



EWALUACJA PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne

EWALUACJA RPO WK-P

Praca zbiorowa



PROGRAM REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Mój region w Europie



PROGRAM REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Mój region w Europie

Ewaluacja programów operacyjnych

aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne

EWALUACJA RPO WK-P

Toruń 2013

EWALUACJA JAKO ELEMENT PROCESU UCZENIA SIĘ ORGANIZACJI – MODEL DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Punktem wyjścia dla rozważań zebranych w niniejszym tomie jest zbliżający się nowy okres programowania Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Moment zmiany jest postrzegany jako szansa na spojrzenie w przeszłość, wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń i sformułowanie wskazówek, czy postulatów, które poprawią efektywność przyszłych działań. Potrzebujemy zatem usystematyzowanych informacji, które poddamy refleksji, tak by wzbogaciły one nasz zasób wiedzy, co z kolei powinno pomóc podejmować lepsze decyzje. W istocie, odwołujemy się tu do klasycznej koncepcji uczenia się przez doświadczenie, nazywanego także modelem Kolba.¹

Wspólnym przedmiotem analizy zebranych w tym tomie artykułów jest ewaluacja – jej rola, metodologia badań, perspektywy rozwoju i napotykanne problemy. Badania ewaluacyjne polegają zwykle na zestawieniu założonych celów działań z osiąganymi w rzeczywistości efektami. Oceniamy wartość i znaczenie danej interwencji publicznej, by zweryfikować trafność założeń, na których się opierała. Sięgamy zatem po mechanizm sprzężenia zwrotnego, pozwalający ocenić czy robimy właściwe rzeczy, i we właściwy sposób. W literaturze z pola zarządzania nazywa się to odpowiednio podwójną i pojedynczą pętlą uczenia się.² Razem stanowią one rdzeń modelu organizacyjnego uczenia się.

¹ Por. Kolb D. A., *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1984.

² Por. Argyris C., D. A. Schön, *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, FT Press, Reading 1995.

Zestawienie motywu przewodniego z głównym przedmiotem podejmowanej analizy, wskazuje, że w centrum naszych rozważań leży uczenie się o uczeniu się. Meta-uczenie (*deutero-learning*), nazywane także trzecią pętlą uczenia się, polega na analizie i świadomym modyfikowaniu własnych procesów pozyskiwania wiedzy i uczenia się. Jest to istotne zwłaszcza w odniesieniu do organizacji z sektora administracji publicznej, które – wobec złożonej gry interesów determinującej ich losy oraz ograniczenia wpływu zasad rynkowych – są szczególnie narażone na instytucjonalną inercję.

W tym artykule stawiamy sobie za cel zarysowanie diagnozy stanu procesów uczenia się w polskiej administracji centralnej. Oparcie się na empirycznych wynikach jest uznawane w literaturze z zakresu zarządzania za nieodzowny element projektowania strategii zmian.³ Podobnie, w polu zarządzania publicznego coraz silniejszy staje się nacisk na tworzenie polityk w oparciu o dowody (*evidence-based policies*). Chcąc wpisać się w ten nurt, polska administracja napotyka jednak na barierę niedoboru adekwatnych źródeł danych. Szczególnie rzadko podejmowane są badania empiryczne ukierunkowane na analizę funkcjonowania samej administracji. Przegląd artykułów z lat 2004–2009 zamieszczonych w 5 głównych krajowych czasopismach naukowych poświęconych administracji publicznej wykazał, że podejmowane rozważania mają w przytłaczającej większości charakter teoretyczny. Spośród 103 artykułów skupiających się na analizie administracji centralnej, tylko jeden był poparty własnymi badaniami empirycznymi.⁴ Odpowiadając na to wyzwanie, odwołamy się do jednego z pierwszych tak szeroko zakrojonych badań empirycznych prowadzonych w ostatnich latach w polskiej administracji centralnej, tj. do wyników projektu „Ministerstwa Uczące Się (MUS)”.⁵ Przedstawimy model procesu organizacyjnego uczenia się polskiej administracji oraz wskażemy najważniejsze zdiagnozowane luki. Zgodnie

³ Distelzweig H., C. Clark, *Strategy formulation*, Gale, Detroit 2006, ss. 837-845.

⁴ Por. Olejniczak K., *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne”, 7, 1/2009, s. 97.

⁵ *Ministerstwa Uczące Się (MUS) - zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach*. Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej i realizowany w ramach PO Kapitał Ludzki. Więcej informacji o rezultatach projektu jest dostępne na stronie www.mus.edu.pl. Metodologia badań została opisana szczegółowo w: Widła-Domaradzki Ł., K. Olejniczak, *Organizacyjne uczenie się w polskich ministerstwach – weryfikacja teorii w krajowej praktyce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 130-167.

z tezą sformułowaną przez klasyków badań nad uczeniem się organizacji, uważamy, że dopiero świadomość braków w wiedzy stanowi silny impuls do uczenia się.⁶

W dalszej części artykułu wskażemy na kluczową rolę, jaką w organizacyjnym uczeniu się pełnią informacje zwrotne. Skupimy się na ewaluacji, jako jednym z istotnych źródeł informacji o własnych działaniach napływających do administracji. Odwołamy się także do wyzwania wbudowania ewaluacji w szerszy proces organizacyjnego uczenia się. Podstawy koncepcyjne będą stanowić punkt wyjścia do omówienia wyników empirycznych dotyczących wykorzystania ewaluacji i innych analiz zewnętrznych, i szerzej – myślenia o efektach – w polskiej administracji.

