



Jak ewaluować i monitorować efekty projektów sektora B+R i szkolnictwa wyższego?

red. Paweł Kościelecki, Barbara Warzybok



**INNOWACYJNA
GOSPODARKA**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



OPI
OŚRODEK PRZETWARZANIA INFORMACJI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Jak ewaluować i monitorować efekty projektów sektora B+R i szkolnictwa wyższego?
red. Paweł Kościelecki, Barbara Warzybok

Recenzenci naukowci:

prof. nadzw. dr hab. Anna Rogut
dr hab. Julita Jabłeczka-Prystowska
dr hab. Marek Kozak

Redakcja i korekta:

Anna Knapińska

Publikacja powstała w ramach realizacji subprojektu 5.1 „Koncepcja funkcjonowania bazy danych o zrealizowanych projektach badawczych i infrastrukturalnych” projektu systemowego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Wsparcie systemu zarządzania badaniami naukowymi oraz ich wynikami” (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Priorytet I, Działanie 1.1, Poddziałanie 1.1.3)

Wydawca:

Ośrodek Przetwarzania Informacji – Instytut Badawczy
al. Niepodległości 188 b
00-608 Warszawa
tel. 22 570 14 00, fax 22 825 33 19
e-mail: opi@opi.org.pl
www.opi.org.pl



© Copyright by Ośrodek Przetwarzania Informacji – Instytut Badawczy
© Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego



Warszawa 2011
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISBN 978-83-927495-9-2

Projekt graficzny:
Studio Artis sp. z o.o.
ul. Wiśniowa 19, 02-562 Warszawa

Druk i oprawa:
Oficyna Drukarska Jacek Chmielewski
ul. Sokołowska 12a, 01-142 Warszawa



SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział I. WPROWADZENIE DO ŚWIATA EWALUACJI (Karol Olejniczak)	9
I. Wstęp	9
II. Co i kiedy poddawane jest ewaluacji?	9
III. Jak przebiega ewaluacja?	12
IV. Kto i czego uczy się z badań ewaluacyjnych?	14
V. Skuteczne wykorzystanie ewaluacji – doświadczenia krajowe i międzynarodowe ..	16
VI. Bibliografia	18
Rozdział II. BADANIA EWALUACYJNE – OD STRUKTURALIZACJI DO WYNIKÓW (Paweł Kościelecki, Barbara Warzybok)	21
I. Rodzaje ewaluacji i ich praktyczne zastosowanie	21
II. Organizacja badania ewaluacyjnego	22
1. Etapy ewaluacji	23
2. Planowanie badania	24
3. Obszary badawcze ewaluacji	25
III. Prowadzenie badania ewaluacyjnego: właściwe metody i techniki	27
1. Fazy badania	28
2. Rekomendacje	44
IV. Bibliografia	46
Rozdział III. EWALUACJA W SEKTORZE BADAŃ I ROZWOJU ORAZ W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM (Agnieszka Gryzik, Adam Płoszaj)	47
I. Wykorzystanie badań ewaluacyjnych w sektorze B+R oraz w szkolnictwie wyższym	47
1. Ocena działalności B+R	50
2. Ocena oddziaływania na otoczenie regionalne	51
II. Ewaluacja w polityce naukowej – wybrane działania i doświadczenia	52
III. Wyzwania ewaluacyjne dla sektora B+R i szkolnictwa wyższego w Polsce	62
IV. Bibliografia	64

Rozdział IV. WSKAŹNIKI OCENY SEKTORA B+R I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO ORAZ ICH ROLA W MONITORINGU I EWALUACJI

(Paweł Kościelecki, Elżbieta Wojnicka-Sycz)	67
I. Definicja i rodzaje wskaźników	67
II. Miejsce wskaźników w interwencji publicznej	68
III. Założenia dotyczące budowy systemu wskaźników dla projektów realizowanych przez jednostki sektora B+R	70
1. Wskaźniki a logika interwencji publicznej	70
2. Produkty i wskaźniki produktów	71
3. Rezultaty i wskaźniki rezultatów	72
4. Oddziaływania i wskaźniki oddziaływań	73
IV. Przykład systemu wskaźników w sektorze B+R i w szkolnictwie wyższym	74
V. Bibliografia	96

Rozdział V. PERSPEKTYWY ROZWOJU (Paweł Kościelecki, Barbara Warzybok) 97

Spis rysunków 101

Spis tabel 102

Załącznik 1. Wykaz skrótów i pojęć 103

Załącznik 2. Przykłady wybranych narzędzi badawczych 107

I. Przykład kwestionariusza CATI	107
II. Przykład scenariusza wywiadu IDI	114
III. Przykład scenariusza zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI)	117

Rozdział I

WPROWADZENIE DO ŚWIATA EWALUACJI

(Karol Olejniczak)

I. Wstęp

Ewaluacja to systematyczne badania społeczno-ekonomiczne informujące o jakości i wartości działań publicznych (Patton 2008; Rossi et al. 1999; Weiss 1998). Żeby móc informować o jakości i wartości danej interwencji, trzeba ją ocenić. Tak więc centralny element ewaluacji stanowi ocena.

Podobnie jak w edukacji czy we współczesnym zarządzaniu zasobami ludzkimi, sama ocena działania jest tylko narzędziem szerszego procesu. Ten proces to uczenie się, czyli doskonalenie działań w czasie. Za nadrzędną funkcję ewaluacji uznaje się zatem doskonalenie interwencji publicznych, osiągane poprzez systematyczną analizę i ocenianie działań za pomocą narzędzi badań społecznych.

Wyjście od tej definicji nasuwa skojarzenia z serią prostych pytań będących klasyką warsztatu dziennikarskiego (Yeager 2008, s. 54):

- Co i kiedy poddawane jest ewaluacji?
- Jak przebiega ewaluacja?
- Kto i czego uczy się z badań ewaluacyjnych?

