

# Praktyka ewaluacji interwencji publicznych w miastach na prawach powiatu

Studia Regionalne i Lokalne  
Nr 4(94)/2023  
© Autorzy 2023



ISSN 1509-4995  
E-ISSN 2719-8049  
doi: 10.7366/1509499549405

Tomasz Kupiec

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, Polska; e-mail: tomasz.kupiec@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6469-7746

Dorota Celińska-Janowicz

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, Polska; Vrije Universiteit Brussel, Brussels Institute for Social and Population Studies (BRISPO), Pleinlaan 2, 1050 Bruksela, Belgia; e-mail: d.celinska@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0101-7475

## Streszczenie

Ewaluacja jest istotnym elementem cyklu polityk publicznych, dostarczającym informacji na potrzeby poprawy efektywności polityk wdrażanych i projektowania przyszłych. W Polsce od co najmniej 15 lat mówi się o potrzebie dyfuzji tej praktyki z pola funduszy strukturalnych do innych obszarów działania państwa. Choć jednym z takich oczywistych kierunków dyfuzji jest samorząd lokalny, to o ewaluacji na tym szczeblu wiadomo bardzo niewiele, a w opracowaniach podsumowujących praktykę ewaluacji w Polsce wątek ten jest w ogóle pomijany. Celem tego badania były oszacowanie skali i charakterystyka praktyk ewaluacji w okresie 2010–2021 w miastach na prawach powiatu. Analizy oparto na udostępnionych przez urzędy miast informacjach o przeprowadzonych badaniach ewaluacyjnych. Z 55 miast, które udało się objąć analizą, 62% realizowało ewaluację i w sumie zrealizowało 469 badań. Zaobserwowano także systematyczny wzrost liczby badań oraz liczby miast je realizujących. Wśród dominujących obszarów tematycznych znalazły się budżet obywatelski, polityka społeczna oraz strategia rozwoju. Zbliżone okazały się udziały badań realizowanych wewnętrznie i zleczanych firmom zewnętrznym. Badania procesów wdrażania interwencji dominują natomiast nad ewaluacjami efektów interwencji. Niniejsze badanie może stanowić punkt wyjścia do dalszych, bardziej szczegółowych analiz organizacji procesu ewaluacji i jej wykorzystania w samorządzie lokalnym.

## Słowa kluczowe

ewaluacja, samorząd lokalny, miasto na prawach powiatu, praktyka ewaluacji

## Public Interventions Evaluation Practice in Cities with County Status

### Abstract

Evaluation is an important element of the public policy cycle, providing information for improving the effectiveness of implemented policies and designing future ones. In Poland, the need for the diffusion of this practice from the field of structural funds to other public policy fields has been discussed for at least 15 years. Although one such obvious direction of diffusion is local government, very little is known about evaluation at this level, and in studies summarising the general evaluation practice in Poland, this strand is omitted. The aim of this study was to assess the extent and characteristics of evaluation practices in the period 2010–2021 in cities with county [Pol. powiat] status. The analysis was based on the information on evaluation studies provided by city halls. Out of the 55 cities that were included in the analysis, 62% carried out evaluations and they completed a total of 469 studies. A systematic increase in the number of studies and the number of cities carrying them out was also observed. The dominant thematic areas were civic budgeting, social policy, and development strategy. The shares of studies carried out internally and those commissioned from external companies turned out to be similar. In contrast, studies of intervention implementation processes dominate over evaluations of intervention effects. This research can serve as a starting point for further, more detailed analyses of the organisation of the evaluation process and its use in local government.

### Keywords

evaluation, local government, city with county status, evaluation practice

## Wstęp

Ewaluacja jest istotnym elementem cyklu polityk publicznych<sup>1</sup>, dostarczającym informacji zwrotnych zarówno na potrzeby poprawy efektywności polityk już wdrażanych, jak i wspierania wyboru i projektowania narzędzi przyszłych polityk (Crabb, Leroy 2012). Idea ewaluacji i takie postrzeganie jej roli wywodzą się z tradycyjnego racjonalno-obiektywnego modelu ewaluacji i stanowienia polityk (Schwandt 1997). Również argumentacyjno-subiektywne podejście do tworzenia polityk podkreśla jednak potrzebę rzetelnej oceny skuteczności wdrażanych działań (Van der Knaap 1995).