Zacniemy jednak od wprowadzenia do koncepcji uczenia się organizacji⁷, wciąż niewystarczająco opisanej w polskiej literaturze przedmiotu, zwłaszcza w odniesieniu do administracji publicznej.⁸

Jak uczą się organizacje?

Jednym z najpoważniejszych wyzwań współczesności jest funkcjonowanie w warunkach rosnącej złożoności, dynamiki i ograniczonej przewidywalności zjawisk społeczno-gospodarczych czy przyrodniczych. Ta 'stała zmienność' otoczenia sprawia, że kluczowym zasobem decydującym o zdolności do prowadzenia skutecznych działań staje się wiedza. Wkładem teorii organizacyjnego uczenia się w poszukiwanie rozwiązania tego problemu jest jakościowa zmiana postrzegania natury relacji organizacji z jej otoczeniem. Ukazanie tej relacji w nowym świetle wymagało jednak w pierwszej kolejności dostrzeżenia bardziej złożonego charakteru otoczenia, co stało się możliwe dzięki upowszechnieniu myślenia systemowego.

Teoria systemów to szeroki nurt badawczy, który podjął próbę wytłumaczenia podstawowych zasad rządzących skomplikowanymi, wieloelementowy-

⁶ Nevis E. C., A. J. DiBella, J. M. Gould, *Understanding Organizations as Learning Systems*, Sloan Management Review, ss. 73-85.

⁷ Termin *uczenie się organizacji* używamy w niniejszym opracowaniu zamiennie z *organizacyjnym uczeniem się* oraz *organizacjami uczącymi się*. Są to polskie odpowiedniki anglojęzycznych terminów *organizational learning* oraz *learning organizations*.

⁸ Olejniczak K., J. Rok, A. Płoszaj A., *Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą - przegląd koncepcji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 103-104.

mi układami występującymi w przyrodzie i społeczeństwie (w tym także organizacji). Z punktu widzenia odkrywania ‘prawdziwej natury’ otaczających nas układów, do najważniejszych założeń wypracowanych w ramach tego podejścia należy m.in. analiza zjawisk w szerszym kontekście, uwzględniającym złożone interakcje z otoczeniem i sieć współzależności między elementami systemu. Relacje te, według teorii systemów, nie są linearnymi zależnościami przyczynowo-skutkowymi, ale opierają się na bardziej złożonych mechanizmach sprzężeń zwrotnych. Uwzględnienie w analizie wymiaru temporalnego pozwala dostrzec, że zwrotny charakter tych relacji zasadza się na zachowaniach auto-korygujących, dynamicznie dostosowujących dany system do nowych warunków panujących w jego otoczeniu.

To właśnie kwestia wpływu zmian w otoczeniu na organizację stała się tematem przewodnim pierwszej pracy naukowej postępującej się terminem organizacyjnego uczenia się. Opublikowany w 1953 roku artykuł analizował jedną z agencji amerykańskiego rządu federalnego powołanych do obsługi Planu Marshalla, koncentrując się na wpływie zmian w otoczeniu organizacji na zbiorowe postrzeganie i zrozumienie problemów przez jej pracowników oraz na strukturę samej organizacji.⁹ Już w tej pracy, wyprzedzającej klasyczne pozycje z nurtu organizacyjnego uczenia się przynajmniej o 20 lat, zarysowane zostały podstawy pozwalające wyróżnić uczenie się organizacji na tle innych procesów organizacyjnych.

Uczenie się organizacji spotyka się czasem ze sceptycznym przyjęciem wśród praktyków zarządzania publicznego, wskazujących, że koncepcja ta jest przykładem modnej, lecz dezinformującej metafory antropomorfizującej. Zwykle takie osoby wskazują, że istnieje już termin na zbiorcze opisanie tego typu procesów w organizacji – jest nim adaptacja.¹⁰ Warto zatem porównać te dwa pojęcia, by wykazać na czym polega różnica. Adaptacja to proces stopniowego dostosowywania się, będący bezpośrednią reakcją na zmiany w otoczeniu. W przypadku uczenia się organizacji proces reakcji na zmiany w otoczeniu jest wieloetapowy i uwzględnia refleksję nad informacją o wynikach podjętych

⁹ Simon H. A., *Birth of an organization: The economic cooperation administration*, “Public Administration Review”, 13, 4/1953, za: Olejniczak K., J. Rok, A. Płoszaj, *Organizacyjne uczenie...*, op. cit., s. 72.

¹⁰ Badania własne, polskie ministerstwa – 2011 r.

w przeszłości działań, kolektywny wysiłek interpretacyjny, skorygowanie mapy mentalnej pracowników organizacji, by wreszcie znaleźć odzwierciedlenie w działaniach i strukturach organizacji.¹¹ Kolejnym przykładem zawężającego podejścia do uczenia się organizacji jest sprowadzanie tego procesu do pozyskiwania informacji i ich akumulacji w bazach i procedurach. Jednak, by informacja stała się wiedzą, musi zostać zinterpretowana, tzn. poddana wnioskowaniu, osadzona w adekwatnym kontekście i oceniona przez pryzmat subiektywnego systemu wartości.¹² Dopiero w kolejnym kroku wiedza ta może zostać wykorzystana, by zasilić proces uczenia się organizacji.

