk publicznych⁴⁶. Wnosząc z dotychczasowych doświadczeń, to ostatnie wyzwanie może się okazać największym.

Wnioski

Rozwój monitoringu i ewaluacji w Polsce miał charakter zmienny. Wskutek niewykorzystania doświadczeń zgromadzonych dzięki Unii Europejskiej w realizacji programów rozwoju w systemie, którego rdzeniem była Polska Agencja Rozwoju Regionalnego i agencje regionalne, za przygotowanie i wdrożenie programów operacyjnych uczyniono odpowiedzialnymi pracowników administracji nie posiadających żadnych doświadczeń w zarządzaniu

⁴⁵ MIR, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa 2014.

⁴⁶ MIR, *Rocznik ewaluacji 2013...*, op. cit., s. 36 i nast.

interwencją⁴⁷. Stąd pierwszy okres po akcesji był pełen studiów służących uczynieniu programów i krajowych przepisów wykonawczych możliwie prostszymi i wykonalnymi⁴⁸. Jednocześnie uświadomił istnienie deficytu wiedzy kadr zarządzających i beneficjentów, co zaowocowało m.in. uruchomieniem Akademii Rozwoju Regionalnego w połowie I dekady XXI wieku i wkrótce potem Akademii Ewaluacji (obie opracowane i realizowane do dziś przez EUROREG UW). Dzięki szkoleniu, pracy, konferencjom i publikacjom wzmocniły się jednostki ewaluacyjne i monitorujące, przybyło też specjalistów od rozwoju.

W miarę upływu czasu, gromadzenia wiedzy i doświadczenia w realizacji polityki rozwoju i ewaluacji, zaczęło przybywać badań przynoszących wiedzę użyteczną strategicznie. Postęp ten do pewnego stopnia miał charakter silosowy (wybiórczy), w znikomym stopniu obejmując te części administracji, które nie były związane bezpośrednio z realizacją polityki spójności UE. Mimo zatem znaczącego rozwoju kultury ewaluacyjnej w Polsce, wiele pozostało do zrobienia w zakresie transferu doświadczeń i metodyki, i oderwania od finansowania ewaluacji wyłącznie przez środki europejskie.

Rozpoczęcie okresu 2014–2020, mocno i sprawnie wymuszającego zintegrowane i bliższe nowemu paradygmatowi podejście do rozwoju, tworzy nowe przesłanki do pogłębienia badań i podniesienia ich jakości. Większa złożoność interwencji sprzyja wzrostowi wyrafinowania ewaluacji i monitoringu w związku z zaostrzeniem wymagań unijnych.

Mimo znaczącego postępu w ewaluacji, przed nami w nieodległej perspektywie stoją dwa kluczowe wyzwania: po pierwsze, stworzenia własnych, polskich, skutecznych i efektywnych mechanizmów planowania i zarządzania (bardziej wymagających niż KE); po drugie, dostosowanie tych systemów do stopniowego spadku finansowania europejskiego w perspektywie najwyżej dwóch okresów planistycznych, gdy kolejne regiony stracą status słabo rozwiniętych w rozumieniu europejskim, to jest poniżej 75% PKB. Pozostaje tylko otwarte pytanie, czy europeizacja odgórna, bo jej zawdzięczamy powstanie systemu ewaluacji, prowadzi do internalizacji potrzeby oceny interwencji publicznych.

Bibliografia

- Bachtler J., *The Evaluation of Regional Policy in Europe: Culture, Commitment and Capacity*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (eds), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds practice*, MRR, Warszawa 2012.
- Czapiński J., *Kapitał społeczny*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2013.
- EC (European Commission), *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the programming period*, Working Document No 5, April 2007 [Wytyczne w sprawie metod ewaluacji: ewaluacja w okresie programowania, Dokument roboczy nr 5].
- Evalsed, *Evalsed: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf (pobrano 12.05.2014).
- Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, 2008, tekst przygotowany w ramach projektu Sprawne Państwo Ernst & Young, <http://webapp01.ey.com.pl/EYP/>

⁴⁷ M. W. Kozak, *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2/2006, s. 88.

⁴⁸ Szersze problemy w zarządzaniu i przyczyny nieefektywności w krajach wyszehradzkich omawia Potluka O. et al., *Impact of Cohesion Policy in Central Europe*, Leipziger Universitaetsverlag, Leipzig 2010, s. 131.

- WEB/eycom_download.nsf/resources/Ewaluacja_fundusze_UE.pdf/\$FILE/Ewaluacja_fundusze_UE.pdf (pobrano 4.12.2014).
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Hood C., *The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme, Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No 2/3, 1995.
- Jackiewicz I. (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.
- KE, EVALSED, 2013: *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf (pobrano 1.12.2014).
- KJE, *Wpływ ewaluacji na skuteczność i efektywność realizacji polityki spójności w Polsce. Dobre praktyki*, MIR KJE, Warszawa 2014.
- Kozak M.W., *Rewitalizacja w praktyce polityki spójności*, w: „Problemy Rozwoju Miast”, nr 2, 2014.
- Kozak M.W., *Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?*, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
- Kozak M.W., *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2/2006, 2006.
- Kozak M., *Instytucje polityki regionalnej w Polsce*, 2004, w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.
- Kozak M., *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, w: Grosse T. G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Mazur S. (red.), *Zarządzanie Publiczne* nr 4(26), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 108.
- MEANS, *Evaluating socio-economic programmes*, Luxembourg, EC, 1999.
- MIR, *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2004–2014*, MIR – Dep. Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, Warszawa, 2014.
- MIR, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa 2014.
- MIR, *Rocznik ewaluacji 2013*, KJE, Warszawa 2014.
- MIR, *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa 2014.
- MRR (MIR), *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*, MRR, 2013.
- MRR, 2007, *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*, http://www.mir.gov.pl/FUNDUSZE/WYTYCZNE_MRR/OBOWIAZUJACE/HORYZONTALNE/Strony/lista.aspx (pobrano 1.12.2014).
- MRR, 2007a, *NSRO, Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*, https://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Documents/wyt_nr6_ewaluacja.pdf (pobrano 1.12.2014).
- OECD, 2002, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf> (pobrano 1.12.2014).
- Olejniczak K., *Proces przeprowadzenia ewaluacji ex-ante i on-going w ramach narodowego planu rozwoju z uwzględnieniem etapów prac: planowanie, projektowanie i realizacja ewaluacji – wkład do procedur operacyjnych ewaluacji w Polsce* (ekspertyza dla Min. Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, https://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/eksp_12.pdf (pobrano 30.11.2014).
- Olejniczak K., *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, w: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

- Olejniczak K., Kozak M.W., *Do czego warto wykorzystywać ewaluację? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju*, w: praca zbiorowa *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Dep. Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Jednostka Ewaluacyjna, Opole 2011.
- Orłowski W. M., *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, w: A. Haber, M. Szałaj, (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.
- Potluka O. et al., *Impact of Cohesion Policy in Central Europe*, Leipziger Universitaetsverlag, Leipzig 2010.
- Szałaj M., *Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna*, w: praca zbiorowa *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Dep. Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Jednostka Ewaluacyjna, Opole 2011.
- Żuber P., Bienias S., *System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, w: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Podręcznik akademicki, WAIp, Warszawa, 2008.

Jak obserwować i badać rozwój regionalny? Wnioskowanie na podstawie liczb – diagnozy, prognozy oraz badania i ich interpretacja

Wprowadzenie

Chciałbym zacząć od wyjaśnienia, że niżej zamieszczone wnioski dotyczące obserwacji rozwoju regionalnego, a mające swoje źródło w niektórych błędach – popełnianych w badaniach, diagnozach i prognozach – wynikają z moich własnych doświadczeń zebranych w toku dwudziestoletniego zainteresowania i zajmowania się rozwojem regionalnym, zwłaszcza zaś diagnostyką oraz problematyką gospodarczo-zatrudnieniowo-ludnościową. Wnioski te mają prawdopodobnie rosnące znaczenie wobec pogłębiania się dysonansu pomiędzy dynamiczną i obfitą w nowe stany i procesy rzeczywistością gospodarczą a nienadążającą za tymi zmianami statystyką publiczną, ale również z nieumiejętnego bądź niekompleksowego korzystania z dostarczanych przez nią danych. W przypadku regionu opolskiego omawiany dysonans jest szczególnie istotny z kilku względów, które są prawdopodobnie nieco mniej istotne w niektórych innych regionach kraju.

Pierwszym – i jak się wydaje najistotniejszym – z tych względów jest fakt występowania nierejestrowanej emigracji stałej kilkakrotnie większej niż w innych regionach kraju i wpływającej nie tylko na faktycznie mniejszą (w regionie o przynajmniej 8–9%, zaś w niektórych gminach o 20–25%) liczbę mieszkańców, ale również na strukturę demograficzną ludności, przede wszystkim zaś na zaniżenie wszystkich wskaźników liczonych *per capita*¹. Z kolei

¹ Zaprezentowany w niniejszym tekście stan wiedzy bazuje na opracowaniach autorstwa i współautorstwa R. Jończygo – zob. m.in.: R. Jończy, *Migracje zarobkowe z regionu opolskiego do Niemiec. Aspekty ekonomiczne*, w: A. Rajkiewicz (red.), *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*, Warszawa, Włocławek 2000; R. Jończy, *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Opole 2003; R. Jończy, *Wpływ migracji zagranicznych na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego (ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy)*, Opole 2006; R. Jończy, *Zewnętrzne migracje ludności wiejskiej Opolszczyzny po wejściu Polski do Unii Europejskiej (Konsekwencje w kontekście sytuacji społeczno-demograficznej i regionalnego rynku pracy)*, Opole, Wrocław 2008; R. Jończy, *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Opole, Wrocław, 2010, R. Jończy (red.), D. Rokita, *Migracje zagraniczne i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa opolskiego w kontekście światowego spowolnienia gospodarczego. Stan i tendencje*, Opole 2009; R. Jończy, D. Rokita-Poskart, *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na sferę fiskalną samorządów terytorialnych*, Opole 2011; R. Jończy, D. Rokita-Poskart,

z innym – także charakterystycznym dla Opolszczyzny, zwłaszcza w przeszłości – wariantem migracji zagranicznej, emigracją zarobkową, wiążą się również nieporównywalne z innymi regionami (a nierejestrowane) transfery dochodów, których wartość w ostatnim dwudziestopięcioletniu przekroczyła prawdopodobnie 200 mld zł, licząc (po uwzględnieniu inflacji) dla poziomu cen z 2014 roku². Tym samym kluczowe dla rozwoju regionu transfery i procesy pozostawały niejako poza statystyką, a – biorąc pod uwagę, że diagnostyka regionalna oparta była na statystyce – również w dużej mierze poza tą diagnostyką.

Innym – choć jak się wydaje – nieco mniej znaczącym względem stanowiącym o odmienności regionu jest jego (nie)wielkość, podobnie jak (nie)wielkość ośrodka regionalnego oraz położenie regionu pomiędzy dwoma silnymi ośrodkami gospodarczymi: Wrocławiem i konurbacją górnośląską. Te cechy regionu wiążą się z silnym drenażem konsumpcji i przedsiębiorczości, ale również z migracjami edukacyjnymi, zarobkowymi i – zwłaszcza ostatnio – definitywnymi, kierującymi się głównie do ośrodka wrocławskiego³. Również te procesy pozostają w dużej mierze poza statystyką publiczną.

Przykłady korzystania z danych, formułowania prognoz i wyciągania wniosków badawczych

Stosunkowo łatwo jest przytoczyć przykłady na to, że podstawowe dane dotyczące sytuacji społeczno-gospodarczej regionu obarczone są znacznym błędem. W zakresie danych dotyczących liczby ludności dowodzi tego, chociażby, zestawienie danych dotyczących skali emigracji zagranicznej z Polski do głównego – w okresie transformacji ustrojowej państwa wychodźstwa – Niemiec (patrz tabela.1).

Tabela 1. Rozbieżności pomiędzy rejestrowaną emigracją stałą z Polski do Niemiec w źródłach polskich i niemieckich.

Rok	Emigracja z Polski do Niemiec wg polskich danych statystycznych	Imigracja z Polski do Niemiec wg niemieckich danych statystycznych
1988	24 630	313 792
1989	18 528	455 075
1990	11 431	370 172

Źródło: GUS i Statistisches Bundesamt.

Jak wynika z porównania danych dotyczących emigracji do Niemiec zarejestrowanych przez statystykę polską, niemiecką, różnice są ogromne i wskazują na to, że statystyka polska

M. Tanas, *Exodus absolwentów szkół średnich województwa opolskiego do dużych ośrodków regionalnych kraju oraz za granicę*, Opole 2013. Pragnę podkreślić, że zaprezentowane dane i tezy opierają się na wiedzy generalnie dotyczącej lat 2006–2010, w związku z tym nie można ich wiernie przyporządkować do sytuacji obecnej. Wiele przesłanek wskazuje na to, że zaprezentowana skala wyludnienia regionu jest (jeszcze) zdecydowanie większa od zaprezentowanych danych, co ma związek z niemierzoną dotychczas nierejestrowaną emigracją ludności nieautochtonicznej, mającą miejsce również po wejściu Polski do UE. Dysponuję nowymi wynikami badań na ten temat i prawdopodobnie przygotuję raport w tej kwestii do końca 2015 roku.

² Zob. R. Jończy, K. Łukaniszyn-Domaszewska, *Wpływ ludności pochodzenia niemieckiego oraz organizacji mniejszości niemieckiej na regionalny rozwój społeczno-gospodarczy. Wybrane zagadnienia ze szczególnym uwzględnieniem województwa opolskiego*, Opole-Gliwice 2014, rozdział II.

³ Zob. R. Jończy, D. Rokita-Poskart, M. Tanas, *Exodus absolwentów szkół...*, op. cit.

zarejestrowała zaledwie co dwudziestą osobę spośród tych, które opuściły wtedy kraj. Spuścizną tej niezarejestrowanej migracji z końcówki lat osiemdziesiątych jest pozostawanie migrantów z tego okresu w rejestrach ludności i zafałszowywanie obrazu faktycznej sytuacji demograficzno-społecznej. Należy przy tym dodać, że podobne rodzajowo niezbieżności występowały również później, także w zakresie migracji poakcesyjnej. Biorąc się owo z tego, że emigrujący definitywnie mieszkańcy Polski nie rejestrują na ogół swojego wyjazdu z kraju i pozostają formalnie (statystycznie) mieszkańcami Polski⁴. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zdecydowanie największa skala nierejestrowanej emigracji z Polski cechowała przed akcesją Polski do UE region opolski, co wynikało z posiadania podwójnego obywatelstwa przez część jego mieszkańców posiadających pochodzenie niemieckie. Niezależnie od nierejestrowanej migracji stałej miała też miejsce bezprecedensowa w swojej skali – wahadłowa bądź okresowa – migracja zarobkowa, która pozostawała w całym tym okresie niezauważona przez pomiar statystyczny, zaś statystyka jako emigrację czasową traktowała nierejestrowaną emigrację stałą (patrz np. tabela 2).

Tabela 2. Skala poszczególnych form migracji ustalona badaniami R. Jończygo w 2001 roku a dane Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 roku dotyczące migracji

Wg wyników badań R. Jończygo na koniec 2001 roku		Wg wyników Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 roku	
Emigracja zawieszona (niezarejestrowana emigracja stała)	88,9 tys.	Przebywający za granicą powyżej 12 miesięcy	89,3 tys.
Stale pracujący za granicą mieszkańcy województwa	25,3 tys.	Przebywający za granicą 2–12 miesięcy	15,9 tys.
Ogółem, bez okresowej emigracji zarobkowej	114,2 tys.	Ogółem przebywający za granicą powyżej 2 miesięcy	105,2 tys.

Źródło: R. Jończy, *Wpływ migracji na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego*, Opole 2006, s. 19.

Wynikło to z formuły stosowanej w statystyce, traktującej m.in. osoby przebywające za granicą powyżej 12 miesięcy jako emigrantów czasowych. Dodać można, że osoby te są tak kategoryzowane niezależnie od tego, czy przebywają za granicą od roku czy od kilkudziesięciu lat, choć tych ostatnich przypadków jest, jak się wydaje, znacznie więcej. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w ostatnim czasie Główny Urząd Statystyczny oficjalnie przyznał, że „rejestry administracyjne nie mogą być traktowane jako bezpośrednie źródło danych o emigracji”⁵. Mimo zaś tego powszechnie traktują je tak zajmujący się analizami badacze, którzy najpóźniej od 1988 roku powinni mieć świadomość ich ograniczonej lub znikomej przydatności.

Biorąc pod uwagę skalę nierejestrowanego wyludnienia Opolszczyzny oraz wyniki kilku kolejnych badań z tego zakresu, nasuwa się teza, że bez korekty oficjalnych danych nie sposób dokonywać diagnoz, formułować prognoz oraz celów w polityce regionalnej. Można w tym zakresie przytoczyć dwa przykłady:

⁴ Oczywiście, niezależnie od tego, rejestrowane są za granicą, przez co stają się niejako dwoma osobami w Unii Europejskiej.

⁵ GUS, *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 27.

Pierwszy z nich wiąże się ze sporządzeniem przez Roberta Rauzińskiego i Kazimierza Szczygielskiego prognozy demograficznej opublikowanej w 2008 roku. Sporządzenie jej wyjątkowo szczegółowo – w przekroju miejscowości – pozwoliło mi na porównanie danych z wynikami własnych badań w szeregu miejscowości (patrz tabela 3).

Tabela 3. Rejestrowana i rzeczywista liczba mieszkańców w kontekście wyników NSP i „zagrożenia demograficznego” zawartego w prognozie demograficznej

Lp.	Miejscowość	Liczba mieszkańców wg NSP	Przewidywany ubytek migracyjny do 2020 r.	Prognozowana liczba mieszkańców w 2020 r.	Liczba mieszkańców w 2006* w świetle badań terenowych	Różnica pomiędzy prognozowaną liczbą mieszkańców w 2020 r. a liczbą mieszkańców w 2006 r. ustalona w badaniach terenowych	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do liczby mieszkańców według NSP	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do prognozowanej liczby mieszkańców w 2020 r. – 100%
1.	Biestrzykowice	491	33	458	413	45	84,1%	-9,8%
2.	Bogacica	1625	124	1501	1042	459	64,1%	-30,6%
3.	Brzeziny	318	21	297	298	-1	93,7%	0,3%
4.	Brzęczkowice	66	4	62	55	7	83,3%	-11,3%
5.	Chrzelice	677	54	623	491	132	72,5%	-21,2%
6.	Dalachów	1314	87	1227	1096	131	83,4%	-10,7%
7.	Dobieszowice	536	27	509	358	151	66,8%	-29,7%
8.	Dzielów	236	14	222	198	24	83,9%	-10,8%
9.	Dzierżkowice	172	12	160	147	13	85,5%	-8,1%
10.	Folwark	261	22	239	235	4	90,0%	-1,7%
11.	Głuszyna	852	56	796	841	-45	98,7%	5,7%
12.	Gola	246	16	230	238	-8	96,7%	3,5%
13.	Grabín	643	43	600	572	28	89,0%	-4,7%
14.	Grocholub	429	28	401	311	90	72,5%	-22,4%
15.	Idzikowice	789	54	735	744	-9	94,3%	1,2%
16.	Januszkowice	1080	103	977	712	265	65,9%	-27,1%
17.	Jarnońtów	485	33	452	433	19	89,3%	-4,2%
18.	Jaśkowice	279	11	268	247	21	88,5%	-7,8%
19.	Knieja	337	26	311	253	58	75,1%	-18,6%
20.	Kobiela	342	25	317	343	-26	100,3%	8,2%
21.	Koperniki	747	45	702	594	108	79,5%	-15,4%
22.	Kotłarnia	757	53	704	571	133	75,4%	-18,9%
23.	Kraśków	613	20	593	441	152	71,9%	-25,6%
24.	Ligota Górna	106	3	103	82	21	77,4%	-20,4%
25.	Ligota Książęca	407	26	381	333	48	81,8%	-12,6%
26.	Ligota Prószk.	880	82	798	671	127	76,3%	-15,9%

Tabela 3. (cd.)

Lp.	Miejscowość	Liczba mieszkańców wg NSP	Przewidywany ubytek migracyjny do 2020 r.	Prognozowana liczba mieszkańców w 2020 r.	Liczba mieszkańców w 2006* w świetle badań terenowych	Różnica pomiędzy prognozowaną liczbą mieszkańców w 2020 r. a liczbą mieszkańców w 2006 r. ustalona w badaniach terenowych	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do liczby mieszkańców według NSP	Stosunek liczby ludności w 2006 r. w świetle badań terenowych do prognozowanej liczby mieszkańców w 2020 r. – 100%
27.	Lipowa	482	34	448	369	79	76,6%	-17,6%
28.	Lubienia	421	17	404	335	69	79,6%	-17,1%
29.	Łaziska	602	49	553	460	93	76,4%	-16,8%
30.	Łącznik	1310	122	1188	871	317	66,5%	-26,7%
31.	Łukowice Brz.	521	32	489	409	80	78,5%	-16,4%
32.	Mąkoszyce	843	59	784	833	-49	98,8%	6,3%
33.	Narok	812	55	757	592	165	72,9%	-21,8%
34.	Niwki	128	10	118	101	17	78,9%	-14,4%
35.	Nowa Wieś	251	10	241	249	-8	99,2%	3,3%
36.	Olszanka	448	30	418	379	39	84,6%	-9,3%
37.	Pielgrzymów	72	4	68	79	-11	109,7%	16,2%
38.	Pokrzywnica	857	68	789	622	167	72,6%	-21,2%
39.	Popielów	2346	231	2115	1416	699	60,4%	-33,0%
40.	Prądy	445	30	415	272	143	61,1%	-34,5%
41.	Raków	451	29	422	352	70	78,0%	-16,6%
42.	Rzymkowice	594	37	557	494	63	83,2%	-11,3%
43.	Staniszcze Małe	1162	106	1056	768	288	66,1%	-27,3%
44.	Świerkle	567	59	508	359	149	63,3%	-29,3%
45.	Wasilowice	197	16	181	129	52	65,5%	-28,7%
46.	Wilemowice	120	8	112	116	-4	96,7%	3,6%
47.	Wojciechów	865	56	809	650	159	75,1%	-19,7%
48.	Wódka	210	13	197	159	38	75,7%	-19,3%
49.	Wróblin	456	17	439	374	65	82,0%	-14,8%
50.	Zakrzów	1067	104	963	929	34	87,1%	-3,5%
51.	Zofijówka	69	5	64	68	-4	98,6%	6,3%
52.	Żlinice	719	48	671	575	96	80,0%	-14,3%
53.	Żużela	562	29	533	499	34	88,8%	-6,4%
	RAZEM	31265	2300	28965	24178	4787	77,3%	-16,5%

Źródło: R. Jończy, *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Opole 2010, s. 185–186.

* Na koniec 2006 roku.

Zestawione w tabeli 53 miejscowości w 2002 roku liczyły 31 265 mieszkańców. Liczba ta wg prognozy demograficznej, przygotowanej w 2008 roku, ma się zmniejszyć do 28 965 osób w 2020 roku. Tymczasem badania terenowe ustaliły, że liczba mieszkańców już na koniec 2006 roku wynosiła zaledwie 24 178 osób i to przy wliczeniu do tej liczby osób stale pracujących za granicą. Zatem już w 2006 roku w badanych wsiach mieszkało o 16,5% mniej osób, niż ma ich być – wg prognozy – w 2020 roku. W szeregu miejscowości, zwłaszcza zamieszkałych przez autochtonów (masowo migrujących w latach osiemdziesiątych), rozbieżności te sięgają nawet 30 i więcej procent. Brakuje przy tym jakichkolwiek przesłanek, aby sądzić, że do „spadku” liczby mieszkańców doszło między 2002 a 2006 rokiem, gdyż podobne wyniki (tzn. rozbieżności) otrzyma się, jeśli odniesie się prognozę do wyników badań autora prowadzonych w 2001 roku⁶.

Konsekwencją niekorygowania danych ludnościowych o nierejestrowaną emigrację definitywną, jest przyjmowanie za dobrą monetę wszelkich danych mających związek z liczbą ludności i w konsekwencji kardynalne błędy w diagnozie i podejmowanych działaniach w zakresie kierunków polityki regionalnej. Dobrym tego przykładem może być stwierdzenie, że „Głównym czynnikiem powodującym wyludnienie województwa opolskiego jest niska dzietność kobiet”, rozpoczynające rozdział diagnozujący sytuację regionu w opracowaniu przygotowanym przez Centrum im. Adama Smitha⁷.

Wprawdzie współczynnik dzietności kobiet w województwie opolskim, oparty na oficjalnych danych, jest najniższy, ale jeśli uwzględni się, że udział nierejestrowanych emigrantów stałych jest w województwie opolskim o przynajmniej 6–8 punktów procentowych wyższy niż przeciętnie na obszarze Polski, zaś w grupie tych emigrantów udział kobiet w wieku 18–45 lat jest (biorąc pod uwagę zdecydowaną dominację wśród nierejestrowanych emigrantów stałych osób do 45. roku życia) istotnie większy niż w strukturze ludności ogółem, to można z dużą dozą pewności wykluczyć, że dzietność 18–45-letnich kobiet w województwie opolskim jest mniejsza niż przeciętna w kraju.

Na zniżenie wskaźnika dzietności (choć nie samej dzietności) będą miały również wpływ:

- nierejestrowana migracja do dużych ośrodków regionalnych,
- emigracja zagraniczna „urodzeniowo-zasiłkowa” bądź towarzysząca zarobkowej.

Niefrasobliwość CAS przy określaniu problemu wyludnienia i postawienie akcentu na problemie dzietności może – w przypadku potraktowania poważnie tej diagnozy – spowodować źle ukierunkowaną politykę regionalną skoncentrowaną na kosztownej (i nie przynoszącej pożądanych efektów) opiece nad dzieckiem, nie zaś na zapobieganiu (faktycznie powodującemu wyludnienie) drenażowi pełnoletnich (i na ogół nieposiadających jeszcze dzieci) ludzi poza region.

Wydaje się, że w tej sytuacji jedynym wyjściem są diagnostyczne badania terenowe, jednak często i w ich przypadku regułą jest nieprawidłowe wnioskowanie bądź już sama ich metodyka. Jako w przykład w tym zakresie mogę podać wnioski, o którego skomentowanie zostałem poproszony dzisiaj przez media. Podano mianowicie, że „z badań przeprowadzo-

⁶ Zob. R. Jończy, *Migracje z obszarów...*, op. cit., s. 124–125.

⁷ *Depopulacja – czas na zmiany na opolskim rynku pracy* (streszczenie opracowane na podstawie pracy zbiorowej pod kierunkiem dra hab. Roberta Gwiazdowskiego, Opole 2014).

nych na zlecenie X [X jest centralną instytucją publiczną – przyp. Aut.] wynika, że w grupie osób **w wieku 10–18 lat** ok. 40% **chce** wyjechać za granicę”.

Z tego krótkiego zdania wyłania się już kilka błędów metodycznych. Określenie zamiarów migracyjnych wydaje się sensowne w stosunku do grup będących w fazie życia, kiedy decyzje migracyjne zapadają. Z pewnością nie są one podejmowane przez niepełnoletnie dzieci. Poza tym pytano badanych nie o zamiar (co byłoby poprawne), ale o chęć wyjazdu. Można chcieć wyjechać za granicę, ale np. nie mieć na to środków i w związku z tym pozostać w kraju. Zamiar migracji, gdyby był badany (a nie był), może w przypadku np. 12-latka wielokrotnie się zmienić. W kontekście tego nieprzemyślanego podejścia metodycznego należy zwrócić uwagę na złożoność nie tylko procesu migracji, ale również procesu podejmowania decyzji, oraz ewentualności wystąpienia warunków uruchamiających tę decyzję. Dla porównania, z badań realizowanych przy moim udziale na zlecenie WUP w Opolu wynika, że wśród osób kończących licea ogólnokształcące w 15 ośrodkach województwa opolskiego 5,7% osób zamierza wyjechać za granicę bezpośrednio po ukończeniu szkoły średniej, 16,1% zamierza docelowo mieszkać za granicą, zaś 61% bierze pod uwagę taką możliwość.

Wnioski i rekomendacje

Zasygnalizowany problem dokonywania właściwych diagnoz w regionie można podsumować kilkoma wnioskami.

1. Dane statystyki publicznej wobec nieujmowania i nierzeczywistego klasyfikowania szeregu zjawisk i procesów zaistniałych zwłaszcza po 1988 oraz po 2004 roku nie mogą być jedynym źródłem diagnostyki społeczno-gospodarczej. Oparcie diagnoz wyłącznie/głównie na tych danych może prowadzić do niewłaściwego określenia problemów rozwoju, a w rezultacie do niewłaściwej i – co się z tym wiąże – nieskutecznej polityki regionalnej.
2. Zwłaszcza w przypadku obszarów (regionów, powiatów, gmin), co do których znane jest/ zakłada się występowanie ponadprzeciętnych rozbieżności pomiędzy oficjalnymi danymi a rzeczywistymi stanami/tendencjami diagnozy, powinny wykorzystywać nie tyle analizę stanów (wielkości), ile analizę dynamiki (tendencje).
3. W przypadku regionu opolskiego rozbieżności pomiędzy obrazem kreowanym przez statystykę publiczną a rzeczywistością są tak duże, że powinny być wsparte/oparte na celowo prowadzonych badaniach i diagnozach realizowanych przez instytucje/zespoły dysponujące:
 - kompleksową wiedzą na temat badanego obszaru i problemu,
 - umiejętnościami badawczymi,
 - środkami,
 - bieżącą niezależnością od władz samorządowych,
 - niezbędnym czasem,
 - stabilnością zatrudnienia i atrakcyjnością wynagrodzenia.

Można przyjąć, że prawdopodobnie do sfinansowania postulowanej, pożądanej diagnostyki regionalnej wystarczyłaby niewielka część środków poświęconych (w sumie) z poziomu regionalnego na wsparcie badań, diagnoz i analiz naukowych, wykonywanych przez różne osoby i instytucje.

4. Ze względu na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość społeczno-gospodarczą postulowane diagnozy regionalne, badania powinny być realizowane powtarzalnie w przynajmniej dwuletnich cyklach czasowych.
5. Przy odpowiedniej koordynacji celowe byłoby zbudowanie jednolitej sieci diagnostyki regionalnej opartej o jednolitą/pozwalającą na porównania metodologię, uzupełniającą najistotniejsze luki w wiedzy diagnostycznej.
6. W przypadku województwa opolskiego, które z racji swoich odmienności (demograficzno-migracyjnych, etnicznych i międzymetropolitalnego położenia) najbardziej wymaga własnej diagnostyki, postulowany zespół/instytucja na chwilę obecną nie istnieje.

Jego funkcji z różnych względów nie mogą spełniać:

- Urząd Statystyczny w Opolu (ze względu na niemożność interpretacji i korekty danych),
 - Departamenty UMWO (poprzez pochłonięcie Departamentu Polityki Regionalnej innymi zadaniami, jego kadrową szczupłość oraz ryzyko ulegania presji politycznej),
 - zespoły i instytucje zewnętrzne – poprzez m.in. brak stabilnego finansowania,
 - luźne zespoły naukowców prowadzących badania w regionie – poprzez m.in. brak gwarancji długookresowego i atrakcyjnego zatrudnienia poza uczelniami. W szeregu przypadków barierą jest też brak odpowiednio szerokiej wiedzy wyjściowej.
7. Szczególnie niepokojącym jest, że mimo ilościowego przyrostu opracowań i danych na temat poszczególnych procesów i wzrostu kierowanych na pozyskanie tej wiedzy nakładów, jej jakość i kompleksowość się zmniejsza. Sumaryczny efekt tego rozdrobnienia i pogorszenia jakości diagnostyki nie pozwala na kompleksowy, interdyscyplinarny i precyzyjny efekt końcowy.
 8. Przy dość prawdopodobnym założeniu, że w najbliższym czasie w regionie opolskim nie powstanie zespół/instytucja zajmująca się kompleksowo i profesjonalnie regionalną diagnostyką społeczno-gospodarczą, można sądzić, że jakość diagnostyki dokonywanej w obecnej formie mogłoby poprawić:
 - cykliczne badanie empiryczne sfer najgorzej mierzonych przez statystykę publiczną, tj. sytuacji demograficznej (liczba i struktura wiekowa ludności, migracje zagraniczne stałe i czasowe migracje wewnętrzne, w tym w ramach regionu), bezrobocia i zatrudnienia (w kraju i za granicą) oraz drobnej przedsiębiorczości;
 - wykorzystywanie wyników tych badań do korekt oficjalnych danych dotyczących zarówno wymienionych sfer, ale i wielu innych sfer i stanów, zwłaszcza mierzonych wskaźnikami mierzonymi w przeliczeniu na liczbę mieszkańców lub na liczbę mieszkańców w wieku produkcyjnym;
 - każdorazowe uwzględnianie ogromnych różnicowań w rzeczywistości danych dotyczących poszczególnych gmin (chodzi zwłaszcza o układy: centralno-wschodnia część regionu a tzw. „zachodni półksiężyc” oraz relację aglomeracji opolsko-krapkowickiej do reszty regionu);
 - każdorazowe traktowanie danych statystyki publicznej kompleksowo, a nie wycinkowo;
 - uzupełnianie analizy stanów analizą dynamiki (także w porównaniach między- i wewnątrzregionalnych);

- każdorazowe wspieranie danych statystyki publicznej innymi źródłami wiedzy (BAEL, „Diagnozy Społeczne”, dane Urzędów Pracy, badania naukowe, dane z zakresu resortu zdrowia czy pomocy społecznej itd.);
- unikanie nadinterpretacji wyników;
- badania zwierciadlane;
- interpretacja danych statystyki publicznej przez specjalistów z danej dziedziny wiedzy, dobrze znających specyfikę regionalną Opolszczyzny.

Bibliografia

- Grabowska M., Jończy R. (red.), *Edukacyjny, zarobkowy i definitywny exodus młodzieży z obszarów peryferyjnych Dolnego Śląska i jego skutki dla zrównoważonego rozwoju regionalnego*, Wrocław 2013.
- Jończy R., Łukaniszyn – Domaszewska K., *Wpływ ludności pochodzenia niemieckiego oraz organizacji mniejszości niemieckiej na regionalny rozwój społeczno-gospodarczy*, Opole – Gliwice 2014.
- Jończy R., Rokita-Poskart D., Tanas M., *Exodus absolwentów szkół średnich województwa opolskiego do dużych ośrodków regionalnych kraju oraz za granicę (w kontekście problemu depopulacji województwa oraz wyzwań dla szkolnictwa wyższego i regionalnego rynku pracy)*, Opole 2013.
- Jończy R., Rokita-Poskart D., *Ekspertyza dotycząca wpływu migracji na sytuację demograficzną i społeczną województwa opolskiego sporządzona na zamówienie Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Opolu*, Opole 2012 (materiał niepublikowany).
- Jończy R., Rokita-Poskart D., *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008-2010 oraz ich wpływ na rynek pracy i sferę fiskalną samorządów terytorialnych. Diagnoza i rekomendacje w kontekście rozwoju regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2011.
- Jończy R., *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Opole - Wrocław 2010..
- Jończy R., Rokita D., *Jakość danych dotyczących bezrobocia i zatrudnienia w województwie opolskim wobec nieregulowanej emigracji stałej i podejmowania stałej pracy za granicą. Próba weryfikacji*, w: *Monitorowanie rozwoju regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy, tom 1*, Politechnika Opolska, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Opole 2008.
- Jończy R., *Einfluss der Auslandsmigration auf die Disharmonie der wirtschaftlichen Entwicklung der Woiwodschaft Oppeln*, [in:] *Von Polen nach Deutschland und zurück. Die Arbeitsmigration und Ihre Herausforderungen für Europa*, Transcript Verlag, Bielefeld 2007.
- Jończy R., *Wpływ migracji zagranicznych na dysharmonię rozwoju województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy*, Opole 2006.
- Jończy R., *Migracje a napływ kapitału i inwestycje w województwie opolskim*, w: *Kapitał zagraniczny w województwie opolskim*, Opole 2005.
- Jończy R., *Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji*, Opole 2003.
- Jończy R., *Migracje zarobkowe z regionu opolskiego*, w: *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*, pod red. Antoniego Rajkiewicza, Warszawa-Wrocław 2000.
- Jończy R. *Migracje zarobkowe z regionu opolskiego do Niemiec. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 1999.
- Rajkiewicz A., *Swoistości migracyjne województwa opolskiego*, w: *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i integracji europejskiej*, Warszawa 2004.
- Raport z wyników NSP Ludności i Mieszkań 2011*, GUS Warszawa 2012.
- Rauziński R., *Śląsk Opolski regionem kryzysu demograficznego*, Opole 2013.

- Rauziński R., Szczygielski K., *Prognoza pomigracyjna ludności województwa opolskiego na lata 2005-2020 (w przekroju powiatów, gmin i miejscowości)*, Opole 2008.
- Rauziński R., *Współczesne migracje na Śląsku Opolskim. Aspekty demograficzne i społeczne*, Opole 1999..
- Rauziński R., *Zaburzenia w ruchu naturalnym i zasobach pracy pod wpływem migracji zewnętrznych w województwie opolskim w latach 1975-1980*, Opole 1980.
- Rokita D., *Ekonomiczno-społeczne konsekwencje migracji zewnętrznych dla społeczności lokalnych społeczności lokalnych Śląska*. [rozprawa doktorska], maszynopis powielony, Wrocław 2010.
- Rostropowicz-Miśko M., *Migracje ludności ze Śląska Opolskiego do Niemiec w latach 1989 – 2005*, Opole 2007.
- Sakson B., *Ludność obecna w Polsce w dniu 6.12.1988. Wpływ „niewidzialnych” migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na strukturę demograficzną Polski*, Warszawa 2001.
- Solga B., *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Opole 2013.
- Szczygielski K., *Przestrzenne zróżnicowanie ludności województwa opolskiego w kontekście etnicznym (jako potencjalne uwarunkowanie rozwoju regionalnego)*, Opole 2010.
- Rajkiewicz A. (red.), *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*, Warszawa-Włocławek 2000.
- Rosner A. (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian IRWiR PAN*, Warszawa 2007.

System ewaluacji Polityki Spójności. Tezy do dyskusji

Wprowadzenie

Współczesne procesy decyzyjne w coraz większym stopniu wymagają wykorzystania wiedzy. Ograniczona przewidywalność i zmienność świata zmusza nas z kolei do ciągłej, uważnej i krytycznej refleksji nad naszymi działaniami. Wczorajsze rozwiązania nie muszą się sprawdzać w zderzeniu z jutrzejszymi wyzwaniami. W sektorze publicznym jednym z głównych narzędzi takiej refleksji jest ewaluacja¹.

Polska dzięki funduszom Unii Europejskiej ma kolejną wyjątkową szansę uczenia się z dużej interwencji publicznej, wielkiego eksperymentu w pobudzaniu działań rozwojowych. Jest to też szansa na sprawdzenie, które ze strategii i narzędzi są skuteczne we wpływaniu na ważne dla nas mechanizmy społeczno-ekonomiczne. Ewaluacja jest ważnym wsparciem w tym przedsięwzięciu uczenia się przez praktykę.

W związku z powyższym usprawnienie naszego systemu ewaluacji wydaje się ważną kwestią dla krajowych polityk publicznych. Na potrzeby niniejszego rozdziału „system ewaluacji” definiuję jako: *instytucje i ich personel oraz realizowane przez nie działania, które dotyczą zlecania i wykonywania badań ewaluacyjnych, odnoszących się do interwencji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*. Tak więc moje rozważania są skoncentrowane na polu Polityki Spójności².

Celem tego rozdziału jest przedstawienie pomysłów modyfikacji i usprawnień, które pozwolą nam wzmocnić potencjał systemu ewaluacji i ukierunkować go na wsparcie racjonalnych procesów decyzyjnych działań publicznych związanych z polem Polityki Spójności.

¹ K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias, *Conclusions*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Ministry of Regional Development – Poland, Warsaw 2011; H. Preskill, D.R.T. Torres, *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*, Thousands Oaks: Sage Publications, Inc., 1999; R. Torres, H. Preskill, M. Piontek, *Evaluation strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

² Punktem wyjścia do napisania niniejszego rozdziału była ekspertyza pt. *Kształt systemu ewaluacji dla Polityki Spójności Perspektywa 2014–2020*, zrealizowana w 2012 roku na zlecenie Krajowej Jednostki Ewaluacji w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Dziękuję Tomaszowi Kotowi i Piotrowi Strzęboszewskiemu za zgodę na wykorzystanie materiału.

Rozdział składa się z dwóch części. Część pierwsza to określenie punktu wyjścia. Ustalam w niej, do czego dąży system ewaluacji, na czym polega jego unikalność i co na co dzień realizuje. Przedstawiam ciąg logiczny i główne założenia, na których opierają się działania aktorów systemu ewaluacji. Wskazuję też na listę determinant kluczowej funkcji systemu – wykorzystania wiedzy w procesach decyzyjnych. Część pierwszą zamyka podsumowanie stanu polskiego systemu ewaluacji – pola Funduszy Strukturalnych. Część druga to propozycje usprawnień istniejącego systemu. Mam nadzieję, że Czytelnicy – zarówno praktycy, jak i środowisko akademickie – potraktują te pomysły jako punkt wyjścia i inspiracje w dyskusji o wzmacnianiu procesów decyzyjnych opartych na dowodach.

Punkt wyjścia

Inspiracją dla koncepcji tego rozdziału była prezentacja Simona Sineka na konferencji TED – Technology, Entertainment, Design³. Autor stawia tezę, że sukces odnoszą te organizacje i osoby, które zaczynają swoje działania od postawienia pytania DLACZEGO? Odpowiadając na pytanie o to, po co podejmujemy działania, nadajemy im sens, tworzymy jasny punkt odniesienia i wzmacniamy motywację uczestników danego przedsięwzięcia. Firma Apple, bracia Wright, Martin Luter King, we wszystkich tych przypadkach punktem wyjścia była odpowiedź na pytanie „dlaczego robimy to, co robimy?”. Dopiero za nią szły pytania o to, jak pracujemy (czy nasza praca różni się od konkurencji, co jest w niej wyjątkowego?) i w jaki sposób wykonujemy nasze zadania (co robimy?). Zdaniem Sineka, większość ludzi, firm i instytucji zaczyna od opisu – odpowiedzi na pytanie „co robimy?”. A to wpłtuje nas od razu w techniczne rozważania, w których sam opowiadający traci szerszą wizję, a jednocześnie traci też zainteresowanie potencjalnych odbiorców⁴.

Idea „złotego kręgu” (gdzie WHY jest punktem centralnym a HOW i WHAT są kolejnymi okręgami) wydaje się opakowaną na nowo koncepcją klasycznego myślenia strategicznego. Ma jednak w sobie ujmującą prostotę i jasność przekazu. Dlatego uznałem, że będzie to dobry punkt wyjścia do naszych rozważań o przyszłości systemu ewaluacji. Idąc za tym modelem myślenia Sineka, zaczynam więc od nakreślenia złotego kręgu systemu ewaluacji i sformułowania jego *raison d'être*.

1.1. Cel i struktura systemu ewaluacji

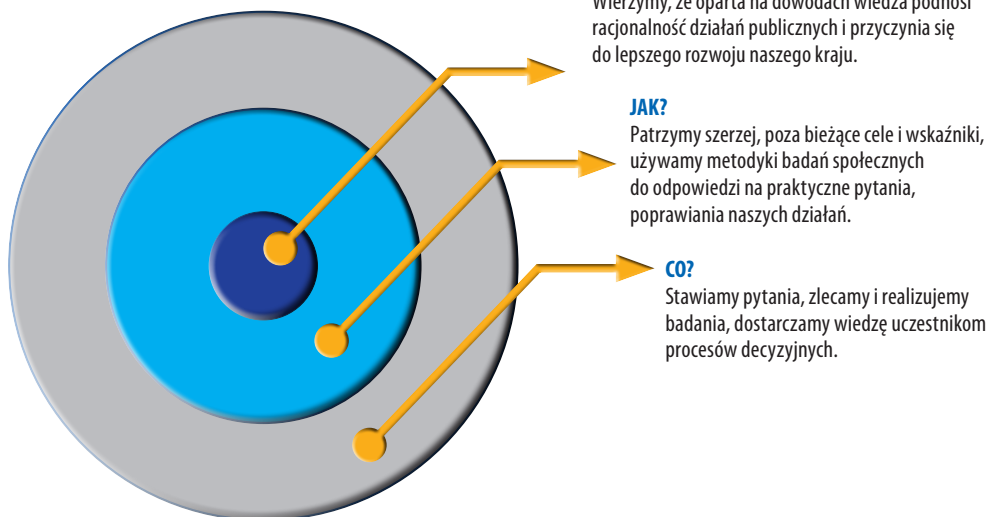
DLACZEGO tworzymy i prowadzimy ewaluacje? Odpowiedź na to pytanie jest odpowiedzią normatywną, formułującą pozytywną wizję przyszłości, do której dążymy. Formułuję ją w oparciu o rozmowy z uczestnikami systemu, własne przemyślenia i obserwację stopniowej ewolucji systemu ewaluacji w Polsce z perspektywy ostatnich 15 lat. „Złoty okrąg” dla ewaluacji przedstawiłem na rysunku 1. Szczegóły omawiam poniżej.

Budujemy system ewaluacji, bo wierzymy, że wiedza oparta na dowodach podniesie racjonalność działań publicznych, a co za tym idzie, przyczyni się do lepszego rozwoju naszego kraju. Wizja jest więc jasna.

³ Prezentację można obejrzeć: http://www.ted.com/talks/lang/en/simon_sinek_how_great_leaders_inspire_action.html

⁴ S. Sinek, *Start with Why. How great leaders inspire everyone to take action*, New York: Portfolio/Penguin, 2011.

Rysunek 1. Złoty okrąg

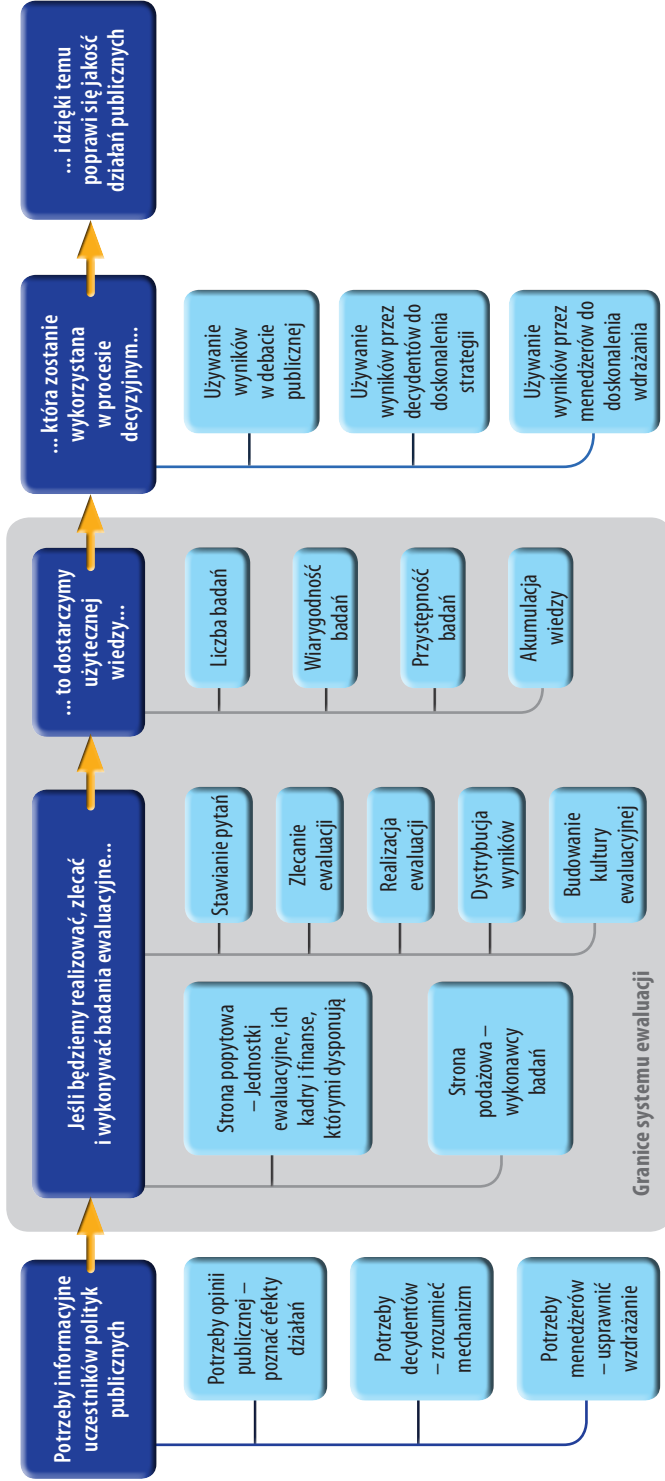


Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Sinek, *Start with Why. How great leaders inspire everyone to take action*, New York: Portfolio/Penguin, 2011.

Kolejne pytanie z listy Sineka to „JAK?” – czyli jak działamy, czym różnimy się od konkurencji (autor nazywa to „unikalną wartością dodaną”). Tłumacząc to na grunt ewaluacji oznacza to sprecyzowanie, w czym ewaluacja jest wyjątkowa i odmienna od innych form wsparcia procesów decyzyjnych administracji publicznej. Odpowiedź na to jest złożona, bo porównujemy ewaluację do co najmniej trzech innych rzeczy – monitoringu, badań naukowych, kontroli i audytów⁵. Od monitoringu ewaluacja różni się perspektywą – patrzy szerzej. Ewaluacja obejmuje nie tylko bieżące wskaźniki działań, ale też ich trend w czasie, patrzy nie tylko na część programu, ale i na kontekst i otoczenie (w tym powiązania z innymi programami), uwzględnia nie tylko cele założone, ale i rzeczywiste, często nieprzewidziane efekty. Wreszcie, korzysta z szerokiej, zróżnicowanej metodyki badań społecznych. Metodyka jest częścią wspólną ewaluacji i badań naukowych. Badania ewaluacyjne różnią się jednak od analiz akademickich, bo muszą dostarczać wiedzy praktycznej, osadzonej w konkretnym kontekście organizacyjno-czasowym, a ich konkluzje muszą zawierać rekomendacje skierowane do konkretnych odbiorców. Wreszcie ewaluacja różni się od audytu. Ocena jest w ewaluacji tylko środkiem do dyskusji o udoskonaleniach danej interwencji. Ocena jest elementem uczenia się. Kryteria oceny są też dużo szersze i bardziej zróżnicowane niż w audycie. Obejmują wydajność, skuteczność, trwałość, użyteczność. Podczas gdy audyt koncentruje się na poprawności proceduralnej, a czasem wydajności i skuteczności, to ewaluacje wychodzą poza ramy formy programu i oceniają z perspektywy rzeczywistej użyteczności programu dla jego interesariuszy – zarówno tych zaplanowanych, jak i tych nieprzewidzianych.

⁵ S. Bienias, T. Gapski, J. Jąkałski, I. Lewandowska, E. Opałka, P. Strzęboszewski, *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 16.

Rysunek 2. Ciąg logiczny funkcjonowania systemu ewaluacji



Źródło: opracowanie własne.

Ostatnie pytanie (CO?) to pytanie o to, co robi system ewaluacji – a więc o codzienne działania zarówno po stronie instytucji zlecających ewaluacje, jak i wykonawców badań. Obejmują one całe spektrum praktycznych czynności i *know how* z tym związany: stawianie pytań badawczych, dobór metodyki, planowanie budżetów i harmonogramów badań, zbieranie i analizę danych, wnioskowanie, pisanie raportów i wreszcie techniki upowszechniania wyników⁶.

Podsumowanie całego systemu przedstawiłem na rysunku 2. Aby nie tracić naszej wizji z oczu, ująłem działania systemu w formie ciągu logicznego, który ma prowadzić do nadzrędnego celu – poprawy racjonalności działań publicznych.

Patrząc na powyższą rycinę, nasuwają się dwa ważne spostrzeżenia dotyczące granic systemu. Po pierwsze, zarówno potrzeby informacyjne, jak i sam proces wykorzystywania wiedzy wyprodukowanej przez system ewaluacji, są zewnętrzne wobec systemu. Innymi słowy, system nie ma nad nimi kontroli, może na nie wpływać, może je pośrednio kształtować, ale ostateczny efekt nie jest zależny wyłącznie od wysiłków ludzi zaangażowanych w system ewaluacji. Możemy inspirować menedżerów do stawiania pewnych pytań, rozbudzać ciekawość decydentów, ale ich potrzeby informacyjne są wypadkową wielu czynników. Podobnie jest z wykorzystaniem oferowanych wyników badań. Upowszechniając dobrą i przystępną wiedzę liczymy, że decydenci użyją jej do budowania argumentów, formułowania alternatyw i podejmowania racjonalnych decyzji. Znów jednak decyzje są wypadkową wielu czynników, ustalenia pojedynczych badań nie rozstrzygają o kształcie strategii publicznych⁷.

Tabela 1. Czym są zainteresowani odbiorcy wiedzy?

Kategorie	Opinia publiczna	Decydenci	Menedżerowie
Główne pytanie	Jakie są efekty środków UE?	Co zadziało, a co nie i dlaczego?	Jak płynnie zagospodarować środki?
Rodzaj wiedzy	Wiedza oceniająca	Wiedza wyjaśniająca	Wiedza preskryptywna
Funkcja ewaluacji	Rozliczenie	Dośkonalenie / Uczenie się strategiczne	Dośkonalenie/Uczenie się operacyjne
Charakter ewaluacji	Podsumowujące, całościowe, oceniające program i jego efekty	Przekrojowe, wyjaśniające mechanizmy sukcesu / niepowodzenia	Procesowe, szczegółowe, omawiające techniki wdrażania

Źródło: Opracowanie własne.

⁶ Szerzej o szczegółach procesu ewaluacji patrz: A. Haber, *Zarządzanie kontraktem ewaluacyjnym – perspektywa zlecającego*; w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 212–230 oraz B. Ledzion, *Zarządzanie kontraktem ewaluacyjnym – perspektywa wykonawcy*; w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 231–248.

⁷ G. Mulgan, *Foreword*, w: A. Shillabeer, T.F. Buss, D.M. Rousseau (red.), *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*, s.vii-xii. Armonk, London: M.E. Sharpe, New York 2011; S.M. Nutley, I. Walter, Davies, H.T.O., *Using Evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press, 2007; Weiss C.H., *Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care? Evaluation Practice*, 9(1), 1988, s. 5–19; C.H. Weiss, E. Murphy-Graham, S. Birkeland, *An Alternate Route to Policy Influence How Evaluations Affect D.A.R.E.*, „American Journal of Evaluation”, 26(1), 2005, s. 12–30.

Po drugie, potrzeby informacyjne, jak i sposób wykorzystania wiedzy przez poszczególne grupy odbiorców różnią się znacząco. To oznacza, że te trzy grupy odbiorców są zainteresowane różnymi typami badań. Podsumowałem to w tabeli 1. Gwoli wyjaśnienia – pisząc o decydentach, mam na myśli urzędników – kierownictwo wyższego szczebla instytucji publicznych, odpowiedzialne za planowanie strategiczne i strategiczne decyzje dotyczące kształtu i kierunku interwencji publicznych (szczebel kierownictwa departamentów).

