

mgr Patrycja Antosz, mgr Zuzanna Drożdżak, mgr Weronika Felcis
Uniwersytet Jagielloński

KULTURA EWALUACYJNA W POLSCE

Streszczenie

Ewaluacja dostarcza informacji dotyczących oczekiwanych lub faktycznych efektów interwencji publicznej. Najważniejszym jej zadaniem jest wspieranie procesu decyzyjnego w administracji publicznej, czego docelowym efektem ma być poprawa jakości, skuteczności i spójności pomocy publicznej. Cel ten jest realizowany przez trzy główne funkcje ewaluacji: funkcję rozliczenia (egzekwowania odpowiedzialności), funkcję poznawczą oraz funkcję stymulowania usprawnień organizacyjnych. Wśród korzyści z przeprowadzania obiektywnej i ukierunkowanej oceny interwencji publicznej wymienia się: poprawę planowania, wdrażania i kontroli jakości, wspieranie procesu uczenia się instytucji, partnerstwa oraz poczucia współwłasności. Właśnie w trosce o zapewnienie tego typu korzyści płynących z poprawnie wykonanej ewaluacji wiele instytucji międzynarodowych dba o rozwój kultury ewaluacyjnej. Na podstawie badań przeprowadzonych przez Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ można wskazać problematyczne z punktu widzenia rozwoju kultury ewaluacyjnej elementy typowe dla ewaluacji w polskich jednostkach administracji publicznej. Wśród tego typu barier najważniejsze to: 1) podejście do badań występujące u zleceniodawców tych badań, 2) sposób traktowania przez nich kryteriów ewaluacyjnych, 3) obowiązująca procedura zamówień publicznych oraz 4) brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych.

Słowa kluczowe: ewaluacja, kultura ewaluacyjna, ewaluacja oparta na użyteczności

Summary

Evaluation culture in Poland

Evaluation as type of judgement aggregation specifies expected or factual effects of a public intervention. The main goal of evaluation in public administration is to support decision-making processes and therefore increase the quality, efficiency and coherence of public help. That aim is supported by three main functions of evaluation: the function of accountability (executing responsibility), the cognitive function and the function of improvement stimulation within an organization. Among the advantages of performing objective and specified evaluations of public interventions one may name improvements in planning, implementing processes, improvements in quality control, supporting learning processes within institutions, strengthening the feelings of partnerships and joint ownership. For those among other reasons a number of international institutions (e.g. European Union) put emphasis on the development of evaluation culture. On the basis of the results of a project carried out by Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ (The Center for Evaluation and Analysis of Public Policies) several elements occurring frequently in

evaluations in Poland that may inhibit the development of evaluation culture have been identified. Those elements are the perception of evaluation among public administration workers, the way party ordering evaluations uses evaluation criteria, the existing procurement law and lack of rules concerning the reception of evaluation report.

Keywords: evaluation, evaluation culture, utility-based evaluation

Wprowadzenie

Ewaluacja może być rozumiana jako ocena interwencji pod względem rzeczywistych lub oczekiwanych efektów oraz stopnia zaspokojenia potrzeb, na jakie ma odpowiadać [SEC, 2000]. Najważniejszym zadaniem ewaluacji jest wspieranie procesu decyzyjnego w administracji publicznej oraz ułatwianie współdziałania zaangażowanych w realizację interwencji podmiotów publicznych [Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, 2006]. Docelowym efektem stosowania ewaluacji ma być poprawa jakości, skuteczności i spójności pomocy publicznej. Z tych względów szereg instytucji ponadnarodowych jest zaangażowanych w promocję badań ewaluacyjnych. Należą do nich między innymi: Unia Europejska, Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Instytucje te przykładają dużą wagę do rozwoju szeroko rozumianej kultury ewaluacyjnej.

Kultura ewaluacji zaczyna się kształtować, kiedy widoczne są zarówno instrumentalne efekty zastosowania badań ewaluacyjnych, jak i efekty procesowe – zmiany w sposobie myślenia i działania pojawiające się jako rezultat przeprowadzania ewaluacji wśród aktorów zaangażowanych w te badania [Patton, 2002]. Furubo i współpracownicy [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] przeanalizowali dwadzieścia jeden krajów pod względem dojrzałości występującej w nich kultury ewaluacyjnej. Na dojrzałość tę mają wpływ zarówno naciski zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Wskutek wykonanych analiz wyróżnili cztery grupy krajów różniących się pod względem poziomu nacisków zewnętrznych (wysoki, niski) oraz poziomu nacisków wewnętrznych (wysoki, niski) na rozwój kultury ewaluacyjnej. Wśród krajów analizowanych przez przywołanych badaczy nie znalazła się Polska. Można jednak zadać pytanie o to, w której z tych grup nasz kraj mógłby się sytuować.