Organizacyjne uczenie się stanowi zatem ciągły proces, w którym organizacja analizuje i reaguje na zmiany środowiska, w którym żyje. Taka organicystyczna metafora organizacji została przedstawiona przez pionierów tej dziedziny zarządzania – Chrisa Argyrisa i Donalda Schöna – w 1978 roku.¹³ Późniejsze prace rozwijały zapoczątkowany wówczas kierunek myślenia, doprecyzowując model organizacyjnego uczenia się. Olejniczak i in.¹⁴ dokonują syntezy najważniejszych prac z tego nurtu, w efekcie uzyskując czteroelementowy model relacji organizacji uczącej się z jej otoczeniem: (1) działanie organizacji, (2) gromadzenie impulsów i informacji, (3) interpretacja/refleksja, (4) adaptacja/zmiana. Jak taki model relacji z otoczeniem, oparty na sprzężeniu zwrotnym, przekłada się na skuteczność działań organizacji?

Relacja między organizacyjnym uczeniem się, a skutecznością organizacji stanowi jeden z najczęściej analizowanych wątków w ramach omawianego nurtu badawczego. Szereg badań empirycznych dostarcza mocnych dowodów na rzecz pozytywnego wpływu uczenia się na wyniki organizacji, zarówno z sektora prywatnego jak i publicznego.¹⁵ Można wyróżnić trzy główne mechanizmy tego oddziaływania, tj. (1) organizacja ucząca się gromadzi i poddaje krytycznej refleksji sygnały z otoczenia, co stanowi podstawę do antycypacji zmian i od-

¹¹ Lipshitz R., V.J. Friedman, M. Popper, *Demystifying Organizational Learning*, Sage Publications, Thousand Oaks: 2007, s. 15-16.

¹² Spira J. B., *Overload! How Too Much Information is Hazardous to your Organization*, Wiley, New Jersey 2011, s. 69.

¹³ Argyris C., D. A. Schön, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Reading 1978.

¹⁴ Olejniczak K., J. Rok, A. Płoszaj, *Organizacyjne uczenie...*, op. cit., s. 75.

¹⁵ Por. przegląd literatury w: Olejniczak K., *Wprowadzenie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 18.

powodniej adaptacji, (2) organizacja taka weryfikuje jakość podejmowanych decyzji i prowadzonych działań, dzięki zderzeniu ich z ocenami napływającymi z otoczenia, (3) organizacyjne uczenie się daje podstawy do bieżącego, systematycznego korygowania działań operacyjnych i strategicznych organizacji.¹⁶ Empirycznie potwierdzona relacja między uczeniem się organizacji a jej skutecznością skłania wielu badaczy do przyjęcia bardziej aplikacyjnej perspektywy i zająć się czynnikami wspierającymi proces uczenia się.¹⁷

Wracając do problemu zarysowanego na początku niniejszego rozdziału, uczenie się organizacji może pomóc administracji publicznej zmierzyć się z wyzwaniami współczesnego świata. Administracja coraz częściej musi radzić sobie z procesami o nieprzewidywalnych konsekwencjach, odnaleźć się w sytuacjach determinowanych przez złożone konflikty interesów, czy nadążać za dynamicznymi zmianami i rodzącymi się trendami. Równocześnie, funkcjonowanie w określonym otoczeniu i radzenie sobie z partykularnymi zmianami wyklucza zastosowanie uniwersalnych 'szablonów' rozwiązań, wypracowanych w odmiennym kontekście. Dlatego tak ważne jest odwołanie się do kluczowego zasobu – wiedzy oraz umiejętność wykorzystania jej w praktyce. Tworzenie polityk publicznych w oparciu o dowody można rozważać właśnie przez pryzmat dwóch, komplementarnych procesów, tj. dopływu wiarygodnych i adekwatnych informacji oraz wykorzystaniu tychże do celów organizacji. Razem stanowią one o istotności mechanizmu uczenia się organizacji, który, wraz z działaniami strategicznymi i operacyjnymi, współtworzy trzy zazębiające się typy aktywności organizacji.

W tym miejscu warto postawić pytanie o to, jak wygląda model organizacyjnego uczenia się w polskiej administracji. Badanie mające udzielić odpowiedzi na powyższą kwestię zostało zrealizowane w ramach projektu MUS, według mieszanego planu badawczego, obejmującego cztery główne etapy, tj. (1) przegląd międzynarodowej literatury tematu ukierunkowany na wypracowanie modelu organizacyjnego uczenia się, (2) badanie ankietowe skierowane do pracow-

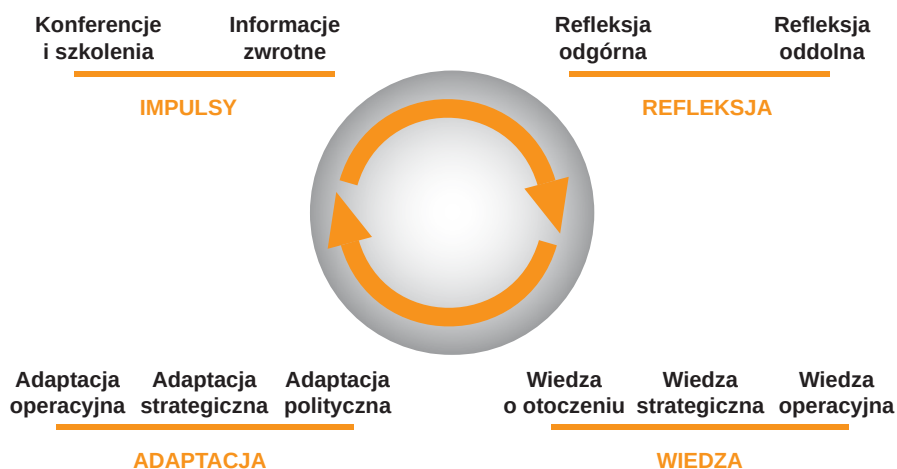
¹⁶ Olejniczak K., *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 178.

