
Analiza przyczyn niedostatecznego wykorzystania wniosków z ewaluacji z perspektywy teorii socjologicznej

Polski Przegląd Ewaluacyjny
Nr 1(3)/2024
©Autorzy 2024

ISSN 2956-5332
pte.org.pl/o-czasopismie

Jakub Jąkałski

Krajowa Jednostka Ewaluacji, Departament Strategii, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,
ORCID: 0009-0003-8319-6079

Abstrakt

Artykuł analizuje problem ograniczonego wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych w polskiej administracji publicznej, opierając się na klasycznych teoriach socjologicznych. Autor wskazuje na istotne bariery strukturalne i kulturowe, które utrudniają wdrażanie rekomendacji z badań ewaluacyjnych. Wykorzystuje koncepcje Maxa Webera, Ludwika Flecka i Pierre'a Bourdieu do interpretacji tych wyzwań, szczególnie w kontekście biurokracji, kolektywu myślowego oraz przemocy symbolicznej. Kluczowe wnioski artykułu podkreślają potrzebę zmiany kultury organizacyjnej administracji poprzez edukację, stopniowe wdrażanie metod naukowych oraz budowanie wspólnoty celów między ewaluatorami a decydentami. Autor postuluje, że podniesienie jakości badań i lepsze dopasowanie ich wyników do potrzeb administracji może przyczynić się do większej efektywności zarządzania publicznego. Wskazuje też na realizowane badanie metaewaluacyjne jako jedno z narzędzi mogące dostarczyć istotnych informacji na temat procesu wdrażania wniosków i rekomendacji. Artykuł stanowi próbę ukazania, że klasyczne teorie socjologiczne, mimo ich ograniczeń, mogą być przydatne w wyjaśnianiu współczesnych problemów administracyjnych.

Słowa kluczowe

wykorzystanie ewaluacji, administracja publiczna, bariery kulturowe, biurokracja, teorie socjologiczne, przemoc symboliczna

An Analysis of the Causes of the Insufficient Use of Evaluation Findings from the Perspective of Sociological Theory

Abstract

The article analyses the problem of limited use of evaluation research results in Polish public administration, drawing on classical sociological theories. The author points to significant structural and cultural barriers that hinder the implementation of recommendations from evaluation research. He uses the concepts of Max Weber, Ludwik Fleck and Pierre Bourdieu to interpret these challenges, especially in the context of bureaucracy, collective thinking and symbolic violence. The key conclusions of the article emphasize the need to change the organizational culture of administration through education, gradual implementation of scientific methods and building a community of goals between evaluators and decision-makers. The author postulates that improving the quality of research and better matching their results to the needs of administration can contribute to greater effectiveness of public management. He also points the currently realized metaevaluation as one of the tools that can deliver useful information about the process of implementation of recommendations. The article is an attempt to show that classical sociological theories, despite their limitations, can be useful in explaining contemporary administrative problems.

Keywords

evaluation use, public administration, cultural barriers, bureaucracy, sociological theories, symbolic violence

Corresponding author(s):

Jakub Jąkałski, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
Email: Jakub.Jakalski@mfi.gov.pl

Wstęp

Wykorzystanie ewaluacji od zawsze było problemem przypisanym do środowiska ewaluacyjnego. Na świecie od lat 70. XX wieku zauważany jest problem niedostatecznego ich wykorzystania. Michael Quinn Patton wskazuje, że pierwotnie ewaluatorzy interesowali się jedynie dostarczeniem wiedzy, pomijając aspekt aplikacji tejże wiedzy w praktyce. (Alkin & Patton, 2020). Od lat 70. tych na świecie próbowano wyjaśniać problemy związane z wykorzystaniem wyników badań, proponując teorie obejmujące dziesiątki możliwych czynników, barier (np. Cousins i Leithwood, 1986, Johnson et al., 2009), ale także i wyjaśnienia ograniczające wykorzystanie wyników. Podobne wysiłki podejmowano również w Polsce, choć odpowiednio później, w związku z późniejszym rozwojem praktyk ewaluacji (Olejniczak, 2008; Kupiec, 2015).

Wysiłki na rzecz wyjaśniania mechanizmów wykorzystania ewaluacji w naszym kraju, poprzedziły obserwacje, że również i polska ewaluacja wraz z wdrożeniem obowiązków ewaluacyjnych w obszarze polityki spójności zaczęła borykać się z problemem (nie)wdrażania wyników. Odpowiedzią ze strony administracji były wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji na lata 2007-2013 (MRR, 2007), które zauważyły problem niskiego wykorzystania wyników z badań i wprowadziły obowiązek gromadzenia informacji dotyczących zakresu i sposobu wykorzystania rekomendacji z badań. Kolejne Wytyczne (2014) przyniosły już obligatoryjne tabele wniosków i rekomendacji, opisywały sposób ich formułowania i nakazywały przekazywać je do zbiorów Krajowej Jednostki Ewaluacji.