Jako członek Unii Europejskiej, Polska jest pod silnym wpływem oddziaływania nacisków zewnętrznych. Prawny obowiązek przeprowadzania badań ewaluacyjnych realizowanych interwencji współfinansowanych z budżetu unijnego został nałożony przez Unię Europejską na państwa członkowskie oraz kraje akcesyjne na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083 z dnia 11 lipca 2006 roku. Wspomniane Rozporządzenie uzupełniane jest przez inne dokumenty regulujące proces ewaluacyjny funduszy unijnych w Polsce. Na poziomie ogólnopaństwowym Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zawierają informacje o celach strategicznych, których realizacji mają służyć fundusze strukturalne. Ponadto dokumentem regulującym są Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013. Zapisy nakazujące ewa-

luacje polityk publicznych finansowanych z budżetu Unii Europejskiej znajdują się także w tekstach ustaw regulujących kwestie związane z poszczególnymi funduszami. Konieczne jest zaznaczenie, że praktyka ewaluacji w Polsce rozpoczęła się, zanim nasz kraj wstąpił do Unii Europejskiej, jednak badania z okresu przedakcesyjnego miały bardzo ograniczony wpływ na tworzenie się obecnie funkcjonującego systemu ewaluacji [Żuber, Bienias, 2008].

Określenie poziomu nacisków wewnętrznych jest zadaniem trudniejszym. Furubo i in. [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] za wskaźniki dojrzałości kultury ewaluacyjnej występującej w danym kraju uznali:

- obecność badań ewaluacyjnych w głównych obszarach polityk publicznych;
- podaż doświadczonych ewaluatorów z różnych dyscyplin;
- obecność krajowej dyskusji nad ewaluacją;
- obecność organizacji lub stowarzyszeń zawodowych ewaluatorów;
- stopień instytucjonalizacji – rząd;
- stopień instytucjonalizacji – parlament;
- pluralizm instytucji lub ewaluatorów wykonujących ewaluacje w każdym z obszarów polityki;
- ewaluacja w ramach najwyższych organów kontroli;
- proporcja ewaluacji produktów do ewaluacji produktów i procesów¹.

Wysokie wartości wymienionych wskaźników odzwierciedlają obecność zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych sił wywierających nacisk na przeprowadzanie badań ewaluacyjnych. Każdy ze wskaźników oceniany jest na skali od „0” do „2”, przy czym „0” oznacza brak praktyk, „2” – ich szerokie rozpowszechnienie. W zestawieniu Furubo i in. [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] najbardziej dojrzałą kulturą ewaluacyjną charakteryzowały się Stany Zjednoczone, które uzyskały maksymalną wartość – 18 punktów. Elżbieta Pietrzyk-Sokulska [Pietrzyk-Sokulska, 2009], oceniając Polskę pod względem wyżej wymienionych kryteriów, przyznała wskaźnikowi całościowemu wartość „5”, co świadczy o stosunkowo niskiej dojrzałości kultury ewaluacyjnej w naszym kraju. Warto jednak uaktualnić tę ocenę w oparciu o dostępne w obecnej chwili dane. Jak wskazują Piotr Żuber i Stanisław Bienias [Żuber, Bienias, 2008], ewaluacja w Polsce obecna jest w głównych obszarach polityk publicznych, obejmuje między innymi politykę rozwoju społeczno-ekonomicznego, infrastruktury, gospodarki, zasobów ludzkich czy w końcu rozwoju regionalnego i terytorialnego. Ponadto coraz częściej ewaluacja nie dotyczy jedynie programów czy projektów finansowanych z funduszy unijnych, ale także programów krajowych [Olejniczak, 2010]. Odnosząc się do podaży ewaluatorów na polskim rynku, raport firmy EGO s.c. [EGO s.c., 2010] wskazuje, że w ciągu ostatnich 10 lat badaniami ewaluacyjnymi zajmowały się 132 różne instytucje i firmy. Spośród tych podmiotów 34 realizowały badania ewaluacyjne przynajmniej trzykrotnie. Warto jednakże odnotować niewielkie zaangażowanie środowisk akademickich w przeprowadzanie ewaluacji. Odnosząc się do obecności w Polsce krajowej dyskusji dotyczącej ewaluacji, można podkreślić, że od 2001 roku systematycznie rośnie liczba konferencji ewa-