1.2. Determinanty wykorzystania wiedzy

Centralnym założeniem systemu ewaluacji (patrz rysunek 2) jest, iż wiedza będzie wykorzystywana przez odbiorców w racjonalnym procesie decyzyjnym. Tak więc kolejnym pytaniem, z którym musimy się zmierzyć jest: jakie czynniki decydują o tym, że wnioski zawarte w raporcie z ewaluacji są wykorzystane w procesie decyzyjnym?

Z pomocą przychodzi nam bogata literatura tematu i wyniki badań zarówno międzynarodowych, jak i krajowych. Z analiz wyłania się osiem głównych czynników. Podzieliłem je na dwie grupy – czynniki dotyczące pojedynczych badań ewaluacyjnych oraz szersze, horyzontalne czynniki dotyczące polityk publicznych i ich interesariuszy. Podsumowałem to w tabeli 2.

Tabela 2. Czynniki wpływające na wykorzystanie badań w procesach decyzyjnych

Czynnik	Opis czynnika
POZIOM INDYWIDUALNYCH BADAŃ	
Przystawanie pytań do potrzeb informacyjnych odbiorców	To, w jakim stopniu pytania, na które odpowiada raport, przystają do potrzeb informacyjnych odbiorców w momencie publikacji raportu. Tutaj mieści się również kwestia, na ile rekomendacje stawiane w raporcie, mają praktyczny i użyteczny charakter.
Kompetencje wykonawców – ewaluatorów	Umiejętności i zdolności osób realizujących badanie. Chodzi zarówno o kompetencje interpersonalne, jak i o wiedzę merytoryczną z zakresu stosowania metodyki badań społecznych, pola, które jest przedmiotem badania.
Zaangażowanie interesariuszy	Zaangażowanie interesariuszy badania w formułowanie pytań badawczych, w sam proces badawczy, jak również w dyskusję o wnioskach i strategię rozpowszechniania tychże (tzw. podejście partycypacyjne). Także personale zaangażowanie osób nadzorujących badanie (tzw. patron badania).
Wiarygodność badania	Dobór podejścia i metod adekwatny do problemu badawczego, kontekstu oraz ograniczeń praktycznych; wnioski i analizy oparte na triangulacji danych, rzetelność standardów metodycznych, systematyczność i przejrzystość procesu badawczego, autorefleksyjność.
Jasność przekazu	Forma komunikacji, przede wszystkim komunikacji wyników, jasność wniosków, przystępność języka prezentowanych materiałów.
POZIOM POLITYK PUBLICZNYCH	
Akumulacja wiedzy	Stopniowa akumulacja argumentów, zbieżnych wniosków z różnych badań i źródeł wskazujących na zasadność danej tezy, kierunku rozwoju, etc.

Tabela 2. (cd.)

Czynnik	Opis czynnika
Kultura organizacji	Praktyki organizacyjnego uczenia się w instytucjach publicznych. W jakim stopniu dane instytucje i ich przedstawiciele pozyskują informacje zwrotne, prowadzą zespolową refleksję, adaptują swoje działania i decyzje w oparciu o fakty i wyniki badań.
Kultura debaty publicznej	Formuła i treść debaty publicznej – to, w jakim stopniu uczestnicy debaty odwołują się do statystyk, danych, wyników badań, faktów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Johnson, L. Greenseid, S. Toal, J. King, F. Lawernz, B. Volkov (2009), *Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005*. American Journal of Evaluation, 30(3), 377–410; K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 39–64.

Patrząc z perspektywy systemu ewaluacji największy wpływ mamy oczywiście na pierwszych pięć czynników, tych dotyczących charakterystyki badań ewaluacyjnych. W przypadku akumulacji wiedzy, system ewaluacyjny może kształtować sprzyjające warunki dla takiego procesu (np. poprzez budowę dostępnych i łatwych w obsłudze repozytoriów wiedzy). Jednak ostateczna wiedza dotycząca danego pola działań publicznych jest wypadkową wielu przesłanek, pochodzących z różnych źródeł – np. wyników badań naukowych, audytów, etc. Kultura organizacji również leży częściowo poza zasięgiem systemu ewaluacji. Praktyki organizacyjnego uczenia się można zaszczepiać w jednostkach ewaluacyjnych licząc, że przy strategicznym umocowaniu tychże jednostek, praktyki rozleją się na inne części organizacji. Wreszcie kultura debaty publicznej jest niezależna od działań systemu ewaluacji. Do tych kwestii powrócę w części drugiej rozdziału, przy przedstawianiu pomysłów modyfikacji systemu.

1.3. Stan systemu i wyzwania przed nim stojące

Spójrzmy teraz krótko na obecny stan systemu ewaluacji w Polsce. Moją ambicją nie jest wyczerpująca diagnoza wszystkich elementów ewaluacji polityki spójności w Polsce. Zostały one szczegółowo omówione we wcześniejszych analizach i publikacjach⁸. Tutaj chciałbym tylko podsumować w 10 punktach główne obserwacje z tych badań. Będzie to punkt wyjścia do dalszych rozważań o możliwościach rozwoju systemu.

1. Praktyka ewaluacji dotyczy głównie pola interwencji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Polityki, programy i projekty *stricte* krajowe wciąż nie doczekały się objęcia usystematyzowaną praktyką refleksji nad ich wartością i użytecznością. To oznacza, że praktyki systemu ewaluacji Polityki Spójności są pozytywnym ewenementem na tle praktyk polskiej administracji publicznej i krajowych polityk publicznych.
2. System jest napędzany stroną popytową. Strona popytowa kształtuje stronę podażową. To znaczy, że zamówienia formułowane w jednostkach ewaluacyjnych ukierunkowują

⁸ S. Bienias, I. Lewandowska (red.), *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*. Warsaw: Ministry of Regional Development, 2009; B. Broda, M. Maziarz, T. Piekot, M. Poprawa, A. Radziszewski, G. Zarzeczny, *Język raportów ewaluacyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011; T. Kupiec, *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2(56), 2014, s. 52–67; B. Ledzion, K. Olejniczak, Ł. Widła, *Ocena potencjału oraz stanu prac krajowych jednostek ewaluacyjnych w ramach NSRO 2007–2013*, EGO s.c. dla Krajowej Jednostki Oceny, Warszawa 2010; K. Olejniczak, P. Strzemboszewski, S. Bienias (red.), *Review of the Evaluation Practices in the European Union. Perspectives of 27 Member States (Draft)*, Ministry of Regional Development, Warszawa 2011.

działania firm, ekspertów, jednostek badawczych. Co więcej, wymogi co do formy i jakości badania stawiane przez zamawiających wymuszają na wykonawcach podnoszenie swoich kwalifikacji i podnoszenie jakości oferowanych produktów.

3. Strona popytowa jest wyraźnie podzielona. Jednostki ewaluacyjne są zwykle pośrednikiem w nabywaniu i wykorzystaniu wiedzy. Potrzeby informacyjne wychodzą od menedżerów zarządzających programami, kadry kierowniczej ministerstw, dziennikarzy i społeczeństwa. Oni też ostatecznie wykorzystują lub nie zamawiane badania. Jednocześnie to jednostki ewaluacyjne (JE) precyzują temat badania, mają pieczę nad jego przebiegiem i ostatecznym kształtem. Tak więc JE powinny rozumieć otoczenie, powinny zrozumieć, jakie potrzeby informacyjne mają ostateczni użytkownicy wyników badań.
4. Dotychczasowy popyt jak i podaż, w kategoriach ilościowych, są imponujące – szczególnie na tle innych krajów Unii Europejskiej. Wykonano kilkaset badań, dotyczących zarówno poziomu regionalnego, jak i krajowego. To stawia nas w czołówce administracji UE aktywnych w ewaluacji funduszy strukturalnych.
5. Popyt jest mało zróżnicowany, ukierunkowany na wąski rodzaj wiedzy – głównie technicznej, menedżerskiej. Wynika to prawdopodobnie z kilku kwestii. Po pierwsze JE są najbliżej właśnie tego typu użytkowników – menedżerów programów publicznych, a ci zainteresowani są poprawą zarządzania programem. Po drugie, w debacie publicznej rzadko korzysta się z faktów. Politycy, dziennikarze i opinia publiczna, think tanki nie są zainteresowani meritum programów i procesów społeczno-gospodarczych. Po trzecie, również same ministerstwa rzadko opierają swoje procesy decyzyjne na regularnej refleksji, opartej na wynikach badań.
6. Patrząc na zasoby systemu, kadry JE są dobrze przeszkolone, stanowią silny i wartościowy zasób. Tworzą też, co ważne z perspektywy systemu, sieć współpracy.
7. Jakość badań od strony metodycznej jest zróżnicowana. Z jednej strony pojawiają się częste i ambitne próby nowych podejść. Te eksperymenty z metodyką i inicjatywy wspierane w ramach sieci JE stawiają nasz kraj w awangardzie UE. Z drugiej strony rynek w dużej mierze jest wciąż psuty przez nieracjonalne wymogi prawa zamówień publicznych. Mechaniczna punktacja (np. ocenianie liczby metod, a nie ich użyteczności z perspektywy celu badania) i kryterium ceny. To sprawia, że na poziomie przetargów firmy swoją kreatywność ukierunkowują na wyszukiwanie słabych punktów w opisie zamówienia, a nie na oferowanie ciekawych rozwiązań metodycznych. Co więcej, zamówienia wygrywane ceną dostają się w ręce niekompetentnych wykonawców.
8. Strona podażowa stara się zaspokoić potrzeby dotyczące wiedzy menedżerskiej. Badania dotyczące efektów działań, zrozumienia mechanizmów przyczynowo-skutkowych prowadzących do pożądanego zmiany społecznej, są dużo rzadsze. Co za tym idzie, wyprodukowana wiedza ma charakter głównie operacyjny. Jest też wysoce sfragmentaryzowana – podzielona na programy, a nie tematy, czyli ułożona według potrzeb menedżerów i Komisji Europejskiej, a nie potrzeb decydentów, tzn. nie według logiki funkcjonalnej.
9. Jasność przekazu wyników jest relatywnie niska. Język raportów jest ezoteryczny. Raporty i ich streszczenia są skomplikowane, tonące w szczegółach technicznych, z rozmytymi tezami i wnioskami. Również formy prezentacji są dość ubogie. Domi-

nują tradycyjne raporty, opasłe tomy, a jako uzupełnienie wizualne – liniowe, długie prezentacje power-point.

10. Patrząc na ostateczny efekt działania systemu – wykorzystanie wiedzy w procesach decyzyjnych – należy uznać, że jest on ograniczony. Najnowsze badania empiryczne systemów ewaluacji RPO⁹ wyraźnie wskazują na problem nadprodukcji raportów i badań dostarczających prostych informacji zamiast zaspokajania faktycznego popytu na wiedzę. Te informacje mają ograniczone zastosowanie dla menedżerów i tylko w bardzo krótkim czasie, w specyficznym kontekście danego programu i jego bieżących problemów. Ewaluacje pojawiają się powoli jako źródła przy procesach planowania strategicznego. Jest to jednak wciąż ograniczone zastosowanie. Być może rozwinie się ono wraz z falą badań ex ante i przygotowania nowej generacji programów. Wyniki ewaluacji są praktycznie niezauważalne w debatach publicznych. Ta dominacja wiedzy procesowej i technicznej jest typowa dla całej Unii Europejskiej¹⁰. Choć warto tu podkreślić, że Polska jako jeden z nielicznych krajów próbuje wyjść poza te ramy, np. zlecając własne ewaluacje ex post (podsumowujące efekty programów Unii Europejskiej).

Podsumowując, wydaje się, że w obecnej i przyszłej debacie publicznej ewaluacja nie znajdzie dla siebie znaczącego miejsca. Stawiam tezę, że uczestnicy krajowej debaty – media, społeczeństwo (NGOs, think tanki) i politycy nie są zainteresowani merytorycznym wsparciem bardziej racjonalnej dyskusji. Wynika to zarówno z faktu, iż to emocje odgrywają coraz większą i wiodącą rolę w debacie publicznej, jak również ze specyfiki preferowanych współcześnie narzędzi komunikacji¹¹. Dane i informacje, jeśli już używane, przedstawiane są w oderwaniu od logicznego kontekstu. Co prawda pewne pozytywne zmiany widać znów w polu powiązanim z Polityką Spójności (rozwijająca się w mediach – głównie na forum „Gazety Wyborczej” i „Polityki” – debata o sensowności części inwestycji finansowanych ze środków unijnych, rozwoju regionów polskich w perspektywie ostatnich 10 lat). Jednak proces budowania debaty publicznej opartej na faktach jest procesem długotrwałym i wymaga znaczącej zmiany kulturowo-mentalnej. Tak fundamentalne przekształcenia leżą daleko poza zasięgiem i możliwością wpływu działań pojedynczych jednostek ewaluacyjnych, jak i całego systemu ewaluacji.

Realną szansą jest natomiast wyjście poza ewaluacje procesowe ku badaniom wyjaśniającym mechanizmy oddziaływania interwencji publicznych. Jest to tym bardziej ważne, że polska administracja funduszowa ma wreszcie działający system monitoringu¹². Badania

⁹ T. Kupiec, *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2(56), 2014, s. 52–67.

¹⁰ S. Batterbury, *Principles and Purposes of European Union Cohesion policy Evaluation*, „Regional Studies”, 40(2), 2006, s. 179–188; K. Olejniczak, P. Strzęboszewski, S. Bienias (red.), *Review of the Evaluation...*, op. cit.

¹¹ Jak trafnie zauważyła pani redaktor Kolenda-Zaleska w jednym ze swoich komentarzy, „nie można prowadzić polityki w 140 znakach”. Twitter nie pozwala na rzeczowe przedstawienie argumentów, przesłanek i szczegółów analizowanej kwestii publicznej. Podobne głosy krytyczne pojawiają się na całym świecie. W USA w 2013 r. burzę rozpętała swoją wypowiedzią Eleanor Clift – jedna ze znanych amerykańskich dziennikarek i komentatorek politycznych. W programie CNN Reliable Sources, podczas rozmowy o presji czasu we współczesnych mediach, wyznała: „I say to myself every day – Eleanor, think less tweet more”.

¹² Najnowsze badania pokazują, że jakość monitoringu wciąż pozostawia wiele do życzenia. Systemy monitorowania RPO w małym stopniu wspierają procesy wdrażania i praktycznie w ogóle nie zasilają wiedzą procesów zarządzania i planowania, a sam monitoring RPO jest oderwany od monitoringu strategii rozwoju województwa, T. Kupiec, A. We-remiuk, *Jakość systemów monitorowania regionalnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności, Samorząd Terytorialny*, 10, 2013, s. 16–28.

ewaluacyjne nie muszą już być protezą dla systemów informowania o bieżących działaniach programów.

Stawiam tezę, że racjonalnym i potrzebnym wydaje się więc rozwijanie bardziej strategicznej orientacji badań ewaluacyjnych. Ich wyniki byłyby kierowane głównie do decydentów (poziom organizacji danego programu) i dotyczyły wyjaśniania mechanizmów rozwojowych, czynników, które wpływają na użyteczność interwencji. To wymaga stawiania pytań bardziej problemowych, dłuższego czasu badań i bardziej horyzontalnego (w tym terytorialnego) podejścia do tematów. Stwarza jednak szansę, że ewaluacja stanie się bardziej refleksyjną, podsumowującą formą wiedzy o procesach polityki publicznych.

Sugestie modyfikacji systemu

Opierając się na ogólnej diagnozie dotychczasowego systemu, sformułowałem dwa wyzwania stojące przed nami w przyszłości:

1. W jaki sposób rozbudzić potrzeby decydentów – na poziomie kierownictwa programów i organizacji – w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania wiedzy o mechanizmach użyteczności programów publicznych?
2. Jak „przebudować” system, by produkował więcej wiedzy wyjaśniającej, spełniającej funkcję strategicznego doskonalenia programów, uczenia organizacji i decydentów?

Obecny system ewaluacji Polityki Spójności ma rozwinięte struktury i procesy produkcji wiedzy, ma też potencjał, na którym dalej można budować i który można rozwijać. Uważam, że strategia mierzenia się z wyzwaniami przyszłości powinna opierać się na inkrementalnych modyfikacjach istniejących już struktur i procesów, unikania natomiast radykalnych, rewolucyjnych zmian, bo te mogłyby zniszczyć zgromadzony już kapitał, doświadczenie, pamięć organizacji¹³.

To oznacza, że nasze wysiłki modernizacyjne:

- powinny być ukierunkowane na te czynniki i mechanizmy, które decydują o wykorzystaniu wiedzy w procesach decyzyjnych przez decydentów (porównaj część pierwszą tego rozdziału),
- powinny wykorzystywać te elementy systemu, nad którymi uczestnicy systemu ewaluacji mają kontrolę, tzn. pozycję jednostek ewaluacyjnych, rolę i umiejętności kadr JE, jakość zlecanych badań, formę i sposoby prezentacji wyników, komunikację między kadrami JE.

W dalszej części tego rozdziału proponuję kilka rozwiązań. Każde z nich opisuję w analogiczny sposób – przedstawiam propozycję działania, wyjaśniam – na jakie czynniki – moim zdaniem – będzie miało pozytywny wpływ.

Pomysł 1: Brokerzy wiedzy – nowa rola jednostek ewaluacyjnych

Proponuję, by zmodyfikować nieco rolę jednostek ewaluacyjnych i przekształcić je w „brokerów wiedzy”, którzy:

¹³ To zaprzepaszczenie kapitału już raz w Polsce miało miejsce – w momencie przejścia z funduszy przedakcesyjnych do funduszy unijnych większość wiedzy i doświadczeń zgromadzonych w instytucjach i wśród krajowej kadry uległa rozproszeniu.

- będą identyfikować potrzeby informacyjne kierownictwa swoich instytucji;
- będą kompetentnym pośrednikiem w nabywaniu wiedzy od naukowców i konsultantów;
- będą monitorować i dokonywać syntezy wyników badań, łączyć źródła, a gdy trzeba tłumaczyć wiedzę naukową na język polskiej administracji;
- będą wprowadzać wiedzę w proces decyzyjny – budować praktyki organizacyjnego uczenia się, animować dyskusje oparte na dowodach.

Taka modyfikacja wymagałaby umiejscowienia jednostek ewaluacyjnych bliżej strategicznych ośrodków decyzyjnych w danej instytucji. Na poziomie regionalnym oznaczałoby to JE jako element działów planowania strategicznego w Urzędach Marszałkowskich. Jednocześnie JE powinny być powiązane z monitoringiem. Dzięki temu pracownicy JE mogliby wyważyć perspektywę bieżących danych i analiz monitoringowych z potrzebami zamawiania szerszych, wyjaśniających badań ewaluacyjnych. Bliskość JE i planowania strategicznego prowadziła do planowania ewaluacji w ścisłym porozumieniu z jednostkami prowadzącymi programy i decydentami. JE mogłyby lepiej definiować potrzeby informacyjne, kontaktować się z interesariuszami, pomagać im w wyartykułowaniu ich kluczowych pytań. Najnowsza publikacja PARP przedstawia szczegóły koncepcji brokeringu wiedzy¹⁴, jak również ciekawe, krytyczne komentarze polskich praktyków dotyczące tego podejścia¹⁵.

Moim zdaniem takie rozwiązanie będzie działało pozytywnie na wszystkie czynniki wskazywane przeze mnie w części 1.2. jako determinanty wykorzystania wiedzy.

Pomysł 2: Rozwój kadry

Kluczem do skuteczności systemu ewaluacji są oczywiście kadry. Na szczęście w ostatnich latach rotacja była niska i kadry naszego systemu zdążyły zdobyć i rozwinąć znaczące doświadczenie – zarówno w zlecaniu i nadzorowaniu badań, jak i w próbach wychodzenia z wynikami badań poza wąskie środowisko menedżerskie. Sam fakt organizowania debat i konferencji na temat języka ewaluacji i wykorzystania badań w procesach decyzyjnych świadczy o dojrzałości naszego krajowego środowiska¹⁶.

Patrząc z perspektywy potrzeb jednostek ewaluacyjnych jako „brokerów wiedzy” można pokusić się o zarysowanie profilu kompetencyjnego pracowników takich jednostek. Wydaje mi się, że kadry JE powinny dysponować umiejętnościami z zakresu:

¹⁴ K. Olejniczak, T. Kupiec, E. Raimondo, *Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 67–112, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>.

¹⁵ A. Haber, *Komentarz do rozdziału: Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 123–126, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>; P. Herman, *Komentarz do rozdziału: Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 115–119, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>; K. Lotko-Czech, *Komentarz do rozdziału: Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 120–122, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>.

¹⁶ Porównaj: <http://www.konferencja-ewaluacja.pl/2010/program.php> – dzień drugi, Panel I; <http://www.konferencja-ewaluacja.pl/2012/program.html> – Panel V.

- identyfikowania potrzeb wiedzy płynących od decydentów i formułowania na tej podstawie pytań badawczych oraz ram zamówień badawczych¹⁷;
- konstrukcji modeli logicznych i szerzej, weryfikowania logiki planowanych interwencji (tzw. teorii interwencji), identyfikowania założeń oraz mechanizmów leżących u podstaw danych programów i projektów¹⁸;
- umiejętności krytycznej oceny jakości i rzetelności metodyki badań społecznych, w tym znajomości najnowszych trendów w badaniach społecznych i polu ewaluacji¹⁹;
- krytycznego myślenia, budowania argumentacji i łączenia wyników płynących z różnych badań w szerszą wiedzę o skutecznych działaniach publicznych²⁰;
- zdolności komunikacyjnych i negocjacyjnych, zrozumienia szerszych mechanizmów podejmowania decyzji w politykach publicznych;

¹⁷ Szerzej patrz: P. White, *Developing Research Questions: A Guide for Social Scientists*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009; S.J. Yeager, *Where Do Research Questions Come from and How Are They Developed?*, w: K. Yang, G. Miller (red.), *Handbook of Research Methods in Public Administration*, New York: CRC Press, London 2008, s. 45–59.

¹⁸ Szerzej patrz: B. Astbury B., F.L. Leeuw, *Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, „American Journal of Evaluation”, 31(3), 2010, s. 363–381; L.W. Knowlton, C.C. Phillips, *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2008; P. Rogers, S. Funnell, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model*, San Francisco: Jossey-Bass, 2011; K. Olejniczak, *Modele logiczne*, w: B. Ledzion, Olejniczak K., Rok J. (red.), *Jak wzmocnić organizacyjne uczenie się w administracji rządowej?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 21–41.

¹⁹ Kwestia rozwoju metodyki badań ewaluacyjnych zasługuje na oddzielną publikację. W tym miejscu chciałbym tylko zasygnalizować kilka najnowszych tendencji w światowej praktyce i literaturze tematu. Po pierwsze, *Theory-Driven Evaluation*, czyli oparcie badania na schematach logicznych i graficznej prezentacji zależności między celami, działaniami, czynnikami otoczenia a efektami, stała się właściwie standardem, zarówno w badaniach silnie ilościowych (RCTs), jak i w podejściach nieeksperymentalnych, B. Astbury, F.L. Leeuw, *Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, „American Journal of Evaluation”, 31(3), 2010, s. 363–381; L.W. Knowlton, C.C. Phillips, *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2008; P. Rogers, S. Funnell, *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model*, San Francisco: Jossey-Bass, 2011. Po drugie, coraz większą popularność zdobywa stosowanie mieszanych podejść badawczych – element mieszania dotyczy nie tylko metod czy źródeł danych, ale nawet paradygmatów badawczych, czy pól badawczych, J.C. Greene, *Mixed Methods in Social Inquiry (Research Methods for the Social Sciences)*, San Francisco: Jossey-Bass, 2007; G. Pinto, *Mixed Methods Design*, w: N. Salkind (red.), *Encyclopedia of Research Design*, Thousand Oaks, CA: SAGE, 2010, s. 813–819. Po trzecie, autorzy starają się zmierzyć z problemem ewaluacji kompleksowych interwencji, o zróżnicowanej strukturze celów i działaniach prowadzonych w wielu sektorach (takie interwencje nawet gorący wyznawcy RCT uznają za niemożliwe do badania podejściem quasi-eksperymentalnym), M. Bamberger, J. Rugh, L. Mabry, *RealWorld Evaluation. Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints Second Edition*, Thousands Oaks: Sage Publications, 2011. Po czwarte, badacze i praktycy poszukują sposobów stosowania metod do oceny oddziaływania małych interwencji (tzw. small N studies), H. White, D. Phillips, *Addressing attribution of cause and effect in small N impact evaluations: towards an integrated framework*, June 2012, New Delhi: 3ie – International Initiative for Impact Evaluation, 2012, jak również do poszerzenia debaty o metodyce *Impact evaluations*, E. Stern, N. Stame, J. Mayne, K. Fross, R. Davies, B. Befani, *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, „DIFD Working Papers”, 2012, s. 38. Wreszcie klasyki ewaluacji, tacy jak Michael Scriven czy Michael Patton przesuwają granice metodyki ewaluacji odkrywając nowe lądy. Ten pierwszy proponuje, by ewaluacja sięgała po filozofię i logikę badań z pola kryminalistyki – by zbliżyć logikę badań ewaluacyjnych do logiki pracy detektywistycznej. Ten drugi, bazując na teoriach analiz systemowych, rozwija ewaluacje uczestniczące – swoiste laboratoria innowacji i krytycznego myślenia o interwencjach publicznych, M. Patton, *Foreword*, w: Y. Wadsworth (red.), *Building In Research and Evaluation: Human Inquiry for Living Systems*, Walnut Creek: Left Coast Press, 2011; M.Q. Patton, *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*, Thousands Oaks: Sage Publications, Inc., 2011.

²⁰ Używając terminu „krytyczne myślenie” (*critical thinking*), chcę zwrócić uwagę na zestaw konkretnych umiejętności: formułowanie problemów i tez do dyskusji, identyfikowanie i ocenę przesłanek, łączenie przesłanek i wspierających je dowodów, dostrzeganie i analizowanie różnych aspektów spraw, usystematyzowane badanie cudzej i prowadzenie własnej argumentacji, S. Barnett, H. Bedau, *Critical Thinking, Reading, and Writing: A Brief Guide to Argument*, Boston: Bedford/St. Martin's, 2010.

- diagnozowania i animowania procesów organizacyjnego uczenia się, prowadzenia zespołowej refleksji, dyskusji opartych na dowodach²¹.

Do budowania tych umiejętności można wykorzystać krótkie cykle szkoleń (doksztalcanie, sprofilowane, specjalistyczne wykłady), formułę cykli rocznych lub studiów podyplomowych (całościowe kształcenie, systemowe przygotowanie do roli pracowników jednostek „zarządzania wiedzą”) oraz nieformalnych sieci wymiany doświadczeń (o nich szerzej piszę przy kolejnym pomysle).

Najnowszym, innowacyjnym narzędziem nauczania są gry symulacyjne (w formie krótkich, jednodniowych szkoleń). Mają one znaczącą przewagę nad tradycyjnymi szkoleniami. Pozwalają uczestnikom testować nowe rozwiązania i uczyć się na własnych błędach, ale bez groźby realnych strat, które byłyby nieuchronne w normalnej praktyce. Ponadto silnie angażują i aktywizują uczestników, a to poprawia przyswajanie informacji²². W Polsce powstała właśnie pierwsza gra ucząca brokeringu wiedzy w zarządzaniu programami rozwoju regionalnego (szerzej patrz: www.brokerzywiedzy.edu.pl).

Moim zdaniem działania w polu kadr mają szansę silnie wpłynąć na takie czynniki, jak przedstawianie pytań do potrzeb interesariuszy, jakość ewaluatorów, wiarygodność i komunikatywność badań. Dotychczasowe polskie doświadczenia pokazują, że to wymagający i dobrze wykształceni zleceniodawcy wymuszają na wykonawcach wysoką jakość badań.

Pomysł 3: Sieci współpracy i wymiany doświadczeń

Literatura tematu z zakresu organizacyjnego uczenia się pokazuje, że pamięć instytucjonalną systemu najlepiej rozwijać nie w oparciu bazy danych, lecz kadry (czyli model „person-to-person knowledge transfer”)²³. Proponuję więc tworzenie wspólnot praktyków. Są one powszechnie stosowanym rozwiązaniem z pola zarządzania wiedzą w wielu administracjach krajów OECD²⁴. Można je budować na bazie już istniejącej sieci współpracy między jednostkami. Chodzi po prostu o bardziej elastyczną, mniej sformalizowaną formułę spotkań, a jednocześnie o podejście bardziej problemowe. Czyli przedmiotem spotkań byłyby kwestie, które sami członkowie sieci wskazywaliby jako ważne.

Innym, uzupełniającym pomysłem są tak zwane techniki Zarządzania Wiedzą 2.0. Są to internetowe sieci oparte na logice portali społecznościowych, np. Wikipedii. Umożliwiają one wprowadzanie i kształtowanie przez samych użytkowników portalu. Odnosząc to do systemu ewaluacji, taki portal mógłby być zamkniętą platformą dyskusyjną (dostępną tylko dla urzędników służby cywilnej), gdzie pracownicy różnych instytucji dzieliliby się swoimi

²¹ Najnowsza polska literatura oferuje sprawdzone zestawy narzędzi i procedury diagnozy i wzmocnienia procesów uczenia się w polskich instytucjach publicznych. Powstały one dzięki systemowemu projektowi „Ministerstwa Uczące się” (www.mus.edu.pl). Mimo iż w projekt były zaangażowane polskie urzędy centralne, to stworzone rozwiązania są użyteczne dla administracji regionalnej. Poradniki organizacyjnego uczenia się są dostępne w publikacjach: B. Ledzion, K. Olejniczak, J. Rok (red.), *Jak wzmocnić organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014; S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą...*, op. cit.; K. Olejniczak, (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012; K. Olejniczak, P. Śliwowski (red.), *Jak diagnozować mechanizm uczenia się w organizacjach rządowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

²² K.M. Kapp, *The Gamification of Learning and Instruction: Game-based Methods and Strategies for Training and Education*. San Francisco: Pfeiffer, 2012.

²³ M. Hansen, N. Nohria, T. Tierney, *What's your strategy for managing knowledge?*, „Harvard Business Review”, March-April 1999, s. 106–116; J. Nicolay, *The Wagging Tail of Technology. Public Administration Quarterly*, 26(1/2), 2002, s. 65–88; J. Nicolay, *The Wagging Tail of Technology. Public Administration Quarterly*, 26(1/2), 2002, s. 65–88.

²⁴ S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

doświadczeniami, wiedzą, praktykami, a także radami z zakresu zlecenia i wykorzystania badań.

Wydaje mi się, że częstszy, mniej formalny kontakt pracowników JE przyczyni się do transferu *know how* szczególnie z pola zamawiania badań, egzekwowania ich jakości, eksperymentów metodologicznych, skutecznych strategii rozpowszechniania wyników. Moim zdaniem regularny kontakt zmniejszy też zbędną multiplikację badań. Pracownicy będą lepiej poinformowani o już istniejących analizach, najnowszych badaniach i zamiast powielać te same tematy, będą mogli budować na poprzednich badaniach i je pogłębiać.

Pomysł 4: Nowa taktyka zamawiania wiedzy

Kluczem do uzyskania wiarygodnych wyników jest dobre formułowanie zamówień badawczych. Zdaję sobie sprawę, że obecny reżim zamówień publicznych, a przede wszystkim jego sztywna, wąska interpretacja bardzo utrudnia stosowanie rozwiązań nakierowanych na jakość zamówienia. Niemniej wydaje mi się, że można wprowadzić kilka modyfikacji w tym polu.

Po pierwsze, można konsekwentnie zacząć budować wewnętrzną bazę danych nt. doświadczeń przetargowych jednostek ewaluacyjnych. Baza zawierałaby takie informacje, jak kwota kontraktu, podstawowy zakres, koszty głównych elementów kontraktu, czas i dotrzymanie terminów realizacji, wewnętrzna – tylko do wiadomości innych JE – ocena jakości zrealizowanego badania. Gromadzenie takich danych z czasem pozwoliłoby JE na lepsze, bardziej precyzyjne i realistyczne formułowanie zamówień przetargowych. Dawałoby też argumenty zarówno do wyceny, jak i do identyfikowania ofert dumpingowych, nierealistycznych.

Po drugie, należy wprowadzić punktowanie innowacyjnych metod i podejść badawczych, jak również różnicowania metodyki badawczej oferowanej w ofertach. Nie może to być jednak mechaniczne punktowanie liczby wymienionych metod. Innowacyjne metody powinny być dobrze uzasadnione. Oczywiście ocena wartości tego uzasadnienia powinna leżeć w rękach ekspertów – kadry JE. To będzie mobilizować wykonawców do innowacji metodycznych, a nie tylko „innowacji” kosztowych.

Po trzecie, należy wprowadzić sprawdzanie ofert systemem antyplagiatowym. Takie elektroniczne systemy są dostępne za darmo dla administracji publicznej, jak i jednostek naukowych (np. www.plagiat.pl). Przy tak wielkiej produkcji badań znacząco rośnie ryzyko przypadków, w których oferent dopuści się skopiowania wcześniejszych, cudzych prac (np. powszechnie dostępnych publikacji książkowych, wydawnictw internetowych) i zaofertuje je urzędowi publicznym jako produkt własny. Urzędy zlecające badania powinny to weryfikować – nie tylko po to, by chronić prawa autorskie, ale również po to, by fundusze publiczne nie były marnowane na kupowanie myśli z recydingu. Znalezienie plagiatu w ofercie powinno ją od razu wykluczać z dalszego postępowania.

Moim zdaniem takie rozwiązania znacząco podniosą jakość oferowanych produktów na rynku zdominowanym przez firmy konsultingowe. Wymuszą także innowacje i bardziej twórcze podchodzenie do zleceń badawczych administracji publicznej.

Pomysł 5: Gromadzenie wiedzy

Warto przemyśleć system gromadzenia raportów i wyników z badań. Ich liczba bardzo szybko rośnie. Coraz częściej pojawiają się głosy, że z natłoku ekspertyz i informacji trudno jest wyłowić cenną wiedzę. Rodzi się więc pytanie w jaki sposób i według jakiego klucza katalogować ewaluację?

Wyzwaniem jest przeciwdziałanie fragmentaryzacji wiedzy. Badania wciąż będą zlecane wg programów, ale trzeba starać się, gdy to możliwe, łączyć badania w sposób funkcjonalny (kilka programów), a gdy jest to niemożliwe, zawsze przy badaniach efektów programu:

- wyartykułować logikę programu – jakie pole interwencji, jaki *target*;
- wyartykułować mechanizm zmiany, który zakładano przy interwencji;
- sprawdzać, czy mechanizm zadziałał, jeśli nie, to jakie były tego czynniki.

Dzięki temu będzie można generalizować wnioski lub dokonywać syntezy badań bez konieczności powtarzania całego etapu zbierania danych pierwotnych. Pierwsze inicjatywy analiz podsumowujących wcześniejsze ewaluacje już się w Polsce pojawiły.

Pomysł 6: Regulacje wspierające wykorzystanie wiedzy

Można rozważyć kilka rozwiązań proceduralnych, które mogłyby mobilizować do lepszego wykorzystania wiedzy z ewaluacji w procesach decyzyjnych.

Przy tworzeniu zlecenia na badanie, jak i na etapie raportu metodologicznego można wprowadzić dobrą praktykę określania, do czego mają być wykorzystane wyniki. Strategia, zgodnie z podstawowymi szablonami, zawierałaby²⁵:

- informację, do kogo wyniki badania będą kierowane,
- jak konkretni, kluczowi interesariusze badania będą włączeni w proces,
- jak wyniki będą rozpowszechniane, w jakiej formie i kiedy.

Ponadto w dokumentach programowych Funduszy UE można rozważyć wprowadzenie wymogu odwołań do konkretnych badań, tzn. podawania argumentacji, przesłanek, na których budowane są dane decyzje oraz dowodów na dane stwierdzenia (czyli cytowania, odwoływania się do źródeł).

Pomysł 7: Wbudowanie w system mechanizmu autorefleksji

Skoro system ewaluacji pełni rolę mechanizmu refleksji nad politykami publicznymi, to sama ewaluacja też powinna poddawać się analizie. Jeśli chcemy zmieniać i poprawiać inne pola zarządzania, sami, w naszym systemie także powinniśmy mieć instrumenty i mechanizmy autorefleksji i autokorekty.

Proponuję kilka prostych, ale systematycznie stosowanych rozwiązań, które pozwolą uczestnikom systemu – kadrom JE – regularnie zastanawiać się nad stanem systemu, nad tym, w jakim kierunku toczą się rzeczy, co się sprawdza i jest warte rozwijania (jak również rozprzestrzeniania w ramach systemu), a które rozwiązania warto zmodyfikować.

Te rozwiązania można aplikować na dwóch poziomach.

²⁵ R. Torres, H. Preskill, M. Piontek, *Evaluation strategies for Communicating...*, op. cit.

Na poziomie pojedynczych jednostek ewaluacyjnych, w odniesieniu do pojedynczych badań warto prowadzić „After Action Review” – tzw. refleksje poewaluacyjne. Dokonywałby ich personel JE, według określonego zestawu pytań.

„After Actions Reviews” (ARR) opiera się na wspólnym zbieraniu i dzieleniu się doświadczeniami z zakończonych badań i projektów. Podsumowanie dotyczy zarówno przebiegu zakończonych prac czy projektu, oceny efektów, jak i wyciągnięcia wniosków na przyszłość (tzw. *lessons learnt*).

ARR są wewnętrznymi spotkaniami, na których pracownicy, którzy byli zaangażowani w dane działanie, podsumowują je. Spotkanie ma swoją osobę prowadzącą (animatora) oraz osobę robiącą notatki. Po zakończeniu spotkania podsumowanie jest rozsyłane do wszystkich uczestników w celu potwierdzenia wspólnej wersji. Ostateczna notatka jest zamieszczana w zasobach dokumentacji departamentu.

Sesja przebiega zwykle według następujących punktów²⁶:

1. Wprowadzenie – przedstawienie celu spotkania, przypomnienie o zasadzie otwartości dyskusji.
2. Jakie były wyjściowe oczekiwania względem zrealizowanego działania/projektu?
3. Co się wydarzyło? (zwykle omawiane chronologicznie, z uwzględnieniem perspektyw różnych uczestników).
4. Co się udało, a co nie wyszło i dlaczego?
5. Co można udoskonalić w przyszłości i w jaki sposób?
6. Czego się z tego przypadku nauczyliśmy?

Kluczowe dla użyteczności sesji podsumowujących są trzy rzeczy. Pierwszą jest rola animatora, który kieruje dyskusją za pomocą pytań. Drugą jest otwartość uczestników i ich zdolność (jak i zdolność animatora) do skupienia uwagi na konstruktywnych wnioskach, a unikaniu kwestii personalnych. Trzecim elementem jest wspólne wyjaśnienie i zrozumienie efektów działań (przede wszystkim ustalenie, na ile zaistniała sytuacja jest wypadkową czynników zewnętrznych, a na ile działań organizacji).

Główną zaletą praktyki jest zakorzenienie w organizacji mechanizmu uporządkowanej refleksji nad procesem i efektami własnych działań. To porządkuje myślenie i wrażenia uczestników, pozwala im zrozumieć mechanizmy przyczynowo-skutkowe, wyciągnąć wnioski na przyszłość.

Na poziomie całego systemu można prowadzić natomiast forum dyskusyjne, podsumowujące każdy rok działania (najlepiej chyba w styczniu, lutym danego roku). W praktyce administracji anglosaskich takie spotkanie nazywane są *Performance Reviews* (patrz ramka poniżej). Całe spotkanie prowadzone byłoby w oparciu o dane – przedstawiciele JE spotkaliby się, prezentowali dane zestawiające produkty i działalność jednostek, ogólny stan systemu – interpretowaliby dane, dyskutowali o stanie systemu, szukali wyjaśnień.

²⁶ D. Carrison, *From the Bureau to the Boardroom: 30 Management Lessons from the FBI*. New York: AMACOM, 2009; D.A. Garvin, *Learning in Action: A Guide to Putting the Learning Organization to Work*, Massachusetts: Harvard Business Review Press, Boston 2000.

Praktyka *Data-Driven Performance Reviews* umożliwia zebranie różnych informacji, w tym wyników badań wokół centralnego tematu – np. stanu systemu. Polega na regularnych, ustrukturyzowanych spotkaniach, koncentrujących się na przeglądzie kluczowych danych, które mówią o postępach w osiąganiu wyników. Dane ilościowe są centralnym elementem takich dyskusji aczkolwiek dane jakościowe również są wykorzystywane. Spotkania różnią się od typowych spotkań roboczych dwoma rzeczami: regularnością procesu oraz uporządkowaną strukturą i procedurą dyskusji opartej na faktach.

Analizowane wskaźniki dotyczą wszystkich elementów modelu logicznego, na którym opiera się działanie danego systemu, ale akcent jest stawiany na produkty i rezultaty. Typowe spotkanie przebiega według następującej struktury²⁷:

1. Wprowadzenie.
2. Przegląd kluczowych kwestii z ostatniego spotkania.
3. Dyskusja nad głównymi obserwacjami i sesja pytań ze strony kierownictwa.
4. Dyskusja na temat obszarów, w których poziom wskaźników jest szczególnie wysoki lub niski.
5. Burza mózgów na temat dalszych kroków.
6. Zidentyfikowanie listy działań wynikających z dyskusji podczas spotkania.

Spotkania poświęcone przeglądowi wyników opierają się na kilku głównych zasadach²⁸:

1. Zdawać sobie sprawę, że zestaw danych nie jest doskonały i że będzie ewoluował w czasie. Dane są tylko podstawą do dyskusji,
2. Zachować otwartą atmosferę dyskusji, unikać personalnych odniesień, nawet w przypadku niezadowolających rezultatów,
3. Ograniczyć „opowiadanie o danych i monologi”, a skoncentrować się na wspólnej dyskusji i zbiorowym rozwiązywaniu kwestii.

Po spotkaniu pracownicy odpowiedzialni za *Performance Reviews* podtrzymują ciągłość procesu doskonalenia działań. W praktyce oznacza to konsekwentne realizowanie decyzji podjętych na spotkaniu i zapisywanie postępów działań.

Praktyka jest kluczowa dla prowadzenia świadomych polityk publicznych opartych na dowodach. Porządkuje dyskusję i sprowadza ją na merytoryczne tory. Zarówno na poziomie kierownictwa, jak i pracowników dostarcza informacji zwrotnych umożliwiającą podejmowanie decyzji w oparciu o dowody.

Na zakończenie omawiania praktyk chciałbym się podzielić szerszą refleksją. Planując modyfikację systemu powinniśmy brać pod uwagę szerszy kontekst polskich polityk publicznych. System ewaluacji funduszy UE jest bez wątpienia najbardziej zaawansowanym systemem racjonalnego prowadzenia działań publicznych w naszym kraju. Uważam więc, że system ewaluacji będzie w Polsce ważnym elementem w tworzeniu zrębów racjonal-

²⁷ H. Hartry, E. Davies, *A Guide to Data-Driven Performance Reviews*, Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government, 2011, s. 24.

²⁸ Ibidem.

nych polityk publicznych opartych na dowodach. Budując dzisiejszy system trzeba myśleć w kategoriach budowania zdolności administracyjnych kraju „po erze funduszy”. Nasze dotychczasowe doświadczenia członkostwa w UE pokazały, że środowisko „administracji funduszowej” i praktyki Polityki Spójności są kluczowym impulsem modernizacyjnym dla polskiej administracji publicznej.

Bibliografia

- Astbury, B., Leeuw, F.L., *Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation*, „American Journal of Evaluation”, 31(3), 2010, s. 363–381.
- Bamberger M., Rugh J., Mabry L., *RealWorld Evaluation. Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints Second Edition*, Thousands Oaks: Sage Publications, 2011.
- Barnet S., Bedau H., *Critical Thinking, Reading, and Writing: A Brief Guide to Argument*, Boston: Bedford/St. Martin's, 2010.
- Batterbury S., *Principles and Purposes of European Union Cohesion policy Evaluation*, „Regional Studies”, 40(2), 2006, s. 179–188.
- Bienias S., Gapski T., Jąkański J., Lewandowska I., Opałka E., Strzęboszewski P., *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Bienias S., Lewandowska I. (red.), *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*. Warsaw: Ministry of Regional Development, 2009.
- Broda B., Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Radziszewski A., Zarzeczny G., *Język raportów ewaluacyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Carrison D., *From the Bureau to the Boardroom: 30 Management Lessons from the FBI*. New York: AMACOM, 2009.
- Garvin D.A., *Learning in Action: A Guide to Putting the Learning Organization to Work*, Massachusetts: Harvard Business Review Press, Boston 2000.
- Greene J.C., *Mixed Methods in Social Inquiry (Research Methods for the Social Sciences)*, San Francisco: Jossey-Bass, 2007.
- Haber A., *Zarządzanie kontraktem ewaluacyjnym – perspektywa zlecającego*; w: Olejniczak K., Kozak M., Lezdion B. (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 212–230.
- Haber A., *Komentarz do rozdziału: Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: Haber A., Olejniczak K. (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 123–126, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>
- Hansen M., Nohria N., Tierney T., *What's your strategy for managing knowledge?*, „Harvard Business Review”, March-April 1999, s. 106–116.
- Hartry H., Davies E., *A Guide to Data-Driven Performance Reviews*, Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government, 2011.
- Herman P., *Komentarz do rozdziału: Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: Haber A., Olejniczak K. (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 115–119, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>
- Johnson K., Greenesid L., Toal S., King J., Lawernz F., Volkov B., *Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005*, „American Journal of Evaluation” 30(3), 2009, s. 377–410.
- Kapp K.M., *The Gamification of Learning and Instruction: Game-based Methods and Strategies for Training and Education*. San Francisco: Pfeiffer, 2012.
- Knowlton L.W., Phillips C.C., *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2008.
- Kupiec T., *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2(56), 2014, s. 52–67.

- Kupiec T., Weremiuk A., *Jakość systemów monitorowania regionalnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności*, *Samorząd Terytorialny*, 10, 2013, s. 16–28.
- Ledzion B., *Zarządzanie kontraktem ewaluacyjnym – perspektywa wykonawcy*, w: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 231–248.
- Ledzion B., Olejniczak K., Widła Ł., *Ocena potencjału oraz stanu prac krajowych jednostek ewaluacyjnych w ramach NSRO 2007–13*, EGO s.c. dla Krajowej Jednostki Oceny, Warszawa 2010.
- Ledzion B., Olejniczak K., Rok J. (red.), *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Lotko-Czech K., *Komentarz do rozdziału: Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: Haber A., Olejniczak K. (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 120–122, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>
- Mazur S., Płoszaj A. (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Mulgan G., *Foreword*, w: Shillabeer A., Buss T.F., Rousseau D.M. (red.), *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*, s.vii–xii. Armonk, London: M.E. Sharpe, New York 2011.
- Nicolay J., *The Wagging Tail of Technology*. „Public Administration Quarterly”, 26(1/2), 2002, s. 65–88.
- Nutley S.M., Walter I., Davies, H.T.O., *Using Evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press, 2007.
- Olejniczak K., (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Olejniczak K., Kozak M., Bienias S., *Conclusions*, w: Olejniczak K., Kozak M., Bienias S. (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds’ practice*, Ministry of Regional Development – Poland, Warsaw 2011a.
- Olejniczak K., Strzęboszewski P., Bienias S. (red.), *Review of the Evaluation Practices in the European Union. Perspectives of 27 Member States (Draft)*, Ministry of Regional Development, Warszawa, 2011.
- Olejniczak K., *Modele logiczne*, w: Ledzion B., Olejniczak K., Rok J. (red.), *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 21–41.
- Olejniczak K., Śliwowski P. (red.), *Jak diagnozować mechanizm uczenia się w organizacjach rządowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Olejniczak K., Kupiec T., Raimondo E., *Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, w: Haber A., Olejniczak K. (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 67–112, <http://www.parp.gov.pl/index/more/45784>
- Patton M., *Foreword*, w: Wadsworth Y. (red.), *Building In Research and Evaluation: Human Inquiry for Living Systems*, Walnut Creek: Left Coast Press, 2011a.
- Patton M.Q., *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*, Thousands Oaks: Sage Publications, Inc., 2011.
- Pinto G., *Mixed Methods Design*, w: Salkind N. (red.), *Encyclopedia of Research Design*, Thousand Oaks, CA: SAGE, 2010, s. 813–819.
- Preskill H., Torres D.R.T., *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*, Thousands Oaks: Sage Publications, Inc., 1999.
- Rogers P., Funnell S., *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model*, San Francisco: Jossey-Bass, 2011.
- Sinek S., *Start with Why. How great leaders inspire everyone to take action*, New York: Portfolio/Penguin, 2011.
- Stern E., Stame N., Mayne J., Fross K., Davies R., Befani B., *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, DIFD Working Papers, 2012, s. 38.
- Torres R., Preskill H., Piontek M., *Evaluation strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.
- Weiss C.H., *Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care?* „Evaluation Practice” 9(1), 1988, s. 5–19.

- Weiss C.H., Murphy-Graham E., Birkeland S., *An Alternate Route to Policy Influence How Evaluations Affect D.A.R.E.*, „American Journal of Evaluation”, 26(1), 2005, s. 12–30.
- White H., Philips D., *Addressing attribution of cause and effect in small N impact evaluations: towards an integrated framework*, June 2012, New Delhi: 3ie – International Initiative for Impact Evaluation, 2012.
- White P., *Developing Research Questions: A Guide for Social Scientists*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009.
- Yeager S.J., *Where Do Research Questions Come from and How Are They Developed?*, w: Yang K., Miller G. (red.), *Handbook of Research Methods in Public Administration*, New York: CRC Press, London 2008, s. 45–59.

Od jednostkowych badań w stronę syntezy i metaanalizy – nowy wymiar planowania ewaluacji w perspektywie 2014–2020

Wprowadzenie

Temat uspołnienia, czy też właściwej koordynacji działań ewaluacyjnych realizowanych w ramach polityki spójności stanowił zawsze ważny element dyskusji towarzyszącej opracowaniu ram systemu wdrażania dla kolejnych perspektyw finansowych UE. Brak odpowiedniej koordynacji, przy jednocześnie silnie zdecentralizowanym systemie, obejmującym około 60 jednostek ewaluacyjnych, skutkowało często nie do końca efektywnym wykorzystaniem zasobów ludzkich i finansowych. Był też (obok jakości i użyteczności badań) głównym celem krytyki „sceptyków” ewaluacji.

W chwili obecnej jesteśmy w decydującym momencie, w którym możemy określić, jak będzie wyglądał system ewaluacji w kolejnych siedmiu latach (a w praktyce dziesięciu, biorąc pod uwagę zasadę $n+3$). Po raz pierwszy jesteśmy też w stanie w pełni uwzględnić potencjał całego systemu w kontekście generowania wiedzy poprzez wykorzystanie przewag komparatywnych (niektórym uczestnikom systemu jest łatwiej/taniej wygenerować wiedzę cząstkową) i efektów synergii (czerpanie wiedzy dzięki syntezie wyników badań cząstkowych).

Czy rzeczywiście możemy to zrobić? Wpierw musimy sobie odpowiedzieć na dwa podstawowe pytania:

- Czy warto podjąć trud stworzenia spójnego systemu generowania wiedzy? (przysłowio: *czy gra jest warta świeczki?*)
- Czy faktycznie istnieje możliwość budowy spójnego systemu generowania wiedzy w ramach procesu ewaluacji polityki spójności realizowanej w Polsce w latach 2014–2020? (czy system jest wystarczająco rozwinięty i czy istnieje przestrzeń formalno-prawna dla wprowadzania takich rozwiązań?)

Twierdząca odpowiedź na te dwa pytania stanowi niejako warunek konieczny dla dyskusji nad szczegółowymi rozwiązaniami technicznymi i odpowiedzią na ostatnie pytanie:

- Jak stworzyć spójny system generowania wiedzy w ramach procesu ewaluacji polityki spójności w latach 2014–2020?

Odpowiedź na te trzy pytania będzie stanowiła główną oś rozważań w tym artykule.

Czy warto podjąć trud stworzenia spójnego systemu generowania wiedzy? Jakość dowodów

Tworząc każde nowe rozwiązanie, szczególnie angażujące kilkadziesiąt instytucji (jednostek ewaluacyjnych) oraz kilkaset osób (pracowników tych jednostek oraz innych interesariuszy procesu ewaluacji), należy przede wszystkim zastanowić się, czy mamy dla tego odpowiednio silne uzasadnienie. W kontekście naszych rozważań musimy zatem podjąć decyzję, czy istnieją odpowiednio mocne argumenty dla takiej organizacji systemu, by móc w przyszłości czerpać wiedzę z badań opartych na syntezie/metaanalizie wyników ewaluacji cząstkowych. W szczególności należy przyjąć, że tak wygenerowana wiedza „jest tego warta”.

Jakie możemy znaleźć argumenty na rzecz badań opartych na metaanalizie/syntezie wyników badań cząstkowych.

Po pierwsze, opierając się na badaniach cząstkowych możemy do pewnego stopnia ograniczyć wpływ sytuacji kontekstowej na wynik naszego pomiaru. Pojedyncze badania są bardziej podatne na wpływ specyficznej sytuacji, w której analizujemy efekty interwencji publicznej. Istnieje zatem większe ryzyko, iż wynik naszego pomiaru i późniejszej oceny jest właściwy tylko i wyłącznie dla danych okoliczności. Badania oparte na syntezie większej ilości ewaluacji cząstkowych niejako uśredniają wpływ czynników kontekstowych. Co za tym idzie, takie pomiary są mniej zaburzone, a same wyniki bardziej „uniwersalne”. Właśnie ten „uniwersalizm” pozwala nam wykorzystać uzyskane wyniki badania przy ocenie/opracowaniu innych interwencji publicznych (raz uzyskaną wiedzę możemy wykorzystać wielokrotnie).

Łączy się to bezpośrednio z drugim argumentem – wiarygodności i precyzji wyników badania. Badania oparte na syntezie (a tam, gdzie to możliwe, na metaanalizie wyników) dają najmocniejsze dowody. Rozwijaniu tej tezy można by poświęcić cały artykuł. Nie jest to celem naszych rozważań, więc proponuję posłużyć się pewnym uproszczeniem. W ramach polityki spójności staramy się realizować podejście *evidence based policy*, czyli polityki opartej na dowodach. Ta koncepcja wywodzi się bezpośrednio z koncepcji *evidence based medicine* praktykowanej w medycynie polegającej na stosowaniu tylko takich terapii/leków, których skuteczność została udowodniona. W jednej i drugiej koncepcji kluczowa jest zatem jakość dowodów. Na gruncie medycyny (która w realizacji koncepcji *evidence based* wyprzedza polityki publiczne o co najmniej pół wieku doświadczeń) przyjęto, że najsilniejszych dowodów dostarcza wiedza oparta na syntezie wyników badań cząstkowych¹. Wydaje się więc, że dla potrzeb naszego artykułu możemy przyjąć założenie, że wyniki takich badań są bardziej wiarygodne (przy równoległym zapewnieniu jakości badań cząstkowych).

¹ Tu należy zauważyć, że za wiarygodne badanie cząstkowe w medycynie uznaje się eksperyment oparty na doborze losowym z zastosowaniem tzw. podwójnego oślepienia *double blind random control trials*. Cóż, na polu metodologii realizacji ewaluacji cząstkowych też mamy w polityce spójności wiele do nadrobienia.

Na koniec należy dodać, że wtórne wykorzystanie wyników badań cząstkowych jest tanie. Ograniczamy bowiem do minimum koszty związane z generowaniem danych pierwotnych. Badania oparte na syntezie/metaanalizie są relatywnie najmniej kosztownym rodzajem badań. Ich koszt może być dodatkowo ograniczony, gdy przewidzimy możliwość syntezy/metaanalizy już na etapie tworzenia założeń ewaluacji cząstkowych.