Ewaluacja jest powszechnie uznawana za jedno z kluczowych narzędzi uczenia się administracji i źródło dowodów na potrzeby formułowania i wdrażania polityk. Liczne publikacje omawiają temat ewaluacji polityk (*policy*) (np. Varone i in. 2020; Wollmann 2017) i polityki (*politics*) (np. House 2015), a także polityki ewaluacji (np. Weiss 1993). Ewaluacja jest doceniana jako narzędzie uczenia się polityk (Van der Knaap 1995; Borrás, Højlund 2015), sposób na poprawę założeń polityk (Head 2008) oraz instrument polityk opartych na dowodach (Sanderson 2002).

Początki praktyki ewaluacji prezentowane są przez niektórych autorów jako sekwencja dwóch fal obejmujących kraje, w których instytucjonalne rozwiązania w zakresie ewaluacji pojawiły się na skutek wewnętrznych reform, odpowiednio w latach 60. XX w. (np. USA, Kanada, Niemcy, Szwecja) i pod koniec lat 70. XX w. (np. Norwegia, Dania, Holandia) (Derlien 1990; Wollmann 2003). Polska nie należała do żadnej z tych grup. Systematyczna praktyka ewaluacji zaczęła się u nas rozwijać stosunkowo niedawno i w odpowiedzi na zewnętrzny czynnik – wymóg towarzyszący realizacji programów operacyjnych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej (UE) (Żuber, Bienias 2008; Górniak 2007; Olejniczak 2009). W związku z brakiem krajowych tradycji dynamicznemu rozwojowi systemu ewaluacji polityki spójności w Polsce od początku towarzyszyła dyskusja o dyfuzji praktyk ewaluacyjnych na inne krajowe polityki publiczne jako potrzebie i wyzwaniu (Bienias i in. 2009; National Evaluation Unit 2008). Intensyfikacji tego procesu spodziewano się już ponad dekadę temu (Olejniczak 2008; Dvorak 2010).

Oczekiwaniu rozprzestrzeniania się praktyk ewaluacji i powstawania kultury ewaluacji nie towarzyszyły jednak dotychczas badania naukowe służące identyfikacji i oszacowaniu skali tego procesu. Dostępne opracowania, będące próbą całościowego ujęcia kultury ewaluacji, prezentują najczęściej rozczarowujący obraz ewaluacji, nadal ograniczonej do obszaru programów polityki spójności. Co ważniejsze z perspektywy niniejszego artykułu, nie są one oparte na systematycznych, empirycznych analizach faktycznej aktywności ewaluacyjnej, ale na przypuszczeniach, ogólnym oglądzie sytuacji przez autorów (np. Olejniczak 2009; Pellegrin, Colnot 2020). Niektórzy autorzy, deklarując odniesienie do szerszej praktyki ewaluacji, skupiają się tak naprawdę na ewaluacji polityki spójności (np. Bartosiewicz-Niziołek i in. 2020; Kupiec i in. 2020).

Jednym z istotnych obszarów, które potrzebują praktyki ewaluacji, są działania samorządu terytorialnego, w szczególności lokalnego<sup>2</sup>. Zagadnieniu temu w Polsce poświęcono kilka opracowań (np. Januszkiewicz 2013; Grzywa 2008), co może dowodzić jego znaczenia. Dotychczasowe badania mają jednak szereg ograniczeń: a) często dotyczą ewaluacji tylko projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych<sup>3</sup>; b) realizowane były na niewielkich i przypadkowych próbach<sup>4</sup>; c) większość w tych próbach stanowiły niewielkie gminy wiejskie; d) opierają się na badaniach ankietowych, a więc deklaracjach respondentów, którzy (czego dowodzą i nasze, i poprzednie badania) bardzo często mają ograniczoną wiedzę o tym, czym jest ewaluacja, a więc udzielają mylących odpowiedzi.

Badanie, którego wyniki prezentujemy w niniejszym artykule, odpowiada na większość wskazanych wyżej problemów, a więc stanowi istotny wkład w zrozumienie praktyki ewaluacji na poziomie samorządu lokalnego. Jego celem były oszacowanie skali i charakterystyka praktyk ewaluacji

<sup>1</sup> Polityki publiczne są tutaj i w całym artykule rozumiane bardzo szeroko, zgodnie z definicją T.R. Dye'a (1972), jako wszystko, co rząd (w tym przypadku samorząd) decyduje się robić albo czego decyduje się nie robić.