Zdecydowana większość dotychczasowych opracowań dotyczących wykorzystania ewaluacji koncentruje się na czynnikach bezpośrednio związanych z cechami samej ewaluacji, procesu jej realizacji, wpływu autorstwa albo też organizacji, w której wyniki mają być wykorzystywane. Niektórzy badacze odnosząc się do tych dominujących w literaturze czynników, określają je jako wyjaśnienia poziomu 'mikro', sugerując, że potrzebujemy innych wyjaśnień poziomu 'makro' osadzonych w teorii zewnętrznej wobec ewaluacji (Hojlund, 2014).

Jednym z takich podejść są poszukiwania wyjaśnień wykorzystania ewaluacji w teorii organizacji (np. Eckerd & Moulton, 2011; Raimondo, 2018), które również próbowano już osadzić w kontekście polskiej ewaluacji (Kupiec et al., 2023; Kupiec & Wrońska, 2024).

Celem tego artykułu jest zaproponowanie alternatywnego podejścia, wyjaśniającego (nie)wykorzystanie ewaluacji w Polsce z perspektywy klasycznej teorii socjologicznej. Swoją propozycję autor prezentuje w świetle praktycznych doświadczeń związanych z wdrażaniem i koordynacją systemu wdrażania rekomendacji w polu ewaluacji polityki spójności w Polsce

Dalsza część artykułu zorganizowana jest w następujący sposób: w kolejnych sekcjach przedstawiam dotychczasowe wykorzystanie teorii socjologii w badaniach wykorzystania ewaluacji, a następnie prezentuję teorie socjologiczne mające potencjał wyjaśniający w zakresie wykorzystania ewaluacji. W kolejnych częściach artykułu opisuję problemy wykorzystania ewaluacji w PL i proponuję ich interpretację z perspektywy wskazanych teorii.

Teoria socjologii w ewaluacji

Klasyczne teorie socjologiczne były już wielokrotnie krytykowane za swój konserwatyzm i niekompletność oraz czasem nieprzystawalność do współczesnych realiów. Stosowane przez klasyków uogólnienia i traktowanie społeczeństwa jako jednolitego organizmu zostały już dawno odrzucone wśród badaczy przez swoją nieprzystawalność do złożonych realiów społecznych. Warto jednak spróbować na nowo odkryć aktualność klasycznych teorii, ponieważ jak się wydaje, mogą stanowić w dalszym ciągu użyteczne narzędzie do analizy współczesnych problemów.

Socjologiczne teorie mogą pomagać w analizie wpływu interwencji społecznych, określać istotne czynniki oraz wyjaśniać relacje przyczynowo-skutkowe. Jak wskazuje (Meyer, 2002), modele teoretyczne mogą objaśniać różne poziomy systemów społecznych, od poziomów makro do mikro. Meyer (tamże) podkreśla rozróżnienie 'mikroperspektywy', użytecznej w ewaluacji projektów, oraz 'makroperspektywy', użytecznej z kolei w ocenie dużych interwencji.

Przykładowo klasyczna durkheimowska analiza funkcjonalistyczna może być stosowana do badania, w jaki sposób wyniki ewaluacji są wkomponowywane w społeczne struktury organizacyjne, co wpływa na ich przydatność i akceptację w różnych kontekstach kulturowych. W szczególności jego podejście do integracji społecznej może tłumaczyć opór wobec zmian sugerowanych przez ewaluację – Durkheim wskazywał, że nowoczesne społeczeństwo dąży do integracji w takim stopniu, w jakim jego zróżnicowane struktury są od siebie współzależne.

Analiza przeglądu dostępnej literatury wskazuje na brak zainteresowania badaczy klasycznymi teoriami socjologicznymi w ewaluacji. Baza Google Scholar wskazuje na próby stosowania klasycznych teorii socjologicznych w zarządzaniu lub polityce społecznej (Potulski, 2020; Janicki, 2007), jednak w polu ewaluacji jak dotąd podobnych prób nie odnotowano.

Metodyka

W procesie tworzenia poniższego artykułu zastosowałem przegląd literatury. W bazie Google Scholar użyłem haseł łączących ewaluację i teorie Flecka i Bourdieu, a następnie szerzej – wykorzystanie klasycznych teorii socjologicznych w ewaluacji. Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy pozwoliła na identyfikację teorii, które wykazują istotny potencjał eksplanacyjny w odniesieniu do badanych zjawisk. Ich założenia oraz mechanizmy wyjaśniające dostarczają spójnych i adekwatnych ram interpretacyjnych, umożliwiających pogłębione zrozumienie przedstawionych problemów.

Klasyczna teoria administracji

Max Weber (1864-1920), klasyk myśli socjologicznej uznawał biurokrację za najbardziej racjonalną formę władzy i doskonałą maszynę służącą realizacji celów państwa (Weber, 1946). Wskazywał też, że wraz z rozwojem biurokracji nowoczesne państwo coraz bardziej opiera się na racjonalnej władzy. Weber skonstruował typ idealny biurokracji, który miał być doskonałą maszyną, jednak nie występującą empirycznie, a jedynie jako model analityczny.

Jako zalety wyspecjalizowanej biurokracji, w odróżnieniu od innych form organizacyjnych, Weber wskazywał między innymi precyzję, prędkość działania, ale także znajomość zarządzanej materii oraz obecność wyspecjalizowanych ekspertów, posiadających dużą wiedzę.