Wszystkie powyższe argumenty przekonują zatem, że „gra jednak jest warta świeczki”. Kolejny więc na zmierzenie się z następnym pytaniem.

Czy istnieje możliwość budowy spójnego systemu generowania wiedzy w ramach procesu ewaluacji polityki spójności realizowanej w Polsce w latach 2014–2020? Istniejący potencjał i uwarunkowania formalno-prawne

Budowanie złożonego systemu generowania wiedzy nie tylko z poziomu ewaluacji cząstkowych, lecz również umożliwiających późniejszą syntezę wyników, wymaga solidnej podstawy. Czy system ewaluacji polityki spójności w Polsce stanowi taką „solidną podstawę”? i czy istnieją odpowiednie uwarunkowania formalno-prawne dla takiej „ewolucji” systemu? Poniżej zaprezentowanych jest kilka argumentów przemawiających na „TAK”.

Przede wszystkim polityka spójności stanowi znaczną część polityki rozwoju w Polsce. Jest to istotny argument, ponieważ skala środków zobowiązuje administrację do oceny skuteczności i jakości prowadzonych działań. Wnioski i rekomendacje służą optymalizacji wydatkowania środków UE stanowiących główne koło zamachowe (w kontekście środków publicznych) polskiej gospodarki. Rzetelny system ewaluacji jest więc nie tyle opcją, co obowiązkiem władz publicznych. Z drugiej strony polityka spójności obecna jest w niemal wszystkich obszarach polityki rozwoju w Polsce, a wnioski mogą zasilać większość stref aktywności sektora publicznego (szerokie spektrum możliwości wykorzystania wyników).

Znaczne środki finansowe przeznaczane na politykę spójności w Polsce sprawiają, że nasz kraj jest największym beneficjentem środków UE. Polska jest traktowana jako swoiste laboratorium polityki spójności w Europie. Wzmacnia to poprzednie argumenty i przejawia się m.in. presją Komisji Europejskiej na rzetelną ocenę efektów środków UE wdrażanych w naszym kraju, jak również dając możliwość wykorzystania wyników ewaluacji nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie.

Kolejnym argumentem jest unikalny system wdrażania polityki spójności w naszym kraju. W perspektywie 2014–2020 będziemy realizować szesnaście regionalnych programów operacyjnych o bardzo zbliżonej strukturze i zakresie wsparcia oraz programy krajowe (działające w podobnych obszarach, lecz ukierunkowane bardziej tematycznie). Taki układ programów (gdzie z poziomu centralnego mamy do dyspozycji potencjalnie szesnaście wyników badań cząstkowych na poziomie RPO i jedno na poziomie centralnym) stanowi idealną podstawę dla budowania wniosków na bazie syntezy/metaanalizy wyników. Dodatkowym argumentem jest tu naturalna wspólnota interesów – zainteresowanie nową wiedzą zarówno na poziomie samorządu odpowiedzialnego za wdrażanie RPO, jak i rządu odpowiedzialnego za wdrażanie programów krajowych i koordynację całego systemu (z punktu widzenia Umowy Partnerstwa).

Skala działań w ramach polityki spójności daje nam jeszcze jedną możliwość (unikalną w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE), mianowicie duże ilości beneficjentów wsparcia. Ma to szczególne znaczenie dla zastosowania m.in. badań opartych na tzw. schemacie kontryfakcyjnym i zapewnieniu odpowiednio dużych prób badawczych. Znaczne liczebności wpływają bowiem na wiarygodność i możliwość generalizacji wyników takich badań (a na tej podstawie późniejszej syntezy wyników).

Analizując uwarunkowania dochodzimy wreszcie do oceny obecnego potencjału systemu ewaluacji polityki spójności w Polsce. Porównując ten potencjał zarówno do okresu sprzed kilku lat, jak i do potencjału ewaluacyjnego w innych państwach członkowskich możemy ocenić go na wysokim poziomie. System posiada kompetentne kadry (zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym) i funkcjonujący system instytucjonalny (Zespół sterujący procesem ewaluacji, grupy sterujące na poziomie programów operacyjnych, Wytyczne MIR w zakresie ewaluacji, narzędzia, jak np. baza badań, czy też system zarządzania rekomendacjami). Potencjał do realizacji wysokiej jakości badań został również po stronie rynku ewaluacyjnego (podmiotów świadczących usługi w zakresie ewaluacji). Potencjał ten jest dodatkowo wzmacniany praktycznie nieograniczonymi środkami finansowymi na realizację badań ewaluacyjnych dostępnymi w pomocy technicznej.

Ostatni argument, w praktyce decydujący i pozwalający jednoznacznie odpowiedzieć na zadane wcześniej pytanie, to fakt wprowadzenia przez Komisję Europejską obowiązku opracowania planów ewaluacji. Plany te będą obowiązkowe do przygotowania dla każdego programu operacyjnego. Obejmować mają całą perspektywę finansową i identyfikować wszystkie przewidziane do realizacji badania. Dodatkowo badania te muszą być stosunkowo precyzyjnie opisane pod względem zakresu i metodologii badania, jak również terminów ich realizacji.

Skoro i tak administracja musi podjąć wysiłek opracowania planów, a odpowiedź na dwa postawione wcześniej pytania jest twierdząca, możemy pochylić się nad ostatnim i najtrudniejszym pytaniem.

Jak stworzyć spójny system generowania wiedzy w ramach procesu ewaluacji polityki spójności w latach 2014–2020?

Główne narzędzie, które powinno być wykorzystane dla opracowania spójnego systemu generowania wiedzy powinny stanowić plany ewaluacji. Plany rozumiane jednak nie jako pojedyncze dokumenty, a system dokumentów obejmujących:

- plany ewaluacji regionalnych programów operacyjnych,
- plany ewaluacji krajowych programów operacyjnych,
- plan ewaluacji Umowy Partnerstwa.

Kluczową rolę w tym względzie stanowić powinien plan ewaluacji Umowy Partnerstwa, który to dokument powinien precyzować, jakie badania i kiedy będą wykorzystane jako baza dla przyszłych ewaluacji syntetyzujących.

Dodatkowo należy wziąć pod uwagę obowiązek, jaki nałożyła Komisja Europejska na instytucje zarządzające programami operacyjnymi w zakresie ewaluacji efektów każdej osi priorytetowej (co najmniej raz w ramach perspektywy finansowej). Uwzględniając wcześniej sygnalizowany podobny zakres tematyczny programów operacyjnych, praktycznie każda

instytucja zarządzająca (na poziomie regionalnym) powinna zatem przeprowadzić bardzo zbliżony zestaw badań ewaluacyjnych². W takiej sytuacji wystarczy już tylko niewielka inwestycja czasu (i dobrej woli) w zakresie koordynacji procesu w ramach wszystkich (lub chętnych) instytucji, by opracować spójny system generowania wiedzy.

Zanim omówiony zostanie praktyczny sposób wdrożenia takiego rozwiązania, wskazać należy jeszcze dwa istotne elementy (potencjały) systemu, które mogą przynieść dużą oszczędność czasu i środków finansowych, pod warunkiem zapewnienia właściwej współpracy wszystkich instytucji. Po pierwsze na poziomie centralnym nawiązana została współpraca dwóch ważnych instytucji: Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR) i Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Współpraca ta ma szczególne znaczenie dla możliwości realizacji badań przy wykorzystaniu ewaluacji opartej na tzw. schemacie kontrfaktycznym. GUS dysponuje bowiem olbrzymim zakresem danych jednostkowych zarówno nt. beneficjentów, jak i nie beneficjentów wsparcia. Dane te są jednak objęte tajemnicą statystyczną, a prace na danych może wykonywać wyłącznie sam Urząd. Możliwe jest natomiast sfinansowanie prac służących wszystkim regionom lecz zleconych/uzgodnionych z poziomu centralnego. W takiej sytuacji instytucje zarządzające RPO w określonym momencie otrzymałyby wyniki gotowych obliczeń. Szczegółowe analizy w tym względzie pokazały, że (poza niewątpliwym walorem informacyjnym, porównywalnością i jakością analiz) taka organizacja pozwala wygenerować w całym systemie wielomilionowe oszczędności.

Drugim podobnym rozwiązaniem jest wykorzystanie modeli (ekonomicznych/sektorowych) stosowanych i rozwijanych przez MIR. W szczególności dotyczy to modeli stosowanych do estymacji wpływu makroekonomicznego realizacji polityki spójności na sytuację społeczno-gospodarczą kraju i regionów. Innym modelem jest sektorowy model transportowy służący oszacowaniu zmian w dostępności dzięki inwestycjom w infrastrukturę transportową. Również i w tym przypadku dostarczenie przez MIR instytucjom regionalnym wyników obliczeń może wygenerować olbrzymie oszczędności środków finansowych, a także czasu przy zachowaniu najwyższych standardów metodologicznych. W przypadku prac badawczych opartych na modelowaniu, opracowanie samego narzędzia jest najbardziej koszt- i czasochłonnym etapem badania. W tym kontekście rozważyć należy również rozwinięcie innych modeli na poziomie centralnym służącym do szacowania efektów w różnych układach przestrzennych (tu szczególnie ważne wydaje się budowa/adaptacja modelu do szacowania wpływu na środowisko naturalne).

Biorąc pod uwagę powyższe, współpraca może przynieść liczne korzyści dla wszystkich uczestników systemu. Przejdźmy zatem do szczegółowych rozwiązań, jak takie badania mogłyby być realizowane.

Najprostszym rozwiązaniem jest sytuacja, gdy jednostki ewaluacyjne RPO opracowują badania w ramach swoich programów, a następnie MIR je syntetyzuje. Wówczas niezbędne będzie rozstrzygnięcie, jak silna będzie koordynacja i do których badań będzie się odnosić. Możliwe są dwie główne opcje (oraz liczne warianty pośrednie):

– od pełnej koordynacji: MIR opracowuje szczegółowo koncepcję i metodologię badania, a RPO ją wdrażają (przy rygorystycznym podejściu do metodologii możliwa jest wówczas nawet metaanaliza wyników);

² Praktycznie wszędzie wspierane są przedsiębiorstwa, budowane i modernizowane drogi, oferowane jest wsparcie dla osób bezrobotnych itd.

– po sugestii ze strony MIR zachęcającą regiony do przygotowania badania w określonym roku i późniejszą ich syntezę na poziomie centralnym.

Innym rozwiązaniem (wykorzystującym istniejące lub nowe modele, bądź też dane jednostkowe GUS) jest schemat, w którym MIR realizuje badanie dla wszystkich regionów (np. skuteczności wsparcia w obszarze dotacji dla MSP w oparciu o schemat kontrfaktyczny przy wykorzystaniu danych jednostkowych GUS) i w określonym momencie przekazuje wyniki badań ilościowych regionom. Rolą JE RPO jest wówczas realizacja badań, które tłumaczyć mają, dlaczego w danym regionie są takie, a nie inne efekty, z czego to wynika i jak optymalizować wsparcie (ewaluacja oparta na teorii programu). MIR na końcu może dokonać syntezy badań częściowych.

Tabela 1. Potencjalne możliwości współpracy

Etapy realizacji badania	Możliwości realizacji
Opracowanie założeń badania	MIR wydaje „miękkie zalecenia” dot. założeń badania, regiony wykorzystują je w dowolnym zakresie lub MIR szczegółowo określa metodologię i zakres realizacji badania, regiony stosują metodologię w sposób literalny ewentualnie uzupełniając o dodatkowe kwestie lub Regiony same określają zakres badania
Realizacja badań częściowych	Regiony same zlecają i odbierają badanie lub MIR dostarcza wyniki badań ilościowych (na podstawie modeli lub dzięki współpracy z GUS wykorzystując schemat kontrfaktyczny) a rolą regionów jest właściwa interpretacja jakościowa otrzymanych wyników (zlecenie i odbiór badania ewaluacyjnego opartego na teorii programu)
Synteza wyników badań częściowych	MIR dokonuje syntezy wszystkich lub wybranych badań częściowych, ewentualnie MIR może dodatkowo zlecić badania uzupełniające (np. w zakresie porównań międzynarodowych, badań dodatkowych)

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku niektórych ewaluacji w proces realizacji badań częściowych i późniejszej syntezy wyników, włączone mogą być również programy krajowe. Możliwe jest też rozwiązanie, że MIR samodzielnie opracowuje badanie horyzontalne (z uwzględnieniem wymiaru wojewódzkiego) i dostarcza gotowe wyniki badania regionom. Takie rozwiązanie może być szczególnie ważne, gdy skala środków na poziomie regionalnym przeznaczonych na dany rodzaj interwencji jest bardzo niewielka (a konieczne jest wypełnienie obowiązku ewaluacji każdej osi priorytetowej).

Wszystko wskazuje na to, że prezentowane powyżej podejście zostanie wdrożone w system ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020. Pamiętać należy jednak, że wykorzystanie systemowego podejścia w procesie planowania i szersze zastosowanie badań syntetyzujących, to tylko jedno z wielu wyzwań stojących przed systemem ewaluacji polityki spójności.

Do najważniejszych z nich należeć będzie:

- podniesienie jakości badań cząstkowych, w szczególności szerszego niż dotychczas wykorzystania metod opartych na schemacie konfrakcyjnym,
- nawiązanie współpracy z innymi oprócz GUS dużymi administratorami danych (w tym w szczególności ZUS, gdzie gromadzone są istotne informacje nt. osób fizycznych oraz Ministerstwem Pracy – ważne w kontekście ewaluacji opartej na schemacie konfrakcyjnym w ramach EFS),
- bardziej rygorystyczne podejście do realizacji badań jakościowych.

Zrealizowanie tych postulatów, to tylko pierwszy krok dla podniesienia jakości badań opartych na syntezie wyników wcześniejszych ewaluacji (w myśl zasady, że jeżeli włożymy śmieci w postaci niskiej jakości ewaluacji cząstkowych, to dostaniemy śmieci w postaci syntezy wyników). Kolejny krok to zerwanie z dotychczasową, słabo uzasadnioną tradycją nie sięgania w ewaluacji polityki spójności po badania oparte na eksperymencie (*random control trials*). Takie badania (zastosowane w odpowiednich sytuacjach) dają najsilniejsze dowody nt. efektów polityk publicznych. W wielu miejscach na świecie stają się już standardem wprowadzania nowych, pilotażowych interwencji publicznych (przeciwdziałając marnowaniu miliardów dolarów na nieskuteczne interwencje, które czasami nie tylko nie pomagają, lecz wręcz mogą szkodzić beneficjentom). W Polsce już w obecnej perspektywie finansowej (w ramach nowych lub szczególnie ważnych z uwagi na skalę środków finansowych działań) instytucje zarządzające powinny wytypować te konkursy, w ramach których zasadne jest przeprowadzenie eksperymentu. Takimi badaniami będzie niezwykle zainteresowana Komisja Europejska.

Wyzwaniem będzie też takie zaplanowanie, a następnie upowszechnienie rezultatów badania, by maksymalizować późniejsze wykorzystanie wyników ewaluacji.

Ostatnie wyzwanie, które teoretycznie najłatwiej jest wprowadzić w życie, to istotne zwiększenie zasobów kadrowych w zakresie ewaluacji na szczeblu centralnym. Wszystkie przyjęte rozwiązania wskazują bowiem na absolutną konieczność wzmocnienia kadrowego Krajowej Jednostki Ewaluacji pełniącej główną rolę koordynacyjną w nowym systemie. Ta koordynacja może przynieść milionowe oszczędności środków finansowych, jednocześnie podnosząc jakość generowanej wiedzy.

Bibliografia

KE, *Monitoring i ewaluacja europejskiej polityki spójności – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności. Wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie planów ewaluacji*, kwiecień 2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, 2013.

MIR, *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa, 22.09.2015..

Wyzwania i ograniczenia metod jakościowych z perspektywy badań ewaluacyjnych

Metody badawcze stanowią podstawowe narzędzie wykorzystywane w ewaluacji do rozpoznawania i wartościowania zmian zachodzących wskutek podjętej interwencji publicznej. Dobór właściwych metod do konkretnych zadań ewaluacyjnych wymaga nie tylko ich znajomości oraz umiejętności posługiwania się stosowanymi w nich procedurami badawczymi, lecz również zrozumienia możliwości i ograniczeń, jakie wiążą się z każdą metodą badawczą, a także uwarunkowań skuteczności ich stosowania.

Aby przedstawić wyzwania, jakie niesie ze sobą stosowanie aparatu metodycznego w ewaluacji, skoncentrujemy się na kwestii ograniczeń metod potocznie określanych jako „jakościowe”¹, oraz kryteriów związanych z zapewnieniem poprawności ich stosowania. Odnosząc się do możliwości skompensowania ich braków przez włączenie w proces badawczy metod ilościowych, zilustrujemy to na przykładzie ich zastosowania w odniesieniu do tego samego problemu, by następnie przedstawić bardziej szczegółowe sposoby pokonywania rozbieżności obu podejść.

Celem podjęcia zarysowanych głównych wątków opracowania jest zwrócenie uwagi na rolę doboru właściwych metod jakościowych w ewaluacji, by uświadomić wyzwania i ryzyka, jakie – występując w tym procesie – mogą powodować ograniczenie skuteczności badania oraz użyteczności osiągniętych rezultatów.

Rozpoczniemy zatem od kwestii wyjaśnienia roli uwarunkowań poznawczych dla doboru właściwej metody. Uwarunkowania te przede wszystkim wiążą się z przygotowaniem merytorycznym i metodologicznym badacza podejmującego się ewaluacji, co wymaga

¹ Używany często w literaturze podział metod badawczych na ilościowe i jakościowe jest kwestionowany jako niepoprawny, zob. szerzej np. *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, (wyd. II rozszerzone i uaktualnione), (red.) W. Czakon, Oficyna Wydawnicza a Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 11. Różne podejścia w tym względzie obecne są także na gruncie socjologii. Przykładowo E. Babbie wymienia dane ilościowe (liczbowe) oraz jakościowe (nieliczbowe), s. 40, czyniąc typ badanej zmiennej podstawą rozróżnienia analiz jakościowych i ilościowych (statystycznych), s.422 jednak nie posługuje się pojęciem metod ilościowych i jakościowych. Zob. E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013. Z kolei A. Giddens i Ph. W. Sutton bazą rozróżnienia metod ilościowych i jakościowych czynią podejście badawcze i przypisują metodom jakościowym „wnikanie w rozumowanie i procesy decyzyjne podmiotów ludzkich”, a metodom ilościowym „stosowanie narzędzia pomiaru, aby określić ilościowe aspekty zjawisk społecznych”. Zob. A. Giddens, Ph. W. Sutton, *Socjologia. Kluczowe pojęcia*, PWN, Warszawa 2014, s. 48–49. Dlatego – nie rozstrzygając powyższych rozbieżności – w niniejszym tekście określenia „metody jakościowe” i „metody ilościowe” zostaną zachowane z racji powszechności ich stosowania w obszarze ewaluacji.

zwrócenia uwagi na podstawowe podejścia badawcze, z którymi możemy się spotkać. Następnie przedstawione zostaną cechy badań jakościowych oraz ich metodologiczne zaplecze, co prowadzi do kolejnego wątku: kryteriów poprawności w badaniach jakościowych. Ograniczenia podejścia jakościowego w badaniach ewaluacyjnych oraz możliwości zapobiegania im zostaną zilustrowane w oparciu o przykład ewaluacji prowadzonej równoległe metodami jakościowymi i ilościowymi. W podsumowaniu zarysowane zostaną główne wyzwania badań ewaluacyjnych w kontekście ich uwarunkowań.

Metody badawcze jako wyróżnik wiedzy naukowej a cechy badań jakościowych

Powstawaniem wiedzy oraz kryteriami jej prawdziwości zajmuje się filozofia poznania (epistemologia)². Przedmiotem jej zainteresowania jest przede wszystkim wiedza rozpatrywana z perspektywy indywidualnej, traktowana jako podstawa budowania wiedzy całej ludzkości. Wiedzę – jako wytwór procesu poznania – ujmuje się w dwóch wariantach: „wiedzy-że” (wiedza propozycjonalna) oraz „wiedzy-jak” (umiejętność). Za wiedzę naukową przyjmuje się tę, która pozyskiwana jest przy użyciu szczególnych metod badawczych, odróżniając ją od wiedzy potocznej, która ich nie wymaga. Sposób pozyskiwania wiedzy decyduje o dalszym wyodrębnianiu wiedzy pozyskanej poprzez wnioskowanie (wiedza inferencyjna, czyli pośrednia) obok wiedzy bezpośredniej (nieinferencyjna), dla której źródłami mogą być percepcja, introspekcja, pamięć czy też intuicja. Istotne dla metodyki badań naukowych jest uszczegółowienie wiedzy inferencyjnej, jako mającej swój początek we wnioskowaniu dedukcyjnym lub indukcyjnym, bo stanowi to punkt wyjścia do rozróżniania podejść badawczych stosowanych do gromadzenia wiedzy naukowej (zob. rysunek 1).

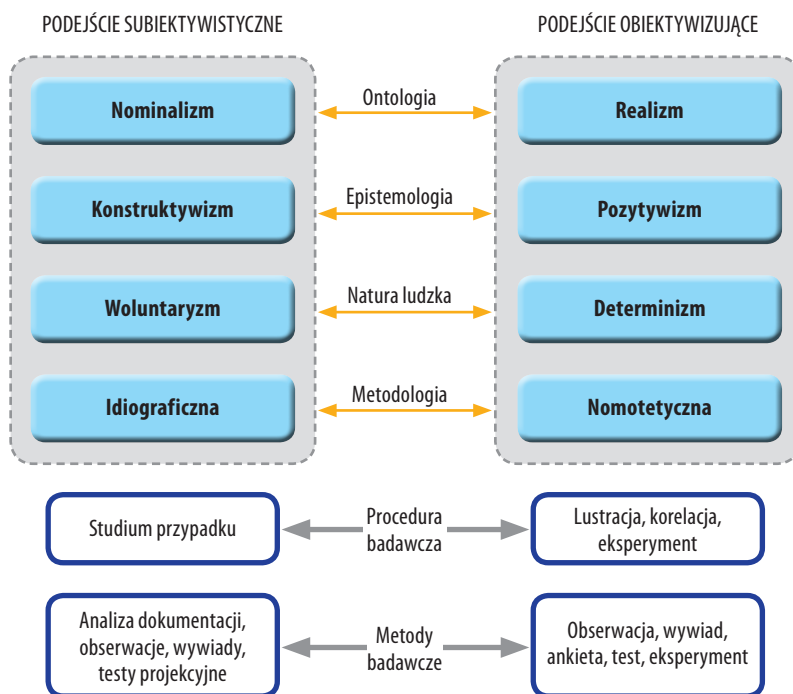
Spektrum podejść do pozyskiwania wiedzy możemy zamknąć w granicach wyznaczonych przez dwie skrajne postawy badawcze wywodzące się z odmiennych sposobów postrzegania świata: subiektywistycznego oraz obiektywizującego. Założenia odnośnie ontologii (filozofii bytu) oraz aksjologii (filozofii wartości, wypowiadającej się także na temat natury ludzkiej) przekładają się na wyjaśnienia odnośnie tego, jak przebiega proces tworzenia wiedzy (epistemologia), a to z kolei na preferowane w każdym z podejść metody zdobywania wiedzy (metodologia).

Budowanie wiedzy naukowej odbywa się zatem przy pomocy metod badawczych rozumianych jako „skład i układ etapów postępowania badawczego, powtarzalny w badaniu określonej klasy problemów ze względu na swoją skuteczność”³. Jak wskazuje W. Czakon stanowią one przedmiot zainteresowania metodologii, czyli nauki o metodach, która zajmuje się ich inwentaryzacją, opisuje sposób stosowania poszczególnych metod oraz identyfikuje wady i zalety używania metod w kontekście rozwiązywanych przez nie problemów badawczych.

² K. Paprzycka wyjaśnia, iż poszukując wyjaśnienia istoty wiedzy, epistemologia koncentruje się na odpowiedzi na pytanie „co to znaczy, że osoba *á* wie, że *p*”. K. Paprzycka, *Pojęcie wiedzy, w: Przewodnik po epistemologii*, (red. R.) Ziemińska, Wydawnictwo WAM, Kraków 2013, s. 117–150, 119–120.

³ *Podstawy metodologii badań...*, op. cit., s. 10–11.

Rysunek 1. Filozoficzne źródła doboru metod badawczych



Źródło : Opracowanie na podstawie O. Solem, *Epistemology and Logistics: A Critical Overview, Systemic Practice and Action Research*, Vol. 16, No. 6, December 2003, s. 444., J. Niemczyk, *Metodologia zarządzania*, w: *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, (red.) W. Czakon, Warszawa 2013, s. 19–20.

Konsekwencją wypracowania i przyjęcia pewnych wspólnych założeń poznawczych dla badaczy tworzących wiedzę naukową (paradygmatów) jest możliwość formułowania teorii naukowych⁴. Stosowane przez badaczy paradygmaty – jak trafnie zauważa Ł. Sułkowski – determinują sposób tworzenia przez nich wiedzy, a w szczególności podejście do teoretyzowania, problematyki badań, preferowanych metod oraz orientacji.

Sprawa właściwego doboru metod do przedmiotu badania wymaga zatem przede wszystkim uświadomienia szeregu przesłanek (odnośnie sposobu rozumienia rzeczywistości przez badacza, a także badanych, oraz możliwości i granic poznania), jak również konsekwencji tego wyboru (przyjętej perspektywy badania, orientacji aksjologicznej, itp.). Ważne jest, by zdawać sobie sprawę, że rozbieżności w zakresie paradygmatów⁵, do których odwołują się – nawet w sposób nieuświadomiony⁶ – strony badania ewaluacyjnego (zleceniodaw-

⁴ Dla aktywności ewaluacyjnej kwestia sposobu dochodzenia do formułowania teorii naukowych jest tym bardziej istotna, im większy nacisk kładziony jest na stosowanie ewaluacji bazującej na teorii (TBE). Szerzej o roli paradygmatów w nauce oraz kryteriach poprawności teorii zob. Ł. Sułkowski, *Paradygmaty i teorie w naukach o zarządzaniu*, w: *Podstawy metodologii badań...* op. cit. 2013, s. 268 i n.

⁵ Zob. G. Przybylski, *Badanie ukrytych przesłanek kultury organizacyjnej: propozycje metodologiczne*, ZZZ 1/2004, s. 74–91.

⁶ Coraz obfitsza jest literatura poświęcona zagadnieniom budowania wiedzy organizacyjnej, w której istotnym kierunkiem badań jest tzw. wiedza ukryta oraz ukryte założenia, a także ich konsekwencje decyzyjne i ich wpływ na osiągnięte rezultaty podejmowanych działań. Zob. m.in. K. Oblój, *Dominująca logika firmy*, WSPiZ, Warszawa 2003.

ca, ewaluator, respondent) mogą zakłócić jego prawidłowy przebieg i uzyskane wyniki, zwłaszcza jeżeli nie zostaną zidentyfikowane i uwzględnione w projekcie badania.

Jednostronności lub wewnętrznej sprzeczności wyników badania, w przypadku ewaluacji, powinna zapobiegać triangulacja. Aby zabezpieczyć faktyczną wielostronność perspektyw analizy i oceny, a także formułowanych rekomendacji, powinna być stosowana w wymiarach: metodologicznym, źródeł informacji, analitycznym i teoretycznym – przyjmując ich rozróżnienie za M.Q.Pattonem⁷. W kontekście jakości budowania wiedzy w oparciu o badanie ewaluacyjne, szczególnie istotna wydaje się ta ostatnia. Osiągnięcie skuteczności triangulacji teoretycznej jest jednak trudne w przypadku, gdy badacze nie w pełni uświadamiają sobie własne założenia filozoficzne. W efekcie dochodzi do zacierania stanowisk epistemologicznych, które można rozpatrywać jako skutek oddziaływania wielu różnorodnych czynników, spośród których warto zarysować dwie przypuszczalne przyczyny:

- związaną z poszukiwaniem wspólnego stanowiska pomiędzy biegunowo traktowanymi podejściami: idiograficznym (skoncentrowane na opisie jednostkowym) i nomotetycznym (poszukującym praw uniwersalnych)⁸,
- brak wnikliwości badaczy w doborze metod – poprzestawanie na opanowaniu praktycznych elementów metody bez dogłębnego zrozumienia ich założeń oraz możliwości i ograniczeń.

O ile pierwsza z nich wnosi w projekt badawczy dodatkową wartość, wynikającą z poszerzenia zdolności wyjaśniania badanego zjawiska dzięki zastosowaniu szerokiej perspektywy, o tyle druga może świadczyć o pewnej „klęsce sukcesu”, zwłaszcza w odniesieniu do badań „jakościowych”, które – zdaniem H. Knoblauch – kojarzą się coraz mniej z rygoryzmem naukowym, a bardziej z łatwością stosowania⁹. Nakłada się na to trend określany przez D. Silvermana i G. Gobo jako *interview society*, czyli otwarcie przestrzeni społecznej na pewne metody, które są łatwiejsze do zaakceptowania przez opinię publiczną¹⁰. Należy zatem dążyć do konsekwentnego doskonalenia warsztatu badawczego i utrzymania wysokich standardów metodologicznych, aby zmniejszyć ryzyko pogorszenia jakości prowadzonych badań.

Zaplecze metodologiczne badań ewaluacyjnych o charakterze „jakościowym”

Zestawienie typu pozyskiwanych danych oraz rodzaju prowadzonych analiz pozwala rozróżnić komponenty: „ilościowy” i „jakościowy” badań (zob. tabela 1.).

⁷ M. Q. Patton, *Qualitative Evaluation and Research Method*, Sage Publications, London 1990, s. 464–465, [za:] M. Szewczyk, *Metody, techniki i narzędzia stosowane w ewaluacji – teoria i praktyka*, w: *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, UMWO, DPRiP – RE, Opole, 2010, s. 94.

⁸ Na występowanie tej motywacji wskazują m.in. wypowiedzi na forum sieci badawczej Europejskiego Stowarzyszenia Socjologicznego (European Sociology Association Research Network) i czasopisma *Qualitative Sociology Review*. Zob. zwłaszcza B. Schnettler, B. Rebstein, *International perspectives on the future of qualitative research in Europe*, *Qualitative Sociology Review*, 2012, vol. VIII, nr 2, s. 166–201.

⁹ Ibidem, s. 182–183.

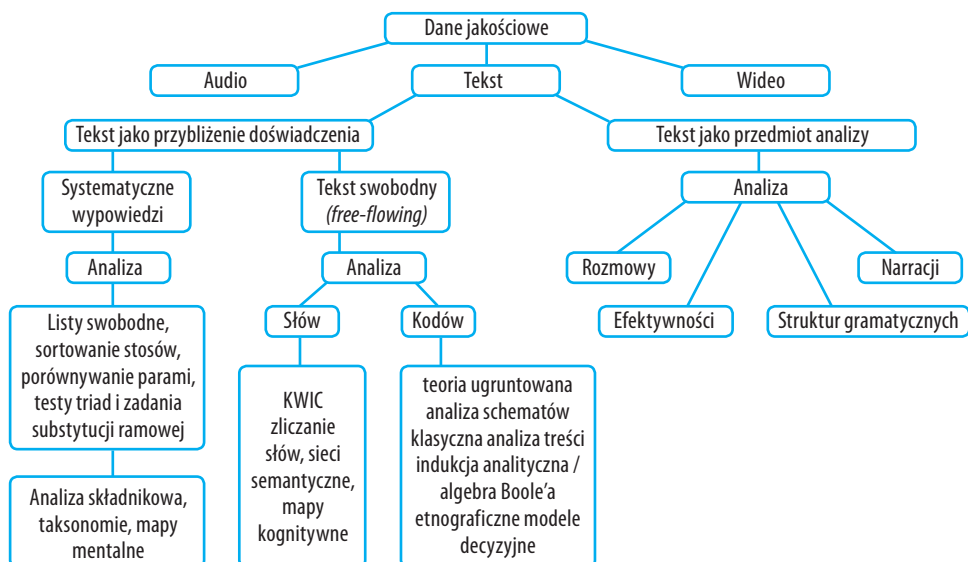
¹⁰ G. Gobo łączy to zjawisko ze zmianami sposobów wytwarzania, w szczególności z upowszechnieniem w gospodarce światowej koncepcji zarządzania jakością, dla której bardziej adekwatnymi są metody jakościowe. Ibidem, s. 189.

Tabela 1. Kluczowe rozróżnienia aspektów jakościowych i ilościowych w badaniach

Analizy	Dane	
	Jakościowe	Ilościowe
Jakościowe	A Interpretatywne badania tekstu. Np. hermeneutyczne, ugruntowanej teorii, fenomenologiczne	B Poszukiwanie i prezentowanie znaczenia wyników przetwarzania ilościowego
Ilościowe	C Przekształcanie słów w liczby Np. klasyczna analiza treści, zliczanie słów, swobodne wykazy, sortowanie stosów, itp.	D Statystyczne i matematyczne analizy danych liczbowych

Źródło: Choosing designs and methods, DFIO, www.betterevaluation.org, s. 30.

Dane jakościowe, dla których nośnikiem najczęściej bywa słowo (pisane lub mówione), nieco rzadziej inne wytwory działalności człowieka (artefakty), mogą być poddane analizie zorientowanej na wykrywanie ich sensu i znaczenia (wariant A w tabeli) bądź na ujawnianie ich cech ilościowych (wariant C), odzwierciedlających pewne zależności statystyczne danych. Podobnie dane ilościowe (zazwyczaj wyrażone liczbowo) mogą być analizowane metodami wnioskowania statystycznego i modelowania ekonometrycznego (wariant D), a obok tego stosuje się metody wywodzące się ze statystyki opisowej (wariant B) dla ujawnienia sensu kryjącego się za zgromadzonymi danymi ilościowymi. Aby uzyskać obraz zjawiska społeczno-gospodarczego o złożonej naturze bliższy realiom, zasadne jest łączne wykorzystywanie obu podejść metodycznych, co szerzej zostanie omówione w pkt. 4.

Rysunek 2. Typologia badań jakościowych

Źródło: G. Ryan, R. Bernard, *Data management and analysis methods*. w: *Handbook of Qualitative Research*, N. Denzin, Y. Lincoln (red.), CA: Sage, Thousand Oaks 2000, s. 769–802. za: G. Guest, E.E. Namey, M.L. Mitchell, *Collecting Qualitative Data. A Field Manual for Applied Research*, SAGE, Thousand Oaks 2013, s. 8.

Dane pozyskiwane w ramach metodologii interpretatywnej mogą mieć formę tekstu, słowa podlegającego rejestracji audio, bądź złożonych przejawów doświadczenia rejestrowanych w formie materiałów wideo (zob. rysunek 2). W kontekście badań ewaluacyjnych warto zwrócić uwagę przede wszystkim na metody badania tekstu jako źródła danych jakościowych, ponieważ jest on najczęściej spotykaną formą rejestracji danych (także w wariancie transkrypcji materiałów audio czy też wideo).

Materiał wejściowy (dane) gromadzony jest przy użyciu metod stosowanych w ramach określonej perspektywy paradygmatycznej¹¹. Identyfikacja badacza z danym podejściem filozoficznym (por. rysunek 1) oraz wynikającymi z niego preferencjami odnośnie stosowanych metod (zob. tabela 2) wywiera wpływ na przebieg badania, tym bardziej, że zbiór tych ostatnich jest relatywnie ograniczony (wywiady, obserwacje, ankiety, eksperymenty).

Tabela 2. Podejścia badawcze nauk społecznych i ich implikacje dla gromadzenia danych

Typ podejścia	Cechy wyróżniające	Implikacje dla zbierania danych
Fenomenologia	<ul style="list-style-type: none"> Zorientowana na indywidualne doświadczenia, wierzenia i spostrzeżenia. Tekst używany jako przybliżenie ludzkiego doświadczenia. 	<ul style="list-style-type: none"> Pytania i obserwacje mają na celu wydobycie indywidualnych doświadczeń i spostrzeżeń. Wydobywane są zazwyczaj za pomocą grup fokusowych, doświadczeń grupowych i percepcji normatywnych. Wywiady pogłębione i wywiady grupowe (fokusy) są idealnymi metodami gromadzenia danych fenomenologicznych.
Etnografia	<ul style="list-style-type: none"> Zorientowana na studiowanie wspólnych znaczeń i praktyk (np. kultury). Kładzie nacisk na perspektywę <i>emic</i>. Może mieć orientację współczesną lub historyczną. 	<ul style="list-style-type: none"> Pytania i obserwacje są zazwyczaj powiązane z procesami społecznymi i kulturowymi oraz wspólnymi znaczeniami w ramach danej grupy osób. Tradycyjnie jest łączona z długookresową pracą w terenie, ale niektóre aspekty są wykorzystywane w projektach stosowanych. Obserwacja uczestnicząca jest dobrze dostosowana do badań etnograficznych.
Indukcyjna analiza tematyczna (<i>inductive thematic analysis</i> – ITA)	<ul style="list-style-type: none"> Czerpie z metod analizy indukcyjnej (podobnie jak opisana poniżej <i>Grounded Theory</i>). Zakłada identyfikowanie i kodowanie tematów wiodących w obrębie danych. Najczęstsze podejście analityczne stosowane w badaniach jakościowych. 	<ul style="list-style-type: none"> ITA wymaga wygenerowania swobodnego strumienia danych. Wywiady pogłębione i grupy fokusowe są najczęstszymi technikami gromadzenia danych związanymi z ITA. Notatki z działań obserwacji uczestniczącej mogą być analizowane w ramach ITA, ale lepsze są dane z wywiadów/grup fokusowych.

¹¹ Przykładowo, teoria ugruntowana odwołuje się do założeń nurtu krytycznego (radykalny strukturalizm), podczas gdy fenomenologia mieści się w paradygmacie interpretatywno-symbolicznym, studia przypadków mogą posłużyć badaczom wywodzącym się z podejścia pozytywistycznego, a stosowanie metod mieszanych będzie współgrać w największym stopniu z orientacją postmodernistyczną badań. Szerzej na temat paradygmatów nauk społecznych zob. E. Babbie, *Podstawy badań...* op. cit., oraz nauk o zarządzaniu: *Podstawy metodologii...* op. cit.

Tabela 2. (cd.)

Typ podejścia	Cechy wyróżniające	Implikacje dla zbierania danych
Teoria ugruntowana (Grounded Theory – GT)	<ul style="list-style-type: none"> • Metody zbierania i analizy danych indukcyjnych. • Wykorzystuje systematyczne i wyczerpujące porównania segmentów tekstu dla budowania struktury tematycznej i teorii z korpusu tekstowego. • Wspólne podejście analityczne w badaniach jakościowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jak powyżej, wywiady pogłębione i grupy fokusowe są najczęściej stosowanymi technikami zbierania danych kojarzonymi z GT. • Wielkości prób dla GT są bardziej ograniczone niż dla ITA ponieważ proces analityczny jest intensywniejszy i bardziej czasochłonny. • Uwaga: Wielu badaczy nieprawidłowo oznacza wszystkie indukcyjne analizy tematyczne teorii ugruntowanej jako wzorzec. Technicznie nie są one tym samym.
Studia przypadków	<ul style="list-style-type: none"> • Analizy od jednego do wielu przypadków, które są wyjątkowe, w zgodzie z problematyką badania. • Analizy pierwotnie zorientowane na eksplorację wyjątkowej cechy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Przypadki są wybierane na podstawie wyjątkowej (często rzadko obserwowanej) cechy. • Pytania i obserwacje powinny być zorientowane na wyjątkowe cechy istotne dla badania i pogłębiać ich rozumienie.
Analiza dyskursu / rozmowy (Discourse / Conversation Analysis)	<ul style="list-style-type: none"> • Badanie „naturalnie pojawiającej się” rozmowy: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Może przebiegać od konwersacji na wystąpieniach publicznych do istniejących dokumentów, ▪ Tekst i struktury w dyskursie stanowią przedmiot analizy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Te zorientowane lingwistycznie metody często wykorzystują jako dane istniejące dokumenty. • Konwersacje między osobami, które spontanicznie pojawiają się w wywiadach grupowych lub grupach fokusowych mogą być badane, ale nie są preferowane. • Obserwacja uczestnicząca jest współbieżna dla analizy dyskursu, jeśli narracja z wydarzeń publicznych może być zarejestrowana.
Analiza narracyjna	<ul style="list-style-type: none"> • Narracje (opowieści) wykorzystywane jako źródła danych. • Narracje z jednego lub więcej źródeł (np. wywiady, literatura, listy, pamiętniki). 	<ul style="list-style-type: none"> • Jeśli uogólniać narracje (poprzez wywiady pogłębione), wówczas pytania/ zadania powinny służyć wyjaśnieniu historii oraz znaczenia, jakie te historie mają dla uczestników, podobnie jak ich szerszego znaczenia kulturowego.
Metody mieszane	<ul style="list-style-type: none"> • Definiowane jako łączące ilościowe i jakościowe metody badań w ramach jednego studium. • Dwa najpowszechniej stosowane plany badań mają charakter sekwencyjny lub współbieżny 	<ul style="list-style-type: none"> • Zbieranie danych ilościowych w badaniu metodami mieszanymi może być zasilane szeroką gamą perspektyw teoretycznych i podejść analitycznych. • Badacze muszą doprecyzować przebieg, a w szczególności jak, kiedy i dlaczego zbiory danych jakościowych oraz ilościowych powinny zostać zintegrowane.

Źródło: G. Guest, E.E. Namey, M.L. Mitchell, *Collecting Qualitative Data. A Field Manual for Applied Research*, SAGE, Thousand Oaks 2013, s. 8–9.

Przy projektowaniu badań (zob. tabela 3) należy dokonać szeregu rozstrzygnięć szczegółowych odnośnie celów badania, odbiorców wyników, ich ukierunkowania, a także dostosować ich skalę i zakres do dostępnych zasobów czasu i kadry¹².

¹² Szerzej zob. m.in. teksty zamieszczone w tomach: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010; *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, UMWO, DPRIp, RE, Opole 2009; *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, UMWO, DPRIp, RE, Opole 2011.

Tabela 3. Etapy i opcje projektu badania w naukach społecznych

Etap	Opcje / kwestie do rozważenia
Wybór pierwotnego celu badania	<ul style="list-style-type: none"> • Zrozumienie rzeczywistego problemu • Zbudowanie wiedzy/teorii • Rozwinięcie interwencji/programu • Ewaluacja czegoś • Dostarczenie danych do szerszego badania
Wybór pierwotnego audytorium badania	<ul style="list-style-type: none"> • Nauczyciele, badacze, akademicy, fundatorzy, klienci, interesariusze, komitet ds. stopni
Zdefiniowanie populacji badanej oraz zmiennych geograficznych	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba miejsc • Granice populacji badanej/nich i kryteria doboru
Decyzja czy i jakie elementy porównawcze zostaną uwzględnione	<ul style="list-style-type: none"> • Porównanie między grupami • Porównanie wewnątrz grup
Wybór czasowej orientacji projektu	<ul style="list-style-type: none"> • Badanie krzyżowe (<i>cross-sectional</i>) lub przekrojowe (<i>longitudinal</i>)
Wybór czasowników opisujących cele badania	<ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja, eksploracja, opis, wyjaśnienie, ewaluacja, inne
Wybór podejścia/podejść jakościowego	<ul style="list-style-type: none"> • Fenomenologia • Etnografia • Indukcyjna analiza tematyczna • Grounded Theory • Studium przypadku • Analiza dyskursu/konwersacji • Analiza narracyjna • Metody mieszane
Wybór własności ludzkiego doświadczenia do zbadania (dla każdej populacji w badaniu)	<ul style="list-style-type: none"> • Zachowania • Postawy / opinie / spostrzeżenia • Wartości i emocje • Wiedza • Wspólne znaczenia kulturowe • Struktury i relacje społeczne • Procesy i systemy • Kontekst otoczenia / środowiskowy
Wybór metody gromadzenia danych (dla każdej populacji w badaniu)	<ul style="list-style-type: none"> • Obserwacja uczestnicząca • Wywiady pogłębione • Grupy fokusowe • Analiza dokumentacji

Tabela 3. (cd.)

Etap	Opcje / kwestie do rozważenia
Wybór czy i jakie dodatkowe działania / procedury dostarczą danych dla badania	<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie wykazów • Kategoryzacja • Harmonogramy • Szkice / mapowanie • Wypowiedzi wizualne (projekcyjne) • Szeregowanie (rating / ranking) • Refleksja post-factum (post-event) • Technika delficka • Kolaże • Budowanie kampanii • Technika skojarzeń (<i>laddering</i>) • Etnograficzne modelowanie decyzji
Wybór procedury doboru próby (dla każdej populacji i metody gromadzenia danych w projekcie badawczym) <i>Określenie elastyczności doboru próby</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indukcyjny lub aprioryczny dobór próby
Określenie strategii doboru próby	<ul style="list-style-type: none"> • Spis (census) • Celowy • Kwotowy • Wygodny • Losowy prosty • Systematyczny • inny
Wybór metody rekrutacji (<i>dla każdej populacji i metody gromadzenia danych w projekcie badawczym</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Z zastosowaniem mediów • Inicjowany przez badacza • Oparty na społeczności • Bazujący na panelu/wykazie
Ograniczenia czasowe i zasobowe	<ul style="list-style-type: none"> • Rozważ, jakie są (o ile występują) oczekiwania czasowe wobec badania • Dowiedz się, jaki jest dolny poziom budżetu. • Dopasuj zakres badania do zmiennych czasu i wielkości budżetu • Dostosuj się do oczekiwań klienta / interesariusza / mecenas tak jak należy
Przegląd, korekta i powtórzenie	<ul style="list-style-type: none"> • Włącz współpracowników (klient / mecenas / interesariusz) i kolegów w proces przeglądu.

Źródło: G. Guest, E.E. Namey, M.L. Mitchell, *Collecting Qualitative Data. A Field Manual for Applied Research*, SAGE, Thousand Oaks 2013, s. 33–35.

Wraz z zawężaniem i koncentracją problematyki badania przechodzi się w doborze metod od nieustrukturyzowanych (wywiady, obserwacje uczestniczące), poprzez częściowo ustrukturyzowane i systematyczne (o szerszym wachlarzu metod, obejmującym m.in. wywiady grupowe), które mieszczą się jeszcze w obszarze badań interpretatywnych, aż po w pełni ustrukturyzowane (sondaże i eksperymenty), które dostarczają danych liczbowych, umożliwiając zastosowanie podejścia ilościowego, np. zastosowanie analiz statystycznych.

W ramach projektu badania wybrać należy również skalę prowadzonych badań, które – zależnie od ich zakresu – mogą obejmować pojedynczy epizod, osobę, gospodarstwo domowe, sieci sąsiedzkie, miasto / centrum, region.

Główne ograniczenia jakościowych (interpretatywnych) metod badań związane są z procesem gromadzenia, kodowania i analizy danych, a także sposobem interpretacji wyników, które są obciążone w znacznym stopniu ryzykiem subiektywizmu badacza i zależą od jego umiejętności, przy trudnych do zdefiniowania i zastosowania kryteriach prawidłowości prowadzonych badań. A. Couvreur i F. Lehuède najistotniejsze ograniczenia podejść jakościowych wiążą z¹³:

- trudnościami uogólniania wniosków z badań,
- odchyleniami jakości danych gromadzonych przez poszczególnych badaczy,
- ryzykiem wystąpienia przemocy symbolicznej w trakcie badań,

Główne ograniczenie związane jest z uogólnianiem na całe społeczeństwo obserwacji odnoszących się do ograniczonej liczby osób. Uzyskanie reprezentatywności nie jest możliwe z racji zbyt małych prób. Wszelkie próby w tym zakresie wymagają pogłębionej wiedzy socjologicznej (świadomość istoty i genezy stosowanych narzędzi, kontekstu ich przygotowania i stosowania, warunków i mechanizmów społecznych, których efekty wywierają wpływ na metodykę badań, a także warunków psychicznych i społecznych nieodłącznie związanych z rolą i funkcjonowaniem metod badań w przestrzeni społecznej), warunkując generalizację wychodzącą od koniunkturalnych czy też jednostkowych wypowiedzi.

Odchylenia spowodowane faktem, iż dane gromadzone są przez różnych badaczy, zatem np. nie wszystkie wywiady są prowadzone przez tę samą osobę, stanowią istotne ograniczenie w przypadku podejścia jakościowego. Dla zmniejszenia wpływu oddziaływania tego czynnika kluczowe jest dobre przygotowanie badaczy.

Wywiady jakościowe pociągają za sobą także ryzyko przemocy symbolicznej. Przyjęcie podejścia nie narzucającego się (*non directive*) jest bardzo złożone. Koncentracja na rozmówcy wymaga wyczulonej uwagi i panowania nad własnymi reakcjami. Chodzi o pójsię w ślad za innym w meandrach jego myślenia i o uniemożliwienie wypłynięcia własnych skojarzeń¹⁴, a w sensie szerszym z własnych myśli i uczuć.

Te same czynniki opisują zarazem możliwości tkwiące w tych metodach, które pozwalają bardziej dogłębnie poznać analizowane zjawiska, zrozumieć ich mechanizmy i do nich się odnieść. Uwzględniając mocne i słabe strony metod badań jakościowych, warto wskazać te ich zastosowania, w których są one najczęściej wykorzystywane w badaniach ewaluacyjnych i w których mogą się okazać najbardziej korzystne¹⁵.

Wywiady stosowane ze względu na możliwość zrozumienia doświadczeń przeżywanych przez różne osoby, dzięki pogłębionej refleksji mogą prowadzić do zaskakujących odkryć. Mogą być czasochłonne – są granice liczby wywiadów, które jedna osoba może przeprowadzić, czego skutkiem jest mała ich liczba (zatem również niereprezentatywność próby). Można je zastosować wobec każdej osoby, od której oczekuje się pogłębionych

¹³ A. Couvreur, F. Lehuède, *Essai de comparaison de methods quantitatives et qualitatives a partir d'un exemple: le passage a l'euro vecu par les consommateurs*, CREDOC, Cahier de recherches nr 176, Paris 2002, s. 19.

¹⁴ Jest to w szczególności związane z refleksyjnym charakterem badań społecznych.

¹⁵ *Evaluation methods for public engagement projects*, opracowanie zbiorowe, www.publicengagement.ucl.ac.uk (dostęp: 17.04.2015), s. 2–3.

i jakościowych (interpretujących) odpowiedzi. Jest to metoda szczególnie użyteczna na końcu projektu lub w dowolnym momencie po zakończeniu projektu.

Zogniskowane wywiady grupowe są przydatne do celu zrozumienia opinii i doświadczeń osób uczestniczących w projekcie. Dane o większym ładunku informacyjnym, niż uzyskane przy pomocy kwestionariusza, są dostępne w formie „badania fokusowego” przy mniejszym nakładzie czasu w porównaniu z wywiadami indywidualnymi na podobnej grupie uczestników. Wywiady grupowe wymagają dobrej mediacji, ponieważ proces badawczy jest otwarty, można uzyskać mniej dokładne odpowiedzi w porównaniu np. z kwestionariuszem lub wywiadem indywidualnym. Istotnymi uwarunkowaniami jakości badania są wielkość i skład grupy, przy czym może zostać wykorzystana w odniesieniu do części zespołu projektowego lub audytorium. Metoda ta może być przydatna dla oceny rezultatów interwencji, zwłaszcza jeśli stosuje się ją tuż przed lub po zakończeniu projektu.

Obserwacje mogą być użyteczne na etapie ewaluacji formatywnej (np. dla ustalenia, czy projekt został zrealizowany i wykonany tak, jak zaplanowano) lub podsumowującej (np. dla ustalenia, czy projekt zakończył się sukcesem). Są przydatne do gromadzenia informacji odnośnie jakiegoś działania – pozwalają ustalić, co się dzieje w trakcie działania, co robi obserwowana osoba, jak się zachowuje. Obserwacja daje wgląd w to, co ludzie faktycznie robią, a nie tylko zarejestrować, co mówią na ten temat, z tego względu jest ona przydatna dla niektórych projektów uczestniczących i interaktywnych. Obserwacje mogą być bardzo subiektywne: dlatego należy zadbać o opracowanie wzorca obserwacji dla aktywności objętych badaniem. Można nimi objąć planowanie projektu i jego realizację (np. zespół, audytorium/uczestnicy), przy czym najbardziej stosowne są w przypadku interwencji w formie projektów uczestniczących i interaktywnych.

Na pograniczu wywiadu i obserwacji usytuować można metodę *walks and talks* („spacery i rozmowy”). Jest to metoda towarzysząca, która wymaga zarówno przemieszczania się, jak i rozmów, a która może być szczególnie użyteczna dla ewaluacji projektów w określonej lokalizacji (np. festiwale lub wystawy). Przygotowanie, przeprowadzenie i analiza badania mogą być czasochłonne, ponadto liczba możliwych do przeprowadzenia wywiadów „w ruchu” jest ograniczona, zatem efektem może być zebranie danych od niewielkiej liczby respondentów. Warta stosowania wobec osób, od których oczekuje się pogłębionych wyjaśnień. Użyteczna dla projektów odbywających się w określonej lokalizacji lub zasięgu przestrzennym.

Badanie dokumentacji może stanowić wstęp do przygotowania projektu badania, może ono obejmować zarówno źródła oficjalne, które są łatwiejsze do analizy ilościowej, jak i nieoficjalne, np. zapiski osobiste (pamiętniki, notatniki, sprawozdania) – interesujące dla wyjaśnienia mechanizmów interwencji. Zapiski osobiste prowadzone w całym czasie projektu mogą dostarczyć dowodów na temat rozwoju osobistego, zachowań, myśli i odczuć beneficjenta. Ograniczeniem metody jest wartość zebranych informacji, która zależy od stopnia ich wiarygodności. Jest ona trudna do zaplanowania, niektóre dokumenty będą dostarczały wielu informacji; inne będą krótkie i niekomunikatywne. Metoda ta działa lepiej w stosunku do kadry i uczestników bezpośrednio zaangażowanych w projekt, a idealnym rozwiązaniem jest zbieranie informacji dokumentujących cały cykl życia projektu.

Warsztaty w badaniach ewaluacyjnych można uznać za interaktywną metodę wglądu i zrozumienia opinii oraz doświadczeń różnych osób odnośnie projektu. Jest to również użyteczne narzędzie, by konfrontować uczestników z koncepcją projektu przygotowaną

przez lidera; podnosząc nowe kwestie i zadając pytania zwrotne. Podobnie jak zogniskowane wywiady grupowe, także i warsztaty wymagają dobrego przygotowania. Za istotne uznać należy otwartość i uczciwość prowadzących: jeśli podejmowane są jako ćwiczenie grupowe, należy zwrócić uwagę na osoby nieśmiałe, które mogą się czuć nieswojo w takiej sytuacji i wymagają zachęcenia do udziału. Mogą być wykorzystywane z grupami już sformowanymi (jak zespoły projektowe) lub grupami zebranymi ad hoc (jak osoby zaangażowane lub takie, których projekt dotyczy).