<sup>2</sup> Ewaluacja w samorządzie województwa stanowi nieco odrębne zagadnienie z racji tego, że ten szczebel samorządu jest zaangażowany w zarządzanie programami operacyjnymi w ramach polityki spójności, a więc też w obowiązkowe ewaluacje tych programów.

<sup>3</sup> Co nie może być utożsamiane z dyfuzją praktyk ewaluacji do polityk krajowych.

<sup>4</sup> Niskie stopy zwrotu z ankiet i brak kontroli nad tym, które jednostki wzięły udział w badaniu.

w okresie 2010–2021 w miastach na prawach powiatu (mpp), czyli w tych jednostkach samorządu terytorialnego (JST), w których, z racji realizowanych zadań i rozmiaru budżetu, w pierwszej kolejności należałoby oczekiwać refleksji nad skutecznością prowadzonych działań. Poczynione obserwacje stanowią wkład w poszukiwania odpowiedzi na pytania o to, czy w polskiej administracji realizowana jest idea *evidence-based policy making* oraz czy praktyka ewaluacji rozwinięta w związku z formalnym wymogiem w ramach jednej polityki (spójności) może rozprzestrzenić się, już dobrowolnie, na inne polityki publiczne.

Nasze podejście badawcze zakładało zgromadzenie i analizę kompletnej populacji ewaluacji realizowanych w badanych jednostkach. Dzięki temu prezentowane wnioski nie bazują na deklaracjach respondentów, które nie mogą być zweryfikowane. Idea badań praktyki ewaluacji i potencjału ewaluacyjnego poprzez artefakty – plany ewaluacyjne, raporty z badań – jest obecnie dość popularna w krajach o dojrzałej kulturze ewaluacji (np. Wingate i in. 2022; Bourgeois, Maltais, 2022). Użyteczność tego podejścia była już też weryfikowana na gruncie krajowym (Kupiec 2020).

W kolejnej części artykułu prezentujemy przegląd wyników dotychczasowych badań dotyczących praktyki ewaluacyjnej w polskim samorządzie lokalnym, a następnie opisujemy nasze podejście metodyczne i źródła danych. Główną część artykułu stanowią sekcje poświęcone prezentacji i dyskusji wyników analiz.

## Praktyka ewaluacji w samorządzie lokalnym – dotychczasowe badania

Niniejsza sekcja poświęcona jest omówieniu dotychczasowych badań dotyczących ewaluacji w samorządzie lokalnym w Polsce<sup>5</sup>. Choć większość zidentyfikowanych publikacji odnosi się do kwestii ewaluacji na gruncie samorządu terytorialnego, to jednak nie prezentuje wyników oryginalnych badań szacujących skalę praktyki ewaluacji w JST. Zamiast tego opisują one ideę, zasady, założenia i korzyści wynikające z ewaluacji, prezentują wskazania i ograniczenia realizacji ewaluacji (Perek-Białas, Worek 2008; Sztando 2015) czy też jej cechy i odmienność względem monitoringu (Śpiewok 2022). Cechą wspólną tych opracowań jest postulowanie wdrożenia praktyki ewaluacji w kontekście różnych rodzajów aktywności gmin i powiatów, np. rewitalizacji (Kamińska 2011; Boryczka 2022), budżetów zadaniowych (Oleksyk 2014) czy strategii rozwoju lokalnego (Tutaj 2022).