¹ Tłumaczenie za: [Bachtler, 2008].

luacyjnych oraz tematycznych publikacji i artykułów [EGO s.c., 2010]. Należy także podkreślić próby angażowania w dyskusje przedstawicieli mediów, którzy uczestniczą w konferencjach naukowych organizowanych przez jednostki centralne. W Polsce funkcjonują stowarzyszenia i organizacje zrzeszające ewaluatorów – przykładami takich instytucji są: PARP, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Stowarzyszenie Ewaluatorów Projektów. Istnieją także instytucje zrzeszające ewaluatorów specjalizujących się w konkretnych dziedzinach, na przykład Ogólnopolskie Stowarzyszenie Ewaluatorów Oświaty. Stopień instytucjonalizacji badań ewaluacyjnych na poziomie rządowym jest coraz wyższy. Stosowane są procedury umożliwiające przeprowadzanie badań ewaluacyjnych zgodnie ze standardami europejskimi. Jednym z narzędzi informowania opinii publicznej o skutkach wykorzystania funduszy unijnych w Polsce jest systematycznie uaktualniana Baza Badań Ewaluacyjnych prowadzona w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności (NSS) na lata 2007–2013. Instytucjonalizacja ewaluacji na poziomie parlamentu nie funkcjonuje w Polsce. W naszym kraju występuje jednak pluralizm instytucji wykonujących badania w różnych obszarach. Obszary te są w dużej mierze obszarami finansowanymi z Funduszu Spójności, jednak, jak już podkreślono, coraz częściej ewaluatorzy zajmują się także politykami regionalnymi. W 2007 roku w Polsce istniało 57 jednostek zajmujących się monitoringiem i ewaluacją, z których około 30 zleciło w tymże roku badanie ewaluacyjne [EGO s.c., 2010]. Natomiast obecnie rola ewaluacji w Najwyższej Izbie Kontroli jest znikoma. W 2009 roku, w stosunku do badań o charakterze strategicznym, dominowały badania ewaluacyjne o charakterze operacyjnym i technicznym [EGO s.c., 2010]. Warto w tym miejscu podkreślić, że – zgodnie z raportem firmy EGO s.c. – użyteczność badań operacyjnych jest oceniana niżej niż użyteczność badań strategicznych. W kontekście zaprezentowanych danych można przypuszczać, że wspomniana ocena Pietrzyk-Sokulskiej jest zaniżona. Tym samym można zaryzykować stwierdzenie, że Polska powoli wchodzi do grupy krajów, w których występuje wysoki stopień nacisków zewnętrznych i wysoki stopień nacisków wewnętrznych na realizację badań ewaluacyjnych. Może to świadczyć o dojrzewającej kulturze ewaluacyjnej.

Celem artykułu jest wskazanie wybranych barier dla rozprzestrzeniania się kultury ewaluacyjnej. Bariery te związane są z procedurami zlecenia ewaluacji oraz odbierania raportów końcowych. Wyniki badań skoncentrowane są na porównaniu perspektywy pracowników administracji publicznej zlecających ewaluacje z perspektywą badaczy przeprowadzających badania ewaluacyjne.

Metoda

Badania, z których wnioski zaprezentowano w niniejszym artykule, prowadzone były na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach dofinansowania otrzymanego w III edycji konkursu „Fundusze Europejskie na poziomie

Narodowej Strategii Spójności” przez członków Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ. Dofinansowany projekt nosił tytuł *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności. Analiza w kontekście realizacji zasady good governance* [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz, 2010a; Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz, 2010b]. Prezentowane wnioski zostały wyciągnięte na podstawie 20 wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z pracownikami czołowych firm badawczych wykonujących ewaluację oraz z pracownikami administracji publicznej na szczeblach regionalnym i centralnym. Respondenci reprezentujący stronę zlecniodawców i wykonawców badań ewaluacyjnych zostali poproszeni o udzielenie odpowiedzi na szereg pytań, dotyczących między innymi wykorzystywania kryteriów w badaniach oraz procedury zamawiania i odbioru badań ewaluacyjnych. Struktura przewodnika, w naturalny sposób odzwierciedlająca kolejne fazy procesu ewaluacyjnego, umożliwiła zdiagnozowanie obszarów szczególnie problematycznych z punktu widzenia jakości ewaluacji.