¹⁷ Por. Rok J., K. Olejniczak, *Determinanty uczenia się i zarządzania wiedzą - synteza badań empirycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 108-129.

ników czterech polskich ministerstw¹⁸ (marzec-kwiecień 2011 r., n = 3394 osoby, zwrot = 51,3%), (3) wywiady z kierownictwem czterech ministerstw (kwiecień-maj 2011 r., n = 95) oraz (4) wywiady i obserwacje zrealizowane podczas wizyt studyjnych w 12 krajach OECD (październik 2011-maj 2012 r.). Jako podstawową jednostkę analizy w naszym badaniu przyjęliśmy departament.

Stworzony na podstawie przeglądu międzynarodowej literatury model nie znalazł potwierdzenia w badaniu ankietowym. Nowy obraz, wyłaniający się z analizy wyników ankiety został dopracowany w oparciu o wnioski z analiz jakościowych przeprowadzonych w 3 i 4 etapie badania. W ten sposób powstała ostateczna wersja modelu procesów uczenia się organizacji publicznych, przedstawiona na poniższej rycinie (rycina 1). Zaprezentowany model procesów, wraz z czynnikami wspierającymi uczenie się i relacjami łączącymi czynniki z procesami i poszczególne grupy procesów, tworzy mechanizm uczenia się organizacji.

Rycina 1. Model procesów uczenia się organizacji publicznych



Źródło: Olejniczak, K., *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 179.

¹⁸ Ankieta skierowana była do wszystkich urzędników do szczebla naczelnika wydziału włącznie. Dobór ministerstw zaangażowanych w badanie był podyktowany chęcią zapewnienia reprezentacji różnych funkcji realizowanych w ramach administracji rządowej, tj. funkcji programowej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), implementacyjnej (Ministerstwo Infrastruktury), regulacyjnej (Ministerstwo Środowiska) oraz sterującej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji). Nazwy ministerstw są aktualne dla okresu, w którym prowadzone było badanie ankietowe, tj. marzec-kwiecień 2011 roku.

Opracowany przez nas model zawiera cztery grupy procesów, składających się na organizacyjne uczenie się. Impulsy to informacje napływające do departamentu z otoczenia. W kolejnym kroku, informacje te poddawane są kolektywnej refleksji, inicjowanej przez samych pracowników lub zarządzanej odgórnie przez zwierzchnika. Krytyczny namysł przekształca informację w wiedzę, która z kolei pozwala modyfikować bieżące działania operacyjne lub stanowi bodziec do zmiany w celach i strategiach departamentu. Podjęte w ramach adaptacji działania uruchamiają kolejny etap interakcji z otoczeniem – napływają nowe informacje zwrotne, które ponownie przechodzą przez opisaną sekwencję. Podwójny ‘obrót’ oznacza, że – w odniesieniu do wybranej inicjatywy – została ona wdrożona przez organizację w kształcie uwarunkowanym przez wcześniejsze doświadczenia oraz zmodyfikowana w oparciu o reakcję otoczenia na jej pojawienie się. Ten powtarzający się cykl stanowi istotę sprzężenia zwrotnego między organizacją a jej otoczeniem.¹⁹

Elementem, który najsilniej odróżnia polski model uczenia się organizacji od teorii i praktyki międzynarodowej są informacje zwrotne (*feedbacks*). Zjawisko to możemy prześledzić analizując losy tej kategorii w ramach kolejnych etapów procesu badawczego. Wypracowany na podstawie przeglądu literatury model uczenia się organizacji zawierał aż cztery rodzaje sprzężeń zwrotnych, stanowiących rezultat kolektywnego namysłu nad napływającymi informacjami zwrotnymi. Z ankiety wyłonił się jednak inny obraz – złożoność modelu spadła, wiele elementów opisywanych w literaturze jako oddzielne kategorie uległo w percepcji badanych ‘sklejeniu’ w większe agregaty. Informacje zwrotne zniknęły z modelu, w ich miejsce zaś pojawiła się węższa kategoria (rzadko wykorzystywanych) ekspertyz zewnętrznych. Analiza jakościowa pozwoliła nadać statycznemu obrazowi uzyskanemu w badaniu ilościowym procesowy charakter sprzężenia zwrotnego. Wreszcie, wnioski z wizyt studyjnych dotyczące roli informacji zwrotnych w uczeniu się organizacji publicznych w innych krajach stanowiły przesłankę do przywrócenia szerokiej kategorii informacji zwrotnych, uwzględniającej całe spektrum potencjalnych impulsów zwrotnych.²⁰

¹⁹ Olejniczak K., *Model organizacyjny...*, op. cit., s. 187

²⁰ Decydując się na taki krok wychodzimy z założenia, że model uczenia się polskich ministerstw jest niepełny względem standardów wyznaczanych przez teorię i praktykę działania administracji w innych krajach OECD.