Niniejszy rozdział wprowadza Czytelnika w zagadnienia ewaluacji, odpowiadając na każde z powyższych pytań. Ponadto, w ostatniej części krótko prezentowane są zarówno polskie, jak i międzynarodowe doświadczenia. Podkreśla się tam znaczenie czynników instytucjonalnych zapewniających skuteczne wykorzystanie ewaluacji.

II. Co i kiedy poddawane jest ewaluacji?

Punktem wyjścia analiz jest pytanie o przedmiot badań ewaluacyjnych.

Głównym przedmiotem ewaluacji są interwencje publiczne. Pod tym pojęciem kryją się różne typy działań publicznych: pojedyncze projekty, tematyczne grupy projektów, programy oraz całe polityki publiczne. W obszarze funduszy strukturalnych najbardziej rozpowszechnione są ewaluacje programów lub ich części (zwanymi „działaniami”), ponieważ dają możliwość agregacji danych z pojedynczych projektów, porównywania oraz wyciągania szerszych wniosków.

Zdarza się, że ewaluacja obejmuje tematyczne aspekty programów. To tzw. ewaluacje horyzontalne (np. ewaluacja zastosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w różnych typach programów rozwoju zasobów ludzkich). W ostatnich latach pojawiło się też kilka metaewaluacji, czyli ewaluacji, których przedmiotem są... inne ewaluacje! Badania takie służą syntezie wyników i wniosków z wcześniejszych badań, które dotyczyły tego samego tematu, sektora, kwestii problemowej etc. Przykładem może być metaewaluacja programów INTERREG, która podsumowuje wnioski z sześćdziesięciu dziewięciu ewaluacji programów przy- i transgranicznych, jak również zestawia najciekawsze praktyki badawcze procesów współpracy międzyregionalnej (patrz: Bachtler et al. 2005). Przykład krajowy to metaewaluacja badań na temat kryteriów wyboru projektów unijnych (patrz: Keler et al. 2011).

Niniejszy rozdział koncentruje się jednak na głównym nurcie badań ewaluacyjnych – badaniach procesów i efektów interwencji publicznych. Tematykę metaewaluacji pomija, z racji specyfiki jej metodyki i relatywnej rzadkości występowania. Zainteresowanym tym aspektem Czytelnikom polecamy publikacje z zakresu metaanaliz w badaniach społecznych (np. Cooper 2009).

Ustalenie, że przedmiotem ewaluacji są interwencje publiczne, prowadzi do kolejnego pytania: **jakie konkretnie aspekty interwencji bada się w ewaluacjach?** Żeby wyjaśnić tę kwestię, należy najpierw odwołać się do teorii zarządzania działaniami publicznymi.

Tradycyjna biurokracja koncentrowała się na poprawnej alokacji dóbr publicznych i utrwalaniu porządku. Było więc to typowe administrowanie, zogniskowane na realizowaniu przypisanych przez polityków działań. Głównym elementem refleksji było weryfikowanie legalności procesu (Hausner 2008). Lata siedemdziesiąte dwudziestego wieku przyniosły rewolucję. Paradygmat zarządzania menedżerskiego (*New Public Management*) zamienił administrowanie w zarządzanie (Hood 1991). Fundusze publiczne zaczęto wydawać na zasadzie zadaniowej – identyfikowano problemy i potrzeby, przypisywano do nich środki i zakładano, jaki cel określona interwencja ma osiągać.

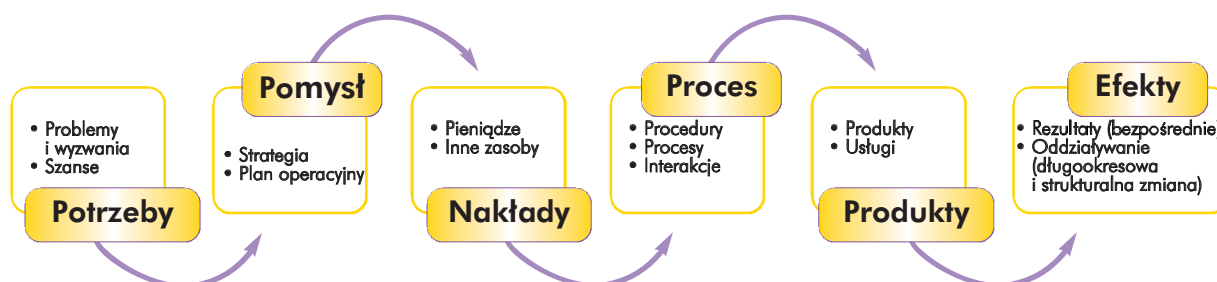
Działania publiczne zaczęto opisywać w formie logicznych ciągów zdarzeń i decyzji (schemat takiego ciągu przedstawiono na rysunku 1). Zgodnie z tym tokiem myślenia działania publiczne wynikają z konkretnej potrzeby. Poprawne zdiagnozowanie potrzeby stanowi podstawę wymyślenia sposobu rozwiązania kwestii problemowej. Następnie angażuje się określone nakłady, które z kolei w procesie wdrażania zamieniane są na produkty i usługi. W założeniu owe produkty i usługi powinny zaspokoić potrzeby i rozwiązać problem będący punktem wyjścia interwencji. Docelowo interwencja prowadzi więc do pewnej pozytywnej zmiany strukturalnej.

W praktyce menedżerskiej zwrócono szczególną uwagę na czwarty i piąty składnik ciągu logicznego: płynność procesów wdrażania interwencji oraz na dostarczenie produktu wysokiej jakości (Ledzion et al. 2009).