Wyniki badań

Na podstawie wywiadów pogłębionych zostały zidentyfikowane następujące czynniki mające niekorzystny wpływ na rozprzestrzenianie się kultury ewaluacyjnej:

- sposób postrzegania badań ewaluacyjnych przez pracowników administracji publicznej;
- złożoność procedury zamówień publicznych;
- szczegółowość specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych.

Ewaluacja jako konieczność

Świadomość korzyści płynących z ewaluacji jest kluczowa dla rozwoju kultury ewaluacyjnej. Wśród beneficjów realizowania badań ewaluacyjnych pracownicy administracji, z którymi zostały przeprowadzone wywiady pogłębione, najczęściej wymieniali: dostarczanie informacji zwrotnej na temat ewaluowanej interwencji, dostarczanie argumentów do negocjacji dotyczących przyznawania kolejnych funduszy czy dostarczanie materiału do budowania relacji z mediami [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz, 2010b]. Jednak jedną z głównych motywacji zlecenia badań ewaluacyjnych jest często nie tyle chęć poszerzenia i pogłębienia wiedzy o interwencji, ile potrzeba uniknięcia kary za ich niewykonanie [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Badania traktowane są przez pracowników administracji publicznej jako konieczność, nie jako możliwość zdobycia wiedzy. Dodatkowo pracownicy obawiają się otrzymywania informacji zwrotnej dotyczącej działania interwencji. Informacje te traktowane mogą być personalnie, jako ocena jakości pracy danej osoby czy zespołu osób. Jak podkreślał jeden z respondentów, wyniki ewaluacji są „dowodami w spra-

wie”, które mogą zostać użyte przeciwko pracownikowi administracji. Praktyki takie przyczyniają się do postrzegania badań ewaluacyjnych jako niewygodnej konieczności, co w efekcie może powodować niechęć do wdrażania rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych.

Koniecznym należy podkreślić, że w opinii ewaluatorów praktyków sposób postrzegania badań ewaluacyjnych wśród pracowników administracji publicznej pozytywnie zmienia się z czasem [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Szybciej zmiany te można obserwować na poziomie centralnym, gdzie częściej motywacją do wykonania badań jest rzeczywista chęć zdobycia wiedzy. Przekłada się to jednak głównie na zwiększenie wymagań co do jakości przeprowadzanych badań.

Złożoność procedury zamówień publicznych

Jednym z najważniejszych dokumentów wpływających na wybór ewaluatora jest w Polsce ustawa Prawo zamówień publicznych oraz – zgodnie z jej zapisami – odnoszące się do konkretnych zleceń ewaluacyjnych specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ-y) i szczegółowe opisy przedmiotu zamówienia (SOPZ-y). Dokumenty te służą sprecyzowaniu oczekiwań, jakie mają zleceniodawcy ewaluacji, w tym przypadku pracownicy administracji publicznej. W odpowiedzi na SIWZ ewaluatorzy przygotowują propozycję badań. Napisanie dobrej, wspierającej proces badawczy specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymaga wiedzy metodologicznej i prawniczej, a ponadto dobrej merytorycznej znajomości interwencji publicznej, która podlega ewaluacji. Aby poradzić sobie z tym trudnym zadaniem, zleceniodawcy często kopiują rozwiązania wykorzystywane przez inne jednostki administracyjne [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. W konsekwencji skopiowane pytania badawcze mogą okazać się nietrafne, a zaczerpnięte z innego badania techniki badawcze oraz schematy doboru próby – nieadekwatne. Czerpanie treści SIWZ-u z innych źródeł, bez głębokiego zrozumienia procesu ewaluacji, jest z punktu widzenia rozwoju kultury ewaluacyjnej kontrproduktywne. Złożoność istniejących przepisów nie tylko bowiem nie promuje zdobywania wiedzy o procesie ewaluacji wśród zleceniodawców, ale przyczynia się do utrwalania wśród nich złych praktyk.