Pierwsze empiryczne badanie praktyk ewaluacji w JST dotyczyło gmin i powiatów województwa małopolskiego (Grzywa 2008). Z 38 jednostek, które odpowiedziały na ankietę, prowadzenie ewaluacji programu zadeklarowało 42%, a projektu współfinansowanego ze środków UE – 37%. Samoocena wiedzy dotyczącej ewaluacji wypadła przeciętnie (średnio 2,7 na skali 1–5), a w opinii badaczek rzeczywista wiedza była jeszcze niższa i bardzo zróżnicowana. Pastuszka (2012) w ramach badania dotyczącego doświadczeń w wykorzystaniu funduszy unijnych JST województwa opolskiego zadał jedno pytanie o ewaluację projektu, na które twierdząco odpowiedziało 8 z 52 badanych gmin i powiatów (15%). W realizowanym rok później badaniu ankietowym gmin województwa łódzkiego (Januskiewicz 2013) udało się zebrać 35 odpowiedzi, a 15% odpowiadających zadeklarowało realizację ewaluacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Realizująca badanie zwróciła uwagę na pobieżną znajomość tematyki ewaluacji wśród respondentów, co może mieć wpływ na wiarygodność uzyskanych odpowiedzi. Ta sama autorka przeprowadziła kolejne, również ankietowe, badanie gmin i powiatów województw dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego (Januskiewicz 2017), w którym praktykę ewaluacji projektów UE zadeklarowało ok. 70% respondentów. Ponownie zauważono jednak, że wiedza respondentów dotycząca ewaluacji jest na tyle niska, że szacowanie skali praktyki ewaluacji w taki sposób jest utrudnione. Ostatnie zidentyfikowane badanie ma odmienny

<sup>5</sup> Nasza strategia przeglądu łączyła wyszukanie źródeł w Google Scholar z zastosowaniem haseł odnoszących się do ewaluacji i samorządu lokalnego i śledzenie wstecz i do przodu cytowań w zidentyfikowanych publikacjach. Wcześniejsze badania sugerują, że taka strategia, tzw. kuli śniegowej, może być bardziej skuteczna niż oparte na ścisłym protokole i predefiniowanych słowach kluczach wyszukiwanie w bazach danych (Greenhalgh, Peacock 2005). W przypadku naszego badania takie podejście było dodatkowo uzasadnione tym, iż żadna ze znalezionych publikacji nie widnieje w podstawowych bazach (np. SCOPUS, Web of Science), co znacznie utrudnia systematyczny przegląd.

charakter, gdyż bazuje na analizie dokumentów. Jego autorka poddała ocenie poziom zarządzania strategicznego w największych polskich miastach (Matusiak 2015) i w toku analizy stwierdziła, że żadne z miast nie przeprowadziło do tamtego momentu ewaluacji swoich strategii.

Tab. 1. Dotychczasowe badania praktyk ewaluacji w polskich samorządach

Przedmiot ewaluacji	Źródło	Zakres terytorialny	Próba – liczebność (stopa zwrotu) struktura	Odsetek JST deklarujących praktyki ewaluacyjne	Autorzy
Programy, projekty UE	ankieta	gminy i powiaty województwa małopolskiego	38 (18%) m-3, w-18, mw-13, p-3	42%	(Grzywa 2008)
Projekty UE	ankieta	gminy i powiaty województwa opolskiego	52 (63%) m-3, w-25, mw-14, p-10	15%	(Pastuszka 2012)
Projekty UE (EFS)	ankieta	gminy województwa łódzkiego	35 (20%) m-1, w-30, mw-4	15%	(Januszkiewicz 2013)
Projekty UE	ankieta	gminy i powiaty województw dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego	150 (19%) m-18, w-60, mw-47	70%	(Januszkiewicz 2017)
Strategie rozwoju miast	analiza dokumentów	7 największych miast Polski	tylko strategie rozwoju	0%	(Matusiak 2015)

\* g – gminy wszystkich typów, m – gminy miejskie, w – gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, p – powiaty

Źródło: opracowanie własne.

Omówione badania mają kilka wspólnych cech – ograniczeń, które sprawiają, że nie stanowią one wystarczającej podstawy do wyciągania wniosków o aktywności ewaluacyjnej w polskim samorządzie lokalnym.