Procesy globalizacji i rozwoju społeczeństwa sieciowego sprawiły, że od lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku zaczął wyłaniać się nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym – zarządzanie partycypacyjne (*New Public Governance*) [Osborne 2010]. Zasadniczo kontynuuje on filozofię poprzedniego podejścia. Nowością jest przesunięcie akcentu na połączenie między dwoma ostatnimi elementami modelu: osiąganymi produktami i rzeczywistą zmianą społeczno-ekonomiczną.

W jaki sposób zmiany w filozofii zarządzania publicznego wiążą się z ewaluacją? Ze względu na to, że niniejsze opracowanie koncentruje się na obszarze B+R i szkolnictwa wyższego, odwołajmy się do metafory eksperymentu. Zadaniowe podejście do zarządzania interwencjami publicznymi zakłada, że pewna wybrana forma i sposób interwencji są najlepszym możliwym sposobem rozwiązania zidentyfikowanego problemu. Założenie to – niezależnie od tego, na jak mocnych opiera się przesłankach – pozostaje tylko optymistycznym założeniem dopóty, dopóki nie zweryfikuje go rzeczywistość. Tak więc, każda interwencja publiczna jest w praktyce „eksperymentem” (Bardach 2006, s. 350–351). Na jego powodzenie wpływa zarówno trafność założeń wyjściowych i przebieg wdrażania, jak i wiele czynników zewnętrznych (otoczenia projektu), których menedżerowie nie są w stanie kontrolować. Ewaluacja jest narzędziem empirycznej weryfikacji sukcesu lub niepowodzenia takiego eks-

Rysunek 1. Ciąg logiczny interwencji publicznych



Źródło: Hatry 2007; Keehley, Abercrombie 2008, s. 32

perymentu. Jest też próbą wyjaśnienia, dlaczego sprawy potoczyły się tak a nie inaczej.

W takim eksperymencie – interwencji publicznej zasadniczo można badać trzy rzeczy:

1. Plan interwencji, czyli założenia logiczne i przyczynowo-skutkowe między zdiagnozowanymi potrzebami a tym, w jaki sposób mogą one zostać zaspokojone. W tym wypadku przedmiotem ewaluacji może być zatem sam pomysł na interwencję publiczną.
2. Proces wdrażania interwencji, a konkretnie wyjaśnienie przyczyn pojawiających się opóźnień, problemów we wdrażaniu i dostarczaniu produktów czy usług zgodnie z wcześniej założonym planem. Zmienną wyjaśnianą jest tu płynność wdrażania, zaś zmiennymi wyjaśniającymi – kompetencje instytucji i osób realizujących program, potencjał beneficjentów, warunki otoczenia projektu, racjonalność wyjściowego planu *etc.*
3. Efekty zakończonych lub dobiegających końca działań publicznych. W centrum badania znajdują się wtedy osiągnięte efekty i mechanizmy, które do nich doprowadziły. Badanie rozpoczyna się od opisu rzeczywistych efektów interwencji (zmiany społeczno-gospodarczej uzyskanej lub nie za sprawą interwencji) i oceny tego, na ile różnią się one od zakładanego planu. Następnie stara się wyjaśnić, co wpłynęło na ostateczny kształt efektów.

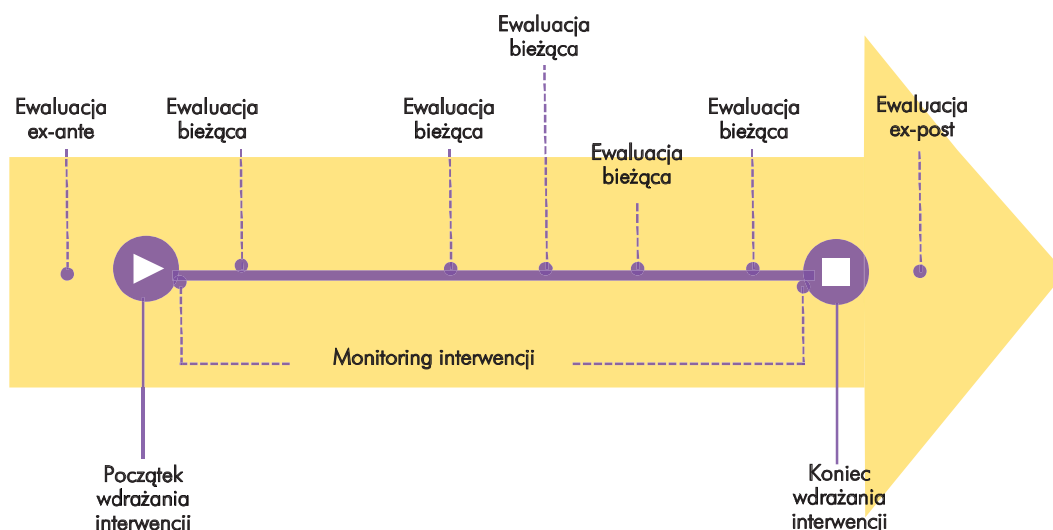
Od wiedzy o tym, co jest poddawane ewaluacji, można przejść do pytania o to, **kiedy badania są realizowane**. Typ czasowy badania ustala się, odnosząc go do ciągu wdrażania interwencji publicznej będącej przedmiotem badania. Przedstawiono to na rysunku 2, na którym grubą linią zaznaczono czas trwania interwencji.

Badania są wykonywane:

- a) przed formalnym rozpoczęciem interwencji – ewaluacje *ex-ante*, zwane też uprzednimi lub szacunkowymi;
- b) w trakcie wdrażania interwencji, w dowolnym momencie jej trwania – ewaluacje bieżące (*on-going*);
- c) po formalnym zakończeniu działań wdrożeniowych – ewaluacje *ex-post*, zwane też końcowymi lub podsumowującymi.