Metody kreatywne dostarczają danych wizualnych, które pozwalają pogłębić zrozumienie opinii i doświadczeń związanych z projektem różnych osób. Metody kreatywne mogą być bardzo atrakcyjne, zwłaszcza jeśli ich efekt stanie się punktem wyjścia do dalszych dyskusji. Jakość uzyskanych informacji jest – podobnie jak w przypadku badania zapisów osobistych – nieprzewidywalna. Zwiększa to ryzyko braku precyzyjnych odpowiedzi, jakich oczekuje się, np. w wywiadach indywidualnych lub kwestionariuszach. Metody kreatywne mogą jednak zostać przeprowadzone wobec wszystkich, którzy uczestniczą w wydarzeniu związanym z projektem, zwiększając zakres potencjalnie użytecznych danych. Można je również elastycznie wpasować w moment realizacji interwencji i stosować zarówno na początku, jak i na końcu projektu.

Różnorodność metod badań jakościowych daje zarówno ewaluatorom, jak i zlecającym możliwość doboru tych, które w najbardziej adekwatny sposób odzwierciedlą przyjęte cele i problemy działania. Wymaga ona zarazem rygorystycznego przestrzegania poprawności metodologicznej w badaniach jakościowych, której kryteriami zajmujemy się w kolejnym punkcie.

Kryteria poprawności metodologicznej stosowane w badaniach jakościowych

Wskazania dotyczące dominującej logiki projektowania badań, zależnie od paradygmatu, przekładają się na wymogi metodologiczne związane z zapewnieniem odpowiedniej jakości procesu badawczego gwarantującej osiągnięcie rezultatów o wysokiej wiarygodności.

Badania jakościowe są zazwyczaj poddawane ocenie w oparciu o klasyczne kryteria stosowane w odniesieniu do metod ilościowych: trafność (*validity*), rzetelność (*reliability*), powtarzalność (*replicability*), możliwość uogólniania (*generalisability*), co budzi coraz powszechniejsze wątpliwości i jest przedmiotem żywej dyskusji w gronie badaczy¹⁶. A. Bryman, S. Becker i J. Sempik poddali weryfikacji¹⁷ propozycje alternatywnych kryteriów

¹⁶ J. Strübing komentując toczącą się w środowisku badaczy stosujących metody jakościowe dyskusję o kryteriach jakości ich badań, zwraca uwagę na to, że wciąż używane są kryteria wywodzące się z podejścia ilościowego. Jego zdaniem nie ma możliwości zbudowania wspólnego zestawu kryteriów oceny dla obszaru badań jakościowych, bo kryteria takie miałyby zbyt ogólny charakter, a zatem byłyby zarówno trudne do interpretacji, jak też do udowodnienia. Dlatego wyraża pogląd, że kryteria oceny prawidłowości badań powinny być odrębnie definiowane dla poszczególnych metod badawczych. Zob. szerzej B. Schnettler, B. Rebstein, *International perspectives on the future of qualitative research in Europe*, *Qualitative Sociology Review*, 2012, vol. VIII, nr 2, s. 166–201, 196–197.

¹⁷ Badanie z wykorzystaniem metod ilościowych (ankieta internetowa na stronie Survey Galaxy w okresie maj–lipiec 2005) i jakościowych (wywiad telefoniczny) na próbie 251 osób (ankieta), spośród których 28 wyselekcjonowano do wywiadu. Pula wyboru objęła członków listy dyskusyjnej Social Policy Association (803 osoby) i członków SPA (467 osób) łącznie ok. 800–900 osób. Respondenci pracują w obszarze polityki społecznej (83,1% > 5 lat) i w większości prowadzą badania naukowe (79,6%) lub pracują w nieakademickich instytucjach badawczych (8,4%). Zob. szerzej A. Bryman, S. Becker, J. Sempik, *Quality criteria for quantitative, qualitative and mixed methods research: a view from social policy*, *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, nr 4, 2008, s. 261–276.

oceny dla badań jakościowych, do których zaliczyli wiarygodność (*credibility*), możliwość przenoszenia (*transferability*), rzetelność (*dependability*), potwierdzalność (*confirmability*)¹⁸. Wyniki badania wskazują, że respondenci traktują klasyczne kryteria jako adekwatne do oceny badań ilościowych (zob. tab. 4), a w podejściu mieszanym skłaniają się (76,5%) ku różnicowaniu kryteriów ze względu na typ stosowanej metody poprzez stosowanie kombinacji kryteriów tradycyjnych i alternatywnych (82,1%).

Tabela 4. Adekwatność kryteriów oceny badań ze względu na typ stosowanych metod

Kryterium	dla metod ilościowych		dla metod jakościowych	
	Liczba (n=251)	%	Liczba (n=251)	%
<i>Kryteria klasyczne</i>				
Istotność	226	90,0	190	75,7
Wiarygodność	215	85,7	142	56,6
Powtarzalność	151	60,2	80	31,9
Możliwość uogólniania	178	70,9	77	30,7
<i>Kryteria alternatywne</i>				
Wiarygodność	X	X	199	79,3
Możliwość przenoszenia	X	X	111	44,2
Rzetelność	X	X	101	40,2
Potwierdzalność	X	X	163	64,9

Źródło: A. Bryman, S. Becker, J. Sempik, *Quality criteria for quantitative, qualitative and mixed methods research: a view from social policy*, International Journal of Social Research Methodology, vol. 11, nr 4, 2008, s. 261–276.

Wart odnotowania jest fakt, iż dwa spośród czterech zaproponowanych kryteriów alternatywnych (możliwość przenoszenia oraz rzetelność) nie wzbudziły wśród respondentów przekonania, że są stosowne dla oceny jakości badań interpretatywnych. Respondenci formułowali własne propozycje obejmujące m.in. przejrzystość (*transparency*) / czytelność (*explicitness*) metody badawczej, zaangażowanie badanych i istotność (*relevance*), oraz krytyczność / autorefleksyjność (*reflexivity*)¹⁹.

Interesującym przyczynkiem do kwestii doskonalenia ewaluacji (a zatem i stosowanych w niej metod badań) jest opinia J. Mayne i R.C. Rist²⁰, którzy stwierdzają, że odwoływanie się w tym celu jedynie do źródeł akademickich nie zawsze będzie wystarczające, ponieważ:

¹⁸ Definicje kryteriów alternatywnych zostały podane respondentom zgodnie z propozycjami Y. S. Lincolna i E. Guby z 1985. Za: A. Bryman, S. Becker, J. Sempik, *Quality criteria...* op. cit., s. 266.

¹⁹ A. Bryman, S. Becker, J. Sempik, *Quality criteria...* op. cit., s. 267.

²⁰ Zob. szerzej J. Mayne, R. C. Rist, *Studies are not enough: the necessary transformation of evaluation*, The Canadian Journal of Program Evaluation, vol. 21, nr 3., 2006, s. 93–120, 108–109.

- wyniki interesujące praktykujących ewaluatorów mogą być proste lub nawet trywialne z akademickiego punktu widzenia, a zatem mogą nie podlegać badaniom [naukowym];
- specyficzne wyniki objęte badaniami mogą być marginalnie reprezentowane w literaturze akademickiej;
- może nawet dojść do sytuacji, w której wyniki mogą być przedmiotem bardzo kontrowersyjnych badań i mogą być trudne do wykorzystania.

Problemem staje się jednak fakt, że w instytucjach, które są zobowiązane do prowadzenia badań ewaluacyjnych zespoły zaangażowane w te procesy często nie mają możliwości wykonywania badań w przydatnym im zakresie, „...bowiem nie uważa się, że jest to zadanie mieszczące się w kompetencjach wewnętrznych grup ewaluacyjnych²¹”.

Dodatkową trudnością staje się faktyczny nadmiar dostępnych informacji ewaluacyjnych, które nie podlegają dalszej syntezie. B. Perrin²² proponuje ograniczenie liczby jednostkowych badań ewaluacyjnych oraz nacisk na lepsze wykorzystanie przeszłych ewaluacji poprzez gromadzenie wiedzy. Wyraża to jako „tworzenie wiedzy poprzez syntezę” i przedstawia trzy podejścia do syntetyzowania: ewaluację klastrową (skupień – *cluster evaluation*), syntezę istniejących badań (*synthesis of existing studies*) i przeglądy integrujące (*integrative reviews*).

Postulat ten jest istotny w warunkach polskich, ponieważ sama dostępność wyników ewaluacji w bazie danych (www.ewaluacja.gov.pl) nie rozwiązuje problemu z ich faktycznym wykorzystaniem do doskonalenia zarówno praktyki, jak i metodologii tego typu badań, a w efekcie – doskonalenia jakości polityk publicznych. Istotne zatem byłoby uruchomienie badań syntetyzujących dotychczas wyniki (metaanalizy, metaewaluacje, metainterpretacje, przeglądy systematyczne), które dopełnią dostępną wiedzę poprzez wskazanie mechanizmów (...) oraz zidentyfikowanie tych modeli programów, które nie przyniosły efektów, a zatem wymagałyby wyjaśnienia przyczyn tej sytuacji lub likwidacji. Jest to nieodzownym elementem budowania potencjału ewaluacyjnego oraz upowszechniania kultury ewaluacji zwłaszcza w obszarze interwencji publicznych.

Przykład komplementarności badań jakościowych i ilościowych w procesie ewaluacji

Przedmiot badań ewaluacyjnych, jakim jest interwencja publiczna w całej jej złożoności, skłania do sięgnięcia po zróżnicowane podejścia badawcze w ramach tzw. eklektyzmu metodologicznego²³, który pozwala zarówno weryfikować fakty, jak też sprawdzać trafność interpretacji w ramach danego procesu badawczego. Odpowiada on zróżnicowaniu cech przedmiotu badań ewaluacyjnych, dając szansę, by lepiej dobrać typy metod do faktycznych potrzeb, bez zamykania się w granicach przywołanymi wyżej ujęciami paradygmatycznymi.

²¹ Ibidem, s. 109.

²² B. Perrin, *How evaluation can help make knowledge management real w: From studies to streams: Managing evaluative systems*, red. R.C.Rist, N. Stame, NJ:Transaction, Nowy Brunzswik 2006, s. 25, za: J. Mayne, R. C. Rist, *Studies are not...*, op. cit., s. 109.

²³ E. Silva, A. Warde, D. Wright, *Using Mixed Methods for Analysing Culture: The Cultural Capital and Social Exclusion Project*, „Cultural Sociology”, 2009, nr 3(2), s. 299–316, za: A. Giddens, Ph. W. Sutton, *Socjologia. Kluczowe pojęcia*, PWN, Warszawa 2014, s. 52.

Aby uniknąć ryzyka jednostronności badania, zbyt wąskiego ujęcia problemu badawczego²⁴, ograniczenia się do badań dających możliwość stosowania analiz statystycznych lub odwrotnie – uniknięcia zbyt zaawansowanych metod ilościowych – właściwe jest dążenie do wykorzystania najlepszych cech podejścia „jakościowego” oraz „ilościowego” (zob. tabela 5.).

Tabela 5. Porównanie sił i słabości badań jakościowych oraz ilościowych

Cecha	Podejście metodologiczne badań jakościowych	Podejście metodologiczne badań ilościowych
Siły	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eksploracja różnych punktów widzenia uczestników badań. 2. Podejmuje więcej wątków poprzez szerokie i otwarte badania. 3. Pozwala zrozumieć wpływ wartości, wierzeń i przekonań. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wiarygodność dzięki krytycznej analizie. 2. Krótki czas na przeprowadzenie ankiety. 3. Ułatwia porównywanie danych liczbowych nt. grup oraz zakres zgodności i rozbieżności między respondentami.
Słabości	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak możliwości obiektywnej weryfikacji wyniku. 2. Wymaga wysokich umiejętności od badaczy (wywiady). 3. Czasochłonne w fazie prowadzenia wywiadów i kategoryzacji wyników. 4. Ryzyko przeoczenia istotnych lub jednostkowych kwestii. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie uwzględnia spostrzeżeń i przekonań ludzi. 2. Brak zasobów dla badań o rozległym zakresie. 3. Brak pogłębionego opisu doświadczeń.

Źródło: Opracowanie na podstawie L.T. Choy, *The strengths and weaknesses of research methodology: comparison and complementarity between qualitative and quantitative approaches*, IOSR Journal of Humanities and Social Science, vol. 19, nr 4., 2014, s. 99–104, 101–102.

Kompozycja metod badawczych w ewaluacji powinna zostać tak zaprojektowana, by umożliwić:

- poznanie obiektu badania, jego kontekstu funkcjonowania;
- zbudowanie logicznej struktury obiektu, w tym przypadku obrazu badanej interwencji;
- zwiększenie efektywności działania obiektu.

Osiągnąć to można dzięki odpowiedniemu zestawieniu sekwencji badań jakościowych i ilościowych bądź ich równoległemu prowadzeniu przy jednoczesnej systematycznej integracji uzyskiwanych wyników²⁵ (zob. tabela 6.), co pozwala na odtworzenie zróżnicowania uwarunkowań i mechanizmów badanej interwencji w samej koncepcji badania.

²⁴ M. Forti, *Seven Deadly Sins of Impact Evaluation*, SSIR Feb. 22, 2012, www.ssireview.org/blog/entry/seven_deadly_sins_of_impact_evaluation (dostęp: 17.04.2015).

²⁵ Szerzej nt. schematów badań łączonych zob. M. Jasiński, M. Kowalski, *Falszywa sprzeczność: metodologia jakościowa czy ilościowa?*, w: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, (red.) A. Haber, PAPP, Warszawa 2007, s. 97–114.

Tabela 6. Sposoby pokonywania rozbieżności metod jakościowych i ilościowych

Wyszczególnienie	Wkład w pokonanie rozbieżności
Śledzenie procesu	Analiza jakościowa zorientowana na proces zmiany w grupie przypadków może odkryć mechanizm przyczynowy, który kryje się za wynikami ilościowymi.
Orientacja na punkty wybijające się	Analiza jakościowa może wyjaśnić punkty zwrotne w seriach ilościowych i zmiany w czasie we wzorach przyczynowych ustalonych na podstawie danych ilościowych.
Typowy charakter wniosków jakościowych ustalony przy pomocy porównań ilościowych	Uważna analiza jakościowa danego zestawu przypadków dostarcza dźwigni do wnioskowania przyczynowego, a z kolei analiza ilościowa służy ustaleniu reprezentatywności tych przypadków.
Dane ilościowe jako punkt wyjścia do badań jakościowych	Dane ilościowe służą jako punkty wyjścia do skadrowania badań, które są przede wszystkim jakościowe.
Sekwencyjność badań ilościowych i jakościowych	Poprzez różnorodne projekty badawcze w podanej literaturze, badacze przechodzą pomiędzy analizami ilościowymi i jakościowymi, ponownym testowaniem a rozwijaniem wcześniejszych wyników.
Triangulacja	Kombinacja danych jakościowych i ilościowych w ramach pojedynczego projektu badawczego zwiększa potencjał wnioskowania.

Źródło: E. Stern, N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies, B. Befani, *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, DFID, 2012, s. 33, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67427/design-method-impact-eval.pdf (dostęp: 15.04.2015).

Interesujący jest przykład połączenia obu podejść w badaniu przeprowadzonym na temat odczuć respondentów w okresie wprowadzenia euro we Francji²⁶ (zob. tabela 7). W części „jakościowej” badania wykorzystano wywiady częściowo ustrukturyzowane oraz nieustrukturyzowane, które stanowią dwie główne metody badań interpretatywnych. Wywiad częściowo ustrukturyzowany pozwala na weryfikację hipotez i ilustrowanie teorii poprzez zgromadzone opinie i anegdoty. Zgromadzone szczegółowe i zindywidualizowane świadectwa umożliwiają zrozumienie logiki kryjącej się za praktykowanymi zachowaniami dzięki sprowokowaniu respondentów do wyartykułowania szeregu odpowiedzi na konkretne pytania.

Tabela 7. Konsekwencje zastosowania metody badawczej dla uzyskanych danych

Nr respondenta	Odpowiedź w ankiecie	Odpowiedź w wywiadzie kwestionariuszowym (czy zwraca Pan/i uwagę na ceny we frankach w trakcie zakupów?)
14	Tak	Tak, to wygodne, na szczęście to zostawili.
18	Tak	Tak, żeby zobaczyć, ile to jest we frankach.
43	Tak	Tak, patrzę na to, ale to nie jest dobre, bo nie zauważam kwoty w euro tylko we frankach.

²⁶ A. Couvreur, F. Lehuede, *Essai...* op. cit.

Tabela 7. (cd.)

Nr respondenta	Odpowiedź w ankiecie	Odpowiedź w wywiadzie kwestionariuszowym (czy zwraca Pan/i uwagę na ceny we frankach w trakcie zakupów?)
58	Tak	Tak, patrzę tylko na kwotę we frankach, bo nie czuję cen w euro.
64	Tak	Tak, ale nie zawsze, tylko jeśli jest. To jest jakieś odniesienie.
68	Tak	Od czasu do czasu, ale to nie oddaje prawdziwej kwoty. To zawsze 3–4 centymy więcej.
75	Tak	Tylko na początku, teraz już nie.
80	Tak	Nie, nie patrzę. Nie widzę powodu.
99	Tak	Tak, to dobry pomysł. To uspokaja. Ale w pierw patrzę na cenę w euro.
133	Tak	Tak, żeby mieć jakieś rozeznanie, bo przecież nie chodzi się z kalkulatorem walut.

Źródło: A. Couvreur, F. Lehuède, *Essai de comparaison de methodes quantitatives et qualitatives a partir d'un exemple: le passage a l'euro vecu par les consommateurs*, CREDOC Cahier de recherches nr 176, Paris 2002, s. 25.

Podwójna prezentacja zastosowana przez A. Couvreur i F. Lehuède pozwalają na pogłębioną interpretację wyników uzyskanych za pomocą kwestionariusza ankiety oraz wywiadów pogłębionych, które wzajemnie się uzasadniają. Jednocześnie z tabeli 7. można odczytać dane wskazujące na ryzyko istotnych uproszczeń w interpretacji badanego zjawiska, gdyby zastosować jedynie metodę sondażową. Skala odpowiedzi „tak” na pytanie w ankiecie o opinie, czy dobrym zabiegiem jest pokazywanie cen w euro i we frankach, ukrywa bowiem także opinie respondentów, które są o wiele bardziej zróżnicowane (por. respondent o nr 80). Potencjalna synergia wynikająca z prezentowania danych pozyskiwanych różnymi metodami, które nawzajem się uzasadniają i umożliwiają głębszą interpretację zjawiska (komponent „jakościowy” badania), a zarazem ułatwiają generalizację (komponent „ilościowy”), wzmacnia argumenty na rzecz projektowania polimetodycznych, czy może raczej eklektycznych badań ewaluacyjnych.

W przypadku prowadzenia badań łączących podejście „ilościowe” i „jakościowe” należy ze szczególną uwagą formułować koncepcję badania, ponieważ wadliwe jej zaprojektowanie może skutkować szeregiem błędów:

- jednostronnością perspektywy – z racji wyboru preferowanych metod badawczych, niezależnie od rzeczywistego zapotrzebowania wynikającego z charakteru badanego problemu;
- nieumiejętnym łączeniem perspektyw badawczych – ich zatarciem lub powiązaniem etapów bez osiągnięcia rzeczywistej synergii wyników.

Warunkiem prawidłowej integracji metod badawczych w ramach jednego projektu jest zatem przede wszystkim dobra znajomość nie tylko wad i zalet każdego z podejść i używanych w nich metod, ale przede wszystkim dobre opanowanie uprawianej metodologii, z pełną świadomością jej możliwości i ograniczeń, a także teorio-poznawczych uwarunkowań.

Podsumowanie – wyzwania epistemologiczne (poznawcze) dla projektujących ewaluację

Tytułem podsumowania należy wskazać na kilka istotnych kwestii wiążących w całość podstawowe pojęcia przedstawionego wywodu. Przede wszystkim należy podkreślić, iż wyniki ewaluacji będą na tyle przydatne, na ile strony uczestniczące w niej zaangażują się (zwłaszcza ewaluator) w wyjaśnianie związków przyczynowo-skutkowych w badanym obszarze (doskonalenie logiki interwencji). Dopiero to zaangażowanie, przekładające się na poprawność dalszych procedur gromadzenia i analizy danych oraz interpretacji uzyskanych wyników spowoduje faktyczną użyteczność wyniku ewaluacji, czyli zwiększenie skuteczności interwencji publicznych.

Dobór właściwych metod jest zależny zatem od prawidłowości zdefiniowania logiki interwencji przez projektujących polityki publiczne. Prawidłowe zastosowanie wyrafinowanych metod badawczych w przypadku wadliwej koncepcji interwencji spowoduje jedynie ujawnienie jej wadliwości, nie umożliwi natomiast zrozumienia, które z działań zawiodły. Możemy zatem nieco sentencjonalnie stwierdzić, iż metody przyniosą tak dobre wyniki, jak dobra była logika interwencji, którą badano przy ich pomocy.

Nawet w przypadku prawidłowo skonstruowanej logiki interwencji dobór właściwej metody pozostaje istotnym wyzwaniem, z uwagi na złożoność elementów i uwarunkowań interwencji. Przy tym odpowiednia metoda badawcza pozostaje jedynie „cegiełką” w konstrukcji interwencji oraz w procesie jej ewaluacji – o tyle istotną, że powinna umożliwić poznanie stopnia osiągnięcia faktycznie zaplanowanych efektów oraz sposobu ich uzyskania lub powodów braku pełnego sukcesu badanego programu.

Kluczowym elementem zapewniającym jakość badania, który próbowano w przedstawionym opracowaniu eksponować, pozostaje świadomość epistemologiczna badacza, a także stosowanie kryteriów jakości badań właściwych dla danego podejścia metodycznego. Dobór właściwej metody zależy bowiem od tej świadomości i zdolności badacza do samooceny własnych założeń epistemicznych, wiedzy o wynikających z tego ograniczeniach poznawczych oraz zdolności do przekraczania tych ograniczeń w procesie krytycznej refleksji.

Dopiero z powyższego wypływa jego umiejętność trafnej identyfikacji głównych problemów badawczych wynikających z logiki interwencji podlegającej badaniu. Nawet gdy pozornie wydaje się, iż ewaluacja dotyczy bardzo szczegółowych aspektów w ograniczonym stopniu dotyczących logiki interwencji, punktem wyjścia ewaluacji zawsze powinno być nawiązanie do podstawowych założeń merytorycznych (zwłaszcza w przypadku *TBE*) i mechanizmów, których uruchomienie miało doprowadzić do projektowanych zmian, ujawniających się w postaci uzyskanych efektów interwencji. Dopiero dogłębne zrozumienie założeń teoretycznych, które leżą u podstaw działań podlegających ewaluacji pozwoli dobrać adekwatny zestaw metod badawczych, a tym samym zwiększy szanse na skuteczność ewaluacji. Należy bowiem przywołać podstawową funkcję badań ewaluacyjnych, którą jest doskonalenie polityk publicznych i wynikających z nich interwencji, a w przypadku ewaluacji prowadzonych w sektorze przedsiębiorstw i instytucji rynkowych – doskonalenie ich działalności.

Nierozzerwalność więzi pomiędzy logiką interwencji z jej oczekiwanymi rezultatami a procesem i metodami stosowanymi w ewaluacji tejże interwencji, stanowi w istocie truizm, jednak jest on wart nieustannego przypominania w czasach, gdy dostrzec można nadmierną

popularność pewnych metod, nie przekładającą się na użyteczność wyników²⁷. Jednak o ile samo w sobie zjawisko to wydaje się być nieodłącznym elementem procesów rozwoju wiedzy, o tyle brak świadomości jego występowania zwiększa ryzyko prowadzenia „ewaluacji dla ewaluacji”. Przedłożony tekst ma zatem wspomóc namysł nad sposobem doboru metod, a dzięki temu pozwolić zmniejszyć ryzyko takiej jałowej aktywności ewaluacyjnej. Metody stosowane w ewaluacji powinny być dobierane nie tylko ze względu na łatwość ich stosowania i powszechność użycia, lecz także na istotne cechy, które czynią je bardziej lub mniej przydatnymi ze względu na cel prowadzonego badania ewaluacyjnego.

Bibliografia

- AEA: *Response to US Department of Evaluation*, November 4, 2003 (dostęp: 10.12.2014).
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, UMWO, DPRiP, RE, Opole 2011.
- Bryman A., Becker S., Sempik J., *Quality criteria for quantitative, qualitative and mixed methods research: a view from social policy*, *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11, nr 4, 2008, s. 261–276.
- Choy L.T., *The strengths and weaknesses of research methodology: comparison and complementarity between qualitative and quantitative approaches*, *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, vol. 19, nr 4., 2014, s. 99–104.
- Couvreur A., Lehuède F., *Essai de comparaison de méthodes quantitatives et qualitatives à partir d'un exemple: le passage à l'euro vécu par les consommateurs*, CREDOC, Cahier de recherches nr 176, Paris 2002.
- Czakon W. (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza a Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Czakon W. (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, (wyd. II rozszerzone i uaktualnione), Oficyna Wydawnicza a Kluwer Business, Warszawa 2013.
- Dwyer K., *Is Supply Chain Management a Discipline? A Comparative Content Analysis of Academic and Practitioner Knowledge to Determine Disciplinary Identity*, (thesis), University of Otago, Dunedin 2010, s. 100.
- EES Statement*, December 2007 www.europeanevaluation.org (dostęp: 10.12.2014)
- Evaluation methods for public engagement projects*, opracowanie zbiorowe, www.publicengagement.ucl.ac.uk (dostęp: 17.04.2015)
- Forti M., *Seven Deadly Sins of Impact Evaluation*, SSIR Feb. 22, 2012, www.ssireview.org/blog/entry/seven_deadly_sins_of_impact_evaluation (dostęp: 17.04.2015)
- Frechtling J., *The 2002 User Friendly Handbook for Project Evaluation*, National Science Foundation, Arlington 2002 http://www.nsf.gov/pubs/2002/nsf02057/nsf02057_4.pdf.
- Giddens A., Sutton Ph. W., *Socjologia. Kluczowe pojęcia*, PWN, Warszawa 2014.
- Gondek A., Mazur K., *Metodyka metaanalizy w naukach o zarządzaniu w: Czakon W. (red.), Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, (wyd. II rozszerzone), Oficyna Wydawnicza a Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 68–91.
- Guest G., Namey E.E., Mitchell M.L., *Collecting Qualitative Data. A Field Manual for Applied Research*, SAGE, Thousand Oaks 2013.

²⁷ M.Q. Patton zwraca uwagę na ryzyko związane z określaniem pewnych metod mianem „złotego wzorca” (w przypadku *Randomised Control Trials [RCT]* – z ang. losowo dobrane grupy kontrolne), bowiem sugeruje to ich adekwatność do wszelkich badań ewaluacyjnych, co może prowadzić do zakłócenia przebiegu niektórych interwencji publicznych w najlepszym przypadku, a całkowitego zniszczenia skuteczności podejmowanych specyficznych działań w najgorszym.

- Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.
- Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.
- Jasiński M., Kowalski M., *Falszywa sprzeczność: metodologia jakościowa czy ilościowa?*, w: Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 97–114.
- Korporowicz L., *Współczesne koncepcje ewaluacji w kontekście wyzwań rozwoju regionalnego*, w: *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, UMWO, DPRiP, RE, Opole 2009, s. 15–23.
- Mayne J., Rist R. C., *Studies are not enough: the necessary transformation of evaluation*, *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 21, nr 3., 2006, s. 93–120.
- Mentzer J. T., Kahn K. B., *A Framework of Logistics Research*, w: *Journal of Business Logistics*, Vol. 16, Nr. 1, 1995, s. 231–250.
- Niemczyk J., *Metodologia zarządzania*, w: Czakon W. (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2013, s. 15–25.
- Olejniczak K., Kozak M. W., *Do czego warto wykorzystywać ewaluację? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju*, w: *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*, UMWO, DPRiP, JE, Opole 2011, s. 41–58;
- Paprzycka K., *Pojęcie wiedzy*, w: Ziemińska R. (red.), *Przewodnik po epistemologii*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2013, s. 117–150.
- Schnettler B., Rebstein B., *International perspectives on the future of qualitative research in Europe*, *Qualitative Sociology Review*, 2012, vol. VIII, nr 2, s. 166–201.
- Solem O., *Epistemology and Logistics: A Critical Overview, Systemic Practice and Action Research*, Vol. 16, No. 6, December 2003, s. 444.
- Stern E., Stame N., Mayne J., Forss K., Davies R., Befani B., *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, DFID, 2012, s. 33, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67427/design-method-impact-eval.pdf (dostęp: 15.04.2015).
- Sułkowski Ł., *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE 2005.
- Sułkowski Ł., *Metodologia zarządzania-od fundamentalizmu do pluralizmu*, w: *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, (wyd. II rozszerzone i uaktualnione), (red.) W. Czakon, Warszawa 2013, s. 30, 34.
- Szewczyk M., *Metody, techniki i narzędzia stosowane w ewaluacji – teoria i praktyka*, w: *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, UMWO, DPRiP – RE, Opole, 2010.
- UMWO, DPRiP, RE, *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, Opole 2009.
- Vaismoradi M., Turunen H., Bondas T., *Content analysis and thematic analysis: implications for conducting a qualitative descriptive study*, *Nursing and Health Sciences*, vol. 15, Wiley Publishing Asia Pty Ltd. 2013, s. 398–405.

Wyzwania i ograniczenia metod badawczych (ze szczególnym uwzględnieniem metod ilościowych) – ewaluacje i obserwacje społeczno-gospodarcze

Wprowadzenie

W wytycznych w zakresie prowadzenia ewaluacji na okres programowania 2014–2020 Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków, zmierzających do dostarczenia informacji na temat mierzalnych efektów realizowanych projektów i programów. Szczególne miejsce w badaniach ewaluacyjnych w nowym okresie programowania zajmuje wykorzystanie metod kontrfaktycznych. Pojęcie sytuacji kontrfaktycznej, rozumianej jako wydarzenie alternatywne, spotykane jest m.in. w naukach humanistycznych i naukach społecznych¹. Sednem podejścia kontrfaktycznego jest porównanie obserwowalnego efektu faktycznego, zaistniałego po interwencji (projekcie, programie) z nieobserwowalnym efektem kontrfaktycznym (czyli sytuacją, gdyby dana interwencja nie zaistniała). Porównanie osiągniętych wyników interwencji z potencjalnymi efektami, jakie mogłyby się pojawić pomimo braku interwencji umożliwia pomiar tzw. *efektu nettu interwencji*. Różnica pomiędzy wielkością efektów osiągniętych pod wpływem interwencji a potencjalną wielkością dotyczącą rezultatów osiągniętych bez wsparcia umożliwia ocenę faktycznego wpływu efektu interwencji na zmianę sytuacji w danym obszarze.

W opracowaniu zaprezentowano m.in. wyzwania i ograniczenia metod badawczych, ze szczególnym uwzględnieniem metod ilościowych wykorzystywanych w ewaluacji kontrfaktycznej. Dla celów ewaluacji kontrfaktycznej pożądane są m.in. dane ilościowe dotyczące grupy eksperymentalnej i grupy kontrolnej. Podstawą uzyskania wyników jest pomiar

¹ D. Lewis, *Counterfactuals*, Blackwells, Oxford 1973; J. Pearl, *Causality, models, reasoning and inference*, Cambridge University Press, 2009; J.J. Heckman, *Econometric causality*, „International Statistical Review”, 2008, Nr 76(1), s. 1–27; J.J. Heckman, *Building bridges between the structural and program evaluation approach to evaluating policy*, „Journal of Economic Literature”, 2010, Nr 48(2), s. 356–398; S.L. Morgan, C. Winship, *Counterfactual and causal inference: Methods and principles for social research*, Cambridge University Press, New York 2007.

dokonywany na reprezentatywnej, losowej próbie lub na podstawie specjalnie dobranej próby kontrolnej. Czy jednak stosowanie wyłącznie metod ilościowych jest wystarczające dla przeprowadzenia badań ewaluacyjnych?

Podjęcie ilościowe czy jakościowe?

Jednym z kluczowych zadań ewaluacji jest ustalenie związku między interwencją a obserwowanymi wynikami. Ustalenie tego związku wymaga dokonania pomiaru efektu całkowitego interwencji, rozważenia czynników zakłócających, a następnie oddzielenia zmiany niezależnej od podjętej interwencji od zmiany, którą można przypisać wpływowi interwencji. Przy ocenie dotychczasowego poziomu wdrożenia programu często rozważane są poziomy poszczególnych wskaźników. Zakłada się, że zestaw wskaźników pozwoli na obiektywny pomiar rezultatów oraz efektywności realizowanych działań. Czy taka ocena jest wystarczająca? Ze względu na złożoność zjawisk wyniki oparte wyłącznie o wskaźniki powinny być przyjmowane z dużą ostrożnością. Prawo Goodharta mówi, że gdy jako pomoc w ewaluacji wprowadza się pewien wskaźnik, to może on stracić funkcję informacyjną, którą miał pełnić, gdyż zmienia zachowania, które miał obiektywnie mierzyć. J. Kozłowski podaje jako przykład kwestię cytowań. Wprowadzenie cytowań jako miary osiągnięć naukowca spowodowało wzrost liczby autocytowań, czy też wzajemnych cytowań („zacytuj mnie, a ja zacytuję ciebie”). Znanym zjawiskiem jest też nacisk ze strony redakcji czasopism na cytowanie artykułów z tego właśnie czasopisma². Dodatkowo nie ma przy tym znaczenia, czy cytowanie jest pozytywne czy krytyczne.

Nie ulega wątpliwości, że w większości przypadków optymalnym rozwiązaniem jest łączenie metod ilościowych i jakościowych w ramach jednego badania³. Dzięki temu można przewyższyć ograniczenia każdej z nich z osobna⁴. Badania jakościowe koncentrują się na pogłębionym opisie („dlaczego?”, „jak?”, „w jaki sposób?”), gdy tymczasem badania ilościowe pozwalają na pomiar i identyfikację faktów oraz sformułowanie syntetycznych wniosków dotyczących zazwyczaj całej populacji („co?”, „co udało się osiągnąć?”, „w jakim stopniu udało się osiągnąć?”, „ile?”).

Badania jakościowe mogą pełnić dla metod ilościowych rolę uzupełniającą. B. Górniak, B. Worek, S. Krupnik wskazują, iż badania jakościowe:

- pomagają w zrozumieniu, dlaczego procesy przebiegają tak, a nie inaczej,
- dostarczają danych pozwalających zidentyfikować zmienne, które powinny być uwzględnione w badaniach ilościowych,
- dostarczają danych pozwalających zwiększyć trafność badań ilościowych,
- pomagają w sformułowaniu hipotez, weryfikowanych następnie w badaniach ilościowych,

² Por. J. Kozłowski, *Ewaluacja instytucji naukowych w Polsce w świetle porównań międzynarodowych i konsultacji*. Wersja wstępna, Departament Strategii Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2010, <http://www.nauka.gov.pl/analizy-raporty-statystyki/raport-ewaluacja-instytucji-naukowych-w-polsce-w-swietle-porowan-miedzynarodowych-i-konsultacji,archiwum,1,akcja,pdf.html> (dostęp 10.12.2014).

³ Por. M. Jasiński, M. Kowalski, *Falszywa sprzeczność. Metodologia jakościowa czy ilościowa?*, w: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007; M. Mosselman; Y. Prince, *Review of methods to measure the effectiveness of state aid to SMEs. Final Report to the European Commission*, EIM, 2004.

⁴ Por. J.W. Creswell, V.L. Plano Clark, *Designing and conducting mixed methods research*, Sage, Thousand Oaks, 2011; A. Tashakkori, J.W. Creswell, *The new era of mixed methods*, „Journal of Mixed Methods Research”, 2007, Nr 1, s. 3–7.

- pomagają wyjaśnić niespodziewane wyniki badań ilościowych⁵.

Z drugiej strony, zgodnie z modelem różnicy, celem badań jakościowych może być „wyjaśnianie procesów, na które często nie zwraca się uwagi, zrozumienie zwyczajnych zachowań, a także badanie tego, jak zwykli ludzie postrzegają celowość danej interwencji, jakość podejmowanych działań i ich rezultatów; istotne jest też rozumienie kultury organizacyjnej danej instytucji i wykorzystanie podejścia jakościowego do oceny złożonych interwencji”⁶.

Wyzwania stojące przed ewaluatorem

Jednym z poważniejszych wyzwań ewaluacji jest zdefiniowanie efektu netto, a następnie jego zbadanie (por. tabela 1). Niezbędne w trakcie badań ewaluacyjnych z użyciem metod kontrfaktycznych jest wyróżnienie grupy „eksperymentalnej” oraz grupy „kontrolnej”, które powinny być jak najbardziej podobne pod każdym względem (oczywiście z wyjątkiem faktu poddania interwencji). Szacunki rezultatów kontrfaktycznych, ze szczególnym uwzględnieniem (obserwowanych i nieobserwowanych) różnic, uzyskuje się od grupy kontrolnej. Wydaje się, iż dokładne oszacowania efektu interwencji jest stosunkowo trudne, biorąc pod uwagę m.in. błąd selekcji i związanego z tym możliwego obciążenia.

Przykładem zastosowania metod ilościowych, pozwalających na oszacowanie efektu podejmowanej interwencji jest *Propensity Score Matching* (PSM)⁷. Proces obliczeniowy zawiera się w trzech etapach: wyznaczenie wartości *propensity score* (np. z wykorzystaniem regresji logistycznej⁸), w oparciu o uzyskane wyniki – dokonanie doboru jednostek do grupy kontrolnej (grupa kontrolna będzie podobna do grupy eksperymentalnej pod względem wybranego zestawu cech), analiza efektów interwencji w oparciu o porównanie grupy interwencji z grupą kontrolną. Zaznaczyć należy, że o ile w przypadku regresji logistycznej zmienną zależną jest zmienna binarna (np. wskazująca, czy dany podmiot skorzystał z danej interwencji czy też nie: 1 – podmiot skorzystał, 0 – podmiot nie skorzystał), to zmienne niezależne mogą być zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Dzięki wykorzystaniu PSM następuje wyrównanie różnic pomiędzy grupą eksperymentalną (grupą interwencji) a grupą kontrolną (znielowanie błędu związanego z doбором nielosowym).

⁵ J. Górniak, B. Worek, S. Krupnik, *Zastosowanie podejścia badań jakościowych w ewaluacji ex-post*, w: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, A. Haber (red.), PARP, Warszawa 2007, s. 122–123.

⁶ Ibidem.

⁷ R. Trzciński, *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009; D.B. Rubin, N. Thomas, *Matching using estimated propensity scores: relating theory to practice*, „Biometrics” 1996, nr 52, s. 249–264; R.H. Dehejia, S. Wahba, *Propensity score-matching methods for non-experimental causal studies*, „The Review of Economics and Statistics”, 2002, nr 84(1), s. 151–161.

⁸ D.W. Hosmer, S. Lemeshow, *Applied Logistic Regression*, Wiley Series in Probability and Statistics, New York 2000.

Tabela 1. Próby analizy efektu netto

Opis badania	Dane	Ograniczenia
Hipotetyczne pytanie beneficjentów o wyniki w sytuacji, gdyby firma nie otrzymała dotacji ⁹	Wyniki kwestionariuszowego badania beneficjentów.	Założenia: a) beneficjent jest w stanie oszacować taką sytuację, b) jego szacunek nie będzie obciążony (m.in. poprzez odniesienie do sytuacji zaistniałej i faktu, że pytający „przyznał” mu dotację) (Venetoklis, 2000)
Analiza shift-share na poziomie danych zagregowanych (np. regionu, branży), której celem jest oddzielenie zmian w przedsiębiorstwach od zmian koniunkturalnych ¹⁰	Zagregowane dane zastane (np. na poziomie branży i regionu).	Pomiar na poziomie danych zagregowanych, a nie jednostkowych, przez co m.in. uwzględnienie zbyt małej liczby cech przedsiębiorstw.
Równanie regresji, w którym zmienną zależną jest wynik, a wśród zmiennych niezależnych umieszczamy, oprócz innych cech przedsiębiorstwa, fakt otrzymania dotacji ¹¹	Wyniki kwestionariuszowego badania respondentów i podmiotów, które nie były objęte wsparciem (lub dane zastane dla tych dwóch grup) z informacjami o podstawowych cechach przedsiębiorstw.	Z reguły błędne założenie, że błąd w równaniu regresji nie jest skorelowany z selektywnością, prowadzi do niepełnego kontrolowania ze względu na cechy firm (Morgan, Winship, 2007)
Różnica w różnicy – wpływ to różnica w zmianie pomiędzy beneficjentami a grupą kontrolną. Zmodyfikowana regresja wykluczająca wpływ czynników stałych ¹²	Wyniki kwestionariuszowego badania respondentów i podmiotów, które nie były objęte wsparciem (lub dane zastane dla tych dwóch grup) z informacjami o podstawowych cechach przedsiębiorstw. Co najmniej trzy pomiary.	Założenie, że trend dla obu grup (beneficjentów i kontrolnej) jest taki sam.
Propensity Score Matching – prawdopodobieństwo warunkowe objęcia wsparciem przy kontrolowaniu obserwowalnych cech podmiotów ¹³	Dokładne dane dla okresu sprzed dotacji, wykonanie badania w okresie po otrzymaniu dotacji; wymagania: duże próby, dane dobrej jakości, znalezienie odpowiedniej grupy kontrolnej.	Założenie, że zmienne nieobserwowalne nie mają wpływu na błąd selektywności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Krupnik, *Studium działania 2.3 SPO WKP z wykorzystaniem ewaluacji opartej na teorii programu i analizy efektu netto*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008, s. 76–77.

⁹ H. Lenihan, *Evaluating Irish industrial policy in terms of deadweight and displacement: a quantitative methodological approach*, „Applied Economics”, 2004, Nr 36, s. 229–252.

¹⁰ Raport Ocena wpływu funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, PSDB, Warszawa 2008.

¹¹ F. Bergstrom, *Capital Subsidies and the Performance of Firms*, „Small Business Economics”, 2000, Vol. 14, Nr 3.

¹² D. Bondonio, R. Greenbaum, *Do Business Investment Incentives Promote Employment in Declining Areas*, „European Urban and Regional Studies”, 2006, Nr 13(3), s. 225–244.

¹³ Pentor Research International, *Prezentacja wyników badania: Ewaluacja ex-post programu PHARE 2002*, Badanie efektu netto z wykorzystaniem metody PSM, 2007.

Pomiar efektu netto dokonywany jest poprzez oszacowanie różnicy pomiędzy wartościami wskaźników obrazujących osiągnięcie celów między grupą objętą działaniem a grupą nie objętą działaniem. Metody kontrfaktyczne są szczególnie użyteczne, gdy dany instrument wsparcia został zastosowany w odniesieniu do dużej liczby beneficjentów. Jednakże nie zawsze możliwe jest przeprowadzenie badania całej populacji podmiotów objętych działaniem oraz całej populacji podmiotów nie objętych działaniem. W badaniach ilościowych preferowany jest losowy dobór próby umożliwiający ewaluatorom możliwość uogólnień z próby na całą populację¹⁴. Z doбором losowym związanych jest wiele niebezpieczeństw, bowiem błędy doboru próby rzutują na brak odzwierciedlenia rozkładu cech populacji w próbie. Liczebność próby powinna zapewnić istotność statystyczną wyników. Poważny problem stanowią odmowy odpowiedzi i stronniczość reakcji respondentów.

Podsumowując kwestie związane z wyzwaniami stojącymi przed ewaluatorem, należy wskazać następujące potencjalne problemy:

- koncentracja na mierzalnych efektach interwencji;
- rzetelne opisanie stanu początkowego, poprzedzającego interwencję;
- wiarygodność danych określona m.in. poprzez dostępność (często niezbędne są duże bazy danych; czasami dane są dostępne, ale pochodzą z różnych, nie dających się połączyć, źródeł), dokładność, aktualność, trafność, porównywalność¹⁵; może się okazać, że pomiar niektórych zaplanowanych rezultatów w ramach dostępnych zasobów danych może być niemożliwy;
- dobór grupy eksperymentalnej oraz grupy kontrolnej (problemy z identyfikacją, problemy z liczebnością);
- zagrożenia dla utrzymania różnicy między doświadczeniami grupy eksperymentalnej i grupy kontrolnej przez wystarczająco długi okres, aby zmierzyć wpływ interwencji;
- objęcie pełnej kontroli nad warunkami realizacji danej interwencji;
- konieczność wyodrębnienia wszystkich czynników związanych bezpośrednio z interwencją oraz wszystkich niezwiązanych z interwencją czynników, które mogły mieć wpływ na jej efekty¹⁶;
- ograniczenia wynikające z SIWZ i/lub oferty wykonawcy, zasoby czasowe, zasoby finansowe.

Nie bez znaczenia dla jakości ewaluacji pozostaje także pokusa manipulowania wynikami (por. wykres 1). W testowaniu hipotez statystycznych definiuje się dwa rodzaje błędów: błąd pierwszego rodzaju i błąd drugiego rodzaju. Zartobliwie dodaje się do nich błędy trzeciego i czwartego rodzaju, wśród których wymienia się m.in.:

- niewłaściwe dobieranie testu statystycznego,
- sytuację, gdy prawidłowo odrzuca się hipotezę zerową, ale z niewłaściwych przyczyn,

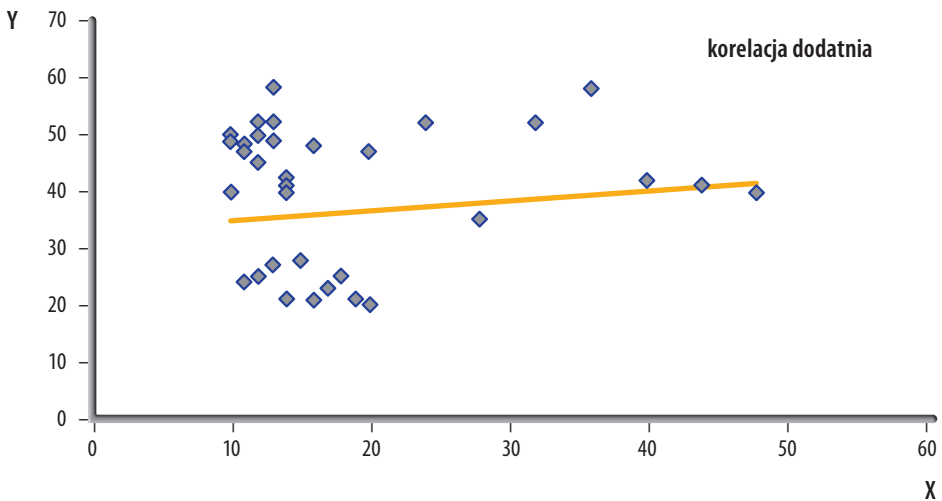
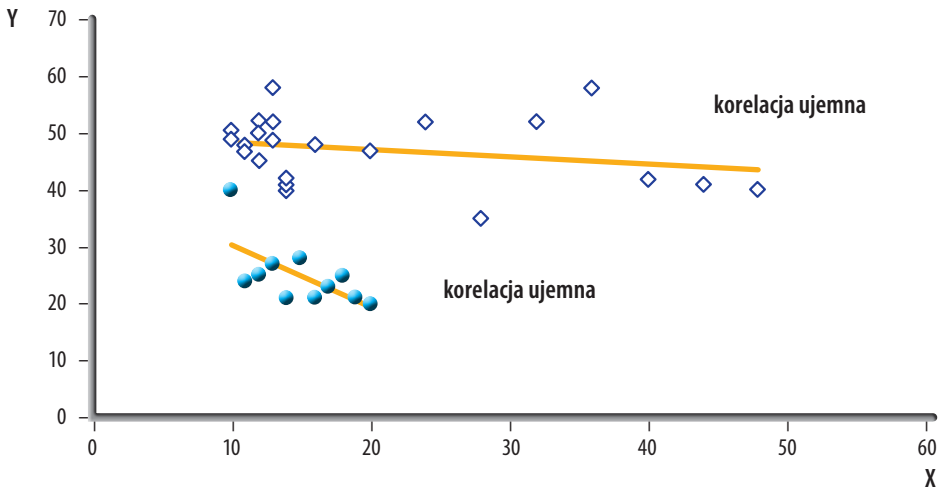
¹⁴ Należy jednak wspomnieć, że często badania ilościowe poprzedzane są badaniami jakościowymi prowadzonymi na niewielką skalę. Celem badań jakościowych bywa w takich przypadkach przygotowanie kwestionariusza ankiety bądź postawienie hipotez, które mogą być weryfikowane później w szeroko zakrojonych badaniach ilościowych.

¹⁵ K. Mazurek-Łopacińska (red.), *Badania marketingowe. Podstawowe metody i obszary zastosowań*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1998, s. 81.

¹⁶ M. Jasiński, M. Kowalski, *Falszywa sprzeczność – metodologia jakościowa czy ilościowa*, w: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 98.

- udzielenie właściwej odpowiedzi na niewłaściwe pytanie,
- błąd polegający na prawidłowym i dokładnym rozwiązaniu niewłaściwego problemu,
- rozwiązanie właściwego problemu za późno,
- niewłaściwe zinterpretowanie właściwie odrzuconej hipotezy¹⁷.

Wykres 1. Ilustracja paradoksu Simsona dla korelacji (korelacja ujemna w podgrupach, korelacja dodatnia w grupie) – efekt działania kilku grup wydaje się odwrócony, kiedy grupy są połączone¹⁸



Źródło: Opracowanie własne.

¹⁷ Błąd trzeciego rodzaju, http://pl.wikipedia.org/wiki/B%C5%82%C4%85d_trzeciego_rodzaju (dostęp 6.12.2014).

¹⁸ Por. E. H. Simpson, *The interpretation of interaction in contingency table*, „Journal of the Royal Statistical Society”, 1951, Nr 13, s. 238–241.

Zakończenie

W opracowaniu podjęto m.in. kwestię ewaluacji kontrfaktycznej, mierzenia efektu netto interwencji. Wskazano na wyzwania i ograniczenia ewaluacji, ale także na możliwości wynikające z łączenia różnych metod. Potencjalne problemy zilustrowano przykładami.

Zagadnienie trafnego doboru metod, technik i narzędzi badawczych ma kluczowe znaczenie dla jakości ewaluacji. Nie ma jednak doskonałego przepisu na „użyteczną, skuteczną, dokładną, zgodną z zasadami etyki” ewaluację. Każda ewaluacja jest inna, a jej przeprowadzenie wymaga często udziału zespołów interdyscyplinarnych. W większości przypadków, w celu przezwyciężenia ograniczeń związanych z konkretną metodą, łączy się różne metody w ramach jednego badania. Ciągłe poszukuje się także nowych rozwiązań w zakresie metod.

Bibliografia

- Bergstrom F., *Capital Subsidies and the Performance of Firms*, "Small Business Economics", 2000, Vol. 14, Nr 3.
- Błąd trzeciego rodzaju, http://pl.wikipedia.org/wiki/B%C5%82%C4%85d_trzeciego_rodzaju (dostęp 6.12.2014)
- Bondonio D., Greenbaum R., *Do Business Investment Incentives Promote Employment in Declining Areas*, „European Urban and Regional Studies”, 2006, Nr 13(3), s. 225–244.
- Creswell J. W., Plano Clark V. L., *Designing and conducting mixed methods research*, Sage, Thousand Oaks, 2011.
- Dehejia R.H., Wahba S., *Propensity score-matching methods for nonexperimental causal studies*, „The Review of Economics and Statistics”, 2002, nr 84(1), s. 151–161.
- Górniak J., Worek B., Krupnik S., *Zastosowanie podejścia badań jakościowych w ewaluacji ex-post*, w: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 122–123.
- Heckman J., Robb R., *The Value of Longitudinal Data for Solving the Problem of Selection Bias in Evaluating the Impact of Treatment on Outcomes*, w: Panel Surveys, red. Kasprzyk D., Duncan G., Kalton G., Singh M.P., s. 512–538, Wiley, Nowy Jork 1989.
- Heckman J.J., *Econometric causality*, „International Statistical Review”, 2008, Nr 76(1), s. 1–27.
- Heckman J.J., *Building bridges between the structural and program evaluation approach to evaluating policy*, „Journal of Economic Literature”, 2010, Nr 48(2), s. 356–398.
- Hosmer D.W., Lemeshow S., *Applied Logistic Regression*, Wiley Series in Probability and Statistics, New York 2000.
- Jasiński M., Kowalski M., *Fałszywa sprzeczność. Metodologia jakościowa czy ilościowa?*, w: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.
- Kozłowski J., *Ewaluacja instytucji naukowych w Polsce w świetle porównań międzynarodowych i konsultacji. Wersja wstępna*, Departament Strategii Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2010, <http://www.nauka.gov.pl/analizy-raporty-statystyki/raport-ewaluacja-instytucji-naukowych-w-polsce-w-swietle-porownan-miedzynarodowych-i-konsultacji,archiwum,1,akcja.pdf.html> (dostęp 10.12.2014).
- Krupnik S., *Studium działania 2.3 SPO WKP z wykorzystaniem ewaluacji opartej na teorii programu i analizie efektu netto*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Lenihan H., *Evaluating Irish industrial policy in terms of deadweight and displacement: a quantitative methodological approach*, „Applied Economics”, 2004, Nr 36, s. 229–252.
- Lewis D., *Counterfactuals*, Blackwells, Oxford 1973.

- Mazurek-Łopacińska K. (red.), *Badania marketingowe. Podstawowe metody i obszary zastosowań*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1998.
- Morgan S. L., Winship C., *Counterfactual and causal inference: Methods and principles for social research*, Cambridge University Press, New York 2007.
- Mosselman M., Prince Y., *Review of methods to measure the effectiveness of state aid to SMEs. Final Report to the European Commission*, EIM, 2004.
- Pearl J., *Causality: models, reasoning and inference*, Cambridge University Press, 2009.
- Pentor Research International, *Prezentacja wyników badania: Ewaluacja ex-post programu PHARE 2002*, Badanie efektu netto z wykorzystaniem metody PSM, 2007.
- PSDB, *Raport Ocena wpływu funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw*, Warszawa 2008.
- Rubin D.B., Thomas N., *Matching using estimated propensity scores: relating theory to practice*, „Biometrics”, 1996, nr 52, s. 249–264.
- Simpson E. H., *The interpretation of interaction in contingency table*, „Journal of the Royal Statistical Society”, 1951, Nr 13, s. 238–241.
- Tashakkori A., Creswell J. W., *The new era of mixed methods*, „Journal of Mixed Methods Research”, 2007, Nr 1, s. 3–7.
- Trzciński R., *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, PARP, Warszawa 2009.
- Venetoklis T., *Methods applied in evaluating business subsidy programs: A survey*, Paper provided by Government Institute for Economic Research (VATT) in its series VATT Discussion Papers, Nr 236, 2000.

Czynniki wpływające na użyteczność rekomendacji – w poszukiwaniu rozwiązań problemu

Użyteczna rekomendacja to clou szerszego problemu

Rekomendacja to kluczowy element każdego raportu ewaluacyjnego – informacja zwrotna, na jaką czeka zamawiający. Jest nie tylko odpowiedzią na pytanie, czy jest dobrze, czy źle, ale także co powinien w związku z otrzymaną diagnozą zmienić. Dlatego to od niej zależy czy badanie ewaluacyjne zostanie wykorzystane, a ograniczone finanse publiczne przeznaczone na ewaluację, słusznie wydane. Czy tak jednak jest? W raporcie z ewaluacji ex-post okresu programowania 2007–2013 możemy przeczytać, że „wykonawcy czerpią wiedzę o procesach wdrażania, efektach programów czy nawet mechanizmach zmiany częściej z bieżących kontaktów z odbiorcami pomocy niż z ewaluacji”¹. Z kolei w raporcie z badań Fundacji Idea Rozwoju, które prezentowane są w niniejszym tomie, możemy wyczytać, że „wiedza płynąca z ewaluacji nie posłużyła jako źródło informacji na temat możliwych działań dotyczących zmniejszania obciążeń dla beneficjentów w okresie 2014–2020”². Czyli ewaluacja nie służyła w tych wypadkach ani spojrzeniu wstecz, ani spojrzeniu w przyszłość.