1. Wszystkie badania zbierające dane pierwotne dotyczyły tylko ewaluacji projektów współfinansowanych z budżetu UE w ramach polityki spójności. Z jednej strony oznacza to skupienie się na działaniach operacyjnych z pominięciem kontekstu celów strategicznych, do których mają one prowadzić. Taka perspektywa nie mówi nam nic o ewaluacji planów, programów, strategii realizowanych w samorządach lokalnych. Z drugiej projekty UE stanowią specyficzną kategorię instrumentów, którym często towarzyszyły obowiązek<sup>6</sup> bądź istotne zachęty do ewaluacji<sup>7</sup>. Zatem ich obserwacja nie może stanowić podstawy do wnioskowania o skłonności do ewaluacji w obszarach, gdzie decyzja taka podejmowana jest dobrowolnie, a ewentualne badania finansowane są z własnych środków.
2. Większość badań zrealizowana została na niewielkiej próbie i z niewielką stopą zwrotu. Tym samym nie stanowią one wystarczającej podstawy do wnioskowania o całej populacji samorządów lokalnych. Dodatkowo większość uzyskanych odpowiedzi pochodzi od gmin wiejskich, co sprawia, że niewiele wiemy o miastach, w których intuicja każe spodziewać się bardziej rozwiniętej praktyki ewaluacji.
3. Badania ankietowe opierają się na deklaracjach respondentów, a te mogą być niewiarygodne, nawet gdy respondent ma dobrą wolę, ale niewystarczającą wiedzę o przedmiocie badania. Na to, że taka sytuacja ma miejsce w przypadku ewaluacji, zwracają uwagę sami autorzy większości omawianych badań. Do podobnego wniosku doszliśmy w toku badania prezentowanego w tym artykule. Tym samym należy przyjąć, że badania ankietowe w znacznie ograniczonym stopniu pozwalają wnioskować o skali praktyki ewaluacji w samorządach.

<sup>6</sup> Np. projekty systemowe POKL realizowane przez powiatowe urzędy pracy (6.1.3).

<sup>7</sup> Np. projekty systemowe POKL realizowane przez ośrodki pomocy społecznej (poddziałanie 7.1.1), w których deklaracja ewaluacji była podstawą do wyższej oceny wniosku, a realizacja ewaluacji mogła być finansowana z projektu.

4. Dotychczasowe badania prowadzone były na dość wysokim poziomie ogólności. Jednostką analizy zawsze była gmina/powiat. Tymczasem, jak pokazuje nasze badanie, aktywność ewaluacyjna w gminach jest rozproszona. Poszczególne biura, wydziały realizują ewaluację samodzielnie, w urzędzie zazwyczaj nie ma wyodrębnionych wyspecjalizowanych komórek zajmujących się tego rodzaju aktywnością. Brakuje zatem wiedzy, w jakich obszarach działania samorządów koncentruje się ich aktywność ewaluacyjna.

Powyższe spostrzeżenia dowodzą, że aktualna wiedza o praktyce ewaluacji w samorządach lokalnych jest bardzo ograniczona i wymaga uzupełnienia z zastosowaniem innych niż dotychczas podejść badawczych. Nasze badanie stanowi odpowiedź na tę potrzebę. Jego założenia zostały zaprezentowane w następnej sekcji.

## Dane i metody badawcze

Z perspektywy strategii doboru przypadków Flyvbjerga (2006) możemy przyjąć, że mpp stanowią w populacji jednostek samorządu terytorialnego przypadki krytyczne dla weryfikacji formułowanej w literaturze hipotezy o braku rozprzestrzenienia ewaluacji w Polsce poza pole polityki spójności (Kupiec i in. 2020; Pellegrin, Colnot 2020). Proponowany kierunek wnioskowania jest taki, że jeżeli w mpp nie znajdziemy rozwiniętej praktyki ewaluacji, to nie należy jej się spodziewać również w innych (mniejszych) samorządach lokalnych. Uznajemy takie wnioskowanie za właściwe, gdyż z racji szerokich kompetencji (łączących zadania gmin i powiatów), relatywnie dużych budżetów oraz rozbudowanego aparatu pomocniczego właśnie w tych miastach przyjęcie praktyki ewaluacji wydaje się najbardziej prawdopodobne.