Informacje zwrotne – paliwo organizacyjnego uczenia się

W poprzednim rozdziale wykazaliśmy, że informacje zwrotne są jednym z kluczowych elementów uczenia się organizacji, decydującym o nadaniu temu procesowi charakteru sprzężenia zwrotnego między działaniami organizacji a jej otoczeniem. Dodatkowo, wskazaliśmy, iż są one relatywnie słabo rozwinięte w polskiej administracji. W tym rozdziale opiszemy, czym są informacje zwrotne w praktyce organizacji publicznych, jakie kryteria determinują ich użyteczność oraz przyjrzymy się bliżej ewaluacji jako jednemu ze źródeł informacji zwrotnych. Tak uzyskany obraz uzupełnimy wybranymi wynikami ilościowego i jakościowego badania procesów organizacyjnego uczenia się w polskiej administracji.

Informacje zwrotne to wszystkie informacje napływające do danej jednostki lub organizacji z jej otoczenia dotyczące oceny jakości i wartości działań realizowanych przez ten podmiot. W praktyce administracji publicznej – z punktu widzenia departamentu – są to m.in. ewaluacje, ale także inne analizy odnoszące się do pola działań jednostki, dane monitoringowe, opinie polityków i kierownictwa ministerstwa, opinie klientów i interesariuszy danej polityki, sygnały z prasy, rankingi i porównania z innymi departamentami czy organizacjami.²¹ Informacje zwrotne pozwalają organizacji zweryfikować skuteczność swoich działań, stanowiąc tym samym podstawę do rozstrzygnięcia o kontynuowaniu lub modyfikacji danego działania.

Z perspektywy organizacji można wyróżnić trzy główne kryteria użyteczności napływających informacji zwrotnych, tj. (1) stopień zróżnicowania ich źródeł i form, (2) regularność i usystematyzowanie oraz (3) konstruktywność oceny.²²

Wyższy stopień zróżnicowania źródeł informacji zwrotnych pozwala uzyskać bardziej zobiektywizowany obraz rzeczywistości, podobnie jak triangulacja w badaniu naukowym lub ewaluacyjnym. Dodatkowo, szersze spektrum interesariuszy dostarczających informacji – od przełożonych politycznych, przez inne jednostki administracji, po obywateli – oznacza, że napływają do nas zarówno głosy bardziej zorientowane na proces, jak i na jego efekty. Badania przeprowa-

²¹ Olejniczak K., *Model organizacyjnego...*, op. cit., s. 181.

²² Olejniczak K., J. Rok, A. Płoszaj, *Organizacyjne uczenie...*, op. cit., s. 76;
Widła-Domaradzki Ł., K. Olejniczak, *Organizacyjne uczenie...*, op.cit., s. 153.

dzione w trakcie wizyt studyjnych wskazały na istotne różnicowanie form napływających informacji zwrotnych. Większe niż w Polsce znaczenie miały zwłaszcza dane z wewnętrznego monitoringu, zakorzenionego w systemie referencyjnym departamentu²³, bardziej rozpowszechnione było także korzystanie z badań ewaluacyjnych i innych analiz eksperckich.

Drugim kryterium decydującym o użyteczności informacji zwrotnych dla otrzymującej je organizacji jest ich regularność i usystematyzowanie. Impulsy powinny pojawiać się regularnie, by departament był w stanie utrzymać ciągły cykl uczenia się. Usystematyzowanie napływających danych dotyczy nie tylko ich uporządkowania, ułatwiającego późniejsze analizy, ale także dostosowania do systemu referencyjnego danej organizacji. Umożliwia to bowiem skuteczne powiązanie pojawiających się informacji z celami i działaniami departamentu.

Konstruktywny charakter oceny jest trzecim kryterium użyteczności informacji zwrotnych. W praktyce oznacza to, że łatwiej jest wykorzystać informację zostawiającą przestrzeń do modyfikacji i poprawy ocenianego działania, niż taką, która sformułowana jest w kategoriach zero-jedynkowych.

Jednym ze źródeł informacji zwrotnych dla organizacji są badania ewaluacyjne. Użyteczność ewaluacji jako materiału zasilającego proces organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej wynika przede wszystkim z następujących cech przedsięwzięć ewaluacyjnych:

- zobiektywizowany charakter badania, dostarczający wiarygodnych wyników
- skupienie na faktycznych efektach działania
- zastosowanie przejrzystych i powtarzalnych kryteriów oceny
- przyznanie priorytetowego znaczenia wymiarowi utylitarnemu, aplikacyjnemu
- nacisk na przystępność prezentowanych wyników.

Wykorzystanie potencjału tkwiącego w ewaluacji zależy od sposobu organizacji działań w administracji. Jej zastosowanie jest możliwe tylko w odniesieniu do programów realizowanych według zasad współczesnego zarządzania publicznego (zadaniowość, programowanie działań, zarządzanie strategiczne). Reguła ta znajduje potwierdzenie w polskim kontekście, gdzie badania ewa-

²³ Systemem referencyjnym nazywamy modele logiczne odzwierciedlające funkcję danej organizacji – cele oraz powiązane z nimi nakłady, działania i efekty, wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami.