Ewaluacje *ex-ante* koncentrują się na weryfikacji planu interwencji, a ewaluacje końcowe – na jej efektach. Przedmiot dociekań ewaluacji bieżących jest bardziej zróżnicowany i zależy od stanu zaawansowania wdrażania interwencji. W badaniach interwencji znajdujących się w początkowej fazie realizacji mających poważne problemy z wdrażaniem (sygnalizowane przez wyniki monitoringu), ewaluacje skupiają się właśnie na procesie wdrażania. Natomiast bieżące ewaluacje zaawansowanych interwencji zogniskowane są zwykle na ocenie pierwszych widocznych efek-

Rysunek 2. Momenty prowadzenia ewaluacji



Źródło: opracowanie własne Karol Olejniczak

tów, spełniają więc rolę analogiczną do ewaluacji ex-post.

III. Jak przebiega ewaluacja?

Proces ewaluacji, podobnie jak proces badań naukowych opiera się na stawianiu trafnych pytań i rzetelnej, opartej na naukowych przesłankach odpowiedzi na te pytania. Metodyka ewaluacji i społecznych badań naukowych jest praktycznie taka sama. Zresztą wielu autorów uznaje ewaluację za jeden z rodzajów badań społecznych (Bryman 2004; Remler, Ryzin 2010). Tym, co odróżnia ewaluację interwencji publicznych od badań *stricte* naukowych, są dwie rzeczy: po pierwsze – rozłożenie akcentów poznawczych (zakres adresowanych pytań), po drugie – uczestnicy i ich role w procesie badawczym.

W badaniach naukowych rozróżnia się dwa podstawowe typy pytań, odpowiadające dwóm rodzajom badań (White 2009; Yeager 2008; Olejniczak 2010).

Pytania opisowe będące podstawą badań eksploracyjnych opisują dane zjawisko, analizują jego natężenie czy długość trwania. Zaczynają się zwykle od: *Jaki był/jest...?*, *Jakie występowały...?*, *Jak zmienia(t) się...?*, *Czy istniały...?*, *Jakie są problemy...?*

Pytania relacyjne (w tym przyczynowo-skutkowe) są rdzeniem studiów wyjaśniających. Koncentrują się na wskazywaniu współwystępowania i relacji między danym zjawiskiem a innymi czynnikami; bardziej zaawansowane analizy próbują ustalić kierunek relacji, a więc zidentyfikować przyczyny i skutki. Można je poznać po użyciu czasu przyszłego lub trybu przypuszczającego: *W jaki sposób zmieni się...?*, *Jaki wpływ na układ X będzie miało...?*, *Czy wsparcie procesów X, Y doprowadzi do...?*

Badania ewaluacyjne dodają dwa kolejne typy pytań.

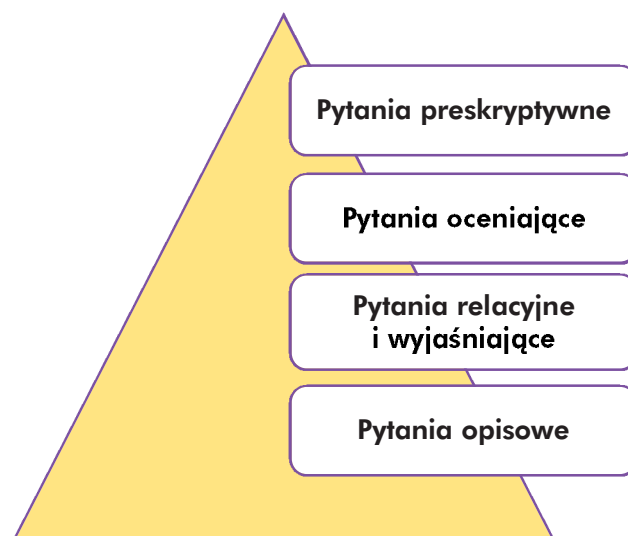
Pytania normatywne podejmują kwestię oceny zjawisk, zaobserwowanych procesów, zrealizowanych interwencji. Rozpoznawane są po pojawiających się w nich terminach o zabarwieniu oceniającym: *Czy efekty są/były satysfakcjonujące...?*, *Czy procesy są/były wydajne...?*, *Czy*

jakość jest/była zadowalająca...?, *Czy jakość się poprawiała/pogarszała...?*

Pytania preskryptywne sygnalizują sposoby rozwiązania danej sytuacji. Ich celem jest sformułowanie rekomendacji – zasugerowanie, co zrobić, żeby w przyszłości osiągnąć lepsze efekty lub usprawnić bieżącą sytuację. Mogą dotyczyć kwestii szerokich, koncepcyjnych (np. sugerowanych zmian w kierunku polityki) lub bardzo wąskich i technicznych (np. poprawy procedur w programie). Zazwyczaj zaczynają się od: *Co należy poprawić w przyszłości...?*, *Co należy zmienić w kolejnej edycji?*

Pojedyncze badanie o charakterze naukowym można w całości poświęcić odpowiedzi na pytanie opisowe (wtedy powstanie na przykład monografia) lub pytanie relacyjne. Specyfika badań ewaluacyjnych polega natomiast na tym, że jedno badanie powinno integrować w określonym ciągu logicznym pytania należące do każdego z czterech opisanych wyżej typów. Odpowiedź na pytania opisowe (zwykle wsparte wynikami z monitoringu) jest tylko podstawą stawiania kolejnych pytań i odpowiedzi wyjaśniających stan danego programu (pytania wyjaśniające), oceniających go (pytania normatywne) i wreszcie sugerujących sposoby udoskonalenia przyszłych działań (pytania preskryptywne – rekomendacje). W ewaluacji różne typy pytań tworzą swoistą piramidę.