A może na poziomie regionalnym, gdzie ewaluacje były zlecane w poprzedniej perspektywie w zdecentralizowanym już systemie było lepiej? Z analiz produktów ewaluacji w regionalnych programach operacyjnych dowiadujemy się jednak, że „49% ewaluacji z RPO jest zlecanych w nieodpowiednim momencie przez co problematyczne jest wykorzystanie ich rekomendacji”³. A zatem połowa zlecanych badań już u zarania procesu badawczego jest skazana na to, że nie może zostać wykorzystana! I nie ma tu żadnego znaczenia, czy stworzone rekomendacje będą użyteczne czy nie. Jak trafnie zauważył Elliot Stern na

¹ B. Ledzion i K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013*, MIR, Warszawa 2013.

² Fundacja Idea Rozwoju, *Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów Polityki Spójności UE – Rekomendacje z badań ewaluacyjnych*, Warszawa 2014.

³ T. Kupiec, *Produkty Ewaluacji RPO* – rozdział z raportu przygotowanego w ramach projektu Analiza wykorzystania ewaluacji jako narzędzia strategicznego zarządzania rozwojem na poziomie regionu realizowanego przez Akademię Leona Koźmińskiego przy wsparciu finansowanym z inicjatywy Santander Universidades.

ostatniej konferencji ewaluacyjnej organizowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości „nawet dobrze przeprowadzone badanie, oparte na rzetelnych danych nie podnosi prawdopodobieństwa wykorzystania wyników ewaluacji”⁴.

A zatem problem stoi po obu stronach – z jednej, wiedza nie jest kreowana dostatecznie użytecznie (mało czytelnie przedstawiana w raportach, mało adekwatnie odnoszona do warunków kontekstowych w rekomendacjach), a z drugiej, bo zamawiający zlecają badania w nieodpowiednim momencie lub z góry wiedzą, że ze względu na uwarunkowania polityczne nie będzie można ich wykorzystać.

Problemy z wykorzystaniem wyników ewaluacji (bo do tego ostatecznie sprowadza się użyteczność rekomendacji) interesariusze tego procesu omawiali już wielokrotnie na ewaluacyjnych konferencjach, seminariach i komitetach monitorujących, włącznie z wielowymiarową analizą procesu uczenia się organizacji⁵. Niniejszy artykuł ma jednak za zadanie odpowiedzieć na kluczowe pytanie, jakie cechy ma użyteczna rekomendacja, a następnie odnieść się do rozwiązań, jakie mogą pozwolić nam tworzyć lepsze ewaluacje i chętniej je wykorzystywać.

W tym wywodzie ważne jest jednak, aby pamiętać o dwóch aspektach prowadzonej refleksji. Jest ona, po pierwsze, pisana z perspektywy osoby odpowiadającej (w tej kadencji) za Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, dlatego rola tej organizacji w rozwiązywaniu problemu zajmuje tu centralne miejsce (choć w całym procesie naprawczym niekoniecznie musi być taka być). Po drugie, jest to osobista opinia, a nie uzgodnione stanowisko zarządu PTE. Raczej rozwiązania, które w swoim gronie dyskutujemy, choć przewagą tu jest, że skład zarządu jest reprezentowany zarówno przez akademików, wykonawców badań, szkoleniowców, jak i przez osoby zlecające badania.

Rekomendacja użyteczna, czyli jaka?

Na podstawie toczącej się już od 10 lat intensywnej dyskusji na temat jakości badań ewaluacyjnych w Polsce, zainicjowanej dzięki silnemu naciskowi Komisji Europejskiej, sprawnej koordynacji Krajowej Jednostki Ewaluacji i zasadom finansowania Polityki Spójności, można stwierdzić, że pewne postulaty co do cech użytecznych rekomendacji pojawiają się w wielu raportach ewaluacyjnych i badaniach diagnostycznych systemu ewaluacji. Użyteczna rekomendacja jest przede wszystkim:

- *Zgodna z celami badania i potrzebami informacyjnymi Zamawiającego* – warto podkreślić rozłączność tych dwóch elementów – cele badania i potrzeby informacyjne zlecających wcale nie zawsze się pokrywają, bo oni sami nie zawsze potrafią przełożyć swoje potrzeby na cele badania. Dlatego z pewnością na początku rolę każdego ewaluatora jest rozpoznanie, czy istnieje dostateczna spójność tych elementów, a sam ewaluator prawidłowo rozumie wartość, jaką ma wnieść jego analiza. Jest to szczególnie ważny moment procesu badawczego, który często jest zaniedbywany w przekonaniu, że wszystko zostało już przelane na papier i nie warto marnować drogiego (bo często zbyt

⁴ E. Stern, *Wykorzystanie wyników ewaluacji w realizacji polityk publicznych*, prezentacja na X Konferencji Ewaluacyjnej, MIR i PARP 2014.

⁵ M. Mozdzeń, K. Olejniczak, P. Śliwowski, Ł. Widła, *Jak uczyć się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

okrojonego) czasu na realizację, by uzgadniać to, co mamy czarno na białym. To błąd. Wiele uwag i nieporozumień na etapie oddawania raportu można by ominąć, gdyby ten czas był poświęcony na prawidłowo zrozumienie się na początku współpracy.

- *Oparta na rzetelnej analizie (na dobrym rozumieniu mechanizmów interwencji)* – to problem, z którym zmagamy się po obu stronach od dawna – jakość samych badań, z których wypływają konkretne wnioski. Na ile możemy być pewni, że ostateczna ocena jest rzetelna? Czy, aby mieć przekonanie, konieczne jest sprawdzanie ewaluatora na każdym etapie jego pracy? Wydaje się, że znacznie efektywniejsze jest przedstawienie w raporcie mechanizmu, jaki odpowiada za dane efekty⁶. Oczywiście nie jest to proste i wynika z odpowiedniego projektowania badań oraz rozumienia zachodzących procesów – umiejętności, jakie każdy ekspert z zakresu ewaluacji powinien posiadać.
- *Wiarygodna (powiązana z wnioskami)* – w tabeli rekomendacji (stworzonej właśnie dla czytelności informacji zwrotnej zawartej w raporcie ewaluacyjnym) rekomendacja musi jasno wynikać z wniosku do którego się odnosi. To absolutne minimum, jakie musi być zapewnione do podjęcia działań w kierunku proponowanej zmiany, bo odpowiada na pytanie, dlaczego mamy cokolwiek zmieniać.
- *Jednoznacznie rozumiana* – czytelność rekomendacji oznacza, że niezależnie od tego, który interesariusz ją przeczyta, będzie w stanie zrozumieć to zalecenie w dostatecznie zoperacjonalizowany sposób, aby móc podjąć odpowiednie działania.
- *Związana z rodzajem wykonywanej ewaluacji* – w trakcie badania ewaluacyjnego zawsze dociera do badacza duża ilość informacji dodatkowych, potrzeb i opinii dotyczących działań związanych z realizowanymi programem lub odnoszących się do szerszego kontekstu niezwiązanego bezpośrednio z celami badania ewaluacyjnego, ale istotnych z punktu widzenia działania programu. Nawet jeśli tak jest, to rolą ewaluatora jest odśiać informacje drugorzędne (być może umieścić je gdzie indziej lub zwrócić uwagę na konieczność odniesienia się do nich w kolejnym badaniu), a w raporcie skupić uwagę czytelnika wyłącznie na tym, do czego ewaluacja na obecnym etapie cyklu polityki publicznej jest w stanie konstruktywnie się odnieść.
- *Odkrywczca* – wydaje się postulat sam z siebie mało odkrywczy, bo skoro wydajemy pieniądze publiczne na ewaluację, zadajemy sobie trud skonstruowania zlecanego badania, to i nasze potrzeby informacyjne powinny być zaspokojone. Jak często postulat ten nie jest realizowany, może odpowiedzieć prawie każdy zlecający. Po części problem leży oczywiście w badaniach niskiej jakości, w których ewaluator nie zadaje sobie trudu poznania dotychczasowej wiedzy zamawiającego z zakresu badania. Po części jest to kolejny dowód na to, że kluczowym momentem jest uzgodnienie przed badaniem ewaluacyjnym potrzeb informacyjnych zlecającego, a nie zaskakiwanie go *post factum* po zakończeniu procesu gromadzenia danych informacją, która dla samego ewaluatora może być odkrywczca, ale dla zamawiającego nie.
- *Istotna wdrożeniowo (i wykonalna)* – przy tworzeniu rekomendacji należy pamiętać o istniejącym układzie instytucjonalnym, który jeśli nawet w jakimś stopniu powinien być zmieniony, to stać się to może jedynie poprzez powolny proces dotyczący często wielu jednostek wzajemnie powiązanych. Jednocześnie warto zauważyć tu, że rolą ewaluatora

⁶ J. Górniak, *Efekt przyczynowy w ewaluacji* w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa 2009.

jest dobra znajomość funkcji wszystkich zaangażowanych w program instytucji i trafne przypisywanie do nich rekomendacji, czego często najłatwiej może się dowiedzieć od samego zleceniodawcy. Nawet jeśli tak jest, to powinno się to odbywać na etapie wcześniejszym niż oddanie raportu z gotową tabelą rekomendacji.

- *Odnosząca się do całego cyklu polityk publicznych i odpowiednio z nim powiązana (na poziomie makro)* – po części zależy to od rodzaju realizowanej ewaluacji, a po części nie. Nawet kiedy ewaluator spójnie realizuje badanie, to konieczne jest, by w swoich wnioskach pamiętał o innych etapach cyklu polityki publicznej – o wyborze wariantu polityki czy momencie elaboracji programu na podstawie dostarczanych dowodów. Jak zawsze, podkreśla Jarosław Górniak, „ewaluacja bez analizy polityk publicznych jest bezsilna, a analiza polityk publicznych bez ewaluacji jest ślepa”⁷.

Czego wciąż brakuje w naszej debacie na temat użyteczności ewaluacji?

Na temat wykorzystania wyników ewaluacji toczą się debaty obecnie prawie na każdej konferencji ewaluacyjnej krajowej (MIR i PARP, Akademia Leona Koźmińskiego) czy regionalnej (w Opolu, w Toruniu). Jak słusznie zauważył Elliot Stern na X Konferencji Ewaluacyjnej, w Polsce mówiliśmy już o tym 10 lat temu, przy wejściu do Unii Europejskiej. I nie ma w tym nic nagannego – za każdym razem należy sobie zadawać pytanie, co jeszcze możemy zrobić, by lepiej wykorzystywać wyniki badań ewaluacyjnych. Nie znaczy to więc, że choć wiele już padło słów o odpowiednich metodach i prawidłowych sposobach zlecenia badań, to temat został wyczerpany.

Christopher Pollitt zauważył, że w debacie na temat wykorzystania wyników brakuje jeszcze dwóch ważnych elementów, które w polskiej debacie są wciąż aktualnymi brakami i które w kontekście tego artykułu silnie wiążą się z meritum sprawy.

Po pierwsze, wciąż niewiele mówi się o wartości różnorodności podejść (nie tylko metod!) w ewaluacji. W wielu poradnikach Komisji Europejskiej lub krajowych spotkać się można z informacją, że złotym standardem ewaluacji są metody konfraktywne (bądź tzw. *theory based impact evaluation*), niewiele się jednak mówi o ich restrykcyjnych ograniczeniach, a także ich alternatywach (tu szczególnie interesujące są debaty anglosaskie). Ignorowanym czynnikiem (szczególnie w kontekście szkoleń i seminariów) jest również dobre rozumienie przez ewaluatora ontologii i epistemologii wybranego przez niego podejścia, a nie jedynie metodologii. Nie powinniśmy pozostawiać tych rozważań jedynie dla wykładów akademickich, gdyż prowadzi to do kuriozalnego odwrócenia sytuacji, gdzie to, jak badamy rzeczywistość, po części kreuje jej rozumienie (właśnie poprzez wnioski i rekomendacje z badań), podczas gdy to, jak rozumiemy poznanie naszej rzeczywistości, powinno kierować naszymi badaniami.

Po drugie to, czego szczególnie brakuje, to odniesienie się do strony etycznej badań⁸. Do etyki zawodu ewaluatora w ogóle można znaleźć niewiele odniesień. W Polsce kluczowe są standardy ewaluacji Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, choć i o nich nie zawsze się pamięta. Nie ma jednak miejsca na wymagania etyczne w opisie przedmiotu zamówienia, nie ma miejsca na zaistniałe dylematy etyczne w raportach z badań. Jeśli w ogóle o tym

⁷ J. Górniak, *Efekt przyczynowy...*, op. cit.

⁸ Ch. Pollit, *Evaluation in Europe. Boom or Bubble?*, „Evaluation” 4(2), s. 214–224.

się rozmawia, to jedynie na etapie kształcenia badaczy, co następnie bierze się za pewnik lub rozpoznaje w trakcie współpracy z określonym ewaluatorem. Zlecający często wiedzą w miarę nabierania doświadczeń, które firmy spełniają wyższe standardy jakości, a z którymi współpracy lepiej unikać w przyszłości. Wydaje się jednak, że zoperacjonalizowanie wymagań etycznych w opisach zamówienia bądź w postaci odpowiedniej certyfikacji (jak to zachodzi w wielu innych instytucjach za pomocą certyfikatów jakości), mogłoby po części uporać się z tą bolączką. I tutaj pojawia się problem szerszy, który ten artykuł może jedynie częściowo przedstawić polskiemu czytelnikowi, podczas gdy w wielu krajach, gdzie historia ewaluacji polityk publicznych jest dłuższa (Kanada, Japonia, Wielka Brytania), toczy się ona od niemal 20 lat.

Profesjonalizacja zawodu ewaluatora

Profesjonalizacja oznacza wyznaczenie jasnych ram kwalifikacji oraz struktury administracyjnej określającej dostęp oraz zasady pełnienia zawodu, zapewnia szanse weryfikacji wykonawców, a w sytuacjach ekstremalnych – użycia wobec nich środków dyscyplinarnych. Rozpoczęcie takiego procesu w Polsce zmniejszyłoby ryzyko pełnienia zawodu przez amatorów, którzy prowadzą do obniżenia standardów pracy i zaufania społecznego do ewaluacji oraz sytuacji, gdzie popyt kreuje niczym niekontrolowaną podaż samozwańcych ewaluatorów (gdzie każdy, kto zna żargon ewaluacji i podstawy badań społecznych, może mianować się ewaluatorem). Jednocześnie wzmacnianie profesjonalizacji zawodowej prowadzi do zabezpieczenia samych ewaluatorów przed nieodpowiednimi naciskami po stronie zlecających. Narzędzia, takie jak kształcenie (w tym kształcenie ustawiczne), akredytacja, certyfikacja oraz licencjonowanie, obniżają koszty zatrudniania ewaluatorów metodą prób i błędów oraz powolnego odnajdywania i uszczelniania nieściśłości systemu chętnie wykorzystywanych przez nieuczciwych samozwańców. Jednocześnie środki desygnowania ewaluatorów dają wyższą gwarancję jakości (choć należy zawsze pamiętać, że budowanie takiego systemu łączy się z największym ryzykiem niedostosowania scenariuszy kopiowanych z zagranicy i kontrowersjami związanymi ze zbytym elitaryzmem) niż kursy szkoleniowe, które zmieniają wykładowców i program, czy członkostwo w towarzystwie ewaluacyjnym, które kierując się zasadą demokratyzacji ewaluacji, jest szeroko otwarte na nowych członków.

Proces profesjonalizacji zawodu jest naturalnym krokiem w dojrzewaniu praktyki ewaluacji na poziomie krajowym⁹. I choć jest to oczywiście proces trudno porównywalny na poziomie międzynarodowym¹⁰, który musi odbywać się przede wszystkim na poziomie krajowym ze względu na grające istotną rolę czynniki kulturowe¹¹, to trudno zrozumieć, dlaczego ci, których zawodem jest ocena, nie mieliby być sami poddawani jakiegokolwiek ocenie. Szukając wytycznych i próbując zdiagnozować, czy ewaluacja w Europie jest już profesją, Robert Picciotto na podstawie przeglądu literatury z zakresu dyscypliny ewaluacyjnej, stworzył ramę analityczną do diagnozy procesu profesjonalizacji.

⁹ S. Jacob, Y. Boudevart, *To Be or Not to Be a Profession: Pros, Cons and Challenges for Evaluation*, *Evaluation* 16(4), s. 349–369.

¹⁰ J. Furubo, S. Jacob, S. Speer, *The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later*, *Evaluation* 2015, Vol. 21(1), s. 6–31.

¹¹ European Evaluation Society, *Results of the 2011 Evaluation Capabilities Survey*, 2011.

Wskaźniki profesjonalizacji grupy zawodowej¹²:

- (I) Prestiż i status (wysoki i rosnący popyt na usługi, znaczne nagrody pieniężne, poważanie i uznane miejsce w górnych rejonach drabiny zawodowej);
- (II) Etyczne dyspozycje (orientacja na interes publiczny, lojalność wobec grupy zawodowej, budowanie kariery przez całe życie, kolegialne zachowania, solidarność zawodowa, odpowiedzialność za jakość swojej pracy);
- (III) Specjalizacja (wysokiej jakości edukacja; praktyczne wykorzystanie posiadanej wiedzy teoretycznej, specjalistyczne umiejętności, ostrożna ocena, znajomość metod i technik badawczych);
- (IV) Autonomia zawodowa (kontrola dostępu do zawodu, szkolenia, poradniki profesjonalne, normy etyczne, administracyjne sposoby zapewniania jakości, procesy dyscyplinarne);
- (V) Uwierzytelnienie (dyplom akredytowanej uczelni wyższej, profesjonalny tytuł, odpowiednio testowana jakość pracy, członkostwo w stowarzyszeniach zawodowych).

Trudno określić bardzo dokładnie, gdzie w procesie profesjonalizacji ewaluacji jesteśmy. Konieczne byłyby tu dobrze zoperacjonalizowane skale dla tych wskaźników, a i to nie zawsze dobrze oddaje jakość tego procesu¹³.

W Polsce ewaluacja wciąż pod względem profesji niedostatecznie jasno odróżnia się od inspekcji, kontroli czy audytu. Niewiele osób ma wyższe wykształcenie w zakresie ewaluacji sensu stricto (ewaluatorzy to zazwyczaj z wykształcenia socjologowie, geografowie, psychologowie, prawnicy etc.), co świadczy o młodości tego zawodu i wczesnym stadium rozwoju profesji. Samo też towarzystwo ewaluacyjne działa jedynie na zasadzie wolontariatu, co nie pozwala na zgromadzenie odpowiednich zasobów, by móc odpowiadać za podnoszenie poziomu jakości ewaluacji w Polsce w sposób inny, niż jedynie przez promowanie kultury ewaluacyjnej i rozpowszechnianie informacji na temat ewaluacji.

Ewaluacja zatem nie jest jeszcze profesją, ale ma szansę i powinna nią być również w Polsce pomimo wszelkich zagrożeń i ryzyk związanych z wdrażaniem tego procesu, których nie unikniemy inaczej, jak poprzez szeroko zakrojoną debatę z wszystkimi interesariuszami, której nie powinno sztucznie przyspieszać żadne narzucanie gotowych scenariuszy rozwiązań zapożyczonych z zagranicy¹⁴.

Trzy propozycje rozwiązań problemu budowania bardziej użytecznych rekomendacji, w których Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne może odgrywać istotną rolę

W związku z powyższym opisanym procesem profesjonalizacji ewaluacji, na ten moment przydatne wydają się trzy rozwiązania, których wykorzystanie w rzeczywistości praktyki ewaluacyjnej zależy od współpracy między wieloma interesariuszami, zaangażowania kluczowych postaci i instytucji w polskiej ewaluacji oraz odpowiedniego długofalowego finansowania.

¹² R. Piciotto, *The logic of evaluation professionalism*, Evaluation 2011, 17(2), s. 165–180.

¹³ J. Furubo, S. Jacob, S. Speer, *The institutionalization...*, op. cit., s. 6–31.

¹⁴ S. Jacob, Y. Boisvert, *To Be or Not to Be a Profession: Pros, Cons and Challenges for Evaluation*, „Evaluation”, 2010, 16(4), s. 349–369; R. Piciotto, *The logic of evaluation...*, op. cit., s. 165–180.

1. Okrągły Stół – cykliczne spotkania pomiędzy wykonawcami a zleceniodawcami odbywające się poza konkretnymi projektami, których celem byłoby wzajemne zrozumienie warunków pracy oraz budowanie wzajemnego zaufania.

Dotychczasowe doświadczenia komunikacji między wykonawcami a zleceniodawcami nie są związane z dialogiem, informacje płyną raczej jednostronnie (np. z uwag do raportów czy z pojedynczych wywiadów pogłębionych tworzonych na potrzeby innych badań), a ewentualnie spotkania odbywają się projektowo (i odnoszą się do partykularnych problemów związanych z jednorazowym badaniem) lub tematycznie (choć konferencje zazwyczaj nie obfitują w metody oparte na dialogu). Regionalne i krajowe Fora Terytorialne i komitety monitorujące nie spełniają tej roli, koncentrując się na rozwoju regionalnym i monitoringu systemu ewaluacji.

2. Monitoring przez instytucje sygnalizujące – możliwość zgłaszania nieprawidłowości po obu stronach procesu badawczego do Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego czy Krajowej Jednostki Ewaluacji na każdym etapie badań.

Pomysł ten wynika poniekąd z obecnych doświadczeń obu instytucji i prób współpracy w przypadku pojawiających się wątpliwości. Jest to jednak na tyle nieusystematyzowane, że często nie spełnia istniejących oczekiwań. Jak wynika z wielu badań krajowych i międzynarodowych znacznie lepszym rozwiązaniem jest promowanie dobrych praktyk, mimo to czasami należy zastosować środki dyscyplinarne lub konieczne jest zaopiniowanie sytuacji w instytucji wyższej instancji. Jednak bez odpowiedniego systemu i jasnych reguł traktowania takich przypadków może to prowadzić do poważnych szkód dla wszystkich zaangażowanych stron, dlatego ważne byłoby wypracowanie przejrzystych zasad, do których wszyscy interesariusze mogą się odnieść.

3. Certyfikacja ewaluatorów – certyfikat pozyskanych umiejętności uzyskiwany przez ewaluatora wydawany byłby przez jedną instytucję (specjalnie do tego przygotowaną/powołaną), po przejściu odpowiednich testów (np. w oparciu o szereg elementów, takich jak odpowiednie wykształcenie, rozmowa z ekspertami oceniającymi, złożone raporty do recenzji).

Jest to rozwiązanie, które jak dotąd spotyka się z wieloma wątpliwościami i ostrą krytyką w Polsce. Jednak z zcentralizowanej akredytacji, recenzji i innych form certyfikowania pracy ewaluatorów od dawna korzysta Kanada, Japonia, a obecnie także Wielka Brytania i Europejskie Towarzystwo Ewaluacyjne. W Polsce nie istnieją ramy kwalifikacji dla ewaluatorów, które są normą w wielu krajach zachodnich (dlatego poniżej zamieszczone zostaną przetłumaczone przez autora niniejszego artykułu ramy kwalifikacji Europejskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (EES) ustalone w procesie długotrwałej debaty z jego członkami). Warto zaznaczyć, że również w dokumencie, z którego one pochodzą, zawarte są wyniki badania kwestionariuszowego wysłanego przez EES do swoich członków, z którego wynika, że certyfikacja na podstawie takich ram kwalifikacji spotyka się z najniższą dozą akceptacji, a środowisko jest bardziej przychylne budowaniu jasnych wytycznych, wymianie dobrych praktyk, dostępowi do wysokiej jakości edukacji¹⁵. Nie jest to jednak sprzeczne z wnioskiem, iż certyfikacja jest to najwyższa i najbardziej dojrzała forma profesjonalizacji zawodu¹⁶. Obecnie w Polsce brakuje instytucji, która byłaby w stanie (przy użyciu obecnie posiadanych

¹⁵ European Evaluation Society, *Results...* op. cit.

¹⁶ R. Piciotto, *The logic...* op. cit.

zasobów) pełnić rolę kontrolną równocześnie wobec stanu posiadanej wiedzy oraz praktyki zawodowej badaczy. O ile ten pierwszy element sprawdzany jest przez uniwersytety i instytucje szkoleniowe na etapie finalnym kształcenia, to ten drugi weryfikuje jedynie partycularnie zamawiający, jednak i tak bez szans publicznego jego zaopiniowania.

Tabela 1. Ramy kwalifikacji ewaluatorów według Europejskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego

1. WIEDZA NA TEMAT EWALUACJI	
1. Rozumie odrębną rolę ewaluacji w społeczeństwie.	I. Eksponuje wiedzę z zakresu różnorodnych teorii, szkół i podejść w ewaluacji II. Zna historię i śledzi trendy w ewaluacji III. Wykorzystuje powiązania pomiędzy ewaluacją a naukami społecznymi IV. Rozumie teorię programu i jej konsekwencje dla ewaluacji V. Stara się o niezależność oceny i najwyższy poziom ewaluacji we wszystkich kontekstach
2. Doskonale stosuje prerkwizyty ewaluacji wysokiej jakości	I. Stosuje odpowiednie koncepcje ewaluacji oraz trafnie używa terminów związanych z ewaluacją II. Jest w stanie zadać adekwatne pytania ewaluacyjne III. Dąży do konstruktywnego zaangażowania wszystkich interesariuszy IV. Docenia wartość różnych podejść do ewaluacji V. Dostosowuje plany i metody do warunków ewaluacji
3. Rozumie potencjał i ograniczenia instrumentów i narzędzi ewaluacji	I. Gromadzenie i analiza danych II. Metody eksperymentalne i quasi-eksperymentalne III. Metody jakościowe, mieszane oraz metody angażujące interesariuszy IV. Analiza przypadków, badania ankietowe, wywiady, panele eksperckie V. Wskaźniki, systemy ratingowe i monitorowanie
2. PRAKTYKA ZAWODOWA	
1. Demonstruje zdolność do zarządzania procesem i dostarczania badań ewaluacyjnych	I. Odpowiada na potrzeby i problemy interesariuszy II. Trafnie ocenia kontekst ewaluacji i jest w stanie odtworzyć logikę programu III. Zarządza zasobami i umiejętnościami roztropnie IV. Gromadzi, wykorzystuje i interpretuje dowody rozważnie i krytycznie V. Raportuje rzetelnie i zachęca do efektywnego wykorzystania wyników oceny
2. Wykazuje umiejętności interpersonalne	I. Pisze płynnie i komunikuje jasno II. Dostrzega wartość w pracy zespołowej i koordynuje, dając przykład III. Posiada umiejętności z zakresu negocjacji i rozwiązywania konfliktów IV. Postępuje się zasadami równości szans i wrażliwością kulturową V. Dbą o związki zawodowe
3. DYSPOZYCJE I POSTAWY	
	I. Przestrzega normy etyczne i wartości demokratyczne w prowadzeniu ewaluacji II. Dociera do wszystkich zainteresowanych stron III. Zdradza niezależność umysłu i postaw IV. Realizuje ciągły rozwój zawodowy V. Przyczynia się do rozwoju środowiska zawodowego

Podsumowanie

Użyteczna rekomendacja jest warunkiem wykorzystania przeprowadzonej ewaluacji. Jej wartość zależy od zaangażowania obu stron – zamawiających, którzy dysponują wiedzą kontekstową i najlepiej znają potrzeby informacyjne, na jakie ma badanie odpowiedzieć, oraz wykonawców, których wysoki poziom wiedzy eksperckiej i wysokie standardy etyczne decydują o rzetelności badania. Wydaje się, że w związku z tym wykorzystanie badań ewaluacyjnych zależy nie tylko od partykularnych sytuacji związanych z realizacją badania, których mechanizmy są nam już coraz lepiej znane, ale również od profesjonalizacji zawodu ewaluatora.

Polityki publiczne po roku 2020 z pewnością będą miały znacznie bardziej ograniczone finansowanie, a to powoduje, że ewaluacja powinna być na najwyższym możliwym poziomie, by wspierać jak najbardziej racjonalne wydatkowanie finansów publicznych. Dlatego ważne jest, byśmy nie dopuścili, aby ewaluacja była tylko kolorową laurką rysowaną dla programów finansowanych ze środków unijnych, ale prawdziwie zakorzenionym narzędziem zmiany społecznej realizowanym przez najlepszych profesjonalistów.

Profesjonalizacja oprócz jakości podnosi również prestiż wykonywanego zawodu. Z drugiej strony proces ten łączy się z wieloma ryzykami – społeczna awersja do elitaryzmu może prowadzić do tworzenia wielu barier dla tego procesu, co może być ograniczające zarówno od wewnątrz, jak i na zewnątrz grupy zawodowej. Dlatego koniecznym warunkiem jest podkreślanie korzyści interesu publicznego i odpowiedzialności społecznej zawodu, a także ciągłe dostosowywanie zachodzących procesów do lokalnego kontekstu.

Nota od autora

Przed nami absolutnie wyjątkowy rok. W 2015 roku nałożą się na siebie jubileusz 15-lecia Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego oraz Międzynarodowy Rok Ewaluacji zainicjowany przez EvalPartners (porozumienie partnerskie wielu organizacji, w tym przede wszystkim ONZ Kobiety¹⁷). Skala i zakres planowanych działań związanych z tym wydarzeniem nie mają precedensu zarówno w Europie, jak i na świecie. Dlatego powinniśmy dołożyć wszelkich starań, aby jak najlepiej wykorzystać pojawiającą się szansę rozwoju kultury ewaluacyjnej w wielu środowiskach.

Międzynarodowy Rok Ewaluacji ma szansę:

- przyczynić się do lepszego rozumienia ewaluacji w społeczeństwie, a także poszerzenia wiedzy i umiejętności niezbędnych do jej stosowania na różnych polach;
- pomóc w konsolidacji środowiska ewaluatorów (w tym firm i instytucji związanych z ewaluacją) i podnoszeniu profesjonalizacji zawodu;
- być okazją do twórczej dyskusji nad ewaluacją, jej sensem, celami i przeznaczeniem.

Ważne, aby ewaluacja nabrała praktycznego wymiaru poprzez zaangażowanie różnych grup odbiorców. Należy budować w nich przekonanie o wartości i użyteczności ewaluacji. Istotne jest również pokazywanie praktycznych efektów ewaluacji i jej wpływu na rozwój instytucjonalny, gospodarczy czy społeczny. Dlatego w Międzynarodowym Roku Ewaluacji PTE planuje:

¹⁷ <http://mymande.org/evalpartners/the-international-evaluation-partnership-initiatives>.

- wymieniać się informacjami poświęconymi ewaluacji oraz wydarzeniom związanym z MRE 2015,
- wspierać projekty horyzontalne o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym,
- prowadzić działania promocyjne i służące podnoszeniu kompetencji ewaluatorów,
- zaktualizować i uzupełnić opracowane przez nas standardy ewaluacji.

Już teraz nowy Zarząd PTE stara się regularnie kontaktować ze swoimi członkami i angażować ich w powyższe działania poprzez Grupy Robocze oraz wysyłać newsletter do swoich członków, aby zapewnić transparentność działań Zarządu i pozwolić na wymianę informacji między członkami we wszystkich regionach. Zapewne nie jest to wyczerpująca lista zadań, jakie powinno pełnić Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, jednak to od Państwa oczekiwać i chęci zaangażowania we współpracę z nami zależy to, na ile będziemy mogli wspierać krajowe i regionalne wydarzenia tworzące wysoką kulturę ewaluacyjną naszego kraju.

Bibliografia

- European Evaluation Society, *Results of the 2011 Evaluation Capabilities Survey*, 2011.
- Fundacja Idea Rozwoju, *Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów Polityki Spójności UE – Rekomendacje z badań ewaluacyjnych*, Warszawa 2014.
- Furubo J., Jacob, S., Speer, S., *The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later*, *Evaluation* 2015, Vol. 21(1), s. 6–31.
- Górniak J., *Efekt przyczynowy w ewaluacji* w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa 2009.
- Górniak J., *Od ewaluacji do analizy polityk publicznych: jak zwiększyć wpływ ewaluacji na decyzje?* Międzyregionalna konferencja ewaluacyjna „Ewaluacja programów operacyjnych – wyzwania, inspiracje, przyszłość” Toruń, 25.06.2013.
- Jacob S., Boisvert Y., *To Be or Not to Be a Profession: Pros, Cons and Challenges for Evaluation*, „*Evaluation*”, 2010, 16(4), s. 349–369.
- Kupiec T., *Produkty Ewaluacji RPO* – rozdział z raportu przygotowanego w ramach projektu Analiza wykorzystania ewaluacji jako narzędzia strategicznego zarządzania rozwojem na poziomie regionu realizowanego przez Akademię Leona Koźmińskiego przy wsparciu finansowanym z inicjatywy Santander Universidades.
- Ledzion B. i Olejniczak K. (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013*, MIR, Warszawa 2013.
- Możdżeń M., Olejniczak K., Śliwowski P., Widła Ł., *Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Piciotto R., *The logic of evaluation professionalism*, „*Evaluation*” 2011, 17(2), s. 165–180.
- Pollit Ch., *Evaluation in Europe. Boom or Bubble?*, „*Evaluation*” 4(2), s. 214–224.
- Stern E., *Wykorzystanie wyników ewaluacji w realizacji polityk publicznych*, prezentacja na X Konferencji Ewaluacyjnej, MIR i PARP 2014.

Wybrane problemy kształtowania polityki rozwoju na poziomie lokalnym

Wstęp

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹, samorząd powiatowy i gminy prowadzą politykę rozwoju, opartą na strategii rozwoju, programach i dokumentach programowych. Polskie samorzady dysponują już wieloletnim doświadczeniem w zakresie planowania strategicznego, jako że pierwsze strategie na poziomie lokalnym zaczęły powstawać po roku 2000. Przez długie lata problemem było jednak zarządzanie strategiczne, czyli praktyczne wdrażanie i monitorowanie opracowanych strategii, które często były jedynie teoretyczne i bardzo ogólnikowe. W ostatnim czasie można zaobserwować wzmożone zainteresowanie kwestiami monitoringu i zarządzania strategicznego w sektorze publicznym, co można traktować jako kolejny etap rozwoju instytucjonalnego. Praktyka planowania i zarządzania strategicznego rodzi jednak problemy o charakterze teoretycznym i wdrożeniowym, które są przedmiotem niniejszego artykułu². Można je podzielić na problemy związane z otoczeniem regulacyjno-prawnym, słabo rozwinięte systemy monitorowania, wdrażania i finansowania strategii oraz problemy związane ze niewystarczającą identyfikacją potrzeb mieszkańców i słabym dialogiem społecznym.

Do problemów związanych z otoczeniem regulacyjno-prawnym należą:

- Niejasności definicyjne i słabe rozróżnienie między strategią a programem rozwoju lokalnego na poziomie ustawowym,
- Trudności w identyfikacji logiki interwencji w dokumentach wyższego rzędu,
- Niewykorzystanie planowania ponadlokalnego i synergii.

Słabo rozwinięte systemy monitorowania, wdrażania i finansowania strategii obejmują:

- Brak precyzyjnego monitoringu interwencji publicznych na poziomie strategicznym i taktycznym oraz przełożenia wyników monitoringu na decyzje rozwojowe,
- Rzadkie szacowanie nakładów niezbędnych do wdrożenia strategii lub programu rozwoju,

¹ Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658, art. 3 i 4, tekst ujednolicony. Nowelizacja z dnia 24.01.2014 r.

² Podstawą przemyśleń przedstawionych w niniejszym artykule są wieloletnie doświadczenia autorki wynikające z udziału w kilkudziesięciu procesach strategicznych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

- Brak powiązania polityki rozwoju z procesem instytucjonalnym i zaangażowania decydentów w kwestie strategiczne i wdrożeniowe.

Wreszcie, problemy związane z niewystarczającą identyfikacją potrzeb mieszkańców i słabym dialogiem społecznym to przede wszystkim:

- Niski poziom realnej partycypacji mieszkańców i innych interesariuszy w procesach planistycznych i wdrożeniowych,
- Tradycyjny model planowania w dużej mierze ignorujący realne potrzeby użytkownika.

Powyższe problemy zostaną kolejno przeanalizowane w niniejszym artykule. Ma on charakter teoretyczny i przeglądowy, oparty jest jednak na obserwacji przebiegu licznych procesów strategicznych w jednostkach samorządu terytorialnego.

1. Problemy związane z otoczeniem regulacyjno-prawnym

1.1. Strategia rozwoju a program rozwoju lokalnego

Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadza możliwość uchwalania programów rozwoju lokalnego, które zgodnie z podaną definicją mają charakter operacyjno-wdrożeniowy w stosunku do strategii wyższego rzędu³. Pojęcie „strategia rozwoju” zarezerwowano dla dokumentów na poziomie regionalnym i krajowym. Przyjęcie takiego rozstrzygnięcia jest niejasne definicyjnie i stwarza wątpliwości co do dotychczas przyjętych lub będących w trakcie opracowania dokumentów strategicznych, szczególnie, że zalecany układ obydwóch dokumentów jest podobny (tabela 1), a ustawa przed nowelizacją wymieniała wprost strategie rozwoju lokalnego. Obecnie za podstawę tworzenia gminnych i powiatowych strategii rozwoju uznaje się ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym⁴, a opracowanie programów i strategii rozwoju lokalnego jest nadal nieobowiązkowe, co daje spore pole do interpretacji.

Tabela 1. Program a strategia rozwoju

Lp.	Elementy programu rozwoju wymienione w ustawie	Elementy strategii rozwoju wymienione w ustawie	Elementy strategii zgodnie z metodyką planowania strategicznego ⁵
1.	Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej	Diagnoza sytuacji	Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej
2.	–	Prognoza trendów rozwojowych	–
3.	–	–	Analiza SWOT i drzewo problemów

³ Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1658, art. 15, tekst ujednolicony. Nowelizacja z dnia 24.01.2014 r.

⁴ Interpretacja ustawy przygotowana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w odpowiedzi na pismo Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego oraz Informacja prawna w przedmiocie konsekwencji prawnych wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw dla obowiązywania dotychczas przyjętych przez organy samorządu lokalnego strategii rozwoju oraz dla kontynuowania lub podejmowania nowych działań z zakresu prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu gminnym i powiatowym.

⁵ Wykaz elementów strategii jest zgodny z powszechnie stosowanymi metodykami planowania strategicznego, w tym z poradnikiem „Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej” (W. Dziemianowicz i in.) wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Infrastruktury i Rozwoju) w roku 2012 i będący podstawą szkoleń wszystkich gmin i powiatów w Polsce w ramach programu „Strategicznie dla rozwoju”.

Tabela 1. (cd.)

Lp.	Elementy programu rozwoju wymienione w ustawie	Elementy strategii rozwoju wymienione w ustawie	Elementy strategii zgodnie z metodyką planowania strategicznego
4.	Wyniki raportu ewaluacyjnego	–	Ewaluacja zalecana, ale nieobowiązkowa
5.	–	–	Opcjonalnie: scenariusze rozwojowe
6.	–	–	Określenie wizji i misji
7.	Cel główny i cele szczegółowe wraz z określonymi wskaźnikami	Określenie celów rozwoju wraz ze wskaźnikami	System celów i działań oraz system monitoringu wraz ze wskaźnikami dla celów i działań
8.	Priorytety i kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim	–	Ogólne priorytety rozwojowe zawarte w wizji rozwoju oraz wykazanie spójności ze strategiami wyższego rzędu
9.	Sposób monitorowania i oceny	–	System monitoringu strategii
10.	Plan finansowy (źródła finansowania, kwota środków, wysokość współfinansowania)	Ramy finansowe	Źródła finansowania, zalecane oszacowanie nakładów na realizację strategii i plan finansowy
11.	Podstawowe założenia systemu realizacji	System realizacji	System wdrażania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 1. zestawienie elementów strategii i programów wymienionych w ustawie i tych zgodnych z klasyczną metodyką planowania strategicznego uwidacznia powstałe niejasności definicyjne. Z jednej strony, na poziomie programu, pozbawiono gminy i powiaty możliwości zbudowania własnej wizji rozwoju o charakterze strategicznym, ograniczając rolę programów rozwojowych do kwestii wykonawczych w stosunku do dokumentów wyższego rzędu. Już to założenie budzi wątpliwości, jako że skala przestrzenna przyjęta w tych dokumentach przekracza granice gmin i powiatów i rzadko dotyczy ich specyficznych problemów. Program o charakterze lokalnym powinien więc być swoistą reinterpretacją strategii wyższego rzędu uwzględniającą lokalne problemy rozwojowe na podstawie własnej wizji rozwoju. Podobieństwo układu programu rozwoju do strategii budzi również wątpliwości, na ile ten pierwszy ma charakter rzeczywiście wykonawczy. Ze względu na występowanie lokalnej specyfiki i różnic rozwojowych między jednostkami samorządu terytorialnego, istotna wydaje się również możliwość stawiania własnych celów rozwojowych przez gminy i powiaty, z założeniem, że nie powinny one stać w sprzeczności ze strategiami wyższego rzędu.

Z drugiej strony, kompetencje w zakresie strategii rozwojowych pozostają w gminach i powiatach na podstawie innych ustaw, które nie zostały uchylone ani zmienione. Nie uchylono także strategii obowiązujących ani nie nałożono na samorządy lokalne obowiązku ich dostosowania do nowych wymagań. Rodzi to dualizm polegający na możliwości utrzy-

mania dotychczas obowiązujących strategii rozwoju – często ogólnych i nie posiadających wszystkich elementów wymienionych w ustawie – oraz opracowania dodatkowego, szczegółowego programu rozwoju lokalnego, w sposób operacyjny i wykonawczy określający sposoby realizacji celów strategii wyższego rzędu. Taka sytuacja nie jest korzystna dla spójności planowania i zarządzania strategicznego w samorządach. Należy też podkreślić, że w sytuacji upowszechnienia planowania strategicznego w samorządach lokalnych, posiadanie strategii rozwoju zawierającej określone elementy powinno być obowiązkowe.

Warto także zwrócić uwagę na wynikającą z ograniczenia zakresu programów strategicznych kwestię zmniejszenia zaangażowania interesariuszy i partycypacji społecznej w procesy rozwojowe na poziomie lokalnym. Ich zainteresowanie opracowaniem dokumentu, na którego cele nie mają większego wpływu, może być niewielkie. Równocześnie na poziomie regionalnym i krajowym możliwości zaangażowania interesariuszy są często mocno sformalizowane i ograniczone, nie jest też zapewniona reprezentatywność na poziomie samorządów lokalnych. Taka sytuacja może prowadzić do dalszego obniżenia poziomu zrozumienia i akceptacji strategii rozwojowych przez szersze grono interesariuszy.

1.2. Logika interwencji w programach i strategiach wyższego rzędu

W kontekście przemysłów zawartych w poprzednim podrozdziale, rozważenia wymaga kwestia logiki interwencji. W klasycznych metodykach planowania strategicznego jest ona oparta na modelu przyczynowo-skutkowym pozwalającym przełożyć problemy i wyzwania zidentyfikowane zarówno wewnątrz, jak i w otoczeniu danej jednostki terytorialnej na konkretne cele i sposoby ich realizacji. Wymaga to stopniowej operacjonalizacji ogólnych założeń oraz oddolnej identyfikacji problemów rozwojowych. Narzucona z góry logika interwencji ze strategii wyższego rzędu zaprzecza oddolnemu podejściu do określania celów rozwojowych. Może też być trudna do identyfikacji w różnych dokumentach na poziomie krajowym.

Tabela 2. Przykład logiki interwencji na poziomie dokumentów krajowych

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030	Strategia Rozwoju Kraju 2020 (średnio-okresowa)	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki	Program Rozwoju Przedsiębiorstw	Krajowa Inteligentna Specjalizacja
Obszar konkurencyjności i innowacyjności gospodarki (Obszar I)	Obszar strategiczny II. Konkurencyjna gospodarka	–	–	–
Strategiczne kierunki interwencji: Innowacyjność gospodarki i kreatywność indywidualna	Cel II.3. Zwiększenie innowacyjności gospodarki	Cel szczegółowy II. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy	Cel 2. Stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy	–
Wizja konkurencyjnej i innowacyjnej polskiej gospodarki	–	Kierunek działań: Wspieranie współpracy w systemie innowacji	Priorytet 2.2. Współpraca na rzecz innowacyjności	–

Tabela 2. (cd.)

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030	Strategia Rozwoju Kraju 2020 (średnio-okresowa)	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki	Program Rozwoju Przedsiębiorstw	Krajowa Inteligentna Specjalizacja
Kluczowy projekt: Poprawa spójności i działania między ośrodkami wspierania innowacyjności w celu zwiększenia skuteczności procesów i skali komercjalizacji wyników badań naukowych oraz poprawa jakości regulacji w zakresie innowacji	–	–	Instrument 2.2.3. Wzmocnienie więzi biznes–nauka	–
–	–	–	Działanie: Broker innowacji	Koncentracja wsparcia na obszary, których rozwój przyczyni się do wzrostu innowacyjności i poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki.
–	–	–	Działanie: Bony na innowacje	
–	–	–	Działanie: Duży bon	
–	–	–	Działanie: Stworzenie rezerwy technologicznej	

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 2. przeanalizowano logikę interwencji w dokumentach krajowych, na przykładzie celów dotyczących wspierania rozwoju gospodarczego, w szczególności współpracy przedsiębiorstw. Każda kolejna kolumna tabeli pokazuje dokument niższego rzędu w stosunku do poprzedniego. Analizując zapisy, można zauważyć brak konsekwencji w samym nazewnictwie celów i działań strategicznych. Pojawiają się nazwy, takie jak: obszar, kierunek interwencji, cel szczegółowy, cele, kluczowe projekty, instrumenty i kierunki działań, przy czym w każdym dokumencie ich układ jest nieco inny. Przyjęte zestawy celów nie odpowiadają też klasycznemu układowi drzewa celów (rysunek 1), gdzie realizacja działań strategicznych pozwala na osiągnięcie celów operacyjnych (pośrednich/szczegółowych), a to z kolei pozwala na realizację celów strategicznych (głównych).

Rysunek 1. Logika interwencji na przykładzie drzewa celów

Źródło: Opracowanie własne.

Klasyczny i proponowany w ustawie układ: cel główny i cele szczegółowe w zasadzie się nie pojawiają w analizowanych dokumentach krajowych. Ponadto, tradycyjnie, cel główny dokumentów niższego rzędu powinien odpowiadać celowi szczegółowemu strategii wyższego rzędu, stanowiąc jednocześnie jego doprecyzowanie. Tymczasem, na poziomie celów (wiersz drugi w tabeli) można zaobserwować kolejno (na tym samym poziomie, bez zachowania zasady spójności o poziom niżej)⁶: uogólnienie, większe uogólnienie, uszczegółowienie, powtórzenie. Nie jest natomiast widoczne stopniowe uszczegóławianie celów w dokumentach niższego rzędu. Nie jest też jasne, które z poziomów (z którego dokumentu strategicznego) miałyby być dalej uszczegóławiane na poziomie regionalnym i dalej lokalnym.

Problemy z kontynuacją logiki interwencji widoczne są również na poziomie regionalnym. Przykładowo, w *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego do 2020 roku* pojawia się cel strategiczny *zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności regionu w układzie międzynarodowym*, a na poziomie celów pośrednich zapisano mniej szczegółowo *zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionu*, a kierunkiem działań jest *rozwój regionalnych sieci kooperacyjnych i przepływu nowoczesnych technologii*. Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020 stawia natomiast jako cel rozwoju *wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP*. Dalej w strategii pojawiają się makrosfery, a w ich ramach priorytety. Jednym z nich jest *rozwój gospodarczy oparty o współpracę w ramach klastrów*. Pojęcia te w pewnym sensie kontynuują założone w dokumentach wyższego rzędu, czyli podnoszenie konkurencyjności i współpracę, zmieniają jednak ich zakres i interesariuszy. Trudno zauważyć świadomą kontynuację jednej linii programowej.

Konsekwencje takiego stanu rzeczy na poziomie lokalnym powodują trudność z przyjęciem szczegółowych celów i działań strategicznych. Zasadą stosowaną w praktyce wydaje się być przyjmowanie ogólnego kierunku, rozumianego dość luźno – od powtarzania zapisu z dokumentu wyższego rzędu z drobnymi zmianami po jego przekształcanie odpowiadające własnym potrzebom. Kontynuując tę zasadę, programy rozwoju lokalnego mogłyby powtórzyć zapisy strategii wojewódzkich lub je nieco zmienić. Podejście to abstrahuje jednak od oddolnego identyfikowania problemów i wyzwań rozwojowych i oparcia celów

⁶ Zasadę tę opisano w cytowanym już poradniku: W. Dziemianowicz i in., *Planowanie strategiczne dla pracowników administracji publicznej*, MRR 2012.

rozwojowych na realnych potrzebach danego terytorium. Opiera się na diagnozach „z lotu ptaka” i zachęca do centralizacji procesów rozwojowych.

1.3. Planowanie ponadlokalne i synergie

Na poziomie dokumentów lokalnych nie zwrócono również uwagi na konieczność poszukiwania synergii na poziomie lokalnym poprzez współpracę i koordynację celów rozwojowych. Nawet przy założeniu, że wszystkie samorządy lokalne będą realizować wprost założenia strategii wyższego rzędu, może okazać się, że będą to robić poprzez bardzo podobne działania i często niepotrzebnie je multiplikować, zamiast dążyć do tworzenia uzupełniającej się oferty dla mieszkańców czy przedsiębiorców. Nie w każdej gminie czy powiecie musi powstać podobny aquapark czy inkubator przedsiębiorczości, a poprzez zaplanowanie działań uzupełniających się, oferta skierowana do poszczególnych grup docelowych może być bogatsza.

Istotne jest także uwzględnienie wymiaru ponadlokalnego strategii, np. poprzez identyfikację gmin czy powiatów o podobnej specjalizacji gospodarczej, które mogłyby podejmować wspólne działania ukierunkowane do konkretnych branż⁷, co byłoby kontynuacją działań zaplanowanych w krajowej i regionalnych strategiach inteligentnych specjalizacji. Podobnie, w przypadku usług publicznych skierowanych do mieszkańców, np. kulturalnych i sportowych, uwzględnienie wymiaru ponadlokalnego mogłoby przynieść liczne korzyści.

2. Słabo rozwinięte systemy monitorowania, wdrażania i finansowania strategii

2.1. Brak precyzyjnego monitoringu interwencji publicznych na poziomie strategicznym i taktycznym oraz przełożenia wyników monitoringu na decyzje rozwojowe

Dobór wskaźników rozwojowych dla celów strategicznych jest wymagany zarówno na poziomie ustawy, jak i założeń metodycznych. Problemem jest tutaj jednak typ wskaźników i sposób ich pomiaru. Wskaźniki na poziomie celów strategicznych mają najczęściej charakter kontekstowy, co oznacza, że zakreślają jedynie pole interwencji, a nie postęp w jej realizacji. Wskaźniki kontekstowe, takie jak np. poziom bezrobocia czy zanieczyszczenie powietrza, są bowiem zależne od wielu różnych czynników i nie sposób udowodnić ich bezpośredniego związku z działaniami samorządu realizującego strategię czy program rozwoju. Powinny im towarzyszyć wskaźniki programowe – rezultatu dla celów szczegółowych i produktu dla działań, nie są one jednak wymagane ustawą i w związku z tym rzadko stosowane na poziomie lokalnym.

Przykładowo, nowo uchwalona Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Polkowice na lata 2015–2020 nie doбира wskaźników realizacji celów strategicznych, jedynie proponuje zestaw możliwych do wykorzystania wskaźników dla celów operacyjnych. Dla celu *Dynamiczna, konkurencyjna, innowacyjna, sieciowa, polifunkcyjna gospodarka* zasugerowano 13 możliwych wskaźników realizacji, z czego 8 ma charakter kontekstowy. Pozostałe to wskaźniki produktu bądź rezultatu. Sama idea doboru wskaźników dopiero na etapie opracowywania raportu

⁷ Mimo że wspieranie rozwoju gospodarczego nie jest obowiązkiem gmin, wiele z nich podejmuje działania z tego obszaru.

z monitoringu strategii budzi wątpliwości, pozwala bowiem na wykazywanie wskaźników o najkorzystniejszych wartościach, uciekając od realnych problemów rozwojowych gminy. Podobne tendencje pojawiają się również w innych strategiach lokalnych.

Rezygnacja z precyzyjnego mierzenia postępów w realizacji strategii na poziomie celu głównego (wskaźniki kontekstowe), celów operacyjnych (wskaźniki rezultatu) i działań strategicznych (wskaźniki produktu) uniemożliwia precyzyjny pomiar efektów interwencji, a same wskaźniki kontekstowe dają niewiele informacji nt. konieczności modyfikacji założonych kierunków działań. W efekcie, strategia rozwoju nie jest planowaniem i stopniowym osiąganiem zaplanowanych zmian, lecz przyjęciem pewnych kierunków działania i śledzeniem zmian w sytuacji ogólnej, bez powiązania z własnymi przedsięwzięciami i projektami. Taka sytuacja utrudnia również komunikację wyników decydentom tak, aby były podstawą rzeczywistego podejmowania decyzji strategicznych, operacyjnych i taktycznych. Problem ten jest także powiązany z kwestią dialogu społecznego – niechęć do analizowania, publikowania i udostępniania precyzyjnych wyników monitoringu społecznego jest wynikiem ich częstego wykorzystywania w walce politycznej. Brak dobrego zrozumienia przyczyn i skutków interwencji oznacza również słabe kompetencje w zakresie komunikowania i wyjaśniania na zewnątrz. Skutkiem tego jest dążenie do opracowywania raportów z monitoringu o charakterze „laurek”, które są raczej sprawozdaniami z realizowanych działań niż rzetelną analizą postępów w osiągnięciu zaplanowanych zmian.

2.2. Rzadkie szacowanie nakładów niezbędnych do wdrożenia strategii lub programu rozwoju

Dotychczasowym standardem planowania finansowego w strategiach lokalnych było określanie źródeł finansowania strategii, wśród których dominowały zewnętrzne źródła finansowania. W niewielkim stopniu wiązano natomiast zdefiniowane środki własne (np. w powiązaniu z budżetem zadaniowym) i z działaniami wynikającymi ze strategii. Jedną z niewielu strategii na poziomie lokalnym, gdzie zrealizowano szacowanie nakładów i powiązano działania strategiczne z zadaniami budżetowymi, jest zaktualizowana *Strategia rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, przyjęta w roku 2014. Znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymaga opracowania planu finansowego, nie daje jednak szczegółowych wytycznych co do jego zawartości. Ponieważ jednocześnie wymaga się określenia tylko celu głównego i celów szczegółowych, wydaje się, że precyzyjne szacowanie nakładów może być utrudnione.

Podane we wcześniejszych podrozdziałach przykładowe cele strategiczne i operacyjne mają bardzo ogólny charakter, nie pozwalający stwierdzić, jakie dokładnie działania mają być podjęte przez poszczególne samorządy. Zgodnie z koncepcją strategicznego łańcucha wyników⁸ szacowanie nakładów przeprowadza się najczęściej na poziomie konkretnych działań strategicznych, agregując je następnie na poziom celów operacyjnych i celu głównego. Działania, ze względu na to, że stanowią pojedyncze przedsięwzięcia lub zadania, są łatwiejsze do wyceny. Określanie nakładów na realizację jedynie celów strategicznych będzie natomiast skutkowało bardzo ogólnymi szacunkami, mającymi niewiele wspólnego z rzeczywistym planowaniem finansowym.