Nawiązując do teorii Webera uznać należy, że ewaluacja jest elementem wspomagającym biurokrację w racjonalnym procesie rządzenia, wspierając aparat biurokratyczny poprzez dostarczanie wiedzy, umożliwiającej podejmowanie decyzji zarządczych na podstawie zobiektywizowanych przesłanek.

Już jednak Weber dostrzegł rozdzźwięk pomiędzy strukturami urzędniczymi, bazującymi na hierarchii organizacyjnej, a ekspertami, których autorytetem jest wiedza zobiektywizowana. Wydaje się, że konflikt ten jest jednym z podstawowych istniejących do dzisiaj problemów, z którym boryka się administracja, ale i również dzisiejsza ewaluacja. Biurokracja (zwłaszcza w Polsce) wciąż niechętnie opiera swoje decyzje na zewnętrznych opiniach eksperckich, zwłaszcza, jeżeli wymagają one reorganizacji i zmiany istniejącej struktury (zatem uderzają w stałość aparatu biurokratycznego). Jedną z dysfunkcji modelu biurokratycznego wskazanego przez Webera jest właśnie problem z wdrażaniem zmian, ponieważ każdy system biurokratyczny dąży do stałości i homeostazy.

Problem ten nie jest typowo polską przypadłością, ponieważ jak się wydaje, kraje, które nie miały wcześniej styczności z ewaluacją, mają podobne doświadczenia. Pomimo dwudziestoletniej obecności procesu ewaluacji w procesie zarządzania funduszami europejskimi wciąż napotykane są problemy z internalizacją dyskursu ewaluacyjnego i włączenia wyników i rekomendacji z raportów ewaluacyjnych do źródeł decyzyjnych. Z drugiej strony państwa, w których ewaluacja jest obecna dłużej niż w Polsce, akceptują badania ewaluacyjne jako źródło procesu decyzyjnego.

Należy też zauważyć, że problem związany z rozdzźwiękiem pomiędzy sprofesjonalizowaną administracją a ekspertami zewnętrznymi może rodzić potencjalny konflikt, ponieważ potrzeba pozyskania wiedzy zewnętrznej implicite zakłada brak tej wiedzy w profesjonalnym aparacie zarządczym. Z tego też względu

potencjał ewaluacji może być odrzucany (być może nawet nieświadomie), ponieważ ewaluacja może podważać profesjonalizację administracji.

Koncepcja kolektywu myślowego

Ludwik Fleck, polski mikrobiolog (1896-1961), obecnie uznawany za prekursora socjologii wiedzy, w swoim dziele „Powstanie i rozwój faktu naukowego” zaproponował śmiałą, choć z drugiej strony dość oczywistą tezę, że cała wiedza naukowa nosi jedynie pozorny walor obiektywności. W istocie jest subiektywna i zależy całkowicie od kontekstu kulturowego w jakim się znajduje. (Fleck, 1986) Dlatego jedynie w pewnych cywilizacjach (i kolektywach myślowych – jak nazywa społeczności operujące podobnymi konstruktami intelektualnymi Fleck) możliwe jest wytworzenie wiedzy pewnego typu. Choć z pozoru idea Flecka budzić może opór (najbardziej chyba ostry w przypadku koncepcji teoretycznych potwierdzanych przez bezpośrednią obserwację, jak np. teoria grawitacji), wyjaśnienie tego dysonansu jest dość łatwe: oto, aby sformułować określone teorie, także te uznane intersubiektywnie za działające, konieczne było sformowanie kolektywu myślowego, który taką ideę był w stanie wytworzyć. Teoria grawitacji czy wielkiego wybuchu nie mogłyby być sformułowane w wiekach średnich, ponieważ nie istniały przesłanki umożliwiające ich stworzenie, a kontekst kulturowy tej epoki wręcz uniemożliwiał stworzenie takiej tezy. Dlatego też takie kolektywy myślowe nie istniały. Dopiero rozwój cywilizacyjny i zmiany w sposobie myślenia spowodowały pojawienie się możliwości sformułowania nowych hipotez.

W przeszłości istniało na Ziemi wiele różnych kolektywów myślowych, jednak żaden nie uzyskał istotnej przewagi nad innymi. Dopiero powstanie zachodniego kolektywu myślowego spowodowało powstanie pewnej przewagi w rozwoju. Tą właśnie przewagą zachodniego kolektywu myślowego umożliwiającą dominację pośród innych stała się teza, że:

- podstawową metodą analizy rzeczywistości jest obserwacja,
- na podstawie, której formułuje się teorie,
- następnie testuje je przez eksperymenty.

Schemat ten stał się podstawą metody naukowej, używanej do dziś i umożliwiającej rozwój zaawansowanych technologii i objaśnianie rzeczywistości. Z tej metody korzystają także nauki społeczne, ekonomiczne, z których warsztatu korzysta także ewaluacja.