Rysunek 3. Hierarchia pytań badawczych



Źródło: opracowanie własne Karol Olejniczak

Rysunek 4. Proces ewaluacji



Źródło: opracowanie własne Karol Olejniczak

Jak zaznaczono wcześniej, drugą kwestią wyróżniającą ewaluację są jej uczestnicy i relacje między nimi. Najprościej zrozumieć tę specyfikę pokazując przebieg modelowego procesu. Składa się on z trzech bloków działań, przedstawionych na rysunku 4.

Cały proces rozpoczyna się od podjęcia decyzji o ewaluacji. W przeciwieństwie do badania *stricto* naukowego decyzja nie należy jednak do badacza, ale do prowadzącej lub nadzorującej dany program instytucji publicznej.

O jakości i użyteczności ewaluacji decyduje strukturalizacja i – jak widać na rysunku 4 – powtarza się ją aż trzykrotnie. Strukturalizacja (w tradycyjnych badaniach naukowych nazywana najczęściej konceptualizacją) oznacza postawienie pytań badawczych oraz określenie metodyki i organizacji badania. Jest wypadkową pomysłów zlecającego, oferentów i ostatecznego wykonawcy, co z jednej strony różnicuje perspektywy ewaluacji, ale z drugiej – stanowi wyzwanie dla spójności badań.

Dobra strukturalizacja powinna zbalansować cztery elementy (Ferry, Olejniczak 2008, s. 70–72):

- a) potrzeby informacyjne instytucji zlecającej badanie i zakres pytań badawczych, na które analiza ma przynieść odpowiedź;

- b) zakres badania, czyli ramy czasowe analizowanych interwencji i skalę przestrzenną badania (regionalne, lokalne, ogólnopolskie);
- c) podejście badawcze i metody, które mają zostać zastosowane;
- d) takie ograniczenia operacyjne, jak: budżet, czas przeznaczony na badanie, dostępni eksperci etc.

Etap prowadzenia badania znów otwiera strukturalizacja. W odróżnieniu od poprzednich dwóch podejść (strukturalizacji 1 i 2), tym razem odpowiedzialny jest za nią wykonawca. Jego praca ogranicza się do dopracowania szczegółów metodycznych (przygotowanie narzędzi badawczych – kwestionariuszy, scenariuszy wywiadów, struktury bazy analitycznej).

Dalsze działania drugiego etapu polegają na zbieraniu i analizie danych. Ewaluacja opiera się na bogatym zestawie narzędzi różnych nurtów badań społeczno-ekonomicznych, począwszy od podejść jakościowych i studiów przypadków, poprzez duże badania ilościowe, aż po modele ekonometryczne bazujące na danych wtórnych. Głównym aktorem jest tu oczywiście zespół badaczy – wykonawców ewaluacji. W prace zaangażowani są także beneficjenci i interesariusze ocenianej interwencji,

Tabela 1. Kryteria oceny interwencji publicznych

Kryterium	Opis
Trafność (relevance)	Ocenia adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które zostały zidentyfikowane w diagnozie. Analiza tego kryterium jest prowadzona przez rozpoczęciem interwencji i w pierwszych fazach jej wdrażania
Skuteczność (effectiveness)	Ocenia stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty
Wydajność (efficiency)	Ocenia relację między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji
Użyteczność (utility)	Ocenia całość rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych, tzw. ubocznych) odnosząc się do bieżącej, obserwowalnej sytuacji. W odróżnieniu od kryterium trafności, ocena użyteczności jest prowadzona po zamknięciu interwencji lub w końcowej fazie jej wdrażania
Trwałość (sustainability)	Ocenia ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) określonej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej (a więc po zakończeniu interwencji – zwykle po 2–3 latach)

Źródło: opracowanie własne Karol Olejniczak, na podstawie: European Commission 2007

ale tylko jako przedmiot badania, czyli źródła informacji².

Także moment oceny wyraźnie różni ewaluację i badania społeczne. W badaniach ewaluacyjnych do oceny interwencji stosuje się kilka standardowych kryteriów. Przedstawiono je w tabeli 1.

Powyższe kryteria ukierunkowują dyskusję dotyczącą oceny. Zmuszają też do jasnego określenia punktu odniesienia (porównanie programu do innych podobnych programów, porównanie programu w czasie etc.). Nie wszystkie z nich znajdują zastosowanie w każdym badaniu ewaluacyjnym. Wręcz przeciwnie, niektóre z nich są rozdzielne. Trafność oceniana jest w ewaluacjach *ex-ante*, a użyteczność i trwałość tylko w ewaluacjach interwencji zakończonych, gdy ocenia się rzeczywiste, osiągnięte efekty.

Strategie postawy wobec oceny są różne. W ewaluacjach rezultatów należy ona zwykle do ewaluatora, który czasem odwołuje się do zewnętrznej oceny eksperckiej (tzw. panele ekspertów). „Demokratyczne” podejścia ewaluacyjne włączają w proces beneficjentów i interesariuszy określonej interwencji. Ocena jest wtedy wypadkową szerokiego spektrum opinii, nieraz bardzo odmiennych (Patton 2010).

Podczas gdy analizę i ocenę ewaluatorzy mogą prowadzić bez udziału interesariuszy, to etap

wypracowywania rekomendacji musi już być – zgodnie z regułami sztuki – pracą zbiorową. Oznacza to zaangażowanie najważniejszych interesariuszy w dyskusję zarówno nad racjonalnością propozycji zmian, jak i nad możliwościami ich wprowadzenia. Takie partycypacyjne podejście gwarantuje rzeczywistą użyteczność wykonanego badania (Cousins 2003; Patton 2008).

W ostatniej części ewaluacji działania należą przede wszystkim do instytucji zlecającej badanie; to jej pracownicy odpowiadają za wdrażanie wypracowanych wniosków. Zespół ewaluatorów pełni rolę pomocniczą, występując podczas wewnętrznych gremiów i prezentując wyniki.