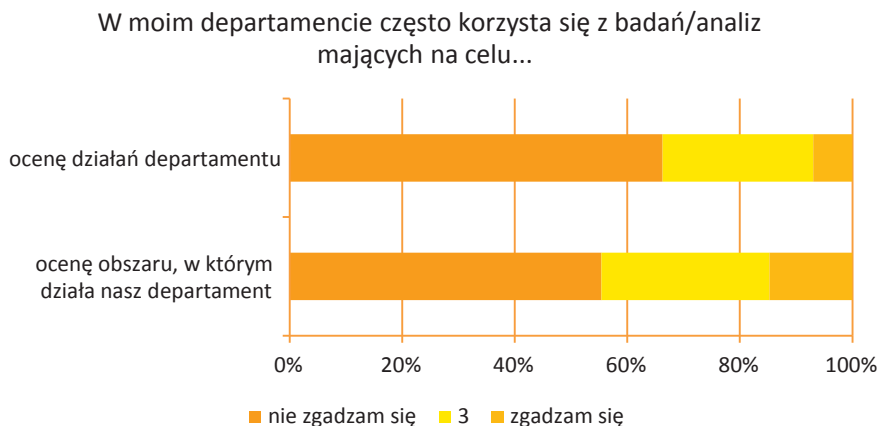
luacyjne ograniczają się do tzw. departamentów funduszwowych, wdrażających programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Po spełnieniu opisanego powyżej warunku wstępnego, wyłaniają się trzy kwestie determinujące wykorzystanie ewaluacji w praktyce. Są to: (1) mechanizmy korzystania z wiedzy wbudowane w działanie organizacji, (2) przystępna forma komunikacji wyników oraz (3) merytoryczna jakość raportu.²⁴

Spójrzmy teraz na wyniki dotyczące wykorzystania informacji zwrotnych, w tym ewaluacji, w polskiej administracji. Pierwsza kwestia dotyczy tego, jaki rodzaj danych wchodzi w skład informacji zwrotnych zbieranych przez departamenty. Analiza wywiadów przeprowadzonych z dyrektorami departamentów wskazuje, że ilość informacji zwrotnych pozyskiwanych z otoczenia jest niewielka. Wśród impulsów branych przez nich pod uwagę najczęściej pojawiają się informacje o charakterze kontrolnym, koncentrujące się na formalnej poprawności procesu wdrażania oraz nieregularne impulsy płynące od przełożonych, zwykle formułowane pod wpływem negatywnych wydarzeń. Dominujące źródła informacji zwrotnych to instytucje kontrolne (NIK, audyty wewnętrzne), przełożeni polityczni, inne departamenty; bardzo rzadkie są natomiast impulsy spoza ministerstwa.²⁵

Jedną z form informacji zwrotnej napływającej spoza ministerstwa są badania i analizy, w tym także ewaluacje. Wyniki badania ankietowego wskazują, że polska administracja centralna bardzo rzadko korzysta z tego rodzaju źródeł (wykres 1). Wśród nielicznych badań tego typu przeważają te ukierunkowane na ocenę obszaru działań departamentu – 14,8% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem, że w ich departamencie często korzysta się z tego typu badań. Dwukrotnie rzadziej korzysta się z analiz mających na celu ocenę działań podejmowanych przez departament.

²⁴ Olejniczak K., *Monitoring i ewaluacja*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 255 – 257.

²⁵ Widła-Domaradzki Ł., K. Olejniczak, *Organizacyjne uczenie...*, op. cit., s. 152.

Wykres 1. Wykorzystanie badań i analiz w polskiej administracji

Źródło: opracowanie własne²⁶

W oparciu o badanie ilościowe nie jesteśmy w stanie jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie jaka część departamentów korzysta z ewaluacji, by ocenić swoje działania. Analiza wywiadów z dyrektorami departamentów wskazuje, że dotyczy to około 10% jednostek - wartość ta zbliżona jest do przedstawionej na powyższym wykresie. Wśród dyrektorów deklarujących korzystanie z ewaluacji często pojawia się krytyka partykularnego charakteru rekomendacji, nieprzydatnych z punktu widzenia szerszej oceny funkcjonowania departamentu. Wpisuje się w to sformułowaną w literaturze tematu tezę, iż w praktyce badań ewaluacyjnych dotyczących Funduszy Strukturalnych z lat 2004–2009 nadrzędna funkcja refleksyjna została zdominowana przez funkcję rozliczania.²⁷ Problem ten dobrze obrazują wypowiedzi dwóch dyrektorów z różnych departamentów funduszowych:

„Te rekomendacje też niestety nas nie dotyczą. Bo rekomendacje zazwyczaj są tematyczne w ramach programów i one się skupiają, powiedzmy na wyborze projektów, który się nie dokonuje u nas, na trwałości projektów... Inni są odbiorcy tych rekomendacji. [...] Na-

²⁶ Ten i kolejne wykresy bazują na badaniu ankietowym zrealizowanym w ramach projektu MUS i opisanym w poprzednim rozdziale; wyniki prezentowane są jako średnia dla 4 ministerstw biorących udział w badaniu.

²⁷ Olejniczak K., *Monitoring i...*, op. cit., s. 247.

tomiaś nie było tak, że departament jako departament był odbiorcą rekomendacji. No bo takich rekomendacji z tematycznych ewaluacji raczej nie ma.” (Wywiady projektu MUS – Warszawa, 2011 r.)