Koncepcja kolektywu myślowego opracowana przez Flecka może dostarczyć narzędzi do interpretacji wyzwań związanych z wdrażaniem badań ewaluacyjnych przez administrację publiczną w Polsce. Fleck zauważa, że proces kształtowania wiedzy jest głęboko zakorzeniony w kontekście kulturowym i zależy od dominujących kolektywów myślowych – grup, które dzielą wspólne schematy percepcji i interpretacji rzeczywistości.

W kontekście polskiej administracji oznacza to, że skuteczność ewaluacji i wdrożenia jej wyników zależy od istniejącego kolektywu myślowego w administracji. Jak się wydaje, polska administracja w niewielkim stopniu mogła zinternalizować dyskurs ewaluacyjny, co wskazuje na brak wykształcenia kolektywu myślowego wspierającego metodę naukową jako narzędzie zarządzania. Zgodnie z teorią Flecka, dopóki taki kolektyw nie powstanie, próby implementacji wyników badań ewaluacyjnych będą napotykać na strukturalne i kulturowe opory.

Ponadto, kolektyw myślowy administracji w Polsce wydaje się być przynajmniej w części zorientowany na utrzymanie stabilności systemu biurokratycznego, co prowadzi do unikania zmian, które mogłyby zostać wywołane przez wdrożenie rekomendacji z badań ewaluacyjnych. Taka postawa jest zgodna z teorią Webera, który zwraca uwagę na dążenie biurokracji do homeostazy i niechęć do adaptacji zewnętrznych ekspertów.

Wskazać też należy na współzależność oddziaływania między nowymi elementami a istniejącym kontekstem kulturowym, co oznacza, że zmiany muszą być stopniowe i uważnie wprowadzane, aby uniknąć silnych reakcji obronnych ze strony biurokratycznego systemu. Integracja ewaluacji w polskiej administracji wymaga zatem świadomej pracy nad zmianą myślenia i postrzegania wiedzy naukowej wśród urzędników. Przydatna tu jest używana przez kulturoznawców analogia statku żeglującego na

pełnym morzu. Zgodnie z nią niemożliwa jest zmiana głęboka, polegająca na całkowitym rozebraniu statku i złożeniu go według nowych zasad, ponieważ tak głęboka ingerencja w statek będzie stanowił śmiertelne niebezpieczeństwo dla załogi. Dlatego też zmiany muszą być wprowadzone stopniowo, aby statek mógł wciąż utrzymywać się na wodzie.

Koncepcja przemocy symbolicznej

Koncepcja przemocy symbolicznej Pierra Bourdieu (1930-2002) wskazuje, że klasy dominujące społeczeństwa próbują różnymi drogami oddziaływać na całość społeczeństwa, aby klasy podporządkowane postrzegały rzeczywistość w sposób narzucony przez klasy dominujące. (Bourdieu & Passeron: 2006) Jedną z form reprodukcji struktur społecznych jest system szkolnictwa, za pomocą którego dąży się do dostosowania habitusu edukowanych jednostek (tu: umiejętności i kompetencji) do wymaganego przez klasy wyższe, dominujące. Habitus będący produktem systemu edukacji jest efektem przemocy symbolicznej i arbitralnych wartości wyznawanych i poświadczanych przez dominujące klasy społeczne. (Bourdieu, 1977)

Można sformułować ostrożną tezę, że polska administracja nie wytworzyła jak dotąd habitusu, który uwzględniałby metodę naukową i ewaluację jako integralne narzędzia wspierające zarządzanie. System administracyjny, kształtowany przez lata w oparciu o hierarchię, stabilność i formalne procedury, wykształcił habitus niechętny do zmian i zewnętrznych ekspertyz. W konsekwencji, wdrożenie wyników badań ewaluacyjnych jest postrzegane jako ingerencja w stabilny porządek i potencjalne zagrożenie dla istniejących struktur.

Dominujące w administracji wzorce działania mogą odrzucać ewaluację jako obcy element, który nie wpisuje się w dotychczasowe praktyki. Władza symboliczna, jaką dysponuje administracja, może prowadzić do marginalizacji wyników badań ewaluacyjnych i oporu wobec ich wdrażania. Ekspertyzy zewnętrzne są często odbierane jako podważające profesjonalizm wewnętrznych struktur biurokratycznych, co dodatkowo wzmacnia ten opór.

Polska ewaluacja i problemy z wdrażaniem jej wyników w świetle teorii socjologicznej

Wracając na grunt ewaluacji: w zakresie internalizacji wyników badań ewaluacyjnych i wdrażania ich ustaleń w formie rekomendacji być może uprawnione jest postawienie tezy o niedostosowaniu kontekstu kulturowego krajowej administracji do tezy ewaluacji. Polska administracja pomimo 20 lat współdziałania z ewaluacją nie wygenerowała kolektywu myślowego akceptującego badania ewaluacyjne (a zatem część metody naukowej) jako potencjalne źródło adaptacji.