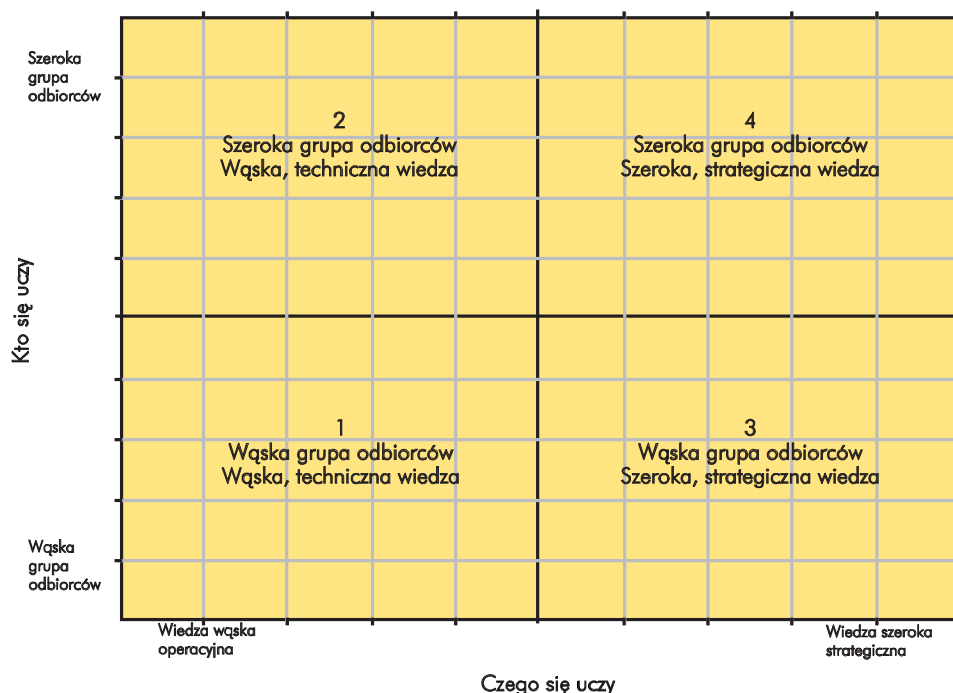
Jak widać, w ewaluację zaangażowani są wspólnie badacze, zleceniodawcy badania oraz szersza grupa interesariuszy. Badacz współpracuje z przyszłymi odbiorcami wyników, współtworzy zarówno koncepcję badania, jak i rekomendacje. Proces ewaluacji jest więc bardzo dynamiczny, oparty na ciągłym wypracowywaniu równowagi między współpracą a niezależnością osądu.

IV. Kto i czego uczy się z badań ewaluacyjnych?

Rozważania na temat kwestii zawartej w tytule tego podrozdziału można przedstawić graficznie na prostej matrycy (rysunek 5).

² Metodom zbierania i analizie danych poświęcony jest rozdział trzeci.

Rysunek 5. Typy wiedzy i grupy odbiorców ewaluacji



Źródło: opracowanie własne Karol Olejniczak

Na osi pionowej widoczne są różne typy odbiorców badania ewaluacyjnego – od wąskiej grupy menedżerów wdrażanej interwencji do szerokiej publiki: beneficjentów, interesariuszy, a nawet opinii publicznej. Oś pozioma opisuje meritum uczenia się, czyli typy wiedzy rozciągające się od wąskiej wiedzy operacyjnej, *know-how* dotyczącego wyłącznie badanej interwencji, po szeroką strategiczną wiedzę o mechanizmach polityk publicznych.

Taki podział skutkuje wyłonieniem czterech możliwości ewaluacji. Przynoszą one różną wiedzę różnym grupom. Badania opisano poniżej, odwołując się do najnowszych koncepcji Komisji Europejskiej (European Commission 2011) oraz do praktyki.

Pole pierwsze – badania dające techniczną wiedzę o tym, jakie procedury w programie działają (lub nie), co się nie sprawdziło podczas implementacji, jakie są przyczyny opóźnień *etc.* Z wiedzy tej korzysta bardzo wąska grupa odbiorców: przede wszystkim menedżerowie zarządzający interwencją i instytucja finansująca. W praktyce ewaluacji programów unijnych tutaj znajdują się wszystkie ewaluacje procesowe, czyli wspierające

wdrażanie. Mając w pamięci wcześniej przedstawiane typologie, są to głównie bieżące badania słabo zaawansowanych interwencji. W uproszczeniu – takie ewaluacje uczą menedżerów danej interwencji, jak sprawniej, szybciej i skuteczniej ją wdrażać.

Pole drugie – badania dostarczające wiedzy technicznej, ale adresowane już nie do menedżerów, a do głównych decydentów i zespołów odpowiedzialnych za projektowanie interwencji, w tym jej interesariuszy. Co ciekawe, w praktyce UE do tej kategorii należy większość ewaluacji *ex-ante*, wspierających planowanie. W założeniu mają one dotyczyć kwestii strategicznych (np. racjonalność celów interwencji), jednak zazwyczaj strategię buduje się i weryfikuje podczas konsultacji społecznych. W rzeczywistości te ewaluacje postulują zatem tylko pewne adaptacje celów i wskaźników. Główni decydenci dowiadują się dzięki temu, jak modyfikować i dopracowywać szczegóły operacyjne zaplanowanych interwencji.