Poczynione w toku badania ustalenia stanowią wkład w rozważania, na ile stosunkowo duża obserwowana aktywność ewaluacyjna w obszarze polityki spójności stanowi jedynie nietrwale dostosowanie do wymogów stawianych przez UE (Kupiec i in. 2020), a na ile przyczynę do trwałych systemowych zmian i rozwoju w polskiej administracji praktyki *evidence-based policy making*. Będzie to też wkład w poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy praktyka ewaluacji rozwinięta w związku z formalnym wymogiem w ramach jednej polityki może rozprzestrzenić się, już dobrowolnie, na inne polityki publiczne.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w badaniu była analiza dokumentów – raportów z ewaluacji zrealizowanych w analizowanych miastach. Raporty uzyskano w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej o ewaluacjach zrealizowanych w latach 2010–2021 skierowane do wszystkich mpp (66) w kwietniu 2021 r. Cztery urzędy zadeklarowały, że nie przeprowadziły w tym okresie żadnych badań ewaluacyjnych, 11 zaś nie przekazało wykazów badań. Wśród powodów wymieniano zarówno problemy techniczne (zbyt duże pliki), jak i to, że „informacja publiczna nie powinna służyć interesowi prywatnemu”.

Zgodnie z przytoczonymi w przeglądzie literatury wnioskami dotyczącymi wiedzy pracowników JST na temat ewaluacji znaczna część uzyskanych od urzędów wykazów i dokumentów nie stanowiła opracowań ewaluacyjnych (były to np. raporty z monitoringu, sprawozdania z realizacji zadań, diagnozy). Z pierwotnej liczby 1008 rekordów w naszej bazie tylko 46,5% (469 dokumentów z 34 miast) stanowiły ewaluacje i to one zostały poddane dalszym analizom.

Dla każdej ze zidentyfikowanych ewaluacji określono rok jej przeprowadzenia, obszar tematyczny oraz przedmiot ewaluacji (zał. 1). W oparciu o dostępne informacje określono także, czy ocenie poddawane były efekty projektu/programu/polityki, czy proces realizacji, a także czy była to ewaluacja zewnętrzna (przeprowadzona przez podmiot zewnętrzny), czy wewnętrzna (przeprowadzona przez jednostkę urzędu). Wyodrębniono także kategorię ewaluacji quasi-zewnętrznej, czyli takiej, która wykonywana była przez jednostkę organizacyjną urzędu miasta.

## Wyniki

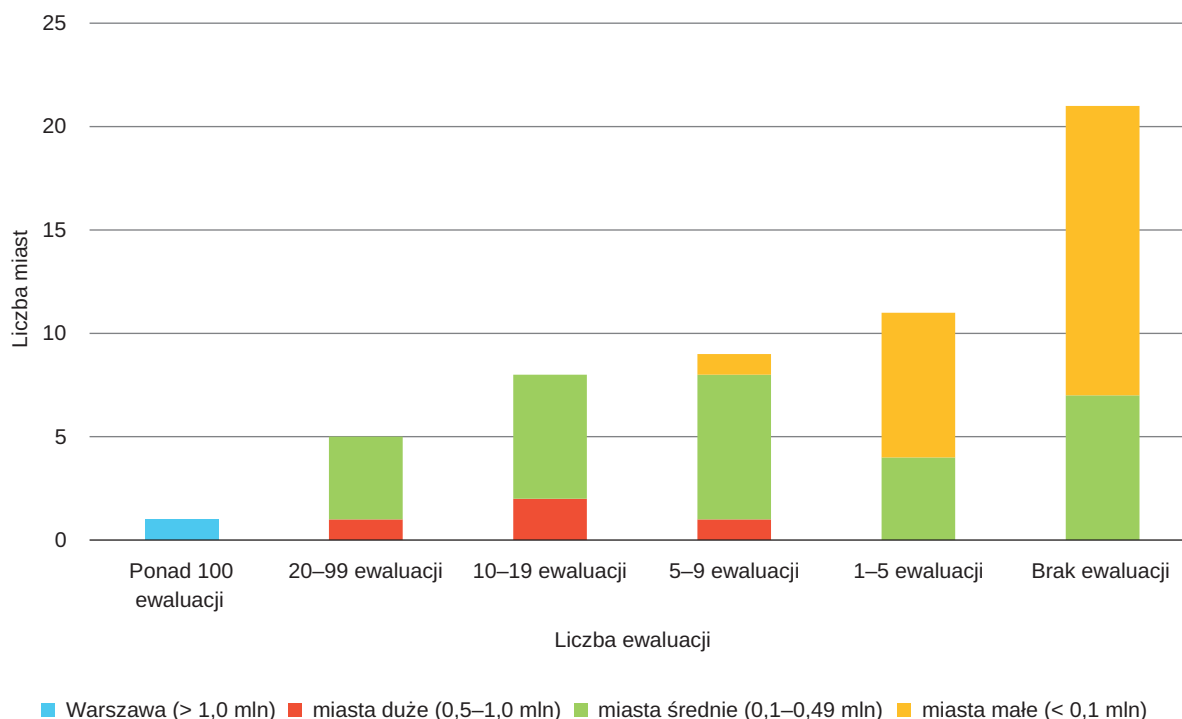
W badanym okresie 2010–2021 z 55 miast, które odpowiedziały na nasze wnioski o udostępnienie informacji publicznej, 34 miasta (62%) zrealizowały co najmniej jedną ewaluację. W 23 miastach zrealizowano przynajmniej pięć ewaluacji, a w 14 przynajmniej 10. W sumie zgromadziliśmy bazę 469 badań ewaluacyjnych (tab. 2, ryc. 1).