„My robimy ewaluacje, ale to dotyczy merytorycznych zagadnień. Czyli ewaluacje związane bezpośrednio nie tyle z funkcjonowaniem departamentu, co realizacją zadań w programie.” (Wywiady projektu MUS – Warszawa, 2011 r.)

Mimo, że polska administracja rzadziej korzysta z ocen ukierunkowanych na własne działania, to właśnie te badania częściej skłaniają do kolektywnego namysłu, niż analizy zajmujące się polem działania departamentu. Dzieje się tak niezależnie od charakteru podejmowanej refleksji. Zarówno rozważania mające na celu znalezienie sprawnego rozwiązania bieżących problemów, jak i uniknięcia w przyszłości podobnych zdarzeń, są średnio o prawie 20 punktów procentowych częstsze w przypadku wniosków dotyczących działań własnej jednostki (wykres 2).

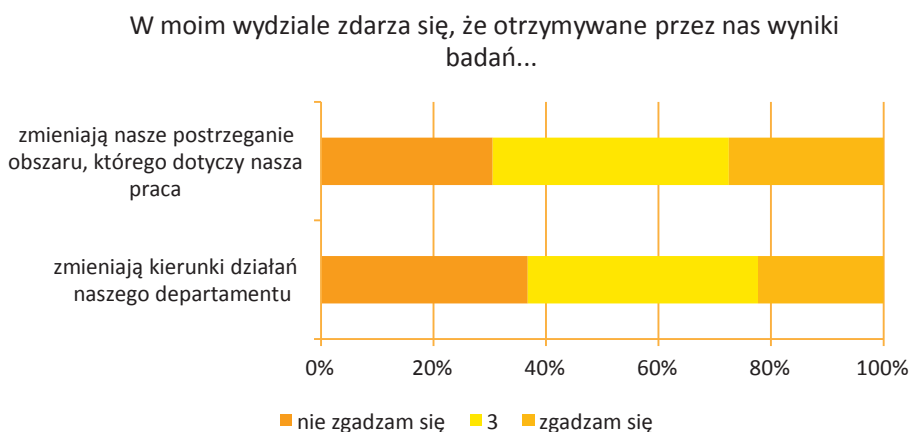
Wykres 2. Refleksja nad wnioskami z badań i analiz w polskiej administracji



Źródło: opracowanie własne

Przechodząc od refleksji ku dalszym etapom procesu uczenia się, okazuje się, że otrzymywane wyniki częściej przekładają się na zmianę postrzegania obszaru, którym zajmuje się departament, a rzadziej wpływają na zmianę kierunków jego działania. Jednak odsetek deklarujących zmianę ograniczającą się do zaktualizowania wiedzy o otoczeniu jest tylko nieznacznie wyższy od udziału respondentów twierdzących, że faktycznie następuje adaptacja – różnica wynosi 5 punktów procentowych (wykres 3).

Wykres 3. Wyniki badań a zmiana percepcji obszaru i zmiana kierunku działania



Źródło: opracowanie własne

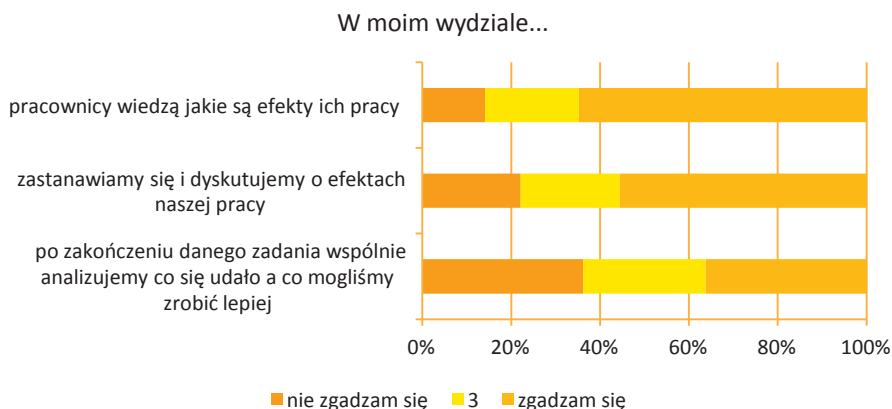
Syntetyczny opis kwestii wykorzystania badań i ekspertyz w polskiej administracji centralnej – oparty na wynikach badania ankietowego MUS – mógłby wyglądać następująco:

- *rzadko zlecamy* – 14,5% respondentów twierdzi, że w ich departamencie często zleca się ekspertyzy/analizy/badania
- *dostajemy produkt średniej jakości* – 60% osób ocenia jakość otrzymywanych ekspertyz na 'trójkę' w pięciostopniowej skali
- *czasami mamy problem z jego oceną* – 17,9% osób zgadza się ze stwierdzeniem, że w ich wydziale zdarza się, iż trudno jest ocenić merytoryczną jakość dostarczanych ekspertyz/badań zewnętrznych (39,5% jest przeciwnego zdania)

- *lecz jakość zamówień raczej nie rośnie* – 12,3% osób twierdzi, że w ich wydziale jakość zamówień na zlecane badania/ekspertyzy podniosła się w ostatnim roku (38,3% jest przeciwnego zdania)
- *rzadko mamy procedury wykorzystania zamawianych badań* – 20,6% osób deklaruje, że w ich wydziale wprowadzona została jasna procedura wykorzystania zamawianych badań/ekspertyz
- *jeszcze rzadziej dokonujemy strategicznej adaptacji w oparciu o otrzymane wyniki* – 12,4% osób twierdzi, że zdarza się by otrzymane wyniki badań zewnętrznych zmieniały cele i zakres działania departamentu (42,6% jest przeciwnego zdania).