Pole trzecie – badania efektów oparte na podejściach ilościowych, eksperymentalnych i kontrfaktycznych. Powstaje wiedza o rzeczywistych wynikach interwencji, o tym, w jakim stopniu zaob-

serwowane efekty można przypisać sfinansowanemu działaniu. Jest to wiedza strategiczna, ponieważ dotyczy całego programu i rozlicza jego docelowe osiągnięcia. Ważne, że daje się ją uogólniać, odnosić do innych programów i analogicznych typów interwencji. W praktyce służy do rozliczenia się z efektów programu relatywnie wąskiej grupie odbiorców: menedżerom, głównym decydom rozliczającym interwencję, czasem decydom planującym analogiczne działania. Może być pomocna dla naukowców zainteresowanych identyfikowaniem relacji przyczynowo-skutkowych w procesach społecznych. Co ciekawe, ze względu na wysoki stopień komplikacji metodycznej, czasochłonność oraz konieczność zachowania odstępu minimum jednego roku między zakończeniem projektu a jego ewaluacją, grupa odbiorców wniosków z takich badań zwykle mocno się zawęża.

Pole czwarte – badania zapewniające szeroką wiedzę wielu grupom. Są to badania efektów (*ex-post* lub bieżące), oparte na teorii programów (tzw. *theory-driven evaluations*). Ewaluacje takie wyjaśniają, jakie mechanizmy i przyczyny stoją za sukcesem bądź niepowodzeniem danej interwencji. Uczą zatem, co działa, kiedy i w jakim kontekście. Skierowane są do całego wachlarza odbiorców – począwszy od menedżerów interwencji poddanej badaniu, poprzez menedżerów i decydom analogicznych interwencji, aż po beneficjentów, grupy społeczne i polityków. Można powiedzieć w uproszczeniu, że dzięki badaniom z czwartej ćwiartki matrycy dyskusja o kierunkach działań publicznych i sposobach rozwiązywania problemów społecznych opiera się na empirycznych podstawach – dowodach z wcześniejszych prób.

V. Skuteczne wykorzystanie ewaluacji – doświadczenia krajowe i międzynarodowe

Na zakończenie rozdziału warto zasygnalizować, korzystając z najnowszych badań, czynniki warunkujące użyteczność ewaluacji w doskonaleniu działań publicznych. Jest to lista potencjalnych kluczy do skutecznego maksymalizowania procesów uczenia się z badań ewaluacyjnych, czy – jak to jest coraz częściej określone – prowadzenia polityk publicznych opartych na dowodach.

Warunkiem *sine qua non* stosowania ewaluacji jest istnienie systemu zarządzania zorientowanego na wyniki (zarządzanie strategiczne, programowanie działań, finansowanie zadaniowe). Ewaluacja to integralny składnik nowych paradygmatów zarządzania (menedżeryzmu i zarządzania partycypacyjnego), może więc pomóc tylko interwencjom zorganizowanym na zasadzie zadaniowej. W tradycyjnym, biurokratycznym porządku administrowania zwyczajnie nie ma racji bytu. Potwierdza to zarówno bogata literatura przedmiotu (Julnes et al. 2007), jak i krajowa praktyka. W Polsce – o czym już wspomniano w tym opracowaniu – badania ewaluacyjne ograniczone są tylko do inicjatyw współfinansowanych ze środków UE, ponieważ tylko one funkcjonują na zasadzie zadaniowej.

Przechodząc z szerokiego poziomu systemowego (organizacji administracji) na poziom pojedynczych badań, wskazać można trzy czynniki maksymalizujące przydatność ewaluacji i jakość uczenia się z jej wyników:

1. **Merytoryczna jakość raportu** – zgodność ze standardami badań społecznych oraz wiarygodność argumentów prezentowanych przez ewaluatorów (Weiss, Bucuvalas 1980). Krajowe analizy pokazują, że w ocenie odbiorców badań (administracji publicznej) polskie ewaluacje oparte są na stosunkowo rzetelnym warsztacie, a co za tym idzie, dają wiarygodne informacje (Bienias, Lewandowska 2009). Poziom ewaluacji rośnie nie tylko z powodu konkurencji między firmami wykonawczymi, ale także – może przede wszystkim – z powodu coraz większej wiedzy pracowników instytucji zlecających ewaluacje.
2. **Forma komunikacji wyników** – jasność wniosków, przystępność języka i szata graficzna prezentowanych materiałów. Wyniki krajowych badań potwierdzają, że język krajowej ewaluacji jest wyjątkowo niekomunikatywny. Raporty ewaluacyjne pisane są w żargonie „ezoterycznym”, zrozumiałym tylko dla wąskiego grona specjalistów, a przy tym stylistycznie chropowatym i trudnym (Maziarz et al. 2011). Zamiast komunikować się ze społeczeństwem i dostarczać decydom wiarygodnych, mocnych podstaw informacyjnych, ewaluacja staje się rytuałem zarezerwowanym głównie dla środowisk eksperckich, naukowych i urzędniczych.

Najnowsze analizy sugerują głębszą przyczynę tego stanu rzeczy (Olejniczak, w druku). Język jest tylko emanacją chaosu koncepcyjnego. Prawdziwy problem leży w formułowaniu pytań badawczych, które powinny być jasne i znaczące dla opinii publicznej, a takie nie są. Długie listy pytań dotyczących głównie zarządzania, a nie rzeczywistych efektów, skutkują przeładowanymi, technicznymi raportami.

3. **Mechanizmy uczenia się polskich instytucji publicznych** (w literaturze nazywane też zarządzaniem wiedzą). Dotychczas nie przeprowadzono empirycznych badań na ten temat. Pierwsze doświadczenia z obszaru funduszy europejskich dowodzą, że polskie ministerstwa gromadzą głównie wiedzę operacyjną, i to taką, która szybko się dezaktualizuje (Olejniczak et al. 2010). Wciąż niski jest wśród polskich instytucji i ośrodków decyzyjnych popyt na wiedzę strategiczną, dotyczącą efektów polityk publicznych, rzeczywistej skuteczności wdrażanych działań, a także mechanizmów, które prowadzą do pozytywnych zmian.