Z drugiej jednak strony, jak wskazuje Sobiech (2017), o ile cele stawiane przed ewaluacją są ambitne (52% z badań za cele stawia sobie rozliczalność, a 29% produkcję wiedzy), to aż 20% (największy odsetek ze wszystkich kategorii) z rekomendacji zawiera bardzo ogólne, kierunkowe propozycje zmian, które ciężko przełożyć na konkretne działania prowadzące do poprawy systemu. Właśnie niska jakość części wyników jest jedną z prawdopodobnych przyczyn braku akceptacji dla ewaluacji. Sobiech zwraca też uwagę, że istnieje ogromna rozbieżność pomiędzy deklarowanymi celami badań, a proponowanymi zmianami programów (wynikającymi z tychże badań). O ile 81% badań deklarowało ocenę skuteczności lub pozyskanie wiedzy o mechanizmach sukcesu, to tylko niecałe 20% rekomendacji odnosi się do zmian konstrukcji programów. Zdecydowana większość rekomendacji to propozycje drobnych usprawnień.

Kwestia jakości badań jest jednak zagadnieniem wymagającym osobnych analiz, które nie są przedmiotem moich rozważań w tym artykule. Spróbuję zastosować tutaj teorię Bourdieu: zgodnie z tą koncepcją pracownicy jednostek ewaluacyjnych próbują zrobić rzecz niemożliwą: poprzez produkcję wniosków i rekomendacji z badań ewaluacyjnych próbują reprodukcować strukturę społeczną zawierającą ewaluację (czy szerzej: wsparcie procesu decyzyjnego metodą naukową), która jest czynnikiem obcym w polskiej administracji i w niej nie występuje. Stąd wysiłki nakierowane na wdrożenie wniosków i rekomendacji w pewnej części skazane są na porażkę, zwłaszcza w strukturach administracyjnych, gdzie

koncepcja badań ewaluacyjnych jest mało rozpowszechniona – zatem największy opór ewaluacja napotka poza systemem funduszy europejskich. Należy jednak mieć nadzieję, że wraz ze stopniowym wprowadzaniem wymogów prawnych realizacji badań ewaluacyjnych w przypadku dokumentów strategicznych, impas ten może zostać ostatecznie przełamany. Ważny w tym zakresie jest kontekst odwołujący się jednoznacznie do metody naukowej, która ma wspierać analizami procesy zarządzania.

Problem ten, z jakim spotykają się pracownicy jednostek ewaluacyjnych, to sytuacja opisywana już przez Webera ponad stulecie temu (!) jako dysfunkcja administracji, a mianowicie konflikt wartości pomiędzy ekspertami naukowymi a aparatem biurokratycznym, opornym na zmianę. Ten problem jest jednak znany i jest obecny w każdej strukturze administracyjnej. Wynika, jak już wskazałem powyżej, z braku zaufania do metody naukowej jako narzędzia wsparcia administracji, co pośrednio wynika z niskiej jakości wniosków i rekomendacji

Skupię się jednak na pierwszym z problemów: jeśli zatem polska administracja w umiarkowanym jak dotąd stopniu zinternalizowała koncepcję ewaluacji i jej produktów, nawiązując do koncepcji Flecka, niezbędne będzie wprowadzenie ewaluacji (a nawet szerzej: metody naukowej) do dyskursu kolektywu myślowego i oddziaływanie w większym stopniu na kontekst kulturowy, lub, stosując teorię Pierre'a Bourdieu, przebudować habitus na uwzględniający ewaluację, czy też reinterpretacja statusu ewaluacji jako narzędzia pomocniczego w zarządzaniu.

Należy mieć jednak na uwadze, że oddziaływanie na kontekst kulturowy jest obustronne: oddziaływanie na kontekst powoduje reakcję, która oddziałuje także wstecznie na oddziałujących. Wynika to także z próby zachowania homeostazy przez system biurokratyczny: elementy zaburzające równowagę systemu będą napotykały na opór. Model przebudowy kontekstu kulturowego z tego też względu powinien być ostrożny i zakładać stopniowe wprowadzanie nowych treści do kontekstu kulturowego.

Brak chęci internalizacji kontekstu ewaluacji wiąże się z brakiem zaufania dla korzyści z wdrożenia rekomendacji (i szerzej – ewaluacji). W dyskursie administracji (a nawet szerzej, w powszechnym dyskursie społecznym) brak jest też wskazujących korzyści z realizacji badań ewaluacyjnych, jak i też konsumpcji ich wniosków. Administratywiści wciąż podchodzą do wiedzy zewnętrznych ekspertów nieufnie, ponieważ podważają oni eksperckość administracji (patrz tezy Webera o biurokracji).

W celu internalizacji ewaluacji w kontekst kulturowy administracji niezbędne jawi się:

- ustanowienie i jasne wskazanie wspólnoty celów ewaluatorów zewnętrznych i odbiorców badań w sektorze administracji, (stosując potoczne określenie: uświadomienie „gry do jednej bramki”);
- szerokie wskazanie korzyści ze stosowania ewaluacji (i metody naukowej) jako narzędzia wspierającego pracę sektora publicznego, nie tylko jako uciążliwy obowiązek;
- podniesienie jakości badań ewaluacyjnych, a zwłaszcza unikanie wniosków i rekomendacji niosących niską wartość dodaną dla interwencji.