Tab 2. Liczba badań ewaluacyjnych zrealizowanych w miastach na prawach powiatu w latach 2010–2021

Lp.	Miasto	Liczba ewaluacji	Lp.	Miasto	Liczba ewaluacji
1	Warszawa	132	35	Biała Podlaska	0
2	Kraków	40	36	Bielsko-Biała	0
3	Gdynia	33	37	Chełm	0
4	Płock	29	38	Chorzów	0
5	Rzeszów	23	39	Jelenia Góra	0
6	Rybnik	20	40	Kalisz	0
7	Gdańsk	18	41	Konin	0
8	Elbląg	14	42	Koszalin	0
9	Poznań	14	43	Grudziądz	0
10	Gorzów Wielkopolski	13	44	Piotrków Trybunalski	0
11	Łódź	12	45	Ruda Śląska	0
12	Białystok	10	46	Siedlce	0
13	Szczecin	10	47	Skierniewice	0
14	Toruń	10	48	Sopot	0
15	Kielce	9	49	Suwałki	0
16	Olsztyn	8	50	Świętochłowice	0
17	Częstochowa	7	51	Świnoujście	0
18	Katowice	7	52	Tarnów	0
19	Krosno	7	53	Wałbrzych	0
20	Zabrze	7	54	Zielona Góra	0
21	Lublin	6	55	Żory	0
22	Wrocław	6	56	Bydgoszcz	bd
23	Wrocław	6	57	Bytom	bd
24	Dąbrowa Górnicza	4	58	Gliwice	bd
25	Opole	4	59	Legnica	bd
26	Piekary Śląskie	4	60	Leszno	bd
27	Sosnowiec	4	61	Łomża	bd
28	Słupsk	3	62	Mysłowice	bd
29	Jastrzębie-Zdrój	2	63	Ostrołęka	bd
30	Nowy Sącz	2	64	Siemianowice Śląskie	bd
31	Zamość	2	65	Radom	bd
32	Jaworzno	1	66	Tarnobrzeg	bd
33	Przemyśl	1			
34	Tychy	1			
Ogółem					469

Źródło: opracowanie własne.

Miastem, które cechowała zdecydowanie największa liczba badań ewaluacyjnych, była Warszawa (132 ewaluacje, stanowiące aż 28% wszystkich objętych analizą badań ewaluacyjnych). Co ciekawe, w pierwszej dziesiątce miast z największą liczbą badań ewaluacyjnych oprócz Warszawy znalazły się jeszcze tylko trzy z 10 największych polskich miast: Kraków (40), Gdańsk (18) i Poznań (14). Stosunkowo dużo badań ewaluacyjnych zrealizowały także mniejsze ośrodki: Gdynia (33), Płock (29), Rzeszów (23), Rybnik (20), Elbląg (14) i Gorzów Wielkopolski (13). Najmniejsze ośrodki (poniżej 100 tys. mieszkańców) zdecydowanie przeważają natomiast w grupie miast, które nie przeprowadziły w analizowanym okresie żadnej ewaluacji.



Ryc. 1. Liczba miast (wg kategorii wielkościowych) wg liczby badań ewaluacyjnych w okresie 2010–2021

Źródło: opracowanie własne.