⁸ M. Matusiak, *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1, 2015, s. 181–199.

Z drugiej strony, strategie i programy lokalne bez określonych źródeł finansowania mają niewielkie szanse na pełnienie roli dokumentów kierunkowych, rzeczywiście prowadzących do konkretnych zmian. Ich realizacja będzie uzależniona od skuteczności w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania oraz uwarunkowana wymaganiami konkretnych konkursów. W efekcie, realizowane zadania mogą nie w pełni odpowiadać na rzeczywiste potrzeby rozwojowe gmin i powiatów, a bardziej na założenia programów, z których są finansowane.

2.3. Brak powiązania polityki rozwoju z procesem instytucjonalnym i zaangażowania decydentów w kwestie strategiczne i wdrożeniowe

W metodyce planowania strategicznego zwraca się często uwagę na konieczność zaangażowania interesariuszy zewnętrznych takich jak przedsiębiorcy, mieszkańcy czy organizacje społeczne w proces opracowania strategii. Stosunkowo rzadko przeprowadza się natomiast równocześnie proces wewnętrzny o charakterze instytucjonalnego uczenia się. Proces taki powinien angażować wszystkie osoby, wydziały i jednostki organizacyjne gminy lub powiatu, których zaangażowanie jest niezbędne do późniejszej realizacji strategii, w tym rzeczywistych decydentów, czyli władze gminy lub powiatu. Ich udział w procesie strategicznym nadaje poczucie własności dokumentu i pozwala na wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości oraz dostosowanie celów i działań do możliwości finansowych i organizacyjnych danego samorządu. Stosunkowo łatwe jest później przełożenie zadań wynikających ze strategii na strukturę organizacyjną urzędu, który będzie odpowiadał za jej realizację. Brak powiązania procesu instytucjonalnego ze wsparciem eksperckim czy procesem o charakterze partycypacyjnym może natomiast skutkować powstaniem zapisów mało realistycznych lub niezrozumiałych dla osób bezpośrednio wdrażających dokument.

Budowanie wewnętrznych kompetencji w zakresie planowania i zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego jest utrudnione w mniejszych samorządach. Wymagania ustawowe nie różnicują gmin według wielkości, stąd dokument o podobnych cechach i wymaganiach może być współtworzony przez kilkunastu pracowników wydziału rozwoju dużego miasta specjalizujących się jedynie w konkretnej dziedzinie lub koordynowany przez jedną osobę w niewielkim urzędzie, która oprócz kwestii strategicznych ma również wiele innych obowiązków. To dalej powoduje problem odpowiedniego dostosowania zasobów ludzkich do potrzeb wdrażania strategii przy ograniczonych możliwościach kadrowych. W mniejszych gminach oznacza to prawie automatyczne przełożenie obowiązków związanych z opracowaniem strategii na barki ekspertów zewnętrznych, którzy raczej nie są już zaangażowani przy wdrażaniu dokumentu. Szanse na realizację założonych celów i zadań są w takich wypadkach znikome.

3. Problemy związane ze niewystarczającą identyfikacją potrzeb mieszkańców i słabym dialogiem społecznym

3.1. Niski poziom realnej partycypacji mieszkańców i innych interesariuszy w procesach planistycznych i wdrożeniowych

Uspołecznienie procesu budowania strategii lub programu rozwoju powinno prowadzić do stworzenia konsensusu wokół przyjętych kierunków rozwoju danego terytorium i być

oddolnym procesem angażującym interesariuszy zewnętrznych. W praktyce, w procesach strategicznych, grono interesariuszy jest często zawężone do stałej grupy osób stale biorących udział w różnego typu konsultacjach społecznych lub opiera się na standardowym zestawie przedstawicieli instytucji i organizacji uznawanych za istotne dla rozwoju danego terytorium. Zaangażowanie tych osób jest widoczne jedynie na poziomie planowania, nie są raczej włączane w proces realizacji strategii lub informowane o postępach w jej wdrażaniu. Nadanie programom rozwoju lokalnego funkcji jedynie dokumentów wykonawczych i operacyjnych dla strategii wyższego rzędu może prowadzić do dalszego ograniczenia zaangażowania interesariuszy zewnętrznych w proces strategiczny, jako że zmniejsza się ich podmiotowość w procesie podejmowania decyzji związanych z identyfikacją i sposobem rozwiązywania problemów rozwojowych swojej gminy czy powiatu.

Pojawia się również problem reprezentatywności grupy interesariuszy zewnętrznych biorących udział w procesach strategicznych. Ich niewłaściwy dobór może prowadzić do nadreprezentacji pewnych grup społecznych kosztem innych, trudno jest też utrzymać ich zaangażowanie na dłużej. Jeżeli chodzi o skalę uczestnictwa w pracy np. grup roboczych czy w warsztatach strategicznych, waha się ona od kilku do kilkudziesięciu osób, które niekoniecznie przedstawiają zdanie większości mieszkańców. W procesach o charakterze bardziej konsultacyjnym, najczęściej bierze udział podobna, powtarzająca się grupa osób niezadowolonych lub pragnących rozwiązać konkretny problem.

Problem właściwego doboru uczestników procesów strategicznych tak, aby z jednej strony lepiej reprezentowali różne grupy docelowe (które najpierw powinny zostać precyzyjnie zdefiniowane), a z drugiej możliwe było ich zaangażowanie również na poziomie realizacji strategii i jej monitoringu, wymaga głębszej rozważki. Podobnie kwestia zwiększenia reprezentatywności i udziału mieszkańców w procesie strategicznym wymaga wcześniejszego zaplanowania i doboru odpowiednich form partycypacji – standardowo są to warsztaty strategiczne, można jednak wykorzystać inne formy takie jak informowanie, udział w badaniach (np. jakości życia) lub konsultacje elektroniczne. Efektem ich wykorzystania powinna być lepsza identyfikacja zróżnicowanych potrzeb różnych grup docelowych. Uwagi wymaga również dobór sposobu komunikacji odpowiadającego potrzebom informacyjnym różnych grup interesariuszy.

3.2. Tradycyjny model planowania w dużej mierze ignorujący realne potrzeby użytkownika

Jedną z przyczyn, dla której trudno jest zaangażować większe grupy mieszkańców w procesy strategiczne jest fakt, że dla wielu z nich praca nad ogólnie sformułowanymi kierunkami rozwoju gminy czy powiatu takimi jak np. zwiększenie atrakcyjności turystycznej, czy poprawa jakości życia, ma charakter dość abstrakcyjny i trudny do przełożenia na własne doświadczenie. Stąd zwiększające się zainteresowanie zaangażowaniem w projektowanie usług publicznych oparte na potrzebach użytkownika. Jest to obszar, w którym realne doświadczenie użytkowników różnego rodzaju usług sektora publicznego można łatwo przełożyć na pomysły usprawnień, czy zmiany sposobu świadczenia tych usług. Powraca tutaj kwestia właściwej identyfikacji grup docelowych, analizy ich potrzeb i odpowiedniego zaangażowania w proces planowania, na którą zwrócono uwagę w poprzednim podrozdziale.

Zarówno planowanie na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym w sektorze publicznym wymaga uwzględnienia wielu formalnych i nieformalnych uwarunkowań, tzw. mandatów strategicznych. Należą do nich zarówno przepisy i regulacje prawne, kwestie finansowe, wcześniejsze ustalenia o charakterze strategicznym, programy władz i wiele innych. Koncentracja na tych kwestiach często sprawia jednak, że potrzeby użytkowników ostatecznie wypracowanych rozwiązań schodzą na dalszy plan. Wzrastająca popularność nowych podejść, takich jak np. Laboratorium Innowacji Społecznych z Kent, czy koncepcja innowacji obywatelskich (*citizen-driven innovation*) wypracowana przez Bank Światowy we współpracy z *European Network of Living Labs* skłaniają do ponownego przemyślenia dotychczas stosowanych podejść.

Podsumowanie

Analizowane w niniejszym artykule problemy związane z tworzeniem i realizacją polityki rozwoju na poziomie lokalnym dotyczą różnych aspektów procesów o charakterze strategicznym, ich przegląd wskazuje jednak na potrzebę głębszej refleksji nad celem podejmowania takich procesów, ich oczekiwanymi efektami i konsekwencjami podejmowanych decyzji. Podstawowym warunkiem tworzenia skutecznych strategii i programów na poziomie lokalnym jest uporządkowanie regulacji prawnych i formalnych wytycznych, które obecnie raczej utrudniają dobre zaplanowanie procesów strategicznych.

Kolejne istotne kwestie to ciągła poprawa kompetencji osób zaangażowanych w procesy strategiczne i kreowanie szerokiej współwłasności procesu wśród interesariuszy wewnętrznych, co powinno przełożyć się na bardziej precyzyjne planowanie interwencji publicznych i pomiar postępów w ich realizacji. Ostatnim zidentyfikowanym wyzwaniem jest rzeczywiste uspołecznienie procesu strategicznego tak, aby prowadził on do wytworzenia wartości publicznej i wdrożenia konkretnych zmian. Odpowiedzią na zidentyfikowane problemy nie powinna być jednak dalsza centralizacja polityki rozwoju, która oddala procesy planistyczne od potrzeb mieszkańców i innych interesariuszy oraz redukuje rolę władz lokalnych w tworzeniu wizji rozwoju terytoriów o charakterze strategicznym. Nawet jeśli wiele z nich jest obecnie niedoskonałych, wartością jest proces instytucjonalnego uczenia się i nabywania kompetencji podczas ich realizacji.

Bibliografia

- Dziemianowicz W. i in., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa 2012.
- Matusiak M., *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1, 2015, s. 181–199.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Polska 2020. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, 2013, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (pobrano 13.10.2015).
- Ministerstwo Gospodarki, *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, 2013, <http://www.mg.gov.pl/Wsparcie+przedsiębiorczosci/Polityki+przedsiębiorczosci+i+innowacyjnosci/Polityka+przedsiębiorczosci/Strategia+Innowacyjnosci+i+Efektywnosci+Gospodarki> (pobrano 13.10.2015).
- Ministerstwo Gospodarki, *Program Rozwoju Przedsiębiorstw*, 2013, <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Polityki+przedsiębiorczosci+i+innowacyjnosci/Program+Rozwoju+Przedsiębiorstw> (pobrano 13.10.2015).

- Ministerstwo Gospodarki, *Krajowa Inteligentna Specjalizacja*, 2013, <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie-przedsiębiorczości/Polityki+przedsiębiorczości+i+innowacyjności/Krajowa+inteligentna+specjalizacja> (pobrano 13.10.2015).
- MIR, *Średniookresowa strategia rozwoju kraju*, 2012, <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarządzanie-rozwojem-kraju/strategia-rozwoju-kraju/> (pobrano 13.10.2015).
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego*, 2020, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf (pobrano 13.10.2015).
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020*, <http://mbpr.pl/strategia-rozwoju-wojewodztwa-mazowieckiego-do-2020-r.html> (pobrano 13.10.2015).
- Strategia Rozwoju Zrównoważonego Gminy Polkowice na lata 2015–2020*, http://www.bip.ug.polkowice.pl/pliki/15_04_07_142841120942.pdf (pobrano 13.10.2015).
- Urząd Miasta Poznania, *Strategia rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, *Strategia rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, 2013, <http://www.poznan.pl/mim/main/strategia-rozwoju-miasta-poznania-do-roku-2030-aktualizacja-2013,p,14886,26640,26644.html> (pobrano 13.10.2015).
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658, art. 3 i 4, tekst ujednolicony. Nowelizacja z dnia 24.01.2014.

Rola ewaluacji w zarządzaniu regionem

Skąd ewaluacja?

Ewaluacja jest zjawiskiem szerzej znanym w Polsce od zaledwie dziesięciu lat. Jej rozkwit jest ściśle związany z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, choć pierwsze zlecane ewaluacje związane były z funduszami przedakcesyjnymi, w szczególności PHARE.

Sam proces ewaluacyjny nie jest nowy. Można pokusić się o stwierdzenie, że jest on niemal tak stary jak stara jest ludzkość. Bowiem od zarania dziejów człowiek w stosunku do swojej pracy ocenia – świadomie lub nie – skuteczność i porównuje nakłady do osiągniętych efektów, wyciągając przy tym wnioski na przyszłość.

Ewaluacja w sformalizowanej postaci pojawiła się na przełomie XIX i XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Jej rozwój był ściśle związany ze szkolnictwem oraz przemysłem. Był to bowiem okres wielkich przemian społeczno-gospodarczych, związanych z rozwojem nauk społecznych, w szczególności psychologii i ekonomii, oraz z wielką rewolucją przemysłową. W literaturze przedmiotu można spotkać się z informacją, że źródłem rozwoju ewaluacji była widoczna wtedy konieczność przemian amerykańskiej administracji publicznej, skierowanej na racjonalne planowanie, monitorowanie i rozliczanie podejmowanych przez nią działań i rezultatów. Owa racjonalność w administrowaniu była skutkiem wykorzystania właśnie ewaluacji¹. W tym miejscu należy nadmienić, iż ówczesny proces ewaluacji znacząco różnił się od funkcjonującego w czasach obecnych systemu ewaluacji powstałego w Polsce wraz z pojawieniem się funduszy unijnych.

Natomiast w Europie ewaluacja po raz pierwszy pojawiła się w Wielkiej Brytanii. Jej rozkwit przypada na początek lat 80. XX wieku i jest ściśle związany z przeprowadzanymi reformami gospodarczymi oraz na polu administracyjnym. Skutkiem tych reform było wprowadzenie nowej organizacji rynku, metod pracy, procesów produkcji i roli państwa, wpisującej się w nowy nurt, zwany menedżeryzmem.

Jeżeli chodzi o instytucję Unii Europejskiej, pojawienie się ewaluacji ściśle wiązało się z koniecznością zachowania przejrzystości oraz zapewnienia racjonalności i jakości działań wpływających na budżet Unii. Komisja Europejska z początkiem XXI wieku zaczęła przywiązywać coraz większą wagę do działań monitoringowych i ewaluacyjnych, traktując je jako

¹ K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania sektorem publicznym*, Kraków 2008, s. 13–14.

główne źródło informacji na temat skuteczności i efektywności wsparcia w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. To, co wyróżnia ten typ ewaluacji wśród badań ewaluacyjnych działań niezwiązanych z funduszami europejskimi, jest jej duże sformalizowanie oraz narzucony sposób jej przeprowadzenia, zawierający m.in. wytyczne w zakresie celów przeprowadzenia ewaluacji, oraz stosowania obligatoryjnych kryteriów oceny.

Polska należy do krajów, które z uwagi terminu przystąpienia do Unii Europejskiej nie mogą pochwalić się bogatą tradycją ewaluacyjną. Jako nowe państwo członkowskie stosunkowo niedawno zaczęła wdrażać nowy system zarządzania politykami publicznymi, w ramach których przewidziano mechanizm usprawniający ten system, bazując również na wynikach analiz przeprowadzanych w ramach realizowanych ewaluacji².

Jednakże z drugiej strony, gdyby nie narzucony przez Unię Europejską obowiązek prowadzenia działań ewaluacyjnych, prawdopodobnie ewaluacja nadal nie byłaby w Polsce znana, i co za tym idzie, nie byłoby szansy wykorzystania jej jako skutecznego narzędzia poprawy polityk publicznych, w szczególności na szczeblu regionalnym.

Po co ewaluacja?

O ewaluacji ostatnio wiele się mówi i pisze. Pojawia się coraz więcej publikacji naukowych poświęconych temu zagadnieniu, przedstawiających głównie teoretyczne wykładnie na temat szeroko pojętej kultury ewaluacyjnej, odnoszące się najczęściej do kwestii definicyjnych, typologii, podejść metodologicznych, czy kryteriów ewaluacyjnych. Generalnie ewaluacja stała się modnym tematem do dyskusji. I słusznie, ponieważ przedsięwzięcia, takie jak publikacje naukowe, konferencje, seminaria, warsztaty, czy też grupy robocze, propagują pojęcie i ideę ewaluacji – mimo wszystko jeszcze słabo rozpoznawalnej wśród instytucji, które nie mają do czynienia z funduszami unijnymi oraz nie są związane z edukacją, a zupełnie nieznaną w społeczeństwie³. Jednak, z drugiej strony, niewiele, a nawet – tutaj można pokusić się o stwierdzenie – wcale nie pisze się o tym, w jaki sposób w praktyce obalić stereotyp ewaluacji postrzeganej jedynie jako narzędzie kontroli i przekonać decydentów do wykorzystania jej jako skutecznego narzędzia w procesie zarządzania – nie tylko w odniesieniu do funduszy strukturalnych, ale – *sensu largo* – w innych dziedzinach życia publicznego. Jest to oczywiście proces złożony, bowiem w ostatnich latach pojawiło się kilka kwestii, rzucających negatywne światło na ewaluację. Mowa tutaj głównie o niskiej jakości wyników badań ewaluacyjnych (szerzej o tym w dalszej części artykułu).

To, co warto jest wyjaśnienia, to kwestia rozumienia samego słowa „ewaluacja”. Jest to ważne z punktu widzenia budowania samego podejścia do tego procesu, jak i jego dalszego wykorzystania w różnych dziedzinach życia, niekoniecznie związanych ze środkami unijnymi. Nie ma uniwersalnej definicji ewaluacji. Dla przykładu, Komisja Europejska definiuje ewaluację jako osąd wartości interwencji publicznej w odniesieniu do konkretnych kryteriów i standardów. (...) prowadzona jest w celu poprawy „jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jedno-

² Szerzej na ten temat pisze profesor Kozak w swoim referacie w ramach niniejszej publikacji: *Ewaluacja i monitorowanie w systemie zarządzania polityką rozwoju w Polsce*.

³ W edukacji pojęcie ewaluacji jest szeroko rozpowszechnione, choć w zupełnie innym znaczeniu niż to, odnoszące się do badań ewaluacyjnych realizowanych na potrzeby instytucji unijnych.

czesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁴. Dr Karol Olejniczak, zbieżnie z definicją OECD⁵, proponuje pojmować ewaluację jako systematyczne badanie, prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, złożone ze zbierania danych, analizy, oceny oraz informowania o wynikach. Jego celem jest oszacowanie (w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów) jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych⁶.

Przed wszystkim ewaluacji nie należy rozumieć *sensu stricto* jako ocena, co wywołuje negatywne skojarzenia z systemem oceniania charakterystycznym dla szkolnictwa.

Ewaluacja jest procesem, ocena jest tylko jednym z jej elementów. Zatem ocenie błędnie przypisuje się cechy całego procesu, jest bowiem pojedynczym działaniem, ewaluacja zaś jest dziedziną wiedzy. W ewaluacji charakterystyczne jest następowanie po sobie pewnych etapów, a mianowicie gromadzenie danych lub inaczej – gromadzenie dowodów, ich analiza i ocena, oraz w finale – wnioskowanie i rekomendowanie działań zaradczych. Wyraźnie zatem widać, iż ocena – tak jak wspomniano wcześniej – jest jednym z etapów ewaluacji.

W dokumencie Komisji Europejskiej pt. *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex post and intermediate evaluation* zostało przytoczonych kilka definicji ewaluacji, z komentarzem wskazującym na duże utrudnienie stworzenia jednej uniwersalnej definicji, obejmującej pełen zakres działań zachodzących w procesie ewaluacji. Skupiono się zatem na wylistowaniu kilku najważniejszych cech charakteryzujących ten proces, a mianowicie:

- *analityczność*, która przejawia się w wykorzystaniu uznanych technik badawczych,
- *systematyczność*, wymagająca starannego planowania i konsekwentnego stosowania wybranych technik;
- *wiarygodność*, dostarczana przez niezależnych ewaluatorów mających dostęp do tych samych danych oraz wykorzystujących te same metody analizy danych;
- *koncentracja problemowa*, polegająca na dążeniu do znalezienia rozwiązania zaistniałych problemów dotyczących programu, czy też polityki;
- *użyteczność*, przejawiająca się w możliwości wykorzystania wyników prawidłowo zaplanowanej i zrealizowanej ewaluacji przez osoby decyzyjne, biorąc pod uwagę polityczne okoliczności, ograniczenia programu, jak również polityki i dostępne zasoby⁷.

Powyższe wywody na temat definicji ewaluacji są ważne z punktu widzenia prawidłowego zrozumienia roli i znaczenia ewaluacji w procesie podejmowanych decyzji na różnych szczeblach zarządzania.

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁵ *Glossary of key terms in evaluation and results based management*, OECD, 2002, s. 21–22.

⁶ K. Olejniczak, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, s. 22.

⁷ *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex post and intermediate evaluation*. First edition, January 1997, <http://aei.pitt.edu/44336/>.

Ewaluacja w regionie – wpływ ewaluacji na politykę decyzyjną

Początkowo działania ewaluacyjne w Polsce podejmowane były przez administrację centralną i ściśle związane były z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Sytuacja jednak ciągle ewoluuje. Obecnie zauważalny jest trend decentralizujący procesy ewaluacyjne. Coraz więcej badań zleca się w regionach, które mają najbliższy kontakt z odbiorcami wsparcia.

Możliwość realizacji badań ewaluacyjnych na szczeblu regionalnym wprowadziły wytyczne Komisji Europejskiej dla perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Przy czym były to zadania podejmowane na niewielką skalę. Wynikało to głównie z faktu, iż większość programów operacyjnych była zarządzana centralnie – przez odpowiednie ministerstwo (przykład: Program Operacyjny Kapitał Ludzki). Część zleczanych ewaluacji wynikała z rozporządzeń unijnych, np. ocena działań informacyjno-promocyjnych, podejmowanych przez instytucje zaangażowane w proces dystrybuowania środków unijnych na różnych szczeblach⁸.

Dlatego też początkowo w regionach zainteresowanie ewaluacją było znikome, jedynie w zakresie wypełnienia obowiązków nałożonych przez odgórnie narzucone wytyczne. Stąd – co oczywiste – ewaluacja sprowadzała się do kolejnego zadania, które należało obowiązkowo zrealizować, bez bacznego zwracania uwagi na faktyczną jej misję. Wiązało się to głównie z traktowaniem ewaluacji jako kolejnego narzędzia kontroli. Innymi słowy, obowiązek przeprowadzenia badania, które miało wykazać niedoskonałości systemu zarządzania i wdrażania danego regionu oraz de facto znikoma wiedza z zakresu ewaluacji, spowodowały wypaczenie rzeczywistej funkcji tej ewaluacji. Nie zastanawiano się nad faktycznym celem realizacji ewaluacji, a mianowicie usprawnienia *sensu largo* procesów działania systemu zarządzania i wdrażania programów operacyjnych. Było to narzędzie, tak jak wspomniano wcześniej, służące wykazywaniu błędów, uchybień w działaniu danej regionalnej jednostki administracyjnej oraz przedstawianiu ich szerszej opinii publicznej (warunek zamieszczania raportu końcowego z badania na stronie internetowej instytucji zlecającej ewaluację). Skutecznie zniechęcało to decydentów do szerszego wykorzystania ewaluacji w procesie realizacji polityk publicznych. Jednak te jednostki, które zdobyły się niejako na odwagę wykorzystania wyników i rekomendacji ewaluacji, usprawniły działania i zoperacjonalizowały podejmowane decyzje.

By z ewaluacji stworzyć narzędzie skutecznego planowania i zarządzania politykami regionalnymi, należy zwrócić uwagę w szczególności na:

- zagwarantowanie przez ewaluację racjonalnego uzasadnienia realizowanej polityki, co wiąże się z weryfikacją spójności wewnętrznej wybranych kierunków działania oraz ich adekwatnością względem potrzeb i problemów społeczności lokalnej;
- weryfikację wysokości alokacji zasobów z rzeczywistym popytem, obranymi celami interwencji i zaplanowanymi działaniami⁹;
- weryfikację i polepszenie istniejących struktur, procedur realizacji, w tym zarządzania, danej polityki regionalnej;

⁸ Obowiązek przeprowadzenia ewaluacji działań informacyjno-promocyjnych wynikał z Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁹ K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego...*, op. cit., s. 30–31.

- diagnozowanie i minimalizowanie – ujmując najszerzej – negatywnych skutków ubocznych zarządzania politykami¹⁰;
- weryfikację zakładanych celów z rzeczywistymi osiągnięciami, w celu poprawy efektywności i skuteczności danej polityki¹¹.

Proces ewaluacji powinien zakładać interaktywność pomiędzy wykonawcą i zlecającym na każdym etapie jej realizacji. Dzięki temu powstanie zestaw skutecznych narzędzi w postaci rekomendacji. Jednak nie zawsze badanie ewaluacyjne dostarcza możliwej do wykorzystania wiedzy. Do największych utrudnień zaliczyć można:

- Traktowanie ewaluacji jako biurokratycznej powinności i jako narzędzie kontroli. Nałożone przez wytyczne Komisji Europejskiej schematy przeprowadzania ewaluacji, o czym była mowa powyżej, nie dają możliwości pełnego wykorzystania jej atutów. Co więcej, ewaluacja jest kojarzona jedynie przez pryzmat wykonywanych zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. A przecież ewaluacja istnieje również poza instytucją Unii. Należałoby wypromować ewaluację, ukazując jej rzeczywistą rolę w kreowaniu polityk regionalnych, akcentując jednocześnie, iż nie jest to narzędzie będące na wyłączność instytucji unijnych.
- Szytywne procedury związane z wyborem wykonawcy badania. Chodzi tutaj głównie o niedopasowanie ustawy Prawo zamówień publicznych do specyfiki zleczanych badań ewaluacyjnych w kontekście wyboru odpowiedniego Wykonawcy. Pewien pakiet zmian został wprowadzony Nowelą Ustawy z 19 października 2014 roku, w ramach której m.in. wprowadzono obowiązek stosowania przy wyborze Wykonawcy zlecenia kryteriów innych niż cena. Przyszłość zweryfikuje, czy faktycznie wpłynie to na możliwość wyboru odpowiedniego wykonawcy spośród coraz większej liczby firm ewaluacyjnych. Należałoby również rozpowszechnić stosowanie negocjacji z ogłoszeniem lub dialogu konkurencyjnego, w ramach których następuje badanie możliwości organizacyjno-technicznych potencjalnego wykonawcy w kontekście wymogów stawianych przez zlecającego badanie, co może w sposób znaczący wpłynąć na rzetelność realizowanej ewaluacji.
- Słaba jakość wyników badań ewaluacyjnych. Co do zasady, badanie ewaluacyjne powinno być realizowane przez firmy zewnętrzne, ponieważ zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej ewaluacja zewnętrzna charakteryzuje się wysoką obiektywnością wyników, a ewaluatorzy są specjalistami w doborze narzędzi badawczych i ich wykorzystaniu w trakcie realizacji badania. Z drugiej jednak strony – co też widać z codziennej praktyki – wykonawcy ewaluacji często nie znają specyfiki funkcjonowania danej instytucji, projektu, czy programu, co – przy często nikłej współpracy z zamawiającym badanie – przekłada się później na poziom raportu końcowego i zaproponowanych rekomendacji. Dlatego też sugerowane są częste spotkania pomiędzy wykonawcą a zlecającym badanie, służące wyjaśnieniu wszelkich powstałych wątpliwości, oraz częste raportowanie zlecającemu, w ramach którego wychwytywane są nieprawidłowości w rozumieniu badanego zagadnienia. Należy również rozważyć prowadzenie ewaluacji mieszanej, polegającej na zleceniu na zewnątrz jedynie zebrania danych pierwotnych, natomiast ich analiza, jak

¹⁰ Ewaluacja może zidentyfikować problem i następnie dostarczyć odpowiedź, w jaki sposób ten problem rozwiązać. Przy planowaniu ewaluacji może ten problem być znany, co nie oznacza, że przeprowadzona ewaluacja go potwierdzi. Może dostarczyć wiedzy na temat tego, że luka istnieje w zupełnie innym miejscu niż wcześniej zakładano.

¹¹ K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego...*, op. cit. s. 33.

również analiza danych zastanych, byłaby prowadzona wewnątrz instytucji. Oczywiście, przy założeniu, że dominującą byłaby jednak ewaluacja zewnętrzna.

- Niski poziom wykorzystywania wyników ewaluacji. Brak współpracy pomiędzy wykonawcą a zlecającym badanie i tym samym częste niezrozumienie jego potrzeb i intencji powoduje, że zlecający otrzymuje raport, którego wyniki nie mogą zostać wykorzystane z uwagi na jego niską jakość. Inną przyczyną takiego stanu rzeczy jest nieprawidłowe zaplanowanie ewaluacji w czasie, jak również jej tematyki do faktycznych potrzeb informacyjnych. Finalnie zlecający otrzymuje wyniki, których nie jest w stanie już wykorzystać. Postulatem jest zatem podniesienie poziomu wykorzystania wyników ewaluacji, tym samym jej użyteczności poprzez:
 - odpowiednie zaplanowanie ewaluacji w czasie;
 - przemyślaną tematykę badania, nie zaś „wymyślanie” tematów po to tylko, by spełnić obowiązek przeprowadzenia ewaluacji;
 - ścisłą kooperację z wykonawcą badania;
 - właściwe zaadresowanie rekomendacji (w tym miejscu należy podkreślić, iż założenia badań, które nie dotyczą stricte kwestii proceduralnych, związanych z zarządzaniem i wdrażaniem danego programu lub polityki, powinny być konsultowane ze społecznością lokalną poprzez, np. powołane w tym celu nowe lub już działające na danym terytorium gremia, takie jak Komitety Monitorujące. Postulując tym samym poszerzenie dialogu publicznego, wykorzystana w sposób właściwy ewaluacja może stać się narzędziem wspomagającym, a czasem nawet wywołującym, szeroko pojęte zmiany również w życiu publicznym, w tym wzmacniające odpowiedzialność władz i administracji publicznej za efekty realizowanej polityki. Jednocześnie może stać się także narzędziem zaangażowania obywateli w sprawy publiczne i wzmacniania kapitału społecznego, i co za tym idzie – społeczeństwa obywatelskiego w danych regionie);
 - zoperacjonalizowanie rekomendacji tak, by nie były one górnolotnymi postulatami, a użytecznymi poradami.
- Obszerność raportów ewaluacyjnych. Należy znaleźć konsensus pomiędzy chęcią informowania opinii publicznej o pełnym wyniku analiz a możliwościami absorpcyjnymi odbiorców względem ilości otrzymywanych informacji, którzy mogą bardzo łatwo się zniechęcić. W taki oto sposób dobry raport może zostać zupełnie nieprzydatny, czy wręcz niezauważony tylko z uwagi na to, że był przedstawiony w mało przystępnej formule. Dlatego też proponuje się zachować racjonalność w raportowaniu wyników w formie skróconej, aczkolwiek przejrzystej i przystępnej.

Należy podkreślić, iż ewaluacja charakteryzuje się pewną wyjątkowością. Jest kluczowym instrumentem zarządzania opartego na wynikach. Kraje o długiej tradycji ewaluacyjnej, które stosują tego typu zarządzanie, w sposób racjonalny wykorzystują wyniki prowadzonych w ramach ewaluacji analiz i wdrażają zaproponowane rekomendacje, niezależnie, czy badane kwestie dotyczą spraw związanych z realizacją polityk unijnych, czy też polityk publicznych. Ewaluacje stanowią poważny impuls do zmian, jeśli nie są traktowane jako jedynie kolejne zrealizowane zadanie zlecone przez Komisję Europejską, co jest widoczne w Polsce zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.

W regionalnej polityce ewaluacja powinna odgrywać znaczącą rolę jako:

- element promowania otwartego i przejrzystego rządzenia, przejawiającego się w dostępie do informacji (w tym przypadku do raportów ewaluacyjnych);
- wyraz wielowymiarowego, systemowego podejścia do polityk, oraz jako wyjście poza sektorowe myślenie, głównie dzięki wypracowanym formom ewaluacji, takim jak ewaluacja uczestnicząca, realistyczna, czy też technikom ewaluacji opierającym się m.in. na triangulacji, podejściu multisektorowym;
- swoisty wzmacniacz trendu współuczestnictwa obywateli w usprawnianiu polityk publicznych;
- pewien rodzaj kontroli i oceny efektywności i wydajności, choć od typowej kontroli odróżnia ją kilka istotnych aspektów, m.in.: dostarcza informacji do dyskusji na temat efektów polityk, uwzględnia w analizie nie tylko aspekty kosztowe, ale także społeczne, kulturowe czy środowiskowe, tworząc matrycę powiązań, wyodrębniając czynniki warunkujące sukces w realizowaniu założeń polityk publicznych;
- pole do poszukiwania innowacyjnych i skuteczniejszych rozwiązań w zarządzaniu politykami publicznymi, w tym zdobywania przez organizację coraz szerszej wiedzy w zakresie ich działalności wewnątrz- i międzyinstytucjonalnej¹².

Od kogo warto się uczyć – przykład regionu Rhone-Alpes

Analizując przykłady na polu ewaluacyjnym w innych państwach, warto zwrócić uwagę na doświadczenie w tej materii francuskiego regionu Rhone-Alpes. Warto nadmienić, iż Francja należy do państw o silnie zakorzenionej kulturze ewaluacyjnej, której początki sięgają lat 70. XX wieku. Ewaluacja była i jest traktowana jako narzędzie usprawniające zarządzanie krajowymi i regionalnymi interwencjami publicznymi. To wieloletnie doświadczenie jest widoczne praktycznie na każdym etapie procesu ewaluacyjnego. Przejawia się ono w:

- prowadzeniu ewaluacji zarówno przez firmy zewnętrzne, jak i pracowników regionalnej administracji, w zależności od celu jej realizacji (bilans ewaluacyjny oraz ewaluacja krótkookresowa są wykonywane siłami własnymi instytucji regionalnej, zaś ewaluacja wpływu – przez firmę zewnętrzną);
- stosowaniu przy wyborze firm zewnętrznych trybu przetargu ograniczonego oraz kryteriów dodatkowych (kryterium ceny ma wagę 40% wszystkich kryteriów branż pod uwagę przy wyborze oferty);
- negocjowaniu metodologii badania z wybranymi w tym celu firmami (ich liczba zapisana jest w specyfikacji istotnych warunków zamówienia), a następnie w wyborze najbardziej atrakcyjnej oferty z ponownie złożonych ofert, powstałych w wyniku negocjacji;
- powołaniu Komitetu Technicznego, w skład którego wchodzi przedstawiciele wybranego wykonawcy, regionalnej instytucji zlecającej ewaluację i departamentu tematycznego, którego rolą jest monitorowanie przebiegu badania;
- zaangażowaniu w proces ewaluacji szerszej opinii publicznej poprzez powołanie Komitetu Pilotażowego, w skład którego wchodzi: radni z każdej z grup politycznych, ekspert zewnętrzny pełniący rolę przewodniczącego Komitetu, przedstawiciele Regionalnej

¹² K. Olejniczak, M. Ferry: *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego...*, s. 23–25.

Rady Społeczno-Gospodarczo-Środowiskowej, przedstawiciele regionalnej instytucji zlecającej badanie oraz przedstawiciele wybranego wykonawcy.

- odpowiednim podejściu do ewaluacji oraz rozplanowaniu w czasie kwestii związanych z tworzeniem założeń badawczych dla przeprowadzenia ewaluacji danej polityki publicznej (prace koncepcyjne mogą trwać nawet rok, jeśli planowana jest realizacja rozbudowanej tematycznie ewaluacji, np. transportu w regionie)
- wykorzystywaniu odpowiednich narzędzi koncepcyjnych, takich jak: socjogram (pozwala na zidentyfikowanie adresatów badania, co determinuje jego cele oraz na mierzenie oddziaływania regionu poprzez badanie faktycznego zaangażowania regionu w sprawy, które leżą w ramach jego kompetencji); diagram logiczny oddziaływań (mierzy zależność przyczynowo-skutkową polegającą na sprawdzeniu wpływu zaplanowanych i realizowanych działań na rzeczywiste osiąganie określonych celów regionalnych polityk oraz ich oddziaływanie, w perspektywie kilkuletniej, jak również definiuje wskaźniki i identyfikuje źródła ich doboru);
- zaangażowaniu w finansowanie ze środków regionalnych zlecanej na zewnątrz ewaluacji, co przyczynia się do wzrostu zainteresowania decydentów procesem badawczym oraz wykorzystaniem jego wyników w poprawie zarządzania politykami regionalnymi.

Oprócz wyżej wskazanych gremiów, które *de facto* są powoływane dla konkretnych badań ewaluacyjnych, w regionie funkcjonuje Komitet Dynamiki Ewaluacji Polityk Publicznych, któremu przewodniczy radny, członkami są zaś radni prezentujący każdą opcję polityczną, oraz dwaj przedstawiciele Regionalnej Rady Społeczno-Gospodarczo-Środowiskowej i jeden ekspert w zakresie ewaluacji jako członek stały przez całą kadencję. Głównym zadaniem Komitetu jest monitorowanie przebiegu wszystkich prowadzonych w regionie ewaluacji. Wyniki tych ewaluacji są przedstawiane na posiedzeniu plenarnym regionu. Decydenci są zatem angażowani właściwie na każdym etapie realizacji ewaluacji, co wynika z traktowania ewaluacji jako swoistego drogowskazu, wskazującego kierunek, w jakim ma podążać polityka regionalna.

Przyszłość ewaluacji w Polsce i regionie

Ewaluacja ma ogromne szanse stać się jednym z najważniejszych elementów usprawniania regionalnych polityk w Polsce. Polska ma bowiem ogromny potencjał przejawiający się w zapleczu naukowym, a także w kapitale społecznym, wyrażającym w coraz większym stopniu gotowość do reform. Konieczna jest jednak zmiana nastawienia decydentów wobec ewaluacji i traktowania jej jako swoistego mechanizmu pomagającego w podejmowaniu racjonalnych dla kraju i regionu decyzji. Może to nastąpić dzięki zmianie podejścia społeczeństwa obywatelskiego do władz publicznych, z rozliczania ich działań nie w kontekście finansowym (np. wykonanie budżetu), prawnym (zgodność działań z literą prawa), czy etycznym, ale poprzez rozliczanie z wyników zaplanowanych i realizowanych polityk, czyli rzeczywistych efektów. Pomocną w takim rozliczaniu będzie właśnie ewaluacja.

Już dzisiaj dzięki członkostwu w Unii Europejskiej ewaluacja stała się narzędziem powszechnym, możliwym do wykorzystania przez każdą działającą w Polsce instytucję, organizację, która wyraża gotowość do zmian. Ewaluacja z powodzeniem może być bowiem wykorzystywana również lokalnie, np. przez firmy prywatne czy też organizacje pozarządowe.

W sytuacji, jeśli ewaluacja nie zakorzeni się w polskiej przestrzeni publicznej, istnieje realne zagrożenie, iż Polska pozostanie jednym z niewielu krajów, gdzie ewaluacja nie zostanie zaimplementowana do krajowych i regionalnych programów i polityk, nie związanych ze wsparciem unijnym. I tylko od Polski zależy, czy będzie należeć do krajów o bogatej kulturze ewaluacyjnej, takich jak Francja i Wielka Brytania, czy potraktuje ewaluację jako wymóg formalny, jak np. Grecja. Wybór drugiej opcji – w świetle powyższych rozważań – wydaje się być zupełnie bezcelowy.

Bibliografia

Olejniczak K., Ferry M., *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: Pietras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania sektorem publicznym*, Kraków 2008.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

<http://aei.pitt.edu/44336/>

System monitorowania i ewaluacji polityk publicznych – powiązania instytucjonalne w województwie opolskim

Monitorowanie i ewaluacja w cyklu zarządzania programami publicznymi powinny stanowić podstawę do właściwej realizacji działań rozwojowych w regionie – opartych na zasadzie *evidence based policy*, która wiąże się ze stosowaniem m.in. obiektywnych faktów, danych i ekonomiczno-społecznych teorii naukowych.

Monitorowanie jest klasycznym procesem wspomagającym zarządzanie publiczne na wszystkich poziomach, na których zdefiniowano cele – przez co na stałe wpisało się w realizację działań publicznych, zarówno finansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak i poza nimi. Oznacza systematyczne zbieranie, raportowanie i interpretację mierników, opisujących postęp i rezultaty działań zarówno w ich aspekcie rzeczowym, jak i finansowym¹. Natomiast ewaluacja opisywana jest przez pryzmat jej celów i działań jako badanie społeczno-ekonomiczne, którego celem jest oszacowanie, w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów jakości (najczęściej skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) oraz efektów wdrażania interwencji publicznych². Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju ewaluacja przenika do działań publicznych jako element oceny polityki i strategii rozwoju³, i nie stanowi już pojęcia powiązanego z programami operacyjnymi. W dokumentach Komisji Europejskiej ewaluację przeprowadza się w celu poprawy jakości projektowania i wdrażania programów, jak również w celu analizy ich skuteczności, efektywności i wpływu. Wpływ programów jest ewaluowany w świetle zadań każdego z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w odniesieniu do wymiernych celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i z uwzględnieniem wielkości programu, w odniesieniu do PKB oraz poziomu bezrobocia na terenie objętym programem⁴.

¹ J. Górniak, S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, MRR, Warszawa 2012, s. 79–80.

² *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*, MIR, Warszawa, 22 września 2015 r., s. 4.

³ Wyrazem tego jest znowelizowana Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która wprowadza obowiązek realizacji ewaluacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii.

⁴ Art. 54 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego*

Niniejszy referat koncentruje się głównie na współpracy instytucjonalnej zróżnicowanych grup podmiotów dla właściwej realizacji systemu monitorowania i ewaluacji programów publicznych, wdrażanych w województwie opolskim w okresie 2014–2020.

Powiązania instytucjonalne pomiędzy podmiotami współtworzącymi ww. system wpływają na angażowanie w proces monitorowania i ewaluacji przedstawicieli różnych jednostek (np. władz administracji rządowej i samorządowej, instytucji systemu polityki spójności, podmiotów gospodarczych, uczelni wyższych oraz organizacji pozarządowych). Podejście to zapewnia realizację jednego z celów strategicznych polityki regionalnej w Polsce w latach 2010–2020, którym jest tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, m.in. poprzez zapewnianie odpowiednich mechanizmów współpracy i tworzenie sieci interakcji między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki⁵. Z drugiej strony gwarantuje wielowymiarową współpracę przy realizacji polityki regionalnej, z wykorzystaniem odmiennych doświadczeń i kompetencji tych podmiotów. Przedmiotowa współpraca w województwie opolskim wyraża się w szczególności poprzez:

- wspieranie działalności Opolskiego Obserwatorium Terytorialnego i Jednostki Ewaluacyjnej,
- współuczestnictwo w pracach Opolskiego Regionalnego Forum Terytorialnego,
- udział w Grupie Sterującej Ewaluacją i Monitoringiem,
- uczestnictwo w komitetach monitorujących programy operacyjne.

System monitoringu jest podstawowym źródłem informacji z punktu widzenia realizowanej oceny danego programu czy strategii. Dlatego też efektywność i skuteczność jego funkcjonowania oraz dostępność zewnętrznych danych w dużej mierze determinuje jakość, rzetelność oraz koszt przeprowadzonych badań ewaluacyjnych. Zależność ta wpłynęła na podjęcie decyzji o ścisłej integracji systemu monitorowania i oceny polityk rozwoju z systemem ewaluacji funduszy strukturalnych w województwie opolskim od 2012 roku. Wzmocnienie powiązań pomiędzy ww. etapami w cyklu zarządzania programami regionalnymi – zagwarantuje głównie:

- a) poprawę jakości dyskusji w zakresie kierunków i form rozwoju regionalnego między różnymi podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju;
- b) zapewnienie pełnej i bieżącej współpracy w zakresie planowania i realizacji badań, analiz i ekspertyz w regionie;
- c) optymalne wykorzystanie dostępnych dla regionu środków (krajowych i unijnych) dla celów ewaluacyjnych i badawczych (m.in. poprzez realizację zintegrowanych tematycznie badań, nieograniczonych do jednego programu bądź też źródła finansowania, umożliwiające komplementarne spojrzenie na programy i efekty z nich płynące);
- d) realizację kompleksowych działań informacyjnych, promocyjnych i szkoleniowych na rzecz rozwoju regionalnego potencjału analitycznego i ewaluacyjnego;

i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

⁵ Por. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 13 lipca 2010 r., s. 84, 89–90, 172.

- e) lepszą koordynację działań badawczych, unikanie powielania się zadań i przedsięwzięć, eliminację konfliktów kompetencyjnych, a tym samym zapewnienie wysokiej jakości badań w regionie;
- f) rozwój współpracy pomiędzy głównymi podmiotami polityki regionalnej.

Budowa i koordynacja rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych odpowiedzialnych za wdrażanie właściwych mechanizmów monitorowania polityk publicznych odbywa się za pośrednictwem regionalnego obserwatorium terytorialnego, funkcjonującego w naszym regionie pod nazwą Opolskie Obserwatorium Terytorialne (OOT). Z kolei proces ewaluacji Programów Operacyjnych w regionie koordynowany jest przez Jednostkę Ewaluacji (JE). OOT oraz JE usytuowane są w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (UMWO).

Przesłanką do utworzenia 16 regionalnych obserwatoriów terytorialnych w Polsce, w tym OOT, była potrzeba zbierania, gromadzenia oraz analizowania danych w celu generowania i dostarczania informacji o charakterze diagnostycznym, służących do weryfikacji podjętej polityki rozwoju, jak i jej modyfikacji. Regionalne obserwatoria terytorialne są względnie nowymi instytucjami w systemie polityki regionalnej, ale same działania z zakresu monitorowania sytuacji społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej prowadzone są w województwie opolskim od kilkunastu lat, a działania z zakresu ewaluacji – od 2007 roku.

W poprzednich latach monitoring zjawisk i procesów regionalnych oraz badania ewaluacyjne w zakresie programów unijnych prowadzone były obok siebie (tj. w ramach dwóch odrębnych Referatów: Referatu Ewaluacji i Referatu Badań i Analiz Strategicznych). Dziś te dwa ważne dla regionu działania połączono i obecnie realizowane są w ramach jednego Referatu Badań i Ewaluacji z wyodrębnionymi zespołami odpowiedzialnymi za ewaluację Programów Operacyjnych wdrażanych na Opolszczyźnie oraz monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej regionu. Przesłanką ku temu było jeszcze lepsze wykorzystanie danych i wniosków płynących z analiz, badań i ewaluacji realizowanych w regionie. Obecnie system monitorowania i ewaluacji w województwie opolskim oparty został na poniższych zasadach:

- integralności procesu monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju z procesem ewaluacji funduszy strukturalnych;
- obiektywności realizacji działań w kontekście wiarygodnych faktów, danych i ekonomiczno-społecznych teorii naukowych (evidence based policy);
- komplementarności planowanych działań monitoringowych i ewaluacyjnych w ramach RPO WO 2014–2020 i SRWO 2020;
- przejrzystości realizowanych badań i analiz, w tym upowszechnianie ich szerokiemu gronu odbiorców;
- partnerstwie i współuczestnictwie różnych instytucji oraz podmiotów w tworzeniu polityki regionalnej na poziomie regionalnym, jak i krajowym.

Opolskie Obserwatorium Terytorialne odpowiedzialne jest za planowanie strategiczne oraz monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym planowanie zagospodarowania przestrzennego – głównie pod kątem *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku*⁶ (SRWO 2020). Z kolei działania związane z ewaluacją funduszy strukturalnych w obecnej perspektywie finansowej dotyczą *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa*

⁶ *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku*, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole, grudzień 2012.

*Opolskiego na lata 2014–2020*⁷ (RPO WO 2014–2020). W okresie do 2015 roku proces ewaluacji odnosił się do: *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013* i *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (komponent regionalny).

Powyższe zespoły tworzą zintegrowany system, którego głównym celem jest zwiększenie skuteczności zarządzania regionem poprzez stałe monitorowanie oraz badanie i ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu i efektów prowadzonych działań. Główne obszary działalności OOT i JE obrazuje tabela 1.

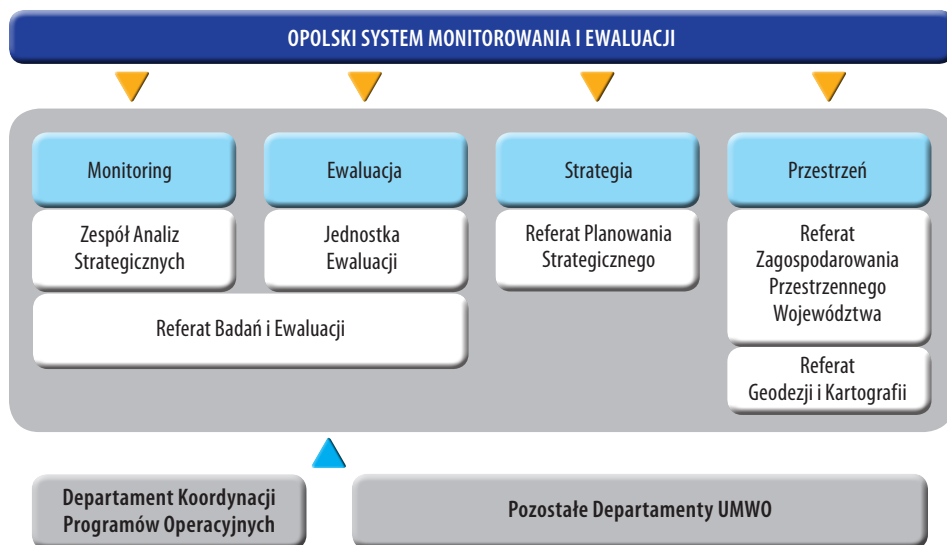
Tabela 1. Główne zadania realizowane w ramach opolskiego systemu monitorowania i ewaluacji (w ramach OOT i JE)

Główne zadania realizowane w ramach opolskiego systemu monitorowania i ewaluacji		
Lp.	Opolskie Obserwatorium Terytorialne	Jednostka Ewaluacji
1.	Rozwój systemu monitorowania regionalnych procesów rozwojowych i efektów prowadzonej polityki rozwoju.	Opracowanie, wdrażanie, monitorowanie i aktualizowanie Planu ewaluacji RPO WO 2014–2020.
2.	Prowadzenie badań i analiz dotyczących sytuacji, trendów oraz prognozowanie scenariuszy rozwoju województwa w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym.	Realizacja i koordynacja badań ewaluacyjnych w ramach RPO WO na lata 2007–2013 i 2014–2020 oraz PO KL.
3.	Przedstawianie wyników badań i analiz m.in. podczas posiedzeń ORFT.	Przedstawianie wyników badań ewaluacyjnych m.in. podczas posiedzeń Komitetu Monitorującego RPO WO 2014–2020.
4.	Monitorowanie postępów w realizacji priorytetów rozwojowych określonych na poziomie regionalnym (w tym w zakresie SRWO 2020 r. i SSD).	Monitorowanie postępu wdrażania rekomendacji wynikających z ewaluacji.
5.	Upowszechnianie informacji dotyczących sytuacji społeczno-gospodarczej.	Udostępnianie informacji nt. procesu ewaluacji RPO WO 2014–2020, w tym w zakresie badań ewaluacyjnych, ich wyników i konsekwencji ich zastosowania.
6.	Współdziałanie, w ramach sieci wymiany doświadczeń i informacji, z instytucjami systemu monitorowania polityki regionalnej oraz współpraca z Krajowym Obserwatorium Terytorialnym oraz z innymi regionalnymi obserwatoriami terytorialnymi.	Współdziałanie w ramach sieci wymiany doświadczeń i informacji z instytucjami systemu ewaluacji RPO WO 2014–2020 w województwie oraz współpraca z Krajową Jednostką Ewaluacji i innymi jednostkami ewaluacji polityki spójności.
7.	Rozwój potencjału analitycznego.	Rozwój potencjału ewaluacyjnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 13 lipca 2010 r., s. 169–170 oraz *Wytucznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 22 września 2015 r., s. 12–13.

Wyróżnikiem opolskiego systemu monitorowania i ewaluacji jest integracja czterech filarów: programowania strategicznego, planowania przestrzennego, monitorowania oraz ewaluacji. Wszystkie te obszary objęte są wspólną koordynacją, co wzmacnia aplikacyjny charakter prowadzonej działalności analityczno-badawczej i czyni go w rzeczywistości centrum wiedzy.

⁷ *Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014–2020*, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole, grudzień 2014 r. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską 18 grudnia 2014 r.

Schemat 1. System monitorowania i ewaluacji w województwie opolskim – powiązania wewnątrz UMWO

Źródło: Opracowanie własne.

Referat Planowania Strategicznego jest odpowiedzialny za koordynację i realizację prac związanych z polityką rozwoju, w tym za SRWO 2020 i Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku⁸ (SSD 2020, w aspekcie wdrażania Opolskiej Karty Rodziny i Seniora). Natomiast Referat Zagospodarowania Przestrzennego Województwa oraz Referat Geodezji i Kartografii prowadzą studia, analizy oraz sporządzają koncepcje i programy w zakresie obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego regionu oraz zajmują się systemem informacji przestrzennej.

W system monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej w województwie opolskim zaangażowane są także inne podmioty zarówno z poziomu administracji samorządowej, jak i rządowej. Integralnym elementem tego systemu są uczelnie wyższe, instytucje badawcze czy organizacje pozarządowe. Szczególną rolę w regionie pełnią także:

- Opolskie Obserwatorium Rynku Pracy realizujące i inicjujące procesy badawcze dotyczące rynku pracy w ramach Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu (WUP w Opolu);
- Obserwatorium Integracji Społecznej, funkcjonujące w strukturze Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu, które bada, monitoruje oraz analizuje problemy społeczne;
- Opolski Ośrodek Badań Regionalnych, zadaniem którego jest promocja, rozpowszechnianie i popularyzacja informacji oraz wiedzy statystycznej w regionie, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb administracji samorządowej i rządowej oraz ośrodków naukowych (Urząd Statystyczny w Opolu);
- Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki (OCRG), odpowiedzialne m.in. za planowanie i monitorowanie Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Opolskiego do roku 2020.

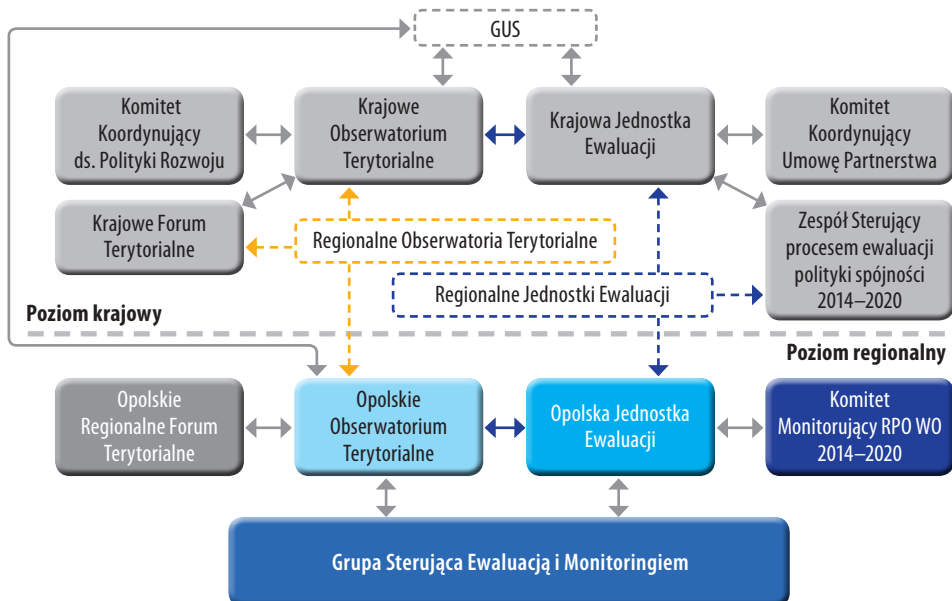
⁸ Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020. Opolskie dla rodziny, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole, wrzesień 2014 r.