Wytyczne dotyczące ewaluacji polityki spójności na lata 2021-2027 wskazują w punkcie 3.4.4 8) na obowiązek realizacji badania ewaluacyjnego weryfikującego stan wdrożenia rekomendacji horyzontalnych. Zapis ten w bezpośredni sposób konsumuje potrzebę analizy rekomendacji na poziomie najbardziej ogólnym. Jak dowodzą dane z bazy Systemu Wdrażania Rekomendacji, w ujęciu kategorii największe problemy we wdrażaniu rodzą rekomendacje o kategoriach horyzontalnej i pozasystemowej.

Przyczyny, jak wskazuje Tomasz Kupiec (2014; 2015), są złożone, ale wywodzą się z jednego źródła. Po pierwsze, tylko ¼ ewaluacji dostarcza wiedzy zgodnej z potrzebami jej odbiorców. Po drugie, jedynie co piąte z badań ma metodykę odpowiednią do celów badania. Po trzecie, w aż 2/3 badań ponad połowa rekomendacji dotyczy kwestii nieistotnych, a szczególnie źle wypadają badania, w założeniu mające dostarczać dowodów strategicznych.

W przypadku rekomendacji horyzontalnych i pozasystemowych problem ten dodatkowo jest multiplikowany przez wspomnianą już weberowską nieufność administracji do analiz eksperckich (wynikającą też z niskiej jakości produktów). Ponadto, często adresaci rekomendacji pozasystemowych stykają się z ewaluacją bardzo rzadko (jeśli nie wcale) i próba zapoznawania ich z nieznanymi (i nie zamawianymi przez nich) danymi i reformowania analizowanego obszaru budzić może zrozumiały opór.

Z powyższej analizy wynika przede wszystkim potrzeba podniesienia jakości metodyki badań. Im bardziej wnioski oparte będą na obserwacji i rzetelnej metodzie naukowej, a fortiori im bardziej będzie zrozumiały sam proces badawczy, tym chętniej będą internalizowane wnioski i rekomendacje z badań. Tym ważniejsze jest zachęcanie zarówno wykonawców, jak i instytucji zamawiających badania, do umieszczania stosownych glos i wyjaśnień metodycznych, umożliwiających rekonstrukcję procesu badawczego i wnioskowania ekspertów. Ważne jest też ograniczanie wniosków i rekomendacji o niskiej wartości merytorycznej.

Mierzenie wykorzystania ewaluacji jako czynnik wspierający wykorzystanie

Wychodząc naprzeciw obecnemu od wielu lat problemowi związanemu z internalizacją wniosków oraz ogólnie – problemowi z wdrażaniem rekomendacji, Krajowa Jednostka Ewaluacji w roku 2024 postanowiła przeprowadzić badanie metaewaluacyjne, którego celem jest analiza przyczyn tych zjawisk. Wartością dodaną tego badania mogą być również wnioski, które będą możliwe do wprowadzenia na poziomie całego systemu ewaluacji.

W celu przygotowania do badania KJE zobligowało jednostki ewaluacyjne do aktualizacji statusów rekomendacji w bazie Systemu Wdrażania Rekomendacji. Sama ta procedura spowodowała duży spadek liczby rekomendacji niewdrożonych, co w pierwszym rzędzie oznacza konieczność częstszej aktualizacji bazy, ale jednocześnie wskazuje, że przynajmniej część problemów z wdrażaniem rekomendacji jest prawdopodobnie pozorna i wynika z nieaktualnych informacji.

Stworzony wstępny zakres badania został poddany dyskusji w ramach procedury dialogu technicznego. Spotkania z podmiotami zainteresowanymi realizacją badania przyniosły szereg wniosków, które zmobilizowały zespół KJE do całkowitego przebudowania koncepcji badawczej i uświadomiły, że potencjalne problemy mogą tkwić w innych miejscach, niż zakładano. Ewaluatorzy przykładowo wskazali, że ponowny przegląd i aktualizacja statusów, tym razem wykonane przez wykonawcę badania nie przyniosą dodatkowych informacji w stosunku do tej wykonanej na zlecenie KJE przez jednostki ewaluacyjne. Wnioski z konsultacji skłoniły zespół przygotowujący koncepcję badawczą do jej przebudowy i skupieniu się na kwestiach systemowych, dotyczących zarówno procesu projektowania, jak i późniejszego monitorowania i wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych. Następnym krokiem stało się zlecenie badania w procedurze PZP.

Realizowana metaewaluacja w zakresie wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych ma na celu zidentyfikowanie systemowych rozwiązań, które wspierałyby proces implementacji rekomendacji w administracji publicznej. Głównym wyzwaniem jest znalezienie sposobów na lepsze zrozumienie, akceptację oraz praktyczne wykorzystanie wyników badań przez decydentów i adresatów. Celem badania jest nie tylko analiza czynników wewnętrznych, takich jak jakość badań i ich zgodność z potrzebami odbiorców, jak i zewnętrznych, jak poziom zaufania do ekspertów i kultura organizacyjna w polskiej administracji. Oczekuje się, że wyniki badania wskażą konkretne mechanizmy i narzędzia, które umożliwią bardziej efektywne wykorzystanie ewaluacji jako narzędzia wspierającego zarządzanie.