W tym miejscu należałoby wskazać potencjalne źródła dalszej wiedzy. Krajem, który niewątpliwie przoduje w praktykach ewaluacyjnych, są Stany Zjednoczone. W periodykach American Evaluation Association („Evaluation Review”, „American Journal of Evaluation”) i w publikacjach wydawnictwa Sage inspiracje znajdują zarówno wyznawcy ilościowej szkoły badań społecznych,

jak i osoby eksplorujące jakościowe lub mieszane podejścia do badań ewaluacyjnych.

Liderami badań ewaluacyjnych programów współfinansowanych ze środków UE, są – według najnowszych badań porównawczych (Olejniczak et al. 2011) i opinii Komisji Europejskiej – trzy kraje: Szwecja, Austria i... Polska. Wysoka pozycja Polski w rankingu z jednej strony odzwierciedla dojrzałość strony popytowej, liczbę ewaluacji, siłę i zróżnicowanie rynku, zaawansowanie koncepcyjno-metodyczne (system szkoleń i specjalistycznej edukacji, dynamika debat metodologicznych etc.), z drugiej – choć w mniejszym stopniu – wykorzystanie wyników ewaluacji. Więcej szczegółów znajdzie zainteresowany Czytelnik w publikacjach wydawanych przez Krajową Jednostkę Oceny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

Pozostaje pytanie, na ile trwały jest dynamiczny wzrost praktyk ewaluacyjnych w Polsce. Czy praktyka ewaluacji rozszerzy się na wszelkie działania sektora publicznego (w tym polityki *stricto* krajowej), czy też będzie to tylko kilkuletnia moda związana wyłącznie z funduszami unijnymi? Najnowsze działania prowadzone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak również reformy polskiej administracji rządowej koordynowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pozwalają na ostrożny optymizm w tej kwestii.

VI. Bibliografia

- Bachtler J., Taylor S., Olejniczak K., 2005, *A Study of the Mid Term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period 2000 until 2006*, INTERACT Programme Secretariat, Vienna.
- Bardach E., 2006, *Policy dynamics*; w: Moran M., Rein M., Goodin R.E., ed. *The Oxford Handbook of Public Policy*, 336–366, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Bienias S., Lewandowska I., red., 2009, *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, Ministry of Regional Development, Warsaw.
- Bryman A., 2004, *Social Research Methods*, Oxford University Press, Oxford.
- Cooper H.M., 2009, *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*, Sage Publications Inc., London.
- Cousins B.J., 2003, *Utilization effects of participatory evaluation*; w: Kellaghan T., Stufflebeam D.L., Wingate L.A., ed. *International Handbook of Educational Evaluation*, s. 2 v. (ix, 1061 p.), Kluwer Academic, Dordrecht – London.
- European Commision, 2007, *Evalsed – the resource for the evaluation of socio-economic development*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm.
- European Commission, 2011, *Concepts and Ideas Monitoring and Evaluation in the Practice of European Cohesion Policy 2014+ – European Regional Development Fund and Cohesion Fund*, 16 of July 2011, DG Regio, Brussels.
- Ferry M., Olejniczak K., 2008, *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Ernst & Young, program „Sprawne Państwo”, www.sprawnepanstwo.pl, Warszawa.
- Hatry H.P., 2007, *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington D.C.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hood C., 1991, *A public management for all seasons?*, „Public Administration”, 69(1), 3–19.
- Julnes P.d.L., Berry F.S., 2007, Aristigueta M.P., Yang K., ed. *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage Publications Inc., Los Angeles.
- Keehley P., Abercrombie N., 2008, *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors: Best Practices for Achieving Performance Breakthroughs*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Keler K., Seweryn K., Skórska P., Strzebońska A., 2011, *Metaewaluacja 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, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Ledzion B., Olejniczak K., Pander W., 2009, *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, www.efs.kprm.gov.pl, Warszawa.
- Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Zarzeczny G., 2011, *Evaluation language*; w: Haber A., Szałaj M., ed., *Evaluation at Strategic Level of Governance*, 51–72, Polish Agency for Enterprise Development, Warsaw.
- Olejniczak K., 2008, *Ewaluacja jako proces badawczy*; w: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B., red., *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, 101–108, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne – Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Olejniczak K., 2010, *Mechanizm i narzędzia racjonalizacji prorozwojowych działań publicznych*; w: Tucholska A., red., *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, 302–325, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Olejniczak K., w druku, *Mechanisms shaping evaluation system – case study of Poland 1999–2010*, „Europe-Asia Studies”.
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła-Domaradzki Ł., 2010, *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, „Raporty i Analizy EUROREG”, 4.
- Olejniczak K., Strzęboszewski P., Bienias S., red., 2011, *Review of the Evaluation Practices in the European Union. Perspectives of 27 Member States*, Ministry of Regional Development, Warszawa.

- Osborne S.P., ed., 2010, *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London.
- Patton M.Q., 2008, *Utilization-Focused Evaluation. 4th Edition*, Sage Publications Inc., Los Angeles – London.
- Patton M.Q., 2010, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, The Guilford Press, New York.
- Remler D.K., Ryzin G.G.V., 2010, *Research Methods in Practice: Strategies for Description and Causation*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks.
- Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W., 1999, *Evaluation: A Systematic Approach. 6th Edition*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks – London.
- Weiss C.H., 1998, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Weiss C.H., Bucuvalas M.J., 1980, *Truth tests and utility tests: decision-makers' frame of reference for social science research*, „American Sociological Review”, 45(2), 302–313.
- White P., 2009, *Developing Research Questions: A Guide for Social Scientists*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Yeager S.J., 2008, *Where do research questions come from and how are they developed?*; w: Yang K., Miller G., ed., *Handbook of Research Methods in Public Administration*, 45–59, CRC Press, London – New York.