- Jednostki odpowiedzialne za programowanie i monitorowanie RPO WO 2014–2020 w regionie (usytuowane w: Departamencie Koordynacji Programów Operacyjnych w UMWO – Instytucji Zarządzającej oraz Instytucjach Pośredniczących: WUP w Opolu, OCRG i Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska).

System monitoringu i ewaluacji polityk publicznych na poziomie centralnym koordynowany jest przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, w skład którego wchodzi: Krajowe Obserwatorium Terytorialne i Krajowa Jednostka Ewaluacji oraz tworzone obligatoryjnie przez samorządy województw regionalne obserwatoria i jednostki ewaluacyjne. W system ten zaangażowane są również instytucje krajowe i regionalne prowadzące działalność badawczą, edukacyjną i informacyjną w obszarze zarządzania rozwojem, tj. instytuty badawcze, uniwersytety oraz stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, których wiedza, doświadczenie oraz zebrane informacje i wyniki badań wspierać mogą ocenę efektów prowadzonych działań prorozwojowych oraz stymulować dyskusję na temat przyszłych kierunków rozwoju regionalnego.

W ten sposób system obserwatoriów i jednostek ewaluacyjnych stanowi węzeł systemu instytucjonalnego służącego rozwojowi regionalnemu, w którym zbiegają się strumienie informacji dotyczące rozwoju regionalnego zarówno z całego systemu monitorowania polityki regionalnej i ewaluacji programów operacyjnych, jak i z innych źródeł informacji na temat zmian w sytuacji regionów. Powyższy ekosystem monitoringowo-ewaluacyjny przedstawia poniższy schemat.

Schemat 2. System monitorowania i ewaluacji w województwie opolskim – powiązania zewnętrzne



Źródło: Opracowanie własne.

Koordynacja rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych odpowiedzialnych za wdrożenie właściwych mechanizmów monitorowania i ewaluacji na poziomie regionalnym, zgodnie z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, odbywa się także za pośrednictwem:

- Opolskiego Regionalnego Forum Terytorialnego (ORFT) – stanowiącego platformę dla wymiany informacji między najważniejszymi uczestnikami polityki regionalnej w województwie i wspierający działania OOT. Forum służy inicjowaniu i prowadzeniu dyskusji strategicznej o kierunkach rozwoju województwa oraz wypracowaniu w toku podejmowanych cyklicznie dyskusji rekomendacji i sugestii dotyczących działań rozwojowych podejmowanych przez władze samorządowe⁹. Akty powołania do ORFT otrzymało 65 przedstawicieli samorządów (wojewódzkiego i lokalnych, administracji rządowej, środowisk naukowych, biznesowych i organizacji pozarządowych);
- Komitet Monitorujący RPO WO 2014–2020 (KM RPO WO 2014–2020) – forum wymiany informacji nt. RPO WO 2014–2020, wspierające działania instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WO 2014–2020, w tym JE. Komitet m.in. zatwierdza kryteria wyboru projektów, opiniuje i analizuje efekty realizacji Programu, przyjmuje *Plan ewaluacji RPO WO 2014–2020* oraz monitoruje postępy jego realizacji i akceptuje proponowane do niego zmiany¹⁰. W skład KM RPO WO 2014–2020 wchodzi 66 przedstawicieli strony samorządowej i rządowej, organizacji pracodawców, organizacji związkowych, izb gospodarczych i rolniczych, organizacji pozarządowych, środowiska naukowego oraz KE.

Powyższe podmioty mają charakter strategiczny pod kątem programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji SRWO 2020 i RPO WO 2014–2020. Na poziomie kraju, analogicznie do powyższych podmiotów, funkcjonują w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju: Krajowe Forum Terytorialne (KFT) i Komitet Koordynujący Umowę Partnerstwa (KK UP)¹¹.

Szczególną uwagę w powyższym systemie zwrócić należy na jednostki centralne bezpośrednio współpracujące z OOT i JE, a mianowicie: Krajową Jednostkę Ewaluacji i Krajowe Obserwatorium Terytorialne w MIR.

Z poziomu centralnego proces ewaluacji w województwie opolskim nadzorowany jest przez Krajową Jednostkę Ewaluacji. Do jej zadań należy w szczególności¹²:

- a) koordynacja ewaluacji polityki spójności 2014–2020,
- b) realizacja procesu ewaluacji horyzontalnych na poziomie Umowy Partnerstwa,
- c) koordynacja i realizacja działań mających na celu rozwój potencjału i kultury ewaluacyjnej.

Z kolei Krajowe Obserwatorium Terytorialne odpowiedzialne jest głównie za: budowę systemu monitoringu oraz koordynację Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych i realizację bieżących analiz pod kątem polityk publicznych (m.in. cykliczne opracowanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym) oraz monitorowanie sprawności systemu instytucjonalnego polityk regionalnych¹³.

⁹ Zob. *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku*, Samorząd Województwa Opolskiego, grudzień 2012, Opole, s. 144. ORFT powołany został uchwałą nr 249/2015 Zarządu Województwa Opolskiego z 10.02.2015 r.

¹⁰ Zob. *Załącznik nr 5 do RPO WO 2014–2020. System instytucjonalny w RPO WO 2014–2020 [Sekcja 7]*, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole, grudzień 2014, s. 9. KM RPO WO 2014–2020 powołany został uchwałą nr 249/2015 Zarządu Województwa Opolskiego z 10.02.2015 r.

¹¹ Szczegółowe zadania KK UP regulują zapisy dokumentu pn. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, MIR, 23.05.2014 r., s. 181. Natomiast zadania KFT określone zostały w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie...*, op. cit., s. 136–137.

¹² Szczegółowy zakres zadań KJE i podmioty, z którymi współpracuje określają *Wytuczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020...*, op. cit., s. 11–12.

¹³ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie...*, op. cit., s. 166–167.

Organem operacyjnym, bezpośrednio współpracującym z OOT i JE na poziomie regionalnym jest Grupa Sterująca Ewaluacją i Monitoringiem (GSEiM)¹⁴ – będąca kontynuacją działającej w poprzednich latach Grupy Sterującej Ewaluacją. Grupa licząca 29 osób wspiera działania OOT oraz JE w szczególności w zakresie:

- identyfikacji tematów ewaluacji, badań i analiz nt. sytuacji, trendów oraz prognozowania scenariuszy rozwoju województwa w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym oraz w ramach RPO WO 2014–2020;
- formułowania zakresów ewaluacji, badań i analiz (w tym m.in. ich przedmiotu, celu głównego i celów szczegółowych, obszarów/pytań ewaluacyjnych);
- współpracy z Wykonawcą oraz monitorowania postępu prac w ramach zleconych ewaluacji, badań i analiz;
- oceny produktów ewaluacji, badań i analiz (np. raportu metodologicznego, raportu częściowego, raportu końcowego, prezentacji, broszury informacyjnej);
- konsultacji oraz operacjonalizacji wniosków i rekomendacji sformułowanych w ramach ewaluacji;
- współpracy przy monitorowaniu i ocenie postępów w realizacji priorytetów rozwojowych określonych na poziomie regionalnym, w tym przygotowania raportu o rozwoju województwa.

W jej ramach powołuje się zespoły tematyczne, których celem jest pomoc w realizacji ewaluacji i badań. W skład Grupy wchodzi pracownicy Urzędu Marszałkowskiego oraz jednostek organizacyjnych samorządu województwa, a także Urzędu Statystycznego w Opolu. Ponadto GSEiM, w zależności od podejmowanej problematyki, może zostać poszerzona o ekspertów z zewnątrz.

Prowadzenie badań, ewaluacji, analiz i ekspertyz

Badania, ewaluacje i analizy realizowane w ramach opolskiego systemu monitorowania i ewaluacji polityk publicznych koncentrują się zarówno na kwestiach horyzontalnych (np. ochrona środowiska, równość szans, itp.), jak i celach, działaniach i efektach podejmowanych przedsięwzięć oraz procesów im towarzyszących. W ramach OOT dodatkowo prowadzone są prace planistyczno-programowe. To tutaj powstają najważniejsze dokumenty regionalne: strategia rozwoju regionu oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Także tutaj powstała część diagnostyczna m.in. *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020*.

Działalność Opolskiego Obserwatorium Terytorialnego to przede wszystkim opracowania własne wytworzone w ramach jednostki. W przypadku badań ewaluacyjnych, wynikających z realizacji RPO WO oraz PO KL, raporty przygotowane są co do zasady przez niezależne podmioty zewnętrzne (wybrane m.in. w ramach prawa zamówień publicznych).

Od 2007 roku na poziomie regionalnym przeprowadzone zostały następujące badania, ewaluacje i analizy w ramach omawianego systemu (schemat 3 i 4).

¹⁴ GSEiM powołana została uchwałą nr 5177/2014 Zarządu Województwa Opolskiego z 16.06.2014 r. z późn. zm.

Schemat 3. Badania ewaluacyjne zrealizowane w województwie opolskim w ramach RPO WO 2007–2013 i PO KL w województwie opolskim

	RPO WO 2007–2013/RPO WO 2014–2020	PO KL
2007	Ocena systemu kryteriów wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013	Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO KL na poziomie regionalnym
		Ocena beneficjentów ostatecznych działania 2.6 ZPORR z rekomendacją do wdrażania działania 8.2 PO KL w województwie opolskim
	Ocena działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych na lata 2007–2013 w województwie opolskim	
2009	Ocena systemu wskaźników produktu i rezultatu RPO WO 2007–2013	
	Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007–2013	
	Ocena zdolności i potrzeb pozyskiwania środków pomocowych UE przez jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego (w kontekście RPO WO 2007–2013)	
2010	Ocena jakości projektów i ich wpływu na skuteczną i efektywną realizację celów RPO WO 2007–2013 wraz ze wskazaniem obszarów wymagających dalszego wsparcia	Identyfikacja i ocena podjętych lub planowanych do podjęcia lokalnych inicjatyw na terenach wiejskich w ramach PO KL w latach 2007–2013 w województwie opolskim
		Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie opolskim
	Ocena i analiza przedsięwzięć zmierzających do powstania nowych podmiotów gospodarczych w województwie opolskim	
2011	Analiza komplementarności podejmowanych interwencji w ramach RPO WO 2007–2013 z innymi instrumentami wsparcia w województwie opolskim	Projekty partnerskie w ramach PO KL w województwie opolskim
	Wpływ usług turystycznych na rozwój gospodarczy regionu	
2012	Ocena efektywności wdrażania instrumentów inżynierii finansowej realizowanych w ramach oraz poza inicjatywą JEREMIE	
	Ocena działań badawczo-rozwojowych oraz innowacyjnych podejmowanych w ramach unijnych projektów na rzecz wzrostu konkurencyjności Opolszczyzny	
	Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach EFS i EFRR w województwie opolskim	
2013	Ewaluacja ex-ante programu operacyjnego województwa opolskiego na lata 2014–2020	
	Ocena działań informacyjno-promocyjnych RPO WO 2007–2013 i PO KL z rekomendacją do przedsięwzięć w okresie 2014–2020	
2014	Wyzwania rozwojowe gmin województwa opolskiego w kontekście zielonej gospodarki	
	Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych RPO WO 2014–2020	
2015	Przegląd i ocena działań służących włączeniu społecznemu i zawodowemu oraz identyfikacja skutecznych i trwałych rozwiązań możliwych do wdrożenia w ramach RPO WO 2014–2020	

Źródło: Opracowanie własne.

Opracowania zlecone

Opracowania własne

Schemat 4. Wybrane badania, analizy i ekspertyzy przeprowadzone w województwie opolskim w podziale na analizy własne i analizy zlecone

2008	Opracowanie ekofizjograficzne województwa opolskiego
	Budownictwo komunalne w gminach woj. opolskiego – sytuacja w latach 2006–2007 oraz plany samorządów gminnych
	Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa opolskiego (lata 1998–2007 i I półrocze 2008 r.)
2009	Migracje zagraniczne i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa opolskiego w kontekście światowego spowolnienia gospodarczego. Stan i tendencje
	Potencjał gospodarczy województwa opolskiego w kontekście rynku pracy
	Prognozy makroekonomiczne dla województwa opolskiego. Prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych z uwzględnieniem obszaru rynku pracy
2010	Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym województwa opolskiego 2006–2010
	Mechanizmy zaradcze względem problemów na rynku pracy w województwie opolskim – analiza w oparciu o przeprowadzone badania oraz wiedzę ekspercką
	Migracje zarobkowe w województwie opolskim w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na opolski rynek pracy i strefę fiskalną samorządów terytorialnych – analiza w oparciu o ilościowe badania terenowe oraz wiedzę ekspercką
	Kapitał zagraniczny w województwie opolskim
2011	Stan przygotowania miejskich planów zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe, w tym indywidualne. Dostępność terenów pod zabudowę mieszkaniową w województwie opolskim
	Sytuacja polskich kobiet na rynku pracy, w tym wracających na ten rynek po urlopiach wychowawczych i macierzyńskich
	Prognoza społeczno-gospodarcza dla województwa opolskiego do 2020 roku. Scenariusze rozwoju regionu ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy
2012	Identyfikacja obszarów funkcjonalnych, obszarów strategicznej interwencji, obszarów problemowych w województwie opolskim
	Dostępność komunikacyjna głównych miast województwa opolskiego
	Koncepcja korytarzy ekologicznych w województwie opolskim
2013	Warunki i jakość życia w województwie opolskim w kontekście sytuacji społeczno-gospodarczej regionu na tle innych województw i danych ogólnopolskich
	Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa opolskiego
2014	Analiza strategii lokalnych funkcjonujących w województwie opolskim oraz ocena postępów realizacji Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.
	Dojazdy do pracy w województwie opolskim w 2011 roku
2015	Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim
	Społecznie odpowiedzialni. Strategie społecznej odpowiedzialności w województwie opolskim

Źródło: Opracowanie własne.

Rozwój systemu informacji przestrzennej

Funkcję wojewódzkiego węzła infrastruktury informacji przestrzennej pełni geoportal zrealizowany w ramach RPO WO 2007–2013. Zapewnia on dostęp do danych przestrzennych zgromadzonych w wybranych rejestrach publicznych departamentów i jednostek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego oraz innych podmiotów współtworzących Regionalną Infrastrukturę Informacji Przestrzennej (RIIP).

System obejmuje ponad 700 warstw tematycznych dla obszaru województwa opolskiego, pogrupowanych w serwisach tematycznych. Ponadto dostarcza narzędzi do zarządzania danymi, ich przeglądania, wyszukiwania, wykonywania analiz przestrzennych i atrybutowych. Obecnie prowadzone prace przy cyfryzacji dokumentów planistycznych dotyczą utworzenia baz danych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) w zakresie:

- granic miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- pozyskania i zobrazowania planów zagospodarowania przestrzennego,
- opracowania i publikacji metadanych.

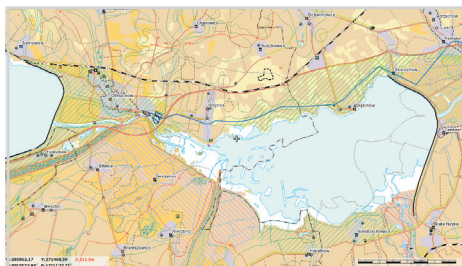
W grudniu 2013 r. zakończono proces publikacji bazy granic, map rastrowych oraz metadanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Aglomeracji Opolskiej. Celem utrzymania w aktualności baz danych oraz metadanych prowadzony jest monitoring w zakresie powstawania oraz aktualizacji miejskich planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) w województwie. W zależności od decyzji gminy, metadane publikowane są bezpośrednio w centralnym katalogu metadanych Geoportalu krajowego lub na serwerze RIIP. Celem utrzymania w aktualności utworzonych baz współpracujemy z podmiotami współtworzącymi RIIP (m.in. z wójtami, burmistrzami i prezydentami miast).

Celem systemu jest udostępnienie kompleksowej informacji przestrzennej dotyczącej regionu wykorzystywanej w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego (zob. mapy 1. i 2.)

Mapa 1.



Mapa 2.



Źródło: www.mapy.opolskie.pl

Upowszechnianie informacji związanych z rozwojem województwa oraz promocja działań

Zintegrowanie opisanych w niniejszym referacie działań ewaluacyjnych i monitoringowych umożliwia prowadzenie także wspólnych działań z zakresu upowszechniania informacji związanych z rozwojem województwa. Poza działalnością badawczą rozpowszechniane są także wyniki zrealizowanych prac, m.in. w wyniku organizowanych spotkań i konferencji. Dzięki temu możliwe jest wzmocnienie zasięgu przekazu oraz osiągnięcie spójności prowadzonych działań, za pośrednictwem zróżnicowanych kanałów dystrybucji. Najważniejszymi z nich są te, które pozwalają na dotarcie do jak największej grupy zainteresowanych. Do głównych kanałów transferu wiedzy należą:

- konferencje i inne formy publicznej dyskusji (w tym fora, komitety, warsztaty itp.),
- audycje radiowe i telewizyjne,
- artykuły w prasie i w Internecie,
- raporty z badań publikowane na stronach internetowych,
- publikacje książkowe.

Jednym z takich działań jest organizowana średnio co dwa lata konferencja w zakresie ewaluacji. Integracja opisanych powyżej działań była także impulsem do realizacji w 2014 r. *Opolskiej konferencji monitorowania i ewaluacji polityk publicznych – doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości* (więcej na jej temat można przeczytać w osobnym referacie).

Działania monitoringowo-ewaluacyjne na rzecz rozwoju regionalnego na Opolszczyźnie ma wiele wymiarów: począwszy od sieciowania podmiotów (publicznych i niepublicznych) na rzecz dialogu o kierunkach podejmowanych interwencji; kończąc na partnerskim zaangażowaniu interesariuszy badania (zamawiającego, wykonawcy, ewaluowanych i odbiorców badania) w realizację użytecznej ewaluacji. Wspólnym mianownikiem tych działań powinno być dążenie do zapewnienia ich wysokiego poziomu oraz jakości zachodzących interakcji zmierzających do większego zaangażowania osób, instytucji, władz na rzecz społecznych działań rozwojowych. Dlatego wartym jest dalsze wspieranie budowy systemu wiedzy o regionie, na który składają się partnerskie związki pomiędzy regionalnymi obserwatoriami, instytucjami wdrażającymi programy operacyjne, podmiotami koordynującymi realizację polityki rozwoju, czy też uczelniami.

Kooperacja współpracujących ze sobą podmiotów w realizacji wspólnych celów, dysponujących różnym doświadczeniem i kompetencjami, może przyczynić się do realizacji adekwatnych do potrzeb, skutecznych, efektywnych oraz użytecznych działań ocennych.

Badania, analizy czy też ekspertyzy źle zdiagnozowane, niepełne, nieuwzględniające stanowiska wszystkich głównych stron lub zrealizowane w nieodpowiednim czasie są działaniami bezużytecznymi, a ich wyniki nie są lub nie będą absorbowane i wykorzystywane w celu poprawy jakości zarządzania publicznego. Warto zatem dołożyć wszelkich starań, by na bieżąco wzmacniać sieć wymiany informacji na temat podejmowanych działań ewaluacyjnych i monitoringowych tak, by wiedza płynąca z tych działań była w większym stopniu wykorzystywana.

Bibliografia

- Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007–2013*, raport końcowy PSDB na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2010.
- Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka. Praca zbiorowa*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.
- Ewaluacja rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym*, Politechnika Opolska, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2009.
- Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Sprawne Państwo Program Ernst & Young, Warszawa 2008.
- Haber A., Szałaj M. (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, PARP, Warszawa 2008.
- Haber A., Szałaj M. (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, PARP, Warszawa 2008.
- KE, *Monitorowanie i ewaluacja Polityki Spójności – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności – koncepcje i rekomendacje. Projekt wytycznych*, październik 2011.
- Ledzion B., *Teoria i praktyka zastosowania metod pozyskiwania danych z systemów monitoringu dla ewaluacji – sposoby weryfikacji i kontroli rzetelności i jakości danych monitoringowych*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2006.
- MIR, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, 23.05.2014.
- MIR, *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa, 22 września 2015 r.
- MRR, *Ewaluacja krok po kroku, czyli zalecenia IZ w zakresie prowadzenia ewaluacji w ramach PO KL. Aktualizacja*, Wydanie II zmienione, Warszawa, 2011.
- MRR, *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, 13 lipca 2010 r.
- Noworol A., *Kierunki zmian niezbędnych do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym (uwzględniające dotychczasowe dokumenty strategiczne)*, Kraków, czerwiec 2011.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Olejniczak K., *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, *Ewaluacja funduszy strukturalnych*, Warszawa, wrzesień 2003.
- Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, *Standardy ewaluacji*, Warszawa, 27 lipca 2008 r.
- Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020. Opolskie dla rodziny*, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole, wrzesień 2014 r.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014–2020*, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole, grudzień 2014 r. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską 18 grudnia 2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.*

Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku, Samorząd Województwa Opolskiego, grudzień 2012, Opole.

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, *Badania ewaluacyjne – Po co? Budowa przyszłości regionu. Praca zbiorowa*, Opole 2011.

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, *Ewaluacja programów operacyjnych: konteksty, dylematy, praktyki. Ewaluacja RPO WK-P*, Toruń 2010.

Żuber P., *System monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym w oparciu o system krajowych i regionalnych obserwatoriów terytorialnych (KOT) i (ROT)*, I posiedzenie Krajowego Obserwatorium Terytorialnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MRR, Warszawa, 16 maja 2012 r.

Rola organizacji pozarządowych w wykorzystaniu wiedzy płynącej z ewaluacji – 400 sposobów zmniejszania obciążeń dla beneficjentów funduszy UE

Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji przez administrację publiczną zaangażowaną w zarządzanie polityką spójności UE w Polsce staje się kwestią szczególnie istotną w momencie przejścia do kolejnej perspektywy finansowej 2014–2020. Zasilenie procesu programowania wiedzą zaczerpniętą z przeprowadzonych ewaluacji powinno ułatwiać właściwe ukierunkowanie interwencji z funduszy unijnych oraz wspierać procesy tworzenia sprawnego i efektywnego systemu realizacji polityki spójności UE na lata 2014–2020. Doświadczenia krajowych i regionalnych jednostek ewaluacyjnych w Polsce pokazują, że ewaluacje on-going przeprowadzone w okresie 2007–2013 wpływają na proces programowania nowej perspektywy, w szczególności jeśli pełnią one funkcję syntezującą wyniki dotychczas przeprowadzonych badań, uzupełniając w ten sposób wiedzę uzyskaną z ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014–2020¹. Niemniej, jak wskazują ostatnie badania dotyczące systemu realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007–2013, ewaluacje nie są ani jedynym, ani głównym źródłem wiedzy dla pracowników instytucji działających w tym systemie dotyczącym procesów wdrażania, efektów programów i mechanizmów zmiany².

Pokrywa się to z wynikami badań międzynarodowych, z których wynika, że wiedza płynąca z badań naukowych/ewaluacyjnych konkuruje z innymi źródłami wiedzy, takimi jak doświadczenia z praktyki, naciski i lobbing, polityczne przekonania czy opinie³ o rzadki zasób, jakim jest uwaga jej użytkowników⁴ przede wszystkim kluczowych decydentów. W warunkach konkurencji, gdy ścierają się interesy różnych uczestników danej polityki,

¹ MIR, KJE, *Wpływ ewaluacji na skuteczność i efektywność realizacji polityki spójności w Polsce*, Warszawa, listopad 2014, s. 48.

² B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013*, MIR, KJE, 2013.

³ C. H. Weiss, *The many Meanings of Research Utilization*, „Public Administration Review” 1979, Vol. 39, No. 5, s. 427–428.

⁴ D. Contandriopoulos, A. Brousselle, *Evaluation models and evaluation use*, „Evaluation” 2012, Vol. 18, No 1., s. 65.

pojawia się konieczność zarządzania wiedzą płynącą z różnych źródeł. W związku z tym, w debatach ewaluacyjnych pojawia się pytanie o możliwe sposoby zwiększenia wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych jako jednego z kluczowych źródeł wiedzy, czynniki wpływające na ten proces oraz o rolę różnych interesariuszy w tych procesach. Artykuł ten stanowi wkład do tej dyskusji, przedstawiając dotychczasowe doświadczenia z realizacji projektu Fundacji IDEA Rozwoju „Wykorzystanie wiedzy przez administrację – mechanizmy nadzoru obywatelskiego” wdrażanego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.

Wychodząc z założenia, że w badaniach ewaluacyjnych zawarta jest wiedza, która służyć powinna podejmowaniu działań naprawczych, jak i realizacji reform polityk publicznych przez polską administrację publiczną, która jednak nie jest w pełni wykorzystywana na gruncie polskim w ramach polityki spójności UE, Fundacja IDEA Rozwoju rozpoczęła w 2014 roku realizację projektu, którego celem jest zwiększenie wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych przez polską administrację publiczną. Jako przykładowy obszar poprawy zastosowania wyników badań ewaluacyjnych wybrano kwestie zmniejszania obciążeń dla beneficjentów. Projekt ma prowadzić między innymi do skutecznego wykorzystania rekomendacji płynących z ewaluacji przeprowadzonych w latach 2007–2013 dla zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE w Polsce w perspektywie 2014–2020.

Celem identyfikacji rekomendacji dotyczących zmniejszania obciążeń dla beneficjentów przeprowadzono w ramach projektu w pierwszej kolejności analizę badań ewaluacyjnych zleconych w latach 2007–2013, dotyczących krajowych programów operacyjnych⁵ i ewaluacji o charakterze horyzontalnym (wykraczającym swoim zakresem poza jeden program operacyjny)⁶, odnoszących się do różnych aspektów systemu realizacji polityki spójności UE w Polsce (np. procesu naboru i wyboru projektów czy komunikacji i promocji). Przebadano wszystkie dostępne⁷ raporty ewaluacyjne dotyczące zarówno całości, jak i poszczególnych priorytetów/działań poszczególnych krajowych programów operacyjnych⁸. Komplementarnym źródłem informacji na temat rekomendacji na okres 2014–2020 były dane ze Zintegrowanego Systemu Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami. Przy identyfikacji rekomendacji założono szeroką interpretację pojęcia obciążeń dla beneficjentów jako wszelkich ograniczeń, które bezpośrednio lub pośrednio utrudniają czy uniemożliwiają beneficjentom aplikowanie o środki unijne i realizację projektów. Na etapie identyfikacji rekomendacji przyjęto również założenie zaufania do procesu ewaluacji opartego na metodzie naukowej nie weryfikując słuszności czy trafności zawartych w raportach ewaluacyjnych rekomendacji. Dopiero analiza

⁵ Z wyłączeniem Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna ze względu na specyficzny – instytucjonalny charakter jego beneficjentów, składających się z jednostek administracji publicznej wchodzących w skład systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych.

⁶ W dużej mierze są to badania o charakterze metaewaluacji.

⁷ Podstawowym źródłem dostępu do raportów ewaluacyjnych była baza badań ewaluacyjnych, dostępna na stronie http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx. Sformułowana w ten sposób lista raportów została następnie dwukrotnie zweryfikowana na podstawie wykazu raportów pogrupowanych według strategicznych obszarów działań na tej samej stronie internetowej oraz na podstawie informacji na temat badań ewaluacyjnych na stronach poszczególnych programów operacyjnych. Analizie poddane zostały wszystkie raporty, do których udało się uzyskać dostęp.

⁸ W przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 (PO KL) podjęto decyzje o analizie tylko tych raportów ewaluacyjnych, które dotyczą całości programu PO KL lub komponentu krajowego PO KL.

i porównanie wszystkich zebranych rekomendacji między programami i w obszarze rekomendacji horyzontalnych w wybranych kategoriach tematycznych doprowadziła do priorytetyzacji zidentyfikowanych rekomendacji i wyboru tych, które w największym stopniu powinny przyczynić się do zmniejszania obciążeń dla beneficjentów w okresie 2014–2020. Analiza zidentyfikowanych rekomendacji przeprowadzona została w 7 kategoriach tematycznych związanych w zdecydowanej większości z cyklem życia projektu, tj. proces naboru i wyboru projektów, monitorowanie, finansowanie, kontrola, komunikacja i promocja, systemowe i inne⁹.

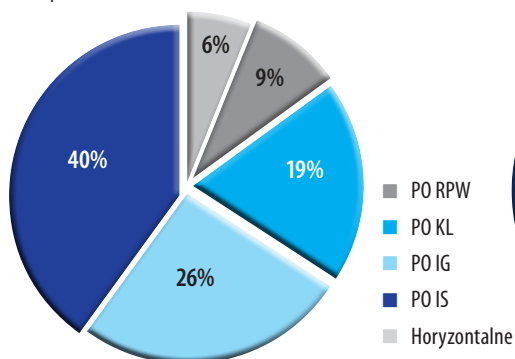
Ostatni etap badania dotyczył analizy zapisów projektów krajowych programów operacyjnych na lata 2014–2020 pod kątem stopnia wykorzystania wiedzy płynącej z badań ewaluacyjnych w obszarze zmniejszania obciążeń dla beneficjentów przy ich opracowywaniu. W trakcie analizy wykorzystano nie tylko wyniki analizy rekomendacji pochodzących z raportów ewaluacyjnych na lata 2007–2013, ale również zapisy i rekomendacje ewaluacji *ex-ante* tych programów.

W ramach badania zidentyfikowano ponad 400 rekomendacji¹⁰ dotyczących zmniejszania obciążeń dla beneficjentów w 176 przebadanych raportach ewaluacyjnych. Przy czym najwięcej przebadanych raportów dotyczyło Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (PO IŚ), a w następnej kolejności Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 (PO IG). W przypadku analizy udziału rekomendacji dotyczących poszczególnych programów operacyjnych oraz rekomendacji pochodzących z raportów o charakterze horyzontalnym w całości zidentyfikowanych rekomendacji, rekomendacje z badań ewaluacyjnych o charakterze horyzontalnym znalazły się na drugim miejscu po rekomendacjach pochodzących z PO IŚ. Świadczy to o dużej przydatności tych badań, często o charakterze metaewaluacji, przy formułowaniu rekomendacji na lata 2014–2020. Taki wniosek potwierdza również analiza udziału rekomendacji bezpośrednio przeznaczonych do wdrożenia w okresie programowania 2014–2020 we wszystkich zidentyfikowanych rekomendacjach, która w przypadku ewaluacji horyzontalnych wynosi 42%, podczas gdy średnia dla tego typu rekomendacji zidentyfikowanych w badaniach dotyczących poszczególnych programów operacyjnych wynosi 14%. Szczegółowy rozkład badanych raportów ewaluacyjnych i zidentyfikowanych rekomendacji przedstawiają wykresy 1 i 2.

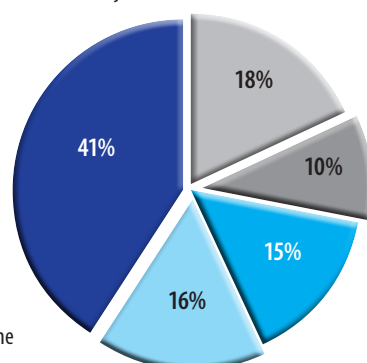
⁹ Kategoria tematyczna – rekomendacje systemowe dotyczy kwestii związanych z otoczeniem instytucjonalnym i prawnym systemu realizacji polityki spójności UE w Polsce oraz funkcjonowania całego systemu wdrażania funduszy unijnych. Kategoria *Inne* obejmuje specyficzne problemy niemieszczące się w innych wyodrębnionych kategoriach.

¹⁰ Dokładnie 408 rekomendacji.

Wykres 1. Udział raportów dotyczących poszczególnych PO i raportów o charakterze horyzontalnym w całości przebadanych raportów



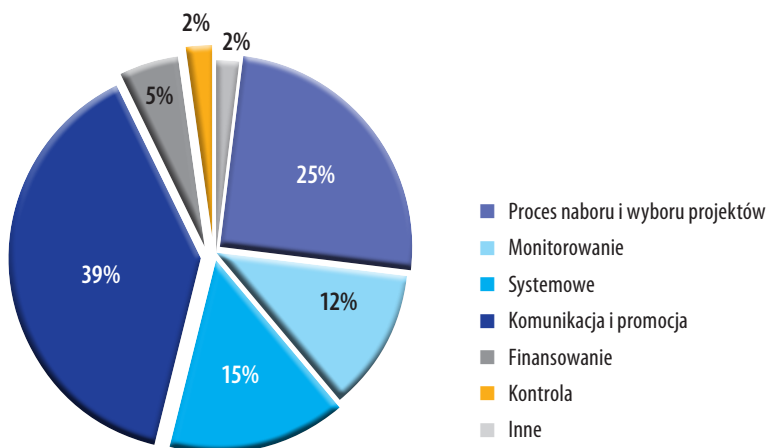
Wykres 2. Udział rekomendacji dotyczących PO i rekomendacji z badań o charakterze horyzontalnym w całości zidentyfikowanych rekomendacji



Źródło: Fundacja IDEA Rozwoju, Raport „Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE – rekomendacje z badań ewaluacyjnych”, Warszawa 2014.

Spośród wszystkich zidentyfikowanych rekomendacji najwięcej, bo 39% dotyczyło obszaru komunikacji i promocji, a 25% kwestii związanych z naborem i wyborem projektów. Wskazuje to bezpośrednio przede wszystkim na to, że są to obszary dobrze przebadane w procesie ewaluacyjnym. Taki rozkład rekomendacji między kategorie tematyczne może wskazywać również pośrednio na te obszary, w których występują największe obciążenia dla beneficjentów. Jak stwierdzono w raporcie: „Pośredni związek wynika z realizacji badań ewaluacyjnych tam, gdzie występują problemy we wdrażaniu, które mogą być związane z występowaniem nadmiernych obciążeń dla beneficjentów”. Szczegółowy rozkład zidentyfikowanych rekomendacji między obszary tematyczne przedstawia wykres 3.

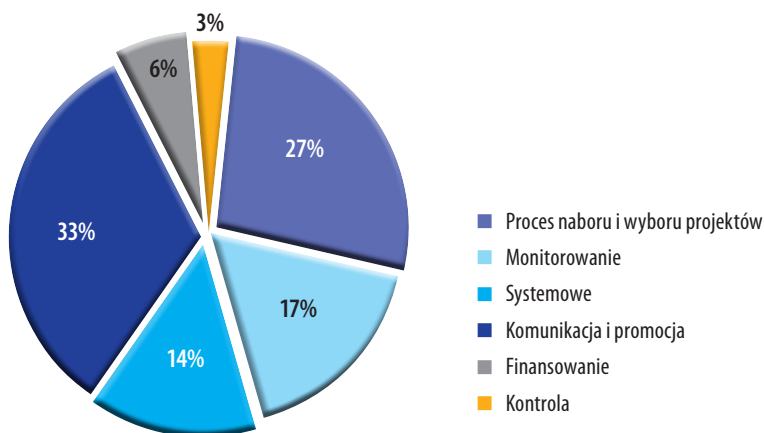
Wykres 3. Rozkład tematyczny wszystkich zidentyfikowanych rekomendacji



Źródło: Fundacja IDEA Rozwoju, Raport „Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE – rekomendacje z badań ewaluacyjnych”, Warszawa 2014.

Spośród 408 zidentyfikowanych rekomendacji wybrano 66 kluczowych do zastosowania w okresie 2014–2020. Kryteria wyboru kluczowych rekomendacji dotyczyły: liczby rekomendacji tego samego rodzaju, jakości uzasadnienia rekomendacji, wskazania w badaniu jako dobrą praktykę do zastosowania w innych programach operacyjnych oraz wyznaczenie rekomendacji do wdrożenia w nowym okresie programowania. Dodatkowo uwzględniono propozycje ekspertów dotyczące nowatorskich czy innowacyjnych rozwiązań zmniejszających obciążenia dla beneficjentów. Wykres 4 prezentuje rozkład tych rekomendacji między kategorie tematyczne, wśród których znów największy udział miał obszar komunikacji i promocji oraz kwestie związane z procesem naboru i wyboru projektów.

Wykres 4. Rozkład tematyczny kluczowych rekomendacji



Źródło: Opracowanie własne.

Analiza jakościowa zebranych danych doprowadziła do odkrycia pewnych napięć w systemie wdrażania funduszy unijnych skutkujących sprzecznościami dotyczącymi kierunków sugerowanych zmian w procesach wdrażania programów. Niespójności w rekomendowanych kierunkach zmian wynikały po pierwsze z napięcia między różnymi celami i priorytetami obecnymi w polityce spójności UE i jej systemie realizacji; po drugie z konieczności wyboru między różnymi wartościami, takimi jak bezpieczeństwo/pewność *versus* elastyczność.

Choć większość z raportów ewaluacyjnych wskazywała na uproszczenia w systemie wdrażania funduszy, to pojawiały się również rekomendacje zwiększające obciążenia dla beneficjentów. Sprzeczności wynikały tu z uznania innych niż zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów celów jako priorytetowe, np. kwestii prawidłowej realizacji polityk horyzontalnych i związanej z tym konieczności monitorowania sposobu uwzględniania zasady równości szans przy realizacji projektów. Niemniej, pojawiały się w raportach ewaluacyjnych również propozycje godzenia rozbieżnych celów w taki sposób, by zaradzić tym obciążeniom, które wynikały z przyjęcia innych celów jako priorytetowe¹¹.

¹¹ Na przykład w *Badaniu ewaluacyjnym kwestionariuszy do monitorowania PO RPW* zaproponowano rozwiązania pozwalające tak monitorować kwestie realizacji równości szans czy komplementarności, by w jak najmniejszym stopniu zwiększać obciążenia dla beneficjentów.

Drugą kontrowersyjną kwestią jest wybór między różnymi wartościami – o to, czy system powinien być przede wszystkim bezpieczny i niezmienny, czy też raczej elastyczny? Z jednej strony pojawiają się propozycje zapewnienia beneficjentom stabilnego i przewidywalnego systemu wdrażania funduszy (a w szczególności pewnego otoczenia prawnego), z drugiej strony podkreśla się konieczność uelastycznienia systemu, tak aby odpowiadał na różne potrzeby jego uczestników. Przykładem tego dylematu jest kwestia parametryzacji oceny projektów. Parametryzacja dająca pewność, co do wyników oceny projektów, pozwala beneficjentom samodzielnie ocenić szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie. Niemniej, parametryzacja nie sprawdza się w przypadku wszystkich typów projektów, a jej powszechne zastosowanie mogłoby doprowadzić do wykluczenia projektów wartościowych merytorycznie, choć niestandardowych czy innowacyjnych. W przypadku takich projektów, rekomendacje z badań ewaluacyjnych wskazywały na konieczność wprowadzenia bardziej elastycznych metod oceny w formie panelu ekspertów pozwalających na bezpośrednią interakcję z projektodawcami. Ten przykład wskazuje, że dla zmniejszania obciążeń dla beneficjentów konieczne jest zapewnienie pewnej równowagi między stabilnością a elastycznością.

Elementem analizy raportów ewaluacyjnych i zidentyfikowanych w nich rekomendacji była ocena stopnia wykorzystania zidentyfikowanych w badaniu rekomendacji przy przygotowaniu projektów programów operacyjnych na lata 2014–2020, które zgodnie z wymogami rozporządzeń unijnych powinny zawierać informacje na temat oceny obciążeń administracyjnych beneficjentów oraz przedsięwzięć planowanych w celu ich zmniejszenia¹². Analiza projektów programów dostępnych w okresie kwiecień–czerwiec, kiedy przeprowadzono badanie wykazała, że w projektach programów operacyjnych dominuje tendencja do opisu działań, które podjęto w okresie 2007–2013 na rzecz wprowadzania uproszczeń dla beneficjentów w miejsce propozycji dalszych działań upraszczających. Ponadto, żaden z analizowanych projektów programów nie wskazywał przeprowadzonych ewaluacji jako źródła propozycji uproszczeń w nowej perspektywie finansowej. Sugeruje to, że propozycje działań zmniejszających obciążenia dla beneficjentów wynikają raczej z doświadczenia zebranego w procesie zarządzania i wdrażania programów w okresie 2007–2013. Tłumaczy to też koncentrację projektów PO na działaniach dotychczas zrealizowanych na rzecz uproszczeń dla beneficjentów i przypisywanie mniejszego znaczenia propozycjom nowych działań.

Trudno również jednoznacznie ocenić spójność i zgodność proponowanych działań upraszczających z tymi rekomendowanymi w raportach ewaluacyjnych ze względu na ogólny charakter propozycji uproszczeń na okres 2014–2020 konsumujących większość zidentyfikowanych szczegółowych rekomendacji. Niepokojącą tendencją jest ograniczone uwzględnienie tematyki obciążeń w obszarze komunikacji i promocji, choć jak wykazała analiza raportów ewaluacyjnych, ta właśnie sfera szczególnie doskwiera beneficjentom.

¹² Art. 96 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

W końcu, analiza wskazała, że projekty programów nie wykorzystywały w pełni wyników ewaluacji ex-ante w obszarze zmniejszania obciążeń dla beneficjentów¹³. Niemniej, zauważyć należy, że ocenie w ramach badania nie poddawano ostatecznych wersji programów, które w wersji końcowej mogły się w tym obszarze znacząco zmienić.

W końcu w raporcie „Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE – rekomendacje z badań ewaluacyjnych”¹⁴ zawierającym wnioski z analizy znalazły się propozycje systemowego rozwiązania kwestii zmniejszania obciążeń dla beneficjentów poprzez wprowadzanie mechanizmów monitorowania stopnia obciążeń beneficjentów i sprawnego podejmowania działań naprawczych. Proponowany mechanizm identyfikacji, klasyfikacji, redukcji obciążeń i monitorowania efektów działań prowadzących do zmniejszania obciążeń zaczerpnięty został z ewaluacji ex-ante Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014–2020¹⁵, która w wyczerpujący sposób wskazuje na systemowe rozwiązania, możliwe do zastosowania w procesie realizacji wszystkich programów operacyjnych. Wskazano również na możliwe wykorzystanie samych narzędzi ewaluacji dla celów zmniejszania obciążeń dla beneficjentów (na przykładzie procesu naboru i wyboru projektów)¹⁶. Proponuje się również poświęcenie oddzielnych badań ewaluacyjnych kwestii obciążeń dla beneficjentów oraz uwzględnianie tej tematyki przy zlecaniu badań różnych aspektów funkcjonowania systemu zarządzania PO.

Przygotowanie raportu zawierającego wnioski z analizy raportów ewaluacyjnych w czerwcu 2014 roku umożliwiło rozpoczęcie drugiej fazy projektu dotyczącej upowszechniania wyników pracy eksperckiej oraz monitorowania wykorzystania rekomendacji wynikających z raportów ewaluacyjnych w procesach przygotowania systemu realizacji polityki spójności UE na lata 2014–2020. W wyniku konsultacji raportu z pracownikami Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR) odpowiedzialnymi za przygotowanie systemu realizacji polityki spójności UE w Polsce na lata 2014–2020 w raporcie zawarte zostały uzupełnienia wyjaśniające najbardziej kontrowersyjne kwestie oraz wskazujące na możliwe ograniczenia prawne wprowadzania niektórych z rekomendowanych rozwiązań. Końcowa wersja raportu zaprezentowana została na „Opolskiej Konferencji Monitorowania i Ewaluacji Polityk Publicznych – doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości”. Toczący się w chwili przygotowania tego artykułu proces monitorowania dotyczy oceny wytycznych przygotowywanych przez MliR pod kątem uwzględniania rekomendacji zidentyfikowanych na etapie przygotowania raportu, dotyczących zmniejszania dla beneficjentów poprzez udział ekspertów Fundacji w procesie konsultacji tych wytycznych.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją projektu, w szczególności na etapie upowszechniania wyników pracy analitycznej w administracji publicznej, wskazują na pełnienie przez organizacje pozarządowe trzech podstawowych ról w procesie wykorzystania wiedzy z ewaluacji:

¹³ W przypadku części programów nie można było tego ocenić ze względu na brak dostępu do nowszych projektów programów niż oceniane w trakcie ewaluacji ex-ante.

¹⁴ <http://ideaorg.eu/blog/2014/12/09/prezentacja-raportu-fundacji-idea-opolu> (15.09.2015).

¹⁵ *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. Ewaluacja ex-ante projektu Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020*, PSDB, 2013, s. 92–102.

¹⁶ Propozycje zaczerpnięte z *Metaewaluacji badań dotyczących oceny kryteriów wyboru projektów w programach operacyjnych współfinansowanych z funduszy europejskich w Polsce w perspektywie 2007–2013*, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2011.

- roli aktywnego uczestnika procesów tworzenia polityk i ich realizacji wykorzystującego dowody (wyniki badań ewaluacyjnych) w debatach publicznych,
- roli brokera wiedzy – upowszechniającego wyniki badań ewaluacyjnych,
- roli strażnika – prowadzącego nadzór nad działaniami władzy publicznej z wykorzystaniem narzędzi i wiedzy płynącej z ewaluacji.

Organizacje pozarządowe jako jedne z interesariuszy procesów tworzenia polityk i ich realizacji, biorące udział we wdrażaniu programów publicznych, mogą wykorzystywać wiedzę zawartą w ewaluacji dla budowania skuteczniejszej argumentacji przy lobbowaniu za korzystnymi dla nich zmianami w prawie i w politykach publicznych. Uczestnicząc w dyskusjach i konsultacjach publicznych na temat możliwych kierunków zmian w politykach czy sposobu realizacji interwencji publicznych, mogą opierać się na dowodach – wynikach przeprowadzonych badań ewaluacyjnych, zwiększając w ten sposób swoją wiarygodność oraz wzmacniając partnerstwo w relacjach z administracją.

Działalność w pierwszym obszarze jest bezpośrednio związana z rolą organizacji pozarządowych jako brokera wiedzy, który czerpiąc wiedzę z ewaluacji i wykorzystując ją w kontaktach z administracją i innymi uczestnikami procesów tworzenia i realizacji polityk publicznych przyczynia się do jej upowszechniania. Jak widać rola ta nie należy wyłącznie jednostkom zlecającym badania, lecz różnym interesariuszom, którzy wykorzystując ewaluację dla własnych celów przykładają się do zwiększenia przepływu informacji.

W końcu, organizacje pozarządowe mogą prowadzić działania strażnicze, korzystając z ewaluacji dla systematycznego badania problemu społecznego i dzielenia się jej wynikami z przedstawicielami władzy publicznej lub też dla prowadzenia obywatelskiego nadzoru nad działaniami instytucji publicznych. Szczególnym przypadkiem tych działań jest sprawowanie nadzoru nad samym procesem wykorzystywania wyników ewaluacji przez administrację, którego przykładem jest przedstawiony tutaj projekt Fundacji Idei Rozwoju.

Czynnikami wpływającymi na skuteczność aktywności organizacji pozarządowych, w obszarze upowszechniania wiedzy płynącej z ewaluacji, jest umiejętne dysponowanie tym zasobem. Jak zauważa Patton, kluczem do sukcesu może być między innymi umiejętność trafienia z właściwą informacją do właściwej osoby, zainteresowanej jej wykorzystaniem¹⁷. Z drugiej strony, na stopień wykorzystania wyników ewaluacji wpływa aktywne uczestnictwo docelowych użytkowników w procesie ewaluacji¹⁸. Stanowi to istotne ograniczenie skuteczności roli organizacji pozarządowych jako brokerów wiedzy, którzy działając „z zewnątrz” starają się przekazać wiedzę samodzielnie zebraną decydentom niezaangażowanym w proces ewaluacji. Dodatkowo tę ogólną tendencję wzmacnia w Polsce niski poziom kapitału społecznego i brak otwartości administracji publicznej do współpracy z trzecim sektorem wymuszając zachowania strażnicze organizacji pozarządowych w miejsce partnerskich. W takich warunkach szansą na zwiększenie roli organizacji pozarządowych w procesach wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji jest aktywne działanie w tych obszarach, w których występuje wysoka polaryzacja opinii, skutkująca intensywną cyrkulacją informacji pochodzących z różnych źródeł¹⁹. Do takich obszarów należą tematy

¹⁷ M. Q. Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks 2008, s. 535.

¹⁸ M. Q. Patton, *Ewaluacja skoncentrowana na wykorzystaniu*, w: A. Haber, Z. Popis (red.), *(R)ewaluacja. Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*, PARP, Warszawa 2013, s. 19.

¹⁹ D. Contandriopoulos, A. Brousselle, *Evaluation models and evaluation use*, „Evaluation” 2012, Vol. 18, No 1, s. 70.

społecznie i politycznie wrażliwe, które stanowią podstawowy przedmiot zainteresowania organizacji pozarządowych.

Bibliografia

- Contandriopoulos D., Brousselle A., *Evaluation models and evaluation use*, „Evaluation” 2012, Vol. 18, No 1.
- Fundacja IDEA Rozwoju, *Raport Zmniejszanie obciążeń dla beneficjentów polityki spójności UE – rekomendacje z badań ewaluacyjnych*, Warszawa 2014, dostępny na stronie: <http://ideaorg.eu/blog/2014/12/09/prezentacja-raportu-fundacji-idea-opolu/>.
- Haber A., Popis Z. (red.), *(R)ewaluacja Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*, PARP, Warszawa 2013.
- Ledzion B., Olejniczak K. (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013*, MIR, KJE, Warszawa 2013.
- MIR, *Wpływ ewaluacji na skuteczność i efektywność realizacji polityki spójności w Polsce*, Warszawa 2014.
- Patton M.Q., *Utilization-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks 2008.
- Patton M.Q., *Ewaluacja skoncentrowana na wykorzystaniu*, w: Haber A., Popis Z. (red.), *(R)ewaluacja. Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*, PARP, Warszawa 2013.
- Weiss, C. H., *The many Meanings of Research Utilization*, „Public Administration Review” 1979, Vol. 39, No. 5.

Ubóstwo, wykluczenie społeczne oraz przyczyny i skutki depopulacji na Śląsku Opolskim w świetle wybranych badań i analiz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu. Diagnoza i monitoring regionalnych problemów społecznych

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, jako jednostka organizacyjna Samorządu Województwa, jest ulokowany w systemie pomocy społecznej państwa¹. Spośród wielu zadań, realizowanych przez Ośrodek, na szczególną uwagę zasługuje monitoring i diagnozowanie niekorzystnych zjawisk oraz problemów społecznych, które stanowią niezbędną podstawę dalszych interwencji i działań zaradczych. W strukturze ROPS w Opolu wyodrębniono Obserwatorium Integracji Społecznej w ramach realizacji projektu „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji”, którego zadaniem jest działalność badawczo-analityczna². Działania Obserwatorium mają służyć wszystkim podmiotom i instytucjom funkcjonującym w obszarze aktywnej polityki społecznej, a zwłaszcza instytucjom gminnym i powiatowym (Ośrodkiem Pomocy Społecznej, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie).

Znaczenie właściwej identyfikacji charakteru problemów społecznych i w konsekwencji ich monitoring, dokonywany na poziomie regionu, jest nie do przecenienia w procesie ich redukcji w wymiarze lokalnym i mikrospołecznym. Można więc stwierdzić, że celem prowadzonych badań, analiz, powinno być ich praktyczne wykorzystanie, gdyż na ich podstawie można sformułować wnioski i rekomendacje, które mają służyć np. większej skuteczności pomocy oraz poprawieniu jakości usług, ale także polepszeniu warunków

¹ Zob. art. 6 ustawy z dnia 14 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

² Realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie – w związku z Działaniem 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

pracy pracowników służb społecznych. Badania i analizy monitorujące powinny mieć wymiar użyteczny³.

Celem opracowania jest prezentacja wybranych fragmentów badań i analiz OIS ROPS w Opolu, które stanowią przykład monitoringu najważniejszych problemów społecznych województwa opolskiego. Celem nie jest szczegółowa prezentacja ich wyników, ale raczej ukazanie obszarów diagnozy. Z uwagi na charakter niniejszej prezentacji ograniczę się do dwóch ogólnych zagadnień, które same w sobie stanowią istotne problemy społeczne. Ważniejsze jest jednak to, że są one na tyle złożone, że mogą być postrzegane jako niezbędny kontekst bardziej szczegółowych analiz podejmowanych przez badaczy.

Skutki depopulacji

Do grupy głównych problemów województwa opolskiego należy bez wątpienia zaliczyć te związane z sytuacją demograficzną regionu⁴. W polityce społecznej przemiany demograficzne bezpośrednio wpływają na skalę potrzeb społecznych⁵. Zmniejszająca się liczba mieszkańców powinna zostać uznana jako predyktor wielu innych problemów społecznych (m.in. ubóstwa oraz bezrobocia). Ubytek ludności w regionie ma dwie podstawowe przyczyny. Jest on spowodowany przede wszystkim niskim wskaźnikiem dzietności⁶ oraz ujemnym saldem migracji zewnętrznych, które mają tu szczególnie wysokie natężenie⁷. Przyjmuje się, że migracje zarobkowe są jedną z przyczyn malejącego poziomu kapitału społecznego w regionie, co z kolei sprzyja wykluczeniu społecznemu. Wymienione problemy (ze szczególnym naciskiem na depopulację regionu) są jednocześnie podstawowymi wyzwaniem dla regionalnej polityki społecznej. W istotny sposób warunkują działania administracji publicznej oraz innych sektorów (rynkowego i obywatelskiego) realizujących zadania w obszarze rynku pracy oraz zabezpieczenia społecznego⁸.

Ubytek ludności Śląska Opolskiego traktowany jako najważniejszy problem regionu, jest czynnikiem, który zawsze należy uwzględniać w monitoringu innych zjawisk, które z niego *de facto* wynikają i/lub są z nim ściśle powiązane. ROPS w Opolu w swoich badaniach i analizach monitoruje problemy będące skutkiem ubytku ludności (w tym skutki migracji), które dotyczą ściśle sfery społecznej oraz powinny być przedmiotem interwencji instytucji pomocy i integracji społecznej oraz innych podmiotów (np. obywatelskich). Jednym z wyzwań w tym zakresie jest zjawisko starzenia się społeczeństwa Śląska Opolskiego. Starość

³ A. Skowrońska, *Badania w pomocy społecznej. Zastosowanie, metody, narzędzia*, IRSS, Warszawa 2013, s. 5.

⁴ Samorząd Województwa Opolskiego, *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, Opole 2013.

⁵ A. Rączaszek, *Czynniki demograficzne w rozwoju społeczno-gospodarczym – Wprowadzenie do problemu wzrostu skali potrzeb na usługi społeczne*, w: A. Rączaszek (red.), *Studia Ekonomiczne. Wybrane problemy regionalnej polityki zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego*, UE w Katowicach. Katowice 2011, s. 7.

⁶ Samorząd Województwa Opolskiego, *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.* Opole 2013, s. 26, US w Opolu: *Stan i ruch naturalny ludności w woj. opolskim w 2012 r.* Opole, maj 2013, s. 2, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/opole/ASSETS_sygnalna_ludnosc_2012.pdf (dostęp 6.06.2013).