Szczegółowość specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Treść SIWZ-ów dotycząca zakresu i procesu badań ewaluacyjnych konstruowana jest przez zleceniodawców bardzo szczegółowo. Zleceniodawcy są przekonani, że szczegółowe zapisy zagwarantują jak najwyższej jakości raporty ewaluacyjne [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Praktyki takie mogą jednak powodować szereg niebezpiecznych konsekwencji. Dzieje się tak szczególnie często w sytuacjach, w których zleceniodawcy nie posiadają wystarczającej wiedzy metodologicznej, pozwalającej na skonstruowanie odpowiednich wymagań badania ewaluacyjnego. Przykładem dobrze ilustrującym tego typu praktyki jest

zamieszczanie w SIWZ-ach kryteriów ewaluacyjnych, jakie powinny zostać zastosowane w badaniu.

Mimo że – w zależności od tego, jakich informacji poszukuje decydent – można stosować rozmaite kryteria ewaluacyjne, w praktyce najczęściej wykorzystywane są: skuteczność, efektywność, trafność, trwałość oraz użyteczność. Wszystkie te podstawowe kryteria zostały precyzyjnie zdefiniowane przez Komisję Europejską. Jednak w praktyce nie zawsze są poprawnie skonceptualizowane, a nawet wiernie zacytowane. Badacze deklarowali, że wpisywane w opis przedmiotu zamówienia kryteria często nie są jasno definiowane przez zleceniodawców w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Takie zorganizowanie procedury przetargowej nakłada na badaczy ciężar poprawnego zinterpretowania kryterium ewaluacyjnego w kontekście konkretnej polityki publicznej. Należy jednak podkreślić, że badacze znajdujący się na etapie składania oferty nie posiadają pełnej wiedzy o specyfice interwencji podlegającej ewaluacji. Stąd też trudno jest w niektórych przypadkach stworzyć wysokiej jakości ofertę badawczą. Badacze podkreślali, że zdarzają się sytuacje, w których występuje niespójność pomiędzy kryteriami ewaluacyjnymi, pytaniami badawczymi, wskazywanymi technikami realizacji badania czy celem całego przedsięwzięcia [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Dlatego też korzystna mogłaby się okazać pomoc niezależnych jednostek badawczych w konstruowaniu założeń metodologicznych do dokumentacji przetargowej.

Szczegółowość SIWZ-ów może powodować także inną, niepożądaną konsekwencję. W obecnej chwili podmiot zlecający badanie ewaluacyjne decyduje zarówno o zakresie stawianych pytań badawczych, sposobie przeprowadzenia badań, jak i o ostatecznych wnioskach badawczych (na przykład podczas konsultacji raportu). W efekcie przeprowadzona przez zewnętrzną firmę ewaluacja – w której pytania badawcze, metodologia oraz ostateczne wnioski są kształtowane w głównej mierze przez podmiot zlecający – z logicznego punktu widzenia przyjmuje cechy ewaluacji wewnętrznej, ze zleconym na zewnątrz procesem zbierania danych [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b].

Brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych

Zleceniodawcy i zleceniobiorcy badań ewaluacyjnych mogą mieć odmienne wizje praw i obowiązków, co prowadzi do rozbieżności w oczekiwaniach dotyczących kształtu i treści raportu końcowego z badań [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, zleceniodawcy nie postrzegają wyników badań ewaluacyjnych jako wiedzy naukowej. Często mają wrażenie, że w raporcie brakuje jasnych i uzasadnionych wniosków. Co więcej, rekomendacje z badań wydają się pracownikom administracji często mało konkretne, niewskazujące jednoznacznych kroków, jakie mają zostać podjęte. Jest to szczególnie ważne, gdyż zleceniodawca może zostać rozliczony z wdrożenia rekomendacji. Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, w Polsce brakuje tradycji odrzucania niskiej jakości raportów badawczych, gdyż jakość zwykle nie stano-