### Dynamika liczby ewaluacji

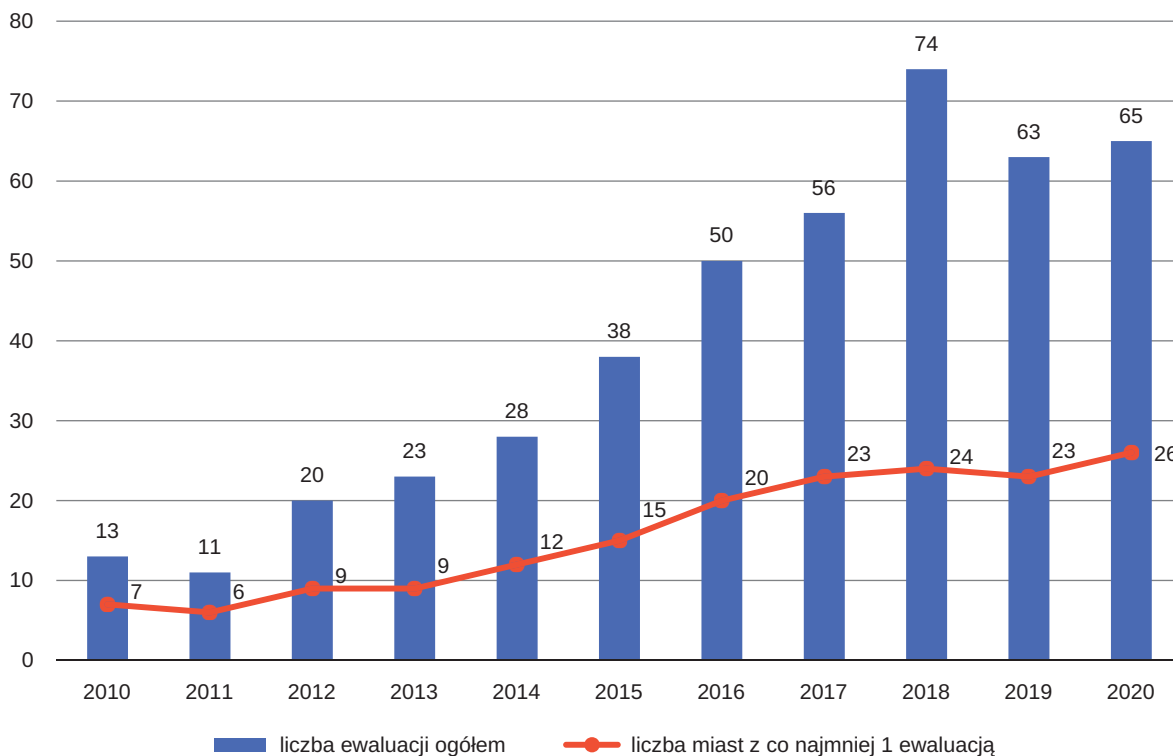
Liczba ewaluacji w badanym zbiorze miast systematycznie rosła z 13 badań w 2010 r. do 65 w roku 2020<sup>8</sup> (ryc. 2). Stabilny trend nieznacznie zaburzą niewielki spadek w 2011 (do 11 badań) oraz duży wzrost w 2018 r. (aż 74 badania). Rosła też liczba miast realizujących ewaluację, z siedmiu w 2010 do 26 w 2020 r.

Średnio w całym analizowanym okresie udział Warszawy w ogólnej liczbie ewaluacji wyniósł 28%, czterech miast dużych (0,5–1,0 mln) – 15%, 28 miast średnich<sup>9</sup> (0,10–0,49 mln) – 52%, a 22 miast małych<sup>10</sup> (< 0,1 mln) – 5%. Aby wyraźniej ukazać dynamikę liczby ewaluacji, podzieliliśmy badany okres na dwa sześciolatnie przedziały, tj. 2010–2015 oraz 2016–2021, w których we wszystkich badanych miastach wykonano łącznie, odpowiednio, 133 i 334 badania ewaluacyjne. Przy porównaniu obu okresów (ryc. 3) widać wyraźnie spadek udziału Warszawy (z 40% do 24%) oraz wzrost udziału miast pozostałych kategorii wielkościowych: miast dużych – z 12% do 16%, miast średnich – z 45% do 55%, miast małych zaś – z 3% do 5%.

<sup>8</sup> Z uwagi na moment pozyskania danych liczba ewaluacji w 2021 r. – 26 – nie może być porównywana z wcześniejszymi latami.