⁷ Zob. J. Dybowska, *Przemiany demograficzne w regionie o nasilonej migracji zagranicznej na przykładzie województwa opolskiego*, Uniwersytet Opolski, Opole 2013, s. 123 i nast., R. Jończy, D. Rokita-Poskart, *Wpływ zagranicznych migracji zarobkowych na sytuację społeczno-demograficzną województwa opolskiego. Ekspertyza wykonana na zlecenie Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu*, Opole, listopad 2012, s. 5–6, <http://ois.rops-opole.pl/> [dostęp 6.02.2015], B. Solga, *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Politechnika Opolska, Opole 2013, s. 133.

⁸ W. Goleński, *Wybrane elementy Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku jako odpowiedź na główne wyzwania regionalnej polityki społecznej*, w: B. Borusiak, K. Pająk (red.), *Paradygmat zrównoważonego rozwoju lokalnego i regionalnego we współczesnej gospodarce*, CeDeWu, Warszawa 2015.

nie musi być traktowana jako problem społeczny (nie powinno się jej wartościować), ale starzenie się społeczeństwa Śląska Opolskiego jest już istotnym problemem, który prowadzi do ubytku jego mieszkańców. Monitoring problemów w tym obszarze może dotyczyć np. diagnozy usług społecznych, w tym usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych, przeznaczonych dla osób w podeszłym wieku. Opis i analizę istniejących rozwiązań oraz wyzwań systemowych Opolszczyzny można odnieść do podobnych kwestii w innym „regionie wzorcowym” (jako swoisty *benchmarking*). Działalność badawczo-analityczna ROPS objęła m.in. ten aspekt. W jednej z analiz porównano formy opieki i pomocy społecznej przeznaczone dla osób starszych w województwie opolskim i dolnej Austrii⁹. Wnioski z przeprowadzonej analizy można sprowadzić do ogólnego stwierdzenia, że znaczna część rozwiązań austriackich może być szybko zaadaptowana w Polsce. Dotyczy to szczególnie form wsparcia adresowanych do osób starszych, ponieważ starzenie się społeczeństwa jest (podobnie jak w Austrii), jednym z najpoważniejszych wyzwań regionalnej polityki społecznej. Działania pomocowe w tym kontekście to nie koszt, ale inwestycja (przy zachowaniu odpowiedniej efektywności i skuteczności podejmowanych interwencji), która sprzyja odtwarzaniu się kapitału społecznego małych miejscowości, rozwojowi integracji ich mieszkańców i działaniom, mającym na celu zatrzymanie odpływu młodych osób do dużych miast (w przypadku regionu opolskiego dotyczy to głównie odpływu do Wrocławia i Aglomeracji Śląskiej). Bariery stosowania sprawdzonych rozwiązań dotyczą głównie sfery administracyjnej, prawno-organizacyjnej oraz finansowej. Ważna jest także sfera zmiany świadomości społecznej dotyczącej starości i jej skutków.

Chciałbym podkreślić, że nie jest to jedyny obszar diagnozowania problemów seniorów w regionie. W 2010 r. OIS przeprowadziło badania pn. „Instytucje wobec potrzeb osób starszych”, będące częścią ogólnopolskiego projektu¹⁰. Celem przedsięwzięcia było opracowanie diagnozy działań, które prowadzone są na terenie gmin Opolszczyzny w zakresie wsparcia i poprawy sytuacji życiowej osób starszych. Określono także działania, które choć nie są prowadzone, powinny być realizowane. Ustalono ponadto liczbę osób korzystających z różnych form wsparcia, a także podmiotów, które te działania wykonują. W tym miejscu mogę stwierdzić, że niektóre potrzeby osób starszych zaspokajane są w wystarczającym stopniu, inne w nieznacznym, a część potrzeb wcale. Jednakże wszystkie gminy województwa opolskiego prowadzą działania wspierające seniorów w zaspokajaniu ich indywidualnych potrzeb (choć w różnym stopniu i zakresie). Są to działania należące do różnych obszarów życia społecznego. Sytuacja życiowa osób starszych w niektórych jej aspektach jest trudna. Pomimo że osoby starsze stanowią coraz większą część społeczeństwa, ich problemy nie znajdują się w centrum zainteresowania polityki społecznej, realizowanej na różnych szczeblach samorządu. Istotne dla kształtu tej polityki jest to, że w kontekście potrzeb opisywanej grupy, znacznie bardziej potrzebna jest pomoc środowiskowa, a nie stacjonarna, co jest zgodne z założeniami *Strategii Polityki Społecznej na lata 2007–2013*¹¹. Wspomaga ona rodziny w wypełnianiu przez nie funkcji opiekuńczych. Fakt ten potwierdziła także przytoczona wcześniej analiza porównawcza dotycząca Polski i Austrii.

⁹ A. Walas, I. Barczyk, *Formy opieki i pomocy społecznej w Polsce i Austrii na przykładzie wizyty studyjnej w Dolnej Austrii*, OIS ROPS w Opolu, Opole, wrzesień 2012 r.

¹⁰ OIS ROPS w Opolu, *Instytucje wobec potrzeb osób starszych. Raport z badań przeprowadzonych w województwie opolskim*, Opole, lipiec 2010.

¹¹ Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*, Warszawa 13 września 2005.

W kontekście innego ważnego czynnika wpływającego na problem ubytku ludności – migracji zagranicznych – należy podkreślić, że proces ten wywołuje szereg zróżnicowanych skutków w wymiarze regionalnym. Za najważniejsze gospodarcze skutki migracji uznać należy zmniejszenie bezrobocia, wzrost materialnego poziomu życia, wpływ na zwiększenie popytu regionalnego, niekorzyści regionalne w bilansie fiskalnym oraz dysharmonię pomiędzy wysokimi dochodami mieszkańców i generowanym przez nie popytem a niedostatecznym rozwojem aktywności gospodarczej, zwłaszcza w sferze usług¹². Jednakże migracje powodują także szereg skutków społecznych, co akcentuje m.in. B. Solga. Migracje powodują szczególnie niekorzystne skutki społeczne wynikające z rozłąki rodzinnej i dezintegracji więzi rodzinnych¹³. Dotyczy to zarówno dzieci migrantów (tzw. *eurosierot*)¹⁴, jak i osób starszych (rodziców i dziadków migrantów)¹⁵. W pierwszym przypadku (do którego się ograniczę) monitoring obejmował dotychczas dwie edycje badania (w 2008 i 2013 r.), a zgromadzony materiał empiryczny pozwolił ustalić cały szereg faktów i zależności, które z kolei umożliwiły wypracowanie odpowiednich wniosków i rekomendacji¹⁶. Ustalono m.in., że liczba dzieci, których rodzice wyjechali zarobkowo za granicę wyniosła w 2013 r. 10 444. W porównaniu do 2008 r. liczba dzieci emigrantów wzrosła o około 8 punktów procentowych (778 dzieci). 95% całej zbiorowości (9 907) stanowią dzieci, których jeden z rodziców pracuje za granicą. Wyjazdy obojga rodziców są w skali województwa bardzo rzadkie. Jest to ważne, gdyż potencjalnie nieobecność obojga rodziców zwiększa ryzyko wystąpienia istotnych problemów społecznych dotyczących dzieci. Dodatkowo skala zjawiska jest znacznie zróżnicowana w układzie powiatowym. Średnia liczba dzieci emigrantów na 1000 osób w wieku do 17 lat wynosi w województwie 62,4 i waha się od 23,1 w powiecie brzeskim do 115,1 w powiecie oleskim. W porównaniu do 2008 r. wskaźnik wzrósł z wartości 52,8 do 62,4. Badania pozwoliły stwierdzić fakt stosowania odmiennych metod oceny zjawiska *eurosieroctwa* przez instytucje publiczne. Dla systemu oświaty każda nieobecność jednego lub obojga rodziców rodzi potencjalne problemy w funkcjonowaniu szkolnym dziecka. Dla służb społecznych nie każdy przypadek emigracji zarobkowej jednego lub obojga rodziców stwarza zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania rodziny. Ponadto rodziny emigrantów obecnie coraz rzadziej kwalifikują się do pomocy z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego. W 2013 r. więcej emigrantów zarobkowych niż w 2008 r. deklarowało, że powróciłoby do kraju pod warunkiem uzyskania podobnych lub wyższych dochodów, choć w dalszym ciągu 1/3 osób była niezdecydowana w tej kwestii, a 7% zdecydowanie nie planowało powrócić do Polski. Jako podsumowanie w tym miejscu pragnę zaznaczyć, że waga monitoringu zjawiska *eurosieroctwa* uwidacznia się we wniosku (który stanowi swoistą opozycję w stosunku do doniesień medialnych), że to nie zakres tego zjawiska jest problemem społecznym, ale raczej jego charakter i jakość, a także skutki psychospołeczne, które emigracja zarobkowa wywołuje w życiu rodzin i dzieci pozostających w kraju. Nie należy również zakładać prostej zależności między zakresem emigracji zarobkowej i eu-

¹² R. Jończy, D. Rokita-Poskart, *Wpływ zagranicznych migracji...*, op. cit., s. 21.

¹³ B. Solga, *Miejsce i znaczenie migracji...*, op. cit., s. 366.

¹⁴ A. Walas, W. Goleński, A. Kijak, K. Mesjasz, *Eurosieroctwo w województwie opolskim – monitoring zjawiska*, w: A. Walas, W. Goleński, A. Kijak, K. Mesjasz, (red.) *Spoleczne skutki zagranicznych migracji mieszkańców województwa opolskiego – wybrane problemy dzieci i osób starszych*, ROPS w Opolu, Opole 2014.

¹⁵ M. Rostropowicz-Miśko, A. Zagórowska, *Wybrane problemy starszych mieszkańców województwa opolskiego w kontekście zagranicznych migracji zarobkowych ich dzieci*, w: A. Walas, W. Goleński, A. Kijak, K. Mesjasz (red.), *Spoleczne skutki zagranicznych...*, op. cit.

¹⁶ W tym miejscu ograniczę się jedynie do wąskiego katalogu wybranych zagadnień.

rosieroctwa – nie każda rodzina, której co najmniej jeden z rodziców wyjeżdża do pracy za granicę boryka się z problemem *eurosieroctwa*.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Problemy deprivacji materialnej oraz społecznej ekskluzji, niezależnie od ich zakresu oraz stopnia występowania na danym obszarze, zawsze stanowią poważne problemy społeczne. Tak jak w przypadku innych niekorzystnych zjawisk podstawą ich zwalczania, czy też pierwszym krokiem podejmowanych interwencji, powinien być ich właściwy monitoring. Złożoność przyczyn i wielkowymiarowość tych problemów stanowi przeszkodę w ich diagnozie. Zarówno ubóstwo, jak i wykluczenie społeczne są rozmaicie definiowane i pojmowane, co można uznać za zasadniczą trudność. Możemy jednak uznać, że wykluczenie społeczne odnosi się do procesów i fenomenów powiązanych z ubóstwem, deprivacją i sytuacjami problemowymi¹⁷. Najogólniej można stwierdzić, że ubóstwo może prowadzić do wykluczenia społecznego, ale także ekskluzja może stanowić przyczynę ubóstwa¹⁸. Specyfika podejścia do biedy polega więc na koncentrowaniu uwagi na problemach z dostępem do dóbr i usług, a specyfika wykluczenia na problemach relacji władzy między grupami oraz nimi a jednostkami oraz kwestiami przynależności¹⁹. Wzajemna zależność tych problemów jest kluczowa w procesie ich eliminacji.

Rozpoczynając od zagadnień związanych z monitoringiem ubóstwa chcę zaznaczyć, że zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej, do zadań samorządu województwa należy m.in. rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska²⁰. Od 1999 r. zjawisko ubóstwa w regionie analizowane jest przez ROPS w Opolu²¹. Ubóstwo jest kategorią ekonomiczną, dotyczy deprivacji materialnej oraz związanego z nią obniżenia (lub występowania permanentnie niskich) warunków i jakości życia poszczególnych jednostek oraz rodzin (gospodarstw domowych)²². Jednakże, jak podkreśla J. Danecki, ubóstwa nie należy ograniczać do wymiaru ekonomicznego, gdyż jest ono kwestią społeczną²³. W praktyce badawczej stosuje się rozmaite miary i kryteria biedy²⁴. Najczęściej stosowanym podziałem jest absolutny lub względny sposób rozumienia tego problemu. W pierwszym przypadku ubogie są osoby i rodziny, które nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb uznanych w danych warunkach za niezbędne. W podejściu względnym (relatywnym) bieda rozważana jest jako forma nierówności, dystansu między

¹⁷ P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie i inkluzja społeczna*, IPISS, Warszawa 2012, s. 44.

¹⁸ Zob. S. Golinowska i in., *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje Polska, Europa i Świat*, IPISS, Warszawa 2008.

¹⁹ R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007, s. 324.

²⁰ Zob. art. 21 ustawy z dnia 14 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

²¹ A. Walas, W. Goleński, K. Mesjasz, A. Kijak, *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w ROPS w Opolu w latach 1999–2011*, ROPS w Opolu, Opole 2012, s. 4–5. Do 2007 r. zjawisko ubóstwa w woj. opolskim było analizowane pod nazwą *Identyfikacja przyczyn ubóstwa*, natomiast od 2008 r. jako *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju*.

²² Por. B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2001.

²³ J. Danecki, *Ubóstwo jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, w: *Polska bieda II*, (red.) S. Golinowska, IPISS, Warszawa 1997, s. 331.

²⁴ Zob. S. Golinowska, *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, w: S. Golinowska (red.), *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa 1996.

poziomem życia poszczególnych grup ludności, co powoduje, że za ubogie uznaje się osoby i rodziny, których poziom życia jest znacznie niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa²⁵. W ogólnopolskich badaniach ubóstwa jego wskaźniki oblicza się głównie na podstawie stanu budżetów gospodarstw domowych (dochodów lub/i wydatków)²⁶. Z uwagi na fakt, iż zastosowanie tych metod do badania występowania ubóstwa w poszczególnych gminach jest metodologicznie ograniczone, za podstawę ustalenia stopnia zagrożenia biedą w gminach województwa opolskiego przyjęto tzw. metodę wzorca rozwoju, wykorzystując cyklicznie gromadzone dane statystyczne dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej (ustawowa granica ubóstwa)²⁷. Pozwala to na określenie stopnia zagrożenia ubóstwem w poszczególnych gminach i ustalenie, które z nich są najbardziej, a które najmniej zagrożone tym zjawiskiem²⁸. Trzeba zaakcentować, że w ostatnich latach (2014, 2012) województwo opolskie – podobnie jak w latach ubiegłych – ma najniższe lub jedno z najniższych wskaźników ubóstwa w Polsce²⁹. Dodatkowo cykliczny monitoring wskazuje na silną zależność stopnia zagrożenia ubóstwem oraz poziomu bezrobocia w gminach regionu. Ponadto istotna jest również liczba osób w gospodarstwach domowych objętych pomocą społeczną, gdzie głównym powodem udzielenia wsparcia były bardzo niskie dochody³⁰.

W tym miejscu warto przywołać także skrócone wyniki monitoringu obrazujące sytuację w 2013 r. W analizowanym roku najbardziej zagrożone ubóstwem były gminy zlokalizowane na zachodzie i południu województwa, w tym wszystkie gminy z powiatów brzeskiego, nyskiego, namysłowskiego i głubczyckiego. W najlepszej sytuacji na tle innych gmin znajduje się Miasto Opole, a także gminy w powiecie strzeleckim oraz większość gmin w powiatach: opolskim ziemskim, oleskim i krapkowickim. Ogólnie w 2013 r. odnotowano:

- 7 gmin o niskim i bardzo niskim zagrożeniu ubóstwem (10% wszystkich gmin województwa);
- 22 gminy o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem (31%);
- 42 gminy o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem (59%)³¹.

Badacze podkreślają, że podobnie jak ma to miejsce w innych regionach, także na Śląsku Opolskim wysokie zagrożenie ubóstwem dotyczy osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy: młodzieży, długotrwale bezrobotnych, osób bez wykształcenia średniego i kwalifikacji zawodowych, niepełnosprawnych, a także rodzin wielodzietnych i niepełnych oraz mieszkańców wsi lub małych miejscowości³².

W przypadku wykluczenia społecznego warto odnotować, że może mieć ono różne wymiary. Wykluczenie społeczne najczęściej kojarzy się z ubóstwem, ale pragnę za A. Za-

²⁵ A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce*, GUS, s. 1, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polscebrozura.pdf (dostęp 10.03.2015).

²⁶ Zob. GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań* GUS, Warszawa 2013.

²⁷ Kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej (miesięczny dochód netto osoby samotnie gospodarującej lub przypadający na jedną osobę w gospodarstwie domowym) uprawnia do świadczeń z pomocy społecznej.

²⁸ A. Walas, W. Goleński, K. Mesjasz, A. Kijak, *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle...*, op. cit., s. 11.

²⁹ Dotyczy to wybranych wskaźników zaprezentowanych w raporcie – zob. *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju*, ROPS w Opolu, Opole Stan na 31 grudnia 2013 r., s. 26.

³⁰ A. Walas, W. Goleński, K. Mesjasz, A. Kijak, *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle...*, op. cit., s. 11.

³¹ *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim...*, op. cit., s. 27.

³² A. Walas, W. Goleński, K. Mesjasz, A. Kijak, *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle...*, op. cit., s. 25.

górowską raz jeszcze podkreślić, że nie każda osoba uboga jest jednocześnie dotknięta społeczną ekskluzją i odwrotnie³³. Jak twierdzi J. Damon, wykluczenie może być rozumiane jako swoiste podejście w polityce społecznej, które nie jest jedynie podejściem do biedy pojmowanej jako brak dochodów lub ich niski poziom, lecz stanowi „kumulację upośledzeń”³⁴. Wzajemna relacja ubóstwa i wykluczenia społecznego może przybierać rozmaite wymiary. Jest ona kluczowa oraz konieczna do zrozumienia upośledzenia społecznego³⁵. Zgodnie z poglądem J. Czapińskiego społeczna ekskluzja w Polsce przybiera zazwyczaj cztery różne wymiary (lub ma cztery podstawowe determinanty). Wykluczenie materialne jest powiązane z bezrobociem i ubóstwem. Wykluczenie strukturalne związane jest przede wszystkim z miejscem zamieszkania (wsią), niskim wykształceniem ojca oraz skorelowane i prawdopodobnie zależne od tych zmiennych dochody na osobę w gospodarstwie domowym poniżej granicy ubóstwa. Wykluczenie fizyczne wyznaczone jest przede wszystkim stopniem sprawności (bądź niepełnosprawności), podeszłym wiekiem. Wykluczenie normatywne wiąże się z takimi kryteriami, jak nadużywanie alkoholu i narkotyków, konflikt z prawem, różne rodzaje dyskryminacji (narodowość, wygląd, przekonania)³⁶. Badanie wykluczenia nie jest sprawą prostą, zależy ono od wielu czynników³⁷. Sprawą zasadniczą jest to, jakie wymiary życia zostaną objęte tym pojęciem, czyli jaka została przyjęta koncepcja ekspercko-polityczna³⁸. W przypadku Śląska Opolskiego istniejące i dostępne materiały statystyczne nie pozwalają na budowę syntetycznego miernika zagrożenia wykluczeniem społecznym. Analiza i ocena badanego problemu polegać może głównie na analizie poszczególnych segmentów wykluczenia społecznego³⁹.

Monitoring tego zjawiska w województwie opolskim⁴⁰ opary był dotychczas o badania przeprowadzone wśród pracowników socjalnych, celem uzyskania ich opinii na temat wykluczenia społecznego i grup zagrożonych tym problemem. Punktem wyjścia było przekonanie, że wiedza pracowników socjalnych (tzw. ekspertów społecznych) jest kluczowa, ponieważ zawodowe służby społeczne pełnią i nadal pełnić będą bardzo ważną rolę w działaniach zmierzających do aktywnej integracji. Badania pozwoliły na ustalenie wstępnej diagnozy obszarów wykluczenia społecznego oraz problemów społecznych z punktu widzenia pracowników socjalnych. Dzięki nim uzyskano również dodatkowe dane na temat ekskluzji w regionie, uwzględniające specyfikę województwa opolskiego. Odwołując się do wybranych wyników projektu, trzeba wskazać, że zdaniem większości respondentów wykluczenie społeczne to długotrwały proces, którego przyczyną jest brak zasobów finansowych, a skutkiem – deprivacja potrzeb społecznych (53,3% odpowiedzi).

³³ A. Zagórska, M. Rostropowicz-Miśko (red.), *Zróźnicowanie problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Rok 2010 rokiem walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, Politechnika Opolska, Opole 2011, s. 5.

³⁴ J. Damon, *Wykluczenie* (tłum. A. Karpowicz). Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 25.

³⁵ Ch. Gore, J. B. Figueiredo, *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu* (tłum. R. Szarfenberg). „Problemy Polityki Społecznej” 5/2003, s. 1.

³⁶ J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2011 Warunki i Jakość Życia Polaków*, Contemporary Economics, 5(3), Warszawa 2011, s. 361.

³⁷ Zob. A. Kurowska, B. Szatur-Jaworska, *Badania wykluczenia społecznego w Polsce – metody, perspektywy badawcze*, w: R. Szarfenberg, C. Żółędowski, M. Theiss (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne perspektywa poznawcza*, IPS UW, Warszawa 2010.

³⁸ S. Golinowska i in., *Od ubóstwa do wykluczenia...* op. cit., s. 116.

³⁹ R. Rauziński, K. Szczypiński, T. Słodra-Gwiżdż, *Grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym – aspekt demograficzny. Województwo opolskie w latach 2009–2030 wraz z komentarzem Obserwatorium Integracji Społecznej*. OIS ROPS w Opolu, Opole 2009, s. 11, <http://ois.rops-opole.pl/index.php?id=43> (dostęp 6.02.2015).

⁴⁰ ROPS w Opolu, *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w ocenie pracowników socjalnych woj. opolskiego – wybrane zagadnienia. Badanie regionalne Obserwatorium Integracji Społecznej*, Opole, listopad 2009.

Prawie 28% uczestników badania stwierdziło, że wykluczenie jest zjawiskiem wielowymiarowym i trudnym do zdefiniowania, natomiast 10% wskazało, że ekskluzję społeczną należy definiować jako biedę i brak dochodów, pozwalających na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Z odpowiedzi tych wynika, że ogromna większość pracowników socjalnych wiąże pojęcie wykluczenia społecznego z deprawacją potrzeb materialnych (łącznie 63,4% odpowiedzi), natomiast prawie 30% ankietowanych wskazuje na wielowymiarowość pojęcia i brak możliwości przyjęcia jednej definicji. Respondenci wskazali na grupy najbardziej zagrożone opisywanym problemem. Są to:

- bezdomni (44% wskazań);
- długotrwale bezrobotni (21,6%).

Natomiast grupy zagrożone wykluczeniem w średnim stopniu to:

- bezrobotni (31,4%);
- osoby ubogie (13,5%).

Najniższy poziom zagrożenia wykluczeniem przypisano rodzinom z problemem alkoholowym oraz rodzinom wielodzietnym. Z kolei w ekspertyzie wykonanej dla ROPS przez badaczy z PIN Instytutu Śląskiego⁴¹ wymieniono następujące siedem grup zagrożonych ekskluzją na Śląsku Opolskim:

- grupa osób osiągających dochody poniżej minimum socjalnego i egzystencji,
- grupa osób bezrobotnych, w tym długotrwale wykluczonych z rynku pracy,
- grupa rodzin wielodzietnych,
- grupa osób niepełnosprawnych oraz chronicznie chorych i wymagających stałej opieki.
- grupa osób objętych patologią społeczną,
- grupa osób mieszkających w warunkach substandardowych,
- grupa emigrantów zarobkowych i ich dzieci o osłabionych więziach rodzinnych i społecznych (np. rodziny w których występuje problem tzw. „eurosierot” – „sieroty migracyjne”).

Eksperti stwierdzili ponadto, że z dużym prawdopodobieństwem można uzasadnić tezę, że grupa zagrożona wykluczeniem społecznym w największym stopniu, to osoby utrzymujące się z niezarobkowych źródeł utrzymania (np. renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych). Jest to grupa licząca (2002 r.) 278,1 tys. osób. W 2009 r. według szacunków liczyła 320 tys. osób. Obliczenia i szacunki dla 2009 r. wskazują, że około 30% społeczeństwa Śląska Opolskiego to grupa szczególnie zagrożona wykluczeniem społecznym⁴².

Podsumowanie

Zaprezentowane badania i analizy ROPS w Opolu można potraktować jako przykłady monitoringu najważniejszych problemów społecznych Śląska Opolskiego. Jest sprawą oczywistą, że normatywne podejście do konkretnych zagadnień i określenie wagi konkretnych zjawisk zależy od wielu czynników, m.in. kontekstu społecznego, kulturowego, czy politycznego. Jednakże skoncentrowanie uwagi na zagadnieniach związanych z depopulacją i jej skutkami

⁴¹ R. Rauziński, K. Szczygielski, T. Słodra-Gwiżdż, *Grupy szczególnie zagrożone...*, op. cit.

⁴² Ibidem, s. 12.

trudno przecenić. Poprzez analizę stanu usług społecznych w regionie przeznaczonych dla seniorów oraz diagnozę ich potrzeb, czy też badanie społecznych skutków zagranicznych migracji zarobkowych monitoruje się ważne składniki ogólnego obrazu regionu dotkniętego kryzysem demograficznym. Z tego powodu działalność badawczo-analityczna w tych obszarach powinna być prowadzona cyklicznie.

Z kolei monitoring skali, zakresu oraz istoty ubóstwa i wykluczenia społecznego jest niezbędny w procesie zapewniania spójności społecznej w regionie. Walka z tymi problemami jest jednym z podstawowych zadań regionalnej polityki społecznej. Zaprezentowane badania i analizy ROPS w Opolu są tego ważnym elementem.

Bibliografia

- Barczyk I., Walas A., *Formy opieki i pomocy społecznej w Polsce i Austrii na przykładzie wizyty studyjnej w Dolnej Austrii*, OIS ROPS w Opolu, Opole, wrzesień 2012 r.
- Broda-Wysocki P., *Wykluczenie i inkluzja społeczna*, IPISS, Warszawa 2012.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza Społeczna 2011 Warunki i Jakość Życia Polaków*, Contemporary Economics, 5(3), Warszawa 2011.
- Damon J., *Wykluczenie* (tłum. A. Karpowicz). Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
- Danecki J., *Ubóstwo jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, w: Golinowska S. (red.), *Polska bieda II*, IPISS, Warszawa 1997.
- Dybowska J., *Przemiany demograficzne w regionie o nasilonej migracji zagranicznej na przykładzie województwa opolskiego*, Uniwersytet Opolski, Opole 2013.
- Goleński W., *Wybrane elementy Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 roku jako odpowiedź na główne wyzwania regionalnej polityki społecznej*, w: Borusiak B., Pająk K. (red.), *Paradygmat zrównoważonego rozwoju lokalnego i regionalnego we współczesnej gospodarce*, CeDeWu, Warszawa 2015.
- Golinowska S., *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, w: Golinowska S. (red.), *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa 1996.
- Golinowska S. i in., *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje Polska, Europa i Świat*, IPISS, Warszawa 2008.
- Gore Ch., Figueiredo J.B., *Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu* (tłum. R. Szarfenberg). „Problemy Polityki Społecznej” 5/2003.
- GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013.
- Jończy R., Rokita-Poskart D., *Wpływ zagranicznych migracji zarobkowych na sytuację społeczno-demograficzną województwa opolskiego. Ekspertyza wykonana na zlecenie Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu*, Opole, listopad 2012, <http://ois.rops-opole.pl/> (dostęp 6.02.2015).
- Kurowska, Szatur-Jaworska B., *Badania wykluczenia społecznego w Polsce – metody, perspektywy badawcze*, w: Szarfenberg R., Żołędowski C., Theiss M. (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne perspektywa poznawcza*, IPS UW, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*, Warszawa 13 września 2005.
- OIS ROPS w Opolu, *Instytucje wobec potrzeb osób starszych. Raport z badań przeprowadzonych w województwie opolskim*, Opole, lipiec 2010.
- OIS ROPS w Opolu, *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju*, Opole. Stan na 31 grudnia 2013 r.

- Rauziński R., Szczygielski K., Sołdra-Gwiżdż T., *Grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym – aspekt demograficzny. Województwo opolskie w latach 2009–2030 wraz z komentarzem Obserwatorium Integracji Społecznej*, OIS ROPS w Opolu, Opole 2009, <http://ois.rops-opole.pl/index.php?id=43> (dostęp 6.02.2015).
- Rączaszek A., *Czynniki demograficzne w rozwoju społeczno-gospodarczym – Wprowadzenie do problemu wzrostu skali potrzeb na usługi społeczne*, w: Rączaszek A. (red.), *Studia Ekonomiczne. Wybrane problemy regionalnej polityki zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego*, UE w Katowicach, Katowice 2011.
- ROPS w Opolu, *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w ocenie pracowników socjalnych woj. opolskiego – wybrane zagadnienia. Badanie regionalne Obserwatorium Integracji Społecznej*, Opole, listopad 2009.
- Rostropowicz-Miśko M., Zagórowska A., *Wybrane problemy starszych mieszkańców województwa opolskiego w kontekście zagranicznych migracji zarobkowych ich dzieci*, w: Walas W.A., Goleński W., Kijak A., Mesjasz K., (red.) *Społeczne skutki zagranicznych migracji mieszkańców województwa opolskiego – wybrane problemy dzieci i osób starszych*, ROPS w Opolu, Opole 2014.
- Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Samorząd Województwa Opolskiego, *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, Opole 2013.
- Skowrońska A., *Badania w pomocy społecznej. Zastosowanie, metody, narzędzia*, IRSS, Warszawa 2013.
- Solga B., *Miejsce i znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Politechnika Opolska, Opole 2013.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne. (Polityka społeczna)*, (red.) Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., PWN, Warszawa 2007.
- Szukielójć-Bieńkuńska A., *Ubóstwo w Polsce*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polscebrozura.pdf (dostęp 10.03.2015).
- US w Opolu, *Stan i ruch naturalny ludności w woj. opolskim w 2012 r.* Opole, maj 2013, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/opole/ASSETS_sygnalna__ludnosc_2012.pdf (dostęp 6.06.2013).
- Ustawa z dnia 14 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).
- Walas A., Goleński W., Mesjasz K., Kijak A., *Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w ROPS w Opolu w latach 1999–2011*, ROPS w Opolu, Opole 2012.
- Walas A., Goleński W., Kijak A., Mesjasz K., *Eurosieroctwo w województwie opolskim – monitoring zjawiska*, w: Walas A., Goleński W., Mesjasz K., Kijak A. (red.), *Społeczne skutki zagranicznych migracji mieszkańców województwa opolskiego – wybrane problemy dzieci i osób starszych*, ROPS w Opolu, Opole 2014.
- Zagórowska A., Rostropowicz-Miśko M. (red.), *Zróżnicowane problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego. Rok 2010 rokiem walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, Politechnika Opolska, Opole 2011.

Podsumowanie OPOLSKIEJ KONFERENCJI MONITOROWANIA I EWALUACJI POLITYK PUBLICZNYCH – doświadczenia przeszłości wyzwaniem dla przyszłości

W dniach 10–11 grudnia 2014 roku odbyła się Opolska Konferencja Monitorowania i Ewaluacji Polityk Publicznych, zorganizowana przez Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego. Patronat nad konferencją objęli Minister Infrastruktury i Rozwoju, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego oraz Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego.



Niniejsze spotkanie stanowi kontynuację dotychczasowych konferencji zrealizowanych w województwie opolskim w zakresie ewaluacji polityk publicznych, których dwie poprzednie edycje zostały zorganizowane w 2007 r. – *Ewaluacja Programów Operacyjnych na poziomie regionalnym* oraz w 2011 r. – *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu*.



Marszałek Województwa Opolskiego Andrzej Buła i Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prof. Janusz Witkowski

Celem tegorocznej konferencji, zrealizowanej pod szyldem Opolskiego Obserwatorium Terytorialnego, była próba wskazania najlepszych dróg rozwoju procesu ewaluacji i monitorowania polityk publicznych w perspektywie lat 2014–2020 (także w ujęciu metodologicznym). W trakcie trwania konferencji poszukiwano także wspólnego mianownika pomiędzy działaniami realizowanymi przez Jednostki

Ewaluacyjne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych oraz Regionalne Obserwatoria Terytorialne, których głównym zadaniem jest monitorowanie rozwoju regionalnego.

Początek pierwszego dnia konferencji wiązał się z podpisaniem porozumienia o współpracy pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Opolskiego, reprezentowanym przez Marszałka Andrzeja Bułę, i Głównym Urzędem Statystycznym, którego stroną był prof. Janusz Witkowski, prezes GUS. Mając na uwadze rosnące zapotrzebowanie na wyniki badań statystyki publicznej w procesie programowania, monitorowania i ewaluacji polityki regionalnej, celem porozumienia jest zintensyfikowanie dotychczasowej współpracy stron, w tym zwiększenie efektywności i skuteczności realizowanych działań.

„Przed nami siedem dynamicznych lat. Już za dwa lata chcielibyśmy, dzięki monitorowaniu i ewaluacji wydatkowania funduszy europejskich, znać odpowiedź na pytanie: czy droga rozwoju, którą obrał region jest właściwa, co trzeba skorygować. Są to normalne procesy, bo przecież to życie i jego uwarunkowania determinują konieczność zmian” – mówił Marszałek Województwa Opolskiego Andrzej Buła.

Profesor Witkowski podkreślił, że „we współczesnych czasach najważniejsza jest skuteczna diagnoza społeczna, a tę można sporządzić w oparciu o jak najwięcej zdobytych danych. Statystyka publiczna jest źródłem tej wiedzy zarówno w programowaniu krajowym, jak i regionalnym. Zależy nam na wzmocnieniu współpracy z regionem opolskim, bo dysponujecie dużym zasobem informatycznym. Będziemy wymieniać się informacjami, ale i pytać o regionalne potrzeby”.

Pierwszy blok konferencji dot. ewaluacji i monitorowania polityk publicznych okresu 2014–2020 otworzyło wystąpienie prof. dr. hab. Janusza Witkowskiego, pt. *Statystyka publiczna – źródłem wiedzy w programowaniu krajowym i regionalnym*. Prezes GUS wskazał, iż



Andrzej Buła – Marszałek Województwa Opolskiego



Prof. Janusz Witkowski – Prezes Głównego Urzędu Statystycznego

statystyka publiczna jest głównym narzędziem diagnozy rozwoju społeczno-gospodarczego, podstawą budowy strategii i programów rozwoju, monitoruje efekty podejmowanych działań programowo-rozwojowych, a także że za jej pomocą można przeprowadzić ewaluację efektów i ostrzec o niepokojących zjawiskach i tendencjach. Natomiast na poziomie regionalnym dzięki statystyce monitorowany jest wzrost gospodarczy i czynniki, które go kreują. „Statystyka publiczna obrazuje dynamikę działalności produkcyjnej, usługowej, badań, rozwoju, innowacyjności, przedsiębiorczości, sytuacji na rynku pracy, warunków życia (w tym wykluczenie społeczne i ubóstwo), wreszcie na potrzeby województwa opolskiego włączono także nowy wskaźnik czyli monitorowanie sytuacji demograficznej i główne czynniki rozwoju ludności”.

Kolejny prelegent, dr hab. Marek Kozak, prof. Uniwersytetu Warszawskiego z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, w wystąpieniu pt. *Ewaluacja i monitorowanie*



Dr hab. Marek Kozak, prof. UW – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego

w systemie zarządzania polityką rozwoju w Polsce, przedstawił m.in. funkcje ewaluacji i monitoringu oraz ich ewolucję w Polsce na przestrzeni ostatnich 10 lat. Profesor podkreślił trwający postęp jakości monitoringu i badań ewaluacyjnych jako elementy stale powiązane z zarządzaniem rozwojem. Wśród szeregu wniosków na okres 2014–2020 wskazywał także na powiązanie wzrostu wymagań Unii Europejskiej wobec interwencji z nowoczesnym systemem instytucjonalnym ewaluacji, zdolnym podjąć nowe wyzwania (ukierunkowane m.in. na realizację złożonych analiz, pełniących funkcje refleksyjne i wyjaśniające). Swoją prelekcję prof. Kozak podsumował stwierdzeniem: „im wyższy poziom monitoringu i ewaluacji, tym wyższa jakość zarządzania i rezultaty interwencji (...i odwrotnie)”.

Jednym z wiodących partnerów krajowych dla regionu opolskiego w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju, utrzymującym wysokie standardy monitorowania i ewaluacji polityk publicznych jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Tym samym kolejne dwie prelekcje poświęcone były doświadczeniom Krajowego Obserwatorium Terytorialnego oraz Krajowej Jednostki Ewaluacji.

Pani Agnieszka Dawydzik, dyrektor Departamentu Koordynacji Strategii i Polityki Rozwoju w Ministerstwie, w swojej prelekcji podkreśliła, że „zarówno obserwatorium opolskie, jak i krajowe, a także pozostałe obserwatoria regionalne, powinny inicjować debaty eksperckie na temat strategicznych kierunków rozwoju, dbać o organizację sprawnego przepływu informacji, monitorować polityki publiczne, opracowywać informacje związane z podejmowanymi decyzjami o strategicznych i bieżących kierunkach rozwoju”.

Wśród głównych propozycji zmian Pani dyrektor wymieniła potrzebę osadzenia decyzji w kontekście wymiaru diagnostyczno-analitycznego i wzmocnienia mechanizmów debaty strategicznej prowadzących m.in. do zrozumienia regionalnych potencjałów i aspiracji, stworzenia (pełniących istotną rolę w procesie decyzyjnym) forów debaty strategicznej oraz dążenia do silniejszego powiązania wniosków z wdrażanymi rozwiązaniami w zakresie polityki społeczno-gospodarczej, jak również rozwoju systemu rekomendacji dla polityki rozwoju.

O zmieniających się wymaganiach wobec procesu ewaluacji w nowej perspektywie 2014–2020 opowiedział naczelnik Krajowej Jednostki Ewaluacji w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, Tomasz Kot, w wystąpieniu pt. *Ewaluacja polityki spójności – trendy 2014–2023*. Przedstawił on nowe uwarunkowania dla systemu ewaluacji, wśród których wymienił m.in.: zmienione wymagania dotyczące planowania procesu ewaluacji oraz potrzebę większego zastosowania zaawansowanych metod badawczych. Prelegent jako główny cel strategiczny ewaluacji okresu 2014–2020 wskazał „zwiększenie poziomu użyteczności i wykorzystywania



Agnieszka Dawydzik – dyrektor Departamentu Koordynacji Strategii i Polityki Rozwoju w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju



Tomasz Kot – Naczelnik Krajowej Jednostki Ewaluacji w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju

główne grupy interesariuszy procesu ewaluacji i monitorowania polityk publicznych (do których zaliczyła decydentów politycznych, urzędników i projektantów interwencji, menedżerów sektora publicznego, beneficjentów, lobbystów, ekspertów oraz media i opinię publiczną), jak również zaangażowanie tych grup w cyklach interwencji (takich jak: projektowanie, wdrażanie czy ocena skutków). Podsumowując prelegentka przedstawiła katalog wyzwań dla ewaluacji, wskazując jako najważniejsze zaspokajanie potrzeb wiedzy różnych aktorów polityki publicznej, doskonalenie umiejętności budowania argumentacji, budowanie powiązań pomiędzy producentami



Weronika Felcis – Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego

ewaluacji jako narzędzia zarządzania i wdrażania programów operacyjnych i polityki spójności”. Wśród głównych kierunków rozwoju wymienił także integrację procesu ewaluacji z procesem wdrażania programów operacyjnych, zwiększenie poziomu partycypacji uczestników systemu wdrażania polityki spójności w procesie ewaluacji, podniesienie jakości badań oraz kontynuację budowy potencjału ewaluacyjnego. „Ewaluacja powinna być praktycznym narzędziem polityki rozwoju a nie jedynie wymogiem formalnym” – wskazywał także naczelnik KJE.

Kolejne wystąpienia w ramach drugiego bloku tematycznego pierwszego dnia konferencji dotyczyły implementacji rozwiązań na rzecz skuteczności polityk publicznych w latach 2007–2013.

Pani Agnieszka Haber, Kierownik Sekcji Ewaluacji w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, w swoim wystąpieniu przedstawiła

i użytkownikami wiedzy oraz większe wykorzystanie dowodów badawczych.

W kolejnej prelekcji pani Weronika Felcis, Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, omówiła czynniki wpływające na użyteczność rekomendacji z ewaluacji oraz wskazała problemy uzyskania wysokiej jakości zaleceń badawczych. Do najważniejszych uwarunkowań użyteczności rekomendacji pani Felcis zaliczyła: zgodność z celami badania i potrzebami informacyjnymi zamawiającego, rzetelną analizę, wiarygodność, jednoznaczne rozumienie, powiązanie z rodzajem wykonywanej ewaluacji, istotność pod względem wdrożenia i wykonania oraz odniesienie się do cyklu polityk publicznych, w tym odpowiednie z nim powiązanie. Wśród głównych przyczyn niskiego wykorzystania ewaluacji przedstawiono: nieodpowiednią metodologię badań, niską jakość analizy danych, braki danych oraz zły moment realizacji badania.



Agnieszka Haber – Kierownik Sekcji Ewaluacji w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Aby zapobiegać takim problemom PTE proponuje cykliczne spotkania między Wykonawcami a Zleceniodawcami poza konkretnymi projektami (których celem byłoby wzajemne zrozumienie warunków pracy oraz budowanie wzajemnego zaufania), certyfikowanie ewaluatorów przez specjalnie do tego powołaną instytucję, czy też możliwość zgłaszania nieprawidłowości przez obie strony procesu do PTE lub KJE.

Nowe oblicze ewaluacji, badań i analiz w perspektywie 2014–2020 w ujęciu przestrzennym przedstawił dr hab. Kazimierz Szczypiński, prof. Politechniki Opolskiej. Punktem wyjścia tego nowego oblicza są nowoczesne narzędzia pomiaru zjawisk, tj. nowoczesny monitoring i nowoczesna ewaluacja. Według profesora w tak proponowanym

ujęciu istotne są cztery zagadnienia: co i jak badamy (będziemy badać), jakie badania powinny być realizowane na poziomie kraju, a jakie z poziomu regionów, benchmarking regionalny czy indywidualna realizacja badań z perspektywy potrzeb regionalnych i jak nie zginąć w gąszczu informacji (jak być brokerem wiedzy). Rozwijając te zagadnienia, w czasie prelekcji prof. Szczypiński wskazał, iż w ramach monitoringu i ewaluacji potrzebne jest ciągłe badanie stanu i zmian zjawisk społeczno-ekonomicznych wyróżnionych w strategii regionalnej, a badane powinny być wszystkie zdarzenia rzutujące na realizację celów tej strategii, w tym także czynniki zewnętrzne. Zaproponowane zostało narzędzie – grid wektorów (map cyfrowych przydatnych w analizie badanych zjawisk w ujęciu przestrzennym).

Pierwszy dzień konferencji zakończyło wystąpienie dr Katarzyny Hermann-Pawłowskiej z Fundacji IDEA Rozwoju na temat pt. *Sposoby zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów funduszy UE oraz rola organizacji pozarządowych w wykorzystaniu wiedzy płynącej z ewaluacji.*



Dr Katarzyna Hermann-Pawłowska – Fundacja IDEA Rozwoju



Dr hab. Kazimierz Szczypiński, prof. Politechniki Opolskiej

Rozwiązania na rzecz beneficjentów wypracowane zostały w toku pogłębionej analizy wyników badań ewaluacyjnych okresu 2007–2013. Dlatego też wśród głównych obszarów poprawy zastosowania wyników badań ewaluacyjnych przez polską administrację publiczną wskazano większe wykorzystanie dowodów wynikających z przeprowadzonych już analiz, badań, czy ewaluacji (w tym większy udział metaanaliz, czy metaewaluacji w realizowanych działaniach badawczych). Dodatkowo omówiono rolę organizacji pozarządowych w wykorzystaniu wiedzy płynącej z ewaluacji, gdzie wśród najistotniejszych czynników warunkujących zmianę podejścia do NGO wymieniono wiedzę i kompetencje po stronie tych organizacji oraz zaufanie i otwartość na współpracę ze strony administracji publicznej.

Pierwszy dzień konferencji zakończyła dyskusja wśród jej uczestników, dotycząca wątpliwości skutecznego łączenia działań monitoringowych z procesem ewaluacji. Dominowało jednak przekonanie o słuszności takiego podejścia,



uwarunkowane koniecznością zbudowania systemu elastycznych procedur, gwarantujących trwałe pozyskiwanie wiedzy na bazie ścisłej współpracy pomiędzy interesariuszami obu procesów.

W drugim dniu Opolskiej Konferencji Monitorowania i Ewaluacji Polityk Publicznych uczestnicy i prelegenci starali się odpowiedzieć na pytanie: jak prowadzić monitoring i ewaluację efektów programów operacyjnych, by wyciągać odpowiednie wnioski (m.in. poprzez zastosowanie odpowiedniej metodologii badawczej).

Otwierając kolejny dzień obrad, Wicemarszałek Województwa Opolskiego Antoni Konopka mówił, że trzeba zrobić wszystko, by posiadane źródła informacji były pomocne w kreowaniu rozwoju regionalnego.

Podczas pierwszego wystąpienia drugiego dnia konferencji Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju prof. dr hab. inż. Krzysztof Jan Kurzydłowski przedstawił *Korzyści dla rozwoju gospodarki i społeczeństwa z wykorzystywania wyników badań i analiz społeczno-gospodarczych na przykładzie działalności*



Prof. dr hab. inż. Krzysztof Jan Kurzydłowski – Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju



Antoni Konopka – Wicemarszałek Województwa Opolskiego

NCBiR. Głównymi celami analiz i ewaluacji prowadzonych przez Centrum są bowiem: realizacja programów najlepiej dopasowanych do potrzeb społeczeństwa i gospodarki (zapewnienie spójności programów ze strategiami rozwoju – krajowymi i UE) oraz ocena tego, w jakim stopniu wdrażane programy przyczyniają się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych oraz zaspokojenia potrzeb i rozwiązania zdiagnozowanych problemów społeczno-ekonomicznych. Profesor Kurzydłowski wśród wyzwań na okres 2014–2020 wskazał ocenę efektywności interwencji (rozwój ewaluacji wpływu), poprzez: ocenę rzeczywistych efektów realizowanych działań, w tym oddziaływania czynników zewnętrznych, tzw. efekt netto oraz próbę odpowiedzi na pytanie: co by było, gdyby dana interwencja nie miała miejsca? (sytuacja kontrfaktyczna).

Nowe podejścia metodyczne w ewaluacji były głównym tematem prelekcji dr. Karola Olejniczaka z Uniwersytetu



Dr Karol Olejniczak – EUROREG,
Uniwersytet Warszawski

Warszawskiego, pn. *Zróżnicowanie podejść badawczych i metodologicznych w ocenie interwencji publicznych*. Według niego punktem wyjścia poprawnego podejścia metodycznego jest odpowiednie określenie przedmiotu badania (na podstawie modelu logiki interwencji publicznych) oraz określenie potrzeby pozyskania wiedzy w odniesieniu do badanego cyklu interwencji. Kolejnym z elementów jest opracowanie odpowiedniego planu badawczego i wybór metod w odniesieniu do wcześniej określonych potrzeb wiedzy. Rzetelna wiedza o tym, co działa i dlaczego, zdaniem prelegenta powinna determinować nowe podejście metodyczne w ewaluacji.

W kolejnym wystąpieniu przedstawicielki opolskich uczelni, dr Anna Bruska z Uniwersytetu Opolskiego oraz dr inż. Mirosława Szewczyk z Politechniki Opolskiej zaprezentowały materiał pn. *Wyzwania i ograniczenia metod badawczych w kontekście ewaluacji i obserwacji społeczno-gospodarczych*. Rozważania na ww. temat przedstawiły zarówno w odniesieniu do teorii nauk społecznych, jak i praktycznych przykładów. Pokazując konsekwencje wyboru podejść metodologicznych jako kluczowe kryterium poprawności badań i potencjał pokonywania ograniczeń, wskazały potrzebę łączenia metod (gdzie wśród głównych korzyści wymieniły: wzbogacanie wyników i wniosków, weryfikację informacji, pogłębianie uzyskanych wyjaśnień oraz triangulację). Prelegentki podkreśliły dodatkowo, że dobór właściwej metody jest istotnym wyzwaniem, a zarazem jedynie „cegiełką” w konstrukcji interwencji oraz w procesie jej ewaluacji.

Stanisław Bienias z Fundacji IDEA Rozwoju w swej prelekcji pn. *Od jednostkowych badań w stronę syntezy i metaanalizy – wyzwanie dla procesu planowania ewaluacji w perspektywie*



Stanisław Bienias – Fundacja
IDEA Rozwoju

2014–2020 zastanawiał się, czy warto robić metaanalizy lub syntezy i czy jest przygotowana przestrzeń dla

ich wykorzystania. Na oba pytania odpowiedział twierdząco, wyliczając, że pozwala na nie dużą liczebność beneficjentów, zbudowany potencjał ewaluacyjny i możliwości firm badawczych oraz istniejące mechanizmy współpracy. Poza tym skoro korzystamy z funduszy europejskich, to warto wiedzieć, jakie są efekty polityki publicznej. Unia chciałaby więc wiedzieć, jakie są efekty tej pomocy i jakie mechanizmy doprowadziły do takiej czy innej sytuacji. Stanisław Bienias podkreślił, że ewaluacja powinna służyć



Dr Anna Bruska – Uniwersytet Opolski i dr inż. Mirosława Szewczyk – Politechnika Opolska

budowie partnerstwa, a nie kontroli. Służyć temu powinny m.in. silna koordynacja ośrodka centralnego, mniej pytań w ankietach ewaluacyjnych, rygorystyczne podejście badawcze oraz zapewnienie dostępu do danych.



Prof. Romuald Jończy – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Konferencję zakończyło wystąpienie prof. Romualda Jończygo z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Pokazywał on na konkretnych przykładach (emigracja i inne zjawiska demograficzne), jak źle sformułowane pytania ankietowe i zebrane dane mogą wypaczyć obraz rozwoju regionu. Cytując zapisy raportów z badań, analiz i ekspertyz, wskazał na potrzebę szczególnego zwrócenia uwagi (zarówno przez zamawiających, jak i wykonawców) na proces właściwego wnioskowania na podstawie liczb.

Podobnie jak pierwszego dnia konferencji, również i drugi dzień obfitował w dyskusję wśród jej uczestników.

Moderatorem konferencji, spajającym wywody poszczególnych prelegentów oraz na bieżąco podsumowującym wyzwania stojące zarówno przed Jednostkami Ewaluacyjnymi, jak i Regionalnymi Obserwatoriami Terytorialnymi w okresie 2014–2020,

była pani Iwona Mąkolska-Frankowska, Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (do kwietnia 2015 r.). Pani Dyrektor podsumowała konferencję stwierdzeniem, iż współczesna wiedza stała się zasobem i jest traktowana na równi w procesie zarządzania przedsiębiorstwem, jak i w kreowaniu i realizacji polityk publicznych. Bogatym źródłem takiej wiedzy dla potrzeb regionalnych obserwatoriów terytorialnych powinny być: statystyka publiczna, ewaluacja i monitoring.

Uczestnicy konferencji otrzymali materiały informacyjne, wśród których znalazł się biuletyn informacyjny, prezentujący podejście funkcjonujące w województwie opolskim w zakresie ewaluacji programów operacyjnych i monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczych. Dodatkowo przedstawił badania, analizy, ekspertyzy i ewaluacje podjęte w regionie w okresie 2007–2014. Wszystkie materiały z konferencji dostępne są na stronach www.rpo.opolskie.pl lub www.pokl.opolskie.pl.



Iwona Mąkolska-Frankowska – Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (do kwietnia 2015 r.)

Opolska Konferencja Monitorowania i Ewaluacji współfinansowana była przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach pomocy technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007–2013, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków budżetu województwa opolskiego.

W organizację Konferencji zaangażowani byli pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, tj.:

Małgorzata Kotowska	Jolanta Przyborowicz
Anna Kuźnik	Danuta Rospond-Bednarska
Beata Linkiewicz	Magdalena Słaboń
Dorota Matuszewska	Jagoda Sokołowska
Michał Mehlich	Jacek Tabor
Maja Michniewicz	Aleksandra Waleska (do lutego 2015 r.)
Łukasz Ostrowski	Adam Ziaja (do marca 2015 r.)
Karina Piziak	

Pod kierunkiem:

Iwony Mąkolskiej-Frankowskiej – Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej (do kwietnia 2015 r.)

Katarzyny Lotko-Czech – Zastępcy Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej i Przestrzennej (do grudnia 2014 r.)

Dziękujemy serdecznie uczestnikom, których liczny udział w konferencji i aktywność podczas dyskusji potwierdza stale rosnącą rolę monitoringu i badań ewaluacyjnych.

Ponadto dziękujemy pracownikom Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego oraz innym osobom zaangażowanym w organizację konferencji oraz przygotowanie materiałów konferencyjnych.

Spis autorów

Stanisław Bienias	Ekspert, współtwórca niezależnej organizacji non-profit IDEA Rozwoju
Dr Anna Bruska	Adiunkt w Zakładzie Logistyki i Marketingu na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Opolskiego
Andrzej Buła	Marszałek Województwa Opolskiego
Weronika Felcis	Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego
Wojciech Goleński	Asystent w Zakładzie Studiów Strategicznych i Polityki Społeczno-Ekonomicznej na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Opolskiego
Dr Katarzyna Hermann-Pawłowska	Ekspert, Fundacja IDEA Rozwoju
Prof. dr hab. Romuald Jończy	Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Dr hab. Marek W. Kozak, prof. UW	Profesor Uniwersytetu Warszawskiego (Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, EUROREG)
Dr Monika Matusiak	Dyrektor Centrum Polityk Publicznych, Spółka Celowa Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
Michał Mehlich	Inspektor w Referacie Monitorowania w Departamencie Koordynacji Programów Operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (do lutego 2015 r. pracownik Referatu Ewaluacji, DRP)
Maja Michniewicz	Inspektor w Referacie Badań i Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Dr Karol Olejniczak	Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim, dyrektor ds. Strategii i Rozwoju w firmie ewaluacyjnej EGO S.C.
Łukasz Ostrowski	Kierownik Referatu Badań i Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego

Barbara Porębska-Maciołek	Główny Specjalista, Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Jagoda Sokołowska	Główny Specjalista w Referacie Badań i Ewaluacji w Departamencie Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego
Dr inż. Mirosława Szewczyk	Adiunkt w Katedrze Ekonomii, Finansów i Badań Regionalnych na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej
Prof. dr hab. Janusz Witkowski	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie, profesor nauk ekonomicznych



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU



Niniejsza publikacja zgromadziła interesujące grono specjalistów zajmujących się ewaluacją i monitoringiem od strony refleksji teoretyczno-metodologicznej, praktyki realizacji badań i wykorzystania ich wyników w procesie podejmowania decyzji w administracji publicznej, analizy funkcjonowania systemu ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym, jak i narzędzi oraz danych wykorzystywanych przez ewaluatorów. Książka zawiera wiele interesujących wątków i stanowi wkład do toczącego się w Polsce dyskursu o ewaluacji.

prof. dr hab. Jarosław Górniak

Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie



Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej
Opolskie Obserwatorium Terytorialne
45-867 Opole, ul. Hallera 9
tel. +48 77 44 82 158, fax +48 77 44 82 166
e-mail: drp@opolskie.pl, rot@opolskie.pl
www.rot.opolskie.pl, www.opolskie.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz ze środków budżetu województwa opolskiego