wi podstawy do rozwiązania zawartej ze zleceniobiorcą umowy. Z tego względu w oczach pracowników administracji publicznej firmy badawcze mogą pozwolić sobie na badania niespełniające warunków zawartych w SIWZ-ie. Praktyka bezwarunkowego przyjmowania raportów badawczych może prowadzić do utrwalania się złych praktyk w firmach badawczych. Z drugiej strony badacze mogą postrzegać oddawanie raportu końcowego jak „wojnę ze zleceniodawcą” o każde słowo napisane w raporcie [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b]. Wśród badaczy może się także rozpowszechnić pogląd o uprzywilejowanej pozycji zleceniodawcy forsującego zapisy w raporcie końcowym. Odczucia takie są intensyfikowane, od kiedy został wprowadzony w życie System Zarządzania Rekomendacjami, który zobowiązuje zleceniodawcę do rozliczania się z wdrażania rekomendacji. Skutkuje to limitowaniem swobody wyrażania uzasadnionej analitycznie, krytycznej oceny. Konieczne jest zaznaczenie, że w obecnej chwili zleceniodawcy dysponują możliwością znacznego wpływu na ostateczny kształt raportu ewaluacyjnego. Dlatego też sam odbiór raportu z badań ewaluacyjnych może się stać szczególnie drażliwym momentem zestawienia obustronnych oczekiwań i ocen. Z jednej strony pracownicy administracyjni oczekują, że raport będzie wysokiej jakości, a wnioski wyraźne i uzasadnione. Z drugiej strony – liczą na korzystną ocenę prowadzonych przez nich działań. Badacze natomiast oczekują akceptacji dla uzyskanych wniosków, niezależnie od treści wydanej oceny. W tej sytuacji wnioski płynące z analiz wykonywanych przez ewaluatorów, niemających swobody wyrażania opinii, mogą tracić na wadze i wiarygodności. Sytuacja taka może także świadczyć o niegotowości urzędników do otrzymywania informacji o efektach interwencji, które nie zostały zaplanowane, szczególnie gdy efekty te są negatywne [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak, Orkisz 2010b].

Konieczne jest podkreślenie, że brak jasno ustalonych reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych może nasilać opisaną we wcześniejszym akapicie złą praktykę bardzo szczegółowego pisania SIWZ-ów. Brak reguł może bowiem nasilać wśród zleceniodawców przekonanie, że jedynym rozwiązaniem gwarantującym odpowiednią jakość końcowych wyników ewaluacji jest zamieszczanie na etapie organizowania przetargu na badanie jak największej liczby szczegółowych informacji dotyczących metodologii badań ewaluacyjnych.

Wnioski

Furubo i in. [Furubo, Rist, Sandahl, 2002] wyróżnili trzy rodzaje czynników, jakie mają wpływ na dyfuzję kultury ewaluacyjnej: 1) czynniki wpływające na predyspozycję danego kraju, 2) czynniki wpływające na szybkość rozprzestrzeniania się wiedzy ewaluacyjnej oraz 3) czynniki wpływające na przekonanie o potrzebie ewaluacji. Predyspozycja danego kraju wiąże się z obecnością norm wspierających innowacje. Wpływa na nią obecność takich zjawisk, jak wolność słowa czy wolność prasy, które wspierają występowanie dyskursu ewaluacyjne-

go. Szybkość rozprzestrzeniania się wiedzy ewaluacyjnej zależy od kompetencji pracowników administracji związanych z myśleniem w kategoriach nauk społecznych, co sprzyja tendencji do uznania wniosków z badań ewaluacyjnych za wiedzę naukową, a dzięki temu wykorzystanie ich w planowaniu strategicznym. Z perspektywy zaprezentowanych wyników można przypuszczać, że w Polsce, zwłaszcza na niższych szczeblach administracji, panuje niechęć do wykorzystywania wyników badań ewaluacyjnych w planowaniu działań. Spowodowane jest to częściowo tym, że ewaluatorzy wydający rekomendacje mają małą znajomość kontekstu interwencji lub procedur administracyjnych związanych z wdrożeniem proponowanych rekomendacji. Świadczyć to może także o tym, że pracownicy nie postrzegają wiedzy płynącej z ewaluacji jako wiedzy naukowej. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym powstawaniu dojrzałej kultury ewaluacyjnej jest odczuwanie potrzeby ewaluacji. Jest ono związane z przekonaniem, że interwencje publiczne są narzędziem rozwiązywania problemów społecznych. Stąd ich ocena jest wartościowa. Jak wspomniano w opisie wyników, często motywacją do przeprowadzenia badań ewaluacyjnych jest chęć uniknięcia kary za jej nieprzeprowadzenie. Może to świadczyć o niskiej potrzebie badań wśród niektórych ze zleceniodawców.