Istotnym elementem badania jest wskazanie propozycji, w jaki sposób można zintegrować rekomendacje z procesami decyzyjnymi, aby były postrzegane jako wartość dodana, a nie obciążenie. Wnioski z analizy mają wskazać, jak kształtować system prawny i organizacyjny, aby stworzyć środowisko sprzyjające wdrażaniu rekomendacji. Obejmuje to m.in. rozwijanie edukacji w zakresie ewaluacji, promowanie sukcesów wynikających z wdrożeń oraz dostosowanie narzędzi monitorujących, takich jak System Wdrażania Rekomendacji, do rzeczywistych potrzeb użytkowników. Dzięki temu metaewaluacja ma szansę przyczynić się do trwałego zwiększenia efektywności procesu ewaluacyjnego w Polsce.

Wdrożenie wyników badań ewaluacyjnych pozostaje wyzwaniem dla administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście polskim, gdzie istnieje wyraźna niechęć do zmian i brak zaufania do zewnętrznych analiz, pogłębiane przez relatywnie niską jakość wniosków i rekomendacji. Kluczowym elementem poprawy sytuacji jest uznanie ewaluacji za integralną część procesu zarządzania, a także budowanie kompetencji wśród urzędników. Zastosowanie teorii Webera, Flecka i Bourdieu do analizy problemów administracyjnych ukazuje, że wyzwania są zakorzenione głęboko w strukturze biurokracji i kontekście

kulturowym. Oczywiście jest to tylko jedno z potencjalnych wyjaśnień działania procesu wdrażania rekomendacji w realiach polskiego systemu ewaluacji.

Poprawa jakości badań ewaluacyjnych, ściślejsze powiązanie ich wyników z potrzebami odbiorców oraz systemowe wdrożenie metod motywacyjnych i edukacyjnych mogą w znaczący sposób przyczynić się do zwiększenia efektywności administracji publicznej. Kluczowe jest także promowanie korzyści wynikających z wdrażania rekomendacji oraz rozwijanie kolektywu myślowego, w którym metoda naukowa i ewaluacja staną się akceptowanym standardem wspierającym zarządzanie procesami decyzyjnymi wśród interesariuszy.

Dyskusja

Artykuł ten wpisuje się w obszar trwających już wiele dekad rozważań przyczyn niskiego wykorzystywania badań ewaluacyjnych, które obecny jest w polskiej administracji publicznej, tak jak i administracjach innych krajów. Celem autora było zaproponowanie klasycznych teorii socjologicznych, w szczególności koncepcji Maxa Webera, Ludwika Flecka i Pierre'a Bourdieu, jako nowej perspektywy mającej potencjał do wskazania nowych przyczyn albo odmiennej interpretacji tych już zidentyfikowanych.

Odniesienie proponowanych teorii do obserwacji z pola ewaluacji polityki spójności pokazało, że klasyczne teorie socjologiczne, mimo że sformułowane wiele dekad temu, wciąż posiadają potencjał wyjaśniający i mogą być użyteczne w zrozumieniu współczesnych wyzwań administracyjnych. Poprzez ich zastosowanie autor nie tylko analizuje źródła problemów, ale także wskazuje kierunki ich przezwyciężenia, które mogą przyczynić się do trwałej zmiany w sposobie funkcjonowania polskiej administracji.

Wnioskiem wynikającym z tego artykułu jest to, że klasyczne teorie socjologiczne w dalszym ciągu mają potencjał wyjaśniający dla niektórych zjawisk społecznych. Jak wszystkie teorie socjologiczne, mają one dość ograniczony zasięg oraz niespójność poziomów mikro- i makro-, ale mogą być użyteczne w próbie objaśniania rzeczywistości. Na pewno zaletą tych teorii może być ich uniwersalność (Bourdieu, Fleck), ale też duża rozpoznawalność (Webera), czyniąca stawiane w oparciu o nie wnioski bardziej przekonującymi.

Kluczowe wnioski artykułu można podsumować następująco. Weber podkreśla, iż biurokracja, opierając się na hierarchii i stabilności, jest niechętna do wprowadzania zmian i korzystania z zewnętrznych ekspertów, co ogranicza wdrażanie wyników badań ewaluacyjnych. W podobnym duchu, Fleck wyjaśnia, że brak odpowiedniego kolektywu myślowego w polskiej administracji sprawia, iż ewaluacja nie jest postrzegana jako integralna część procesu decyzyjnego. Kultura biurokratyczna nie sprzyja uznaniu metody naukowej jako podstawy działania. Z kolei Bourdieu wskazuje na przemoc symboliczną, która wzmacnia dominujący habitus administracyjny nieprzystosowany do akceptacji badań ewaluacyjnych. Ekspertyzy są często odbierane jako zagrożenie dla autonomii i profesjonalizmu administracji.

Możliwe kierunki zmian wynikające z tych wniosków zakładają podejście systemowe, które zawiera stopniowe wprowadzanie ewaluacji do kultury organizacyjnej administracji, podniesienie jakości badań, edukację decydentów oraz budowanie wspólnoty celów między administracją a ewaluatorami. Kluczowe jest zmniejszenie dystansu między ekspertami a biurokracją, a także ukazanie korzyści płynących z wdrażania rekomendacji.