Ewaluacje są specyficznym przykładem badań i analiz, ukierunkowanym na poznanie efektów własnych działań. Wspomnieliśmy wcześniej, iż warunkiem wstępnym korzystania z ewaluacji jest zadaniowy charakter organizacji pracy, realizowany w ramach szerszego systemu zarządzania zorientowanego na wyniki. Wydaje się, że na poziomie członków organizacji odzwierciedleniem takiego systemu jest konstrukt, który na potrzeby niniejszej pracy nazwiemy *orientacją na efekty*. W jego skład wchodzi znajomość efektów własnych działań, dzielenie się wiedzą o efektach pracy ze współpracownikami, czy usystematyzowana refleksja nad wynikami osiągniętymi w ramach zakończonego zadania. Okazuje się, że tego typu postawa nie jest powszechna w polskiej administracji centralnej (wykres 4). Tylko nieco ponad połowa przebadanych urzędników deklaruje, że w ich wydziale podejmuje się dyskusje o osiąganych efektach, a 36% twierdzi, że analizuje się zakończone zadania pod kątem sukcesów i potencjalnych usprawnień. Tu można szukać odpowiedzi, na pytanie, czemu tylko 2/3 urzędników twierdzi, że pracownicy ich wydziału wiedzą, jakie są efekty ich pracy.

Wykres 4. Orientacja na efekty



Źródło: opracowanie własne

Zakończenie

Rozważania zaprezentowane w niniejszej pracy wskazują, że wobec nowego, bardziej złożonego charakteru wyzwań stojących obecnie przed administracją publiczną kluczowe jest sprawne funkcjonowanie mechanizmu uczenia się. Impulsem podkreślającym tę potrzebę i jednocześnie mobilizującym do przyjęcia bardziej refleksyjnej, całościowej perspektywy jest nowy okres programowania. Opisane tu badanie pozwoliło zdiagnozować procesy organizacyjnego uczenia się w polskiej administracji, dając tym samym podstawę do meta-uczenia się, czyli sprzężenia zwrotnego sięgającego najgłębiej w praktykę działań organizacji.

Przeprowadzona analiza na pierwszy plan wysuwa kwestię informacji zwrotnych – ich kluczowego znaczenia dla uczenia się, a jednocześnie ich relatywnego niedorozwoju w polskiej administracji. W tym polu zawierają się także badania ewaluacyjne. Ewaluacja – m.in. dzięki swojemu systematycznemu i zobiektywizowanemu charakterowi – potencjalnie stanowi jeden z mechanizmów pozwalających na zapełnienie tej luki. Z drugiej jednak strony, korzystanie z badań i analiz jest wciąż mało rozpowszechnione w polskiej administracji. Tam gdzie używa się tego typu źródeł pojawiają się kolejne problemy, m.in. niewystarczająca ilość analiz mających na celu ocenę funkcjonowania zlecających je departamentów, niezadowalająca jakość ekspertyz lub zbyt partykularny cha-

rakter formułowanych rekomendacji. Równocześnie, tle rysuje się szerszy problem, wymagający niewątpliwie dokładniejszego zbadania, tj. niedobór *orientacji na efekty* w działaniach polskiej administracji.

Bibliografia

- Argyris C., D. A. Schön**, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Reading 1978.
- Argyris C., D. A. Schön**, *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, FT Press, Reading 1995.
- Distelzweig H., C. Clark**, *Strategy formulation*, [w:] *Encyclopedia of Management: 5th edition*, M. M. Helms (red.), Gale, Detroit 2006.
- Kolb D. A.**, *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1984.
- Lipshitz R., V.J. Friedman**, M. Popper, *Demystifying Organizational Learning*, Sage Publications, Thousand Oaks: 2007.
- Nevis E., A. DiBella, J. Gould**, *Understanding organizations as learning systems*, "Sloan Management Review", 36, 2/1995, ss. 73-85.
- Olejniczak K.**, *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne”, 7, 1/2009, ss. 89–103.
- Olejniczak K.**, *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej* [w:] *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, (red.) K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012
- Olejniczak K.**, *Monitoring i ewaluacja* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, (red.) J. Górniak, S. Mazur, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
- Olejniczak K.**, *Wprowadzenie* [w:] *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, (red.) K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012
- Olejniczak K., Rok J., Płoszaj A.**, *Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą - przegląd koncepcji* [w:] *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, (red.) K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012
- Rok J., Olejniczak K.**, *Determinanty uczenia się i zarządzania wiedzą - synteza badań empirycznych* [w:] *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, (red.) K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012
- Simon H. A.**, *Birth of an organization: The economic cooperation administration*, "Public Administration Review", 13, 4/1953, ss. 227-236.

Spira J. B., *Overload! How Too Much Information is Hazardous to your Organization*.
Wiley, New Jersey 2011

Widła-Domaradzki Ł., Olejniczak K., *Organizacyjne uczenie się w polskich ministerstwach – weryfikacja teorii w krajowej praktyce [w:] Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, (red.) K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.