Jacques Toulemonde [Toulemonde, 2000; Komisja Europejska, 1999] zidentyfikował trzy rodzaje kultury ewaluacyjnej aktorów politycznych i administracyjnych. Pierwsza grupa aktorów postrzega ewaluację jako biurokratyczny obowiązek czy dodatkową pracę konieczną w związku z otrzymywaniem funduszy strukturalnych. Dla drugiej grupy podmiotów ewaluacja jest źródłem wiedzy zarządczej, może także być wykorzystywana jako mediator pomiędzy partnerami. Takie postrzeganie badań ewaluacyjnych zaowocowało wytworzeniem więzi zaufania, wyższą jakością informacji pozyskiwanych dzięki ewaluacji oraz szerszym wykorzystaniem wniosków z badań. Trzecia grupa aktorów postrzega badania ewaluacyjne jako instrument obecny w grze politycznej, służący informowaniu obywateli o motywacjach do lokowania środków publicznych oraz o planowanych i nieplanowanych wynikach przeprowadzonych interwencji. Przypisanie Polski do jednej ze wskazanych rodzajów kultury wydaje się błędne. Od momentu wstąpienia w struktury unijne ewaluacja rozwija się bardzo prężnie, jednak nierównomiernie. Uproszczeniem jest stwierdzenie, że instytucje na poziomie centralnym postrzegają badania ewaluacyjne jako źródło wiedzy zarządczej, instytucje regionalne – jako biurokratyczny obowiązek. Można jednak zauważyć taką tendencję. Co więcej, obserwuje się także próby przekazywania informacji o wynikach badań ewaluacyjnych szerszej opinii publicznej, a przedstawiciele mediów zapraszani są na najważniejsze konferencje ewaluacyjne.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że ważne jest nie tylko samo zjawisko rozprzestrzeniania się kultury ewaluacyjnej, ale także jej jakość. Bariery dla jakości natomiast są często bariery systemowe, takie jak złożoność procedury zamówień publicznych oraz brak reguł dotyczących odbioru raportów ewaluacyjnych. W rezultacie zleceniodawcy, chcąc chronić się przed nieuczciwymi badaczami, zamieszczają w SIWZ-ach wiele szczegółowych informacji metodologicznych. Gdy zleceniodawca nie posiada wystarczającej wiedzy z metodolo-

gii badań społecznych lub kopiuje przygotowane na potrzeby innych ewaluacji SIWZ-y, istnieje ryzyko, że ewaluacja nie spełni swoich funkcji. Gdy natomiast wiedza metodologiczna po stronie zleceniodawcy jest wystarczająca, ewaluacja może tracić na obiektywności.

Podsumowując, w ciągu ostatnich siedmiu lat obserwuje się dynamiczny rozwój kultury ewaluacyjnej w Polsce, jednak nadal problematyczne pozostają kwestie związane z funkcjonowaniem obowiązującego prawa czy świadomością i wiedzą osób zamawiających badania ewaluacyjne, jakie należy zaadresować, by kultura ta osiągnęła jeszcze większą dojrzałość.

Literatura

- Bachtler J. (2008), *Ewaluacja regionalnej polityki w Europie: kultura, zaangażowanie i potencjał*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- EGO s.c. (2010), *Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007–2013*, EGO s.c., Warszawa.
- Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. (2002), *International atlas of evaluation*, Transaction Publishers, London.
- Górniak J., Worek B., Antosz P., Drożdżak Z., Orkisz W. (2010a), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności*, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Raport_koncowy_ewaluacja_oparta_na_uzytecznosci_24012011.pdf (dostęp: 30.09.2011).
- Górniak J., Worek B., Antosz P., Drożdżak Z., Orkisz W. (2010b), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych. Raport z analizy wywiadów pogłębionych ze zleceniodawcami badań i ewaluatorami programów operacyjnych Unii Europejskiej* http://www.ceapp.uj.edu.pl/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=57&view=finish&cid=3&catid=3&m=0&lang=pl (dostęp: 30.09.2011).
- Komisja Europejska (1999), *Evaluation Design and Management, MEANS Collection: Evaluating socio-economic Programmes, 1*.
- Olejniczak K. (2010), *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa.
- Patton M.Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Thousand Oaks, California.
- Pietrzyk-Sokulska E. (2009), *Ewaluacja projektów – zalety i wady*, <http://www.min-pan.krakow.pl/pbs/lca2/pliki/eps.pdf> (dostęp: 30.09.2011).
- Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (2006), *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, http://www.komunalne.home.pl/pte/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf (dostęp: 30.09.2011).
- SEC (2000) 1051, *Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*, http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/sec2000_1051_strengthening_eval.pdf (dostęp: 30.09.2011).

- Toulemonde J. (2000), *Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between National Practices*, „Vierteljahrshfte zur Wirtschaftsforschung” 69, Jahrgang 3.
- Żuber P., Bienias S. (2008), *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*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.