Teoretyczną implikacją tego artykułu jest otwierające się i obiecujące pole do prób dopasowania kolejnych klasycznych teorii socjologicznych do zagadnień związanych z teorią i praktyką ewaluacji. Przykładem może być próba zastosowania teorii funkcjonalistycznej Emile'a Durkheima w analizie instytucji systemu wdrażania (Durkheim, 1999), czy też relacji między językiem i organizacją społeczną systemu wdrażania funduszy przy pomocy analizy lingwistycznej Claude'a Lévi-Straussa (Lévi-Strauss, 1969).

Oświadczenie o konflikcie interesów: Autor oświadcza, że nie występują żadne potencjalne konflikty interesów w związku z prowadzonymi badaniami, autorstwem ani publikacją niniejszego artykułu.

Finansowanie: Autor oświadcza, że nie otrzymał żadnego finansowania zewnętrznego na realizację niniejszej pracy.

Bibliografia

- Alkin, M.C. i Patton, M.Q. (2020) 'The birth and adaptation of evaluation theories', *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 16(35).
- Bohni Nielsen, S. i Lemire, S. (2018) 'Evidence-based policymaking: Integrating evaluations into decision processes', *Public Administration Review*, 78(4), ss. 537–549.
- Bourdieu, P. (1977) *Outline of a theory of practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. i Passeron, J.-C. (2006) *Reprodukcja: Elementy teorii systemu nauczania*. Przeł. E. Neyman. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cahill, G. i Overman, E. (2020) 'Using AI and big data in public sector evaluations', *Evaluation Journal of Australasia*, 12(3), ss. 45–58.
- Cousins, J.B. i Leithwood, K.A. (1986) 'Current empirical research on evaluation utilization', *Review of Educational Research*, 56(3), ss. 331–364.
- Durkheim, E. (1999) *O podziale pracy społecznej*. Warszawa: PWN.
- Eckerd, A. i Moulton, S. (2011) 'Heterogeneous roles and heterogeneous practices: Understanding the adoption and uses of nonprofit performance evaluations', *American Journal of Evaluation*, 32(1), ss. 98–117. <https://doi.org/10.1177/1098214010381780>
- European Commission (2022) *Evaluation standards for cohesion policy 2021–2027*.
- Fleck, L. (1986) *Powstanie i rozwój faktu naukowego*. Lublin: Wydawnictwo Lubelskie.
- Janicki, W. (2007) 'Przegląd teorii migracji ludności', *Annales UMCS*, 62, ss. 285–304.
- Johnson, K., Greenseid, L.O., Toal, S.A., King, J.A., Lawrenz, F. i Volkov, B. (2009) 'Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005', *American Journal of Evaluation*, 30(3), ss. 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>
- Kupiec, T. (2014) 'Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi', *Studia Regionalne i Lokalne*, 15(56), ss. 52–67. <https://doi.org/10.7366/1509499525603>
- Kupiec, T. (2015) 'Program evaluation use and its mechanisms: The case of Cohesion Policy in Polish regional administration', *Zarządzanie Publiczne*, 33(2), ss. 67–83. <https://doi.org/10.15678/ZP.2015.33.3.05>
- Kupiec, T., Celińska-Janowicz, D. i Pattyn, V. (2023) 'Understanding evaluation use from an organisational perspective: A review of the literature and a research agenda', *Evaluation*, 29(3), ss. 338–355. <https://doi.org/10.1177/13563890231185164>
- Kupiec, T. i Wrońska, Z. (2024) 'Motivation to Adopt Evaluation Practice as a Determinant of Evaluation Use', *American Journal of Evaluation*. <https://doi.org/10.1177/10982140241290737>
- Lévi-Strauss, C. (1969) *Myśl nieoswojona*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Meyer, W. (2002) 'Sociological theory and evaluation research: An application and its usability for evaluating sustainable development', *Centrum für Evaluation: Arbeitspapiere*, 6, ss. 1–20.
- Patton, M.Q. (2008) *Utilization-focused evaluation*. 4th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Potulski, J. (2020) 'Emile Durkheim o państwie i polityce – socjologia Emile'a Durkheima i problemy transformacji społecznej', *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 21(1), ss. 45–60.
- Preskill, H. i Torres, R.T. (1999) *Evaluative inquiry for learning in organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Raimondo, E. (2018) 'The power and dysfunctions of evaluation systems in international organizations', *Evaluation*, 24(1), ss. 26–41. <https://doi.org/10.1177/1356389017749068>
- Sobiech, R. (2017) *Analiza rekomendacji z badań ewaluacyjnych Narodowej Strategii Spójności*. Warszawa: Collegium Civitas.
- Weber, M. (1946) 'Bureaucracy', w: Gerth, H.H. i Mills, C.W. (red.) *Essays in sociology*. Nowy Jork: Oxford University Press, ss. 196–244.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2022) *Wytyczne dotyczące ewaluacji polityki spójności na lata 2021–2027*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007) *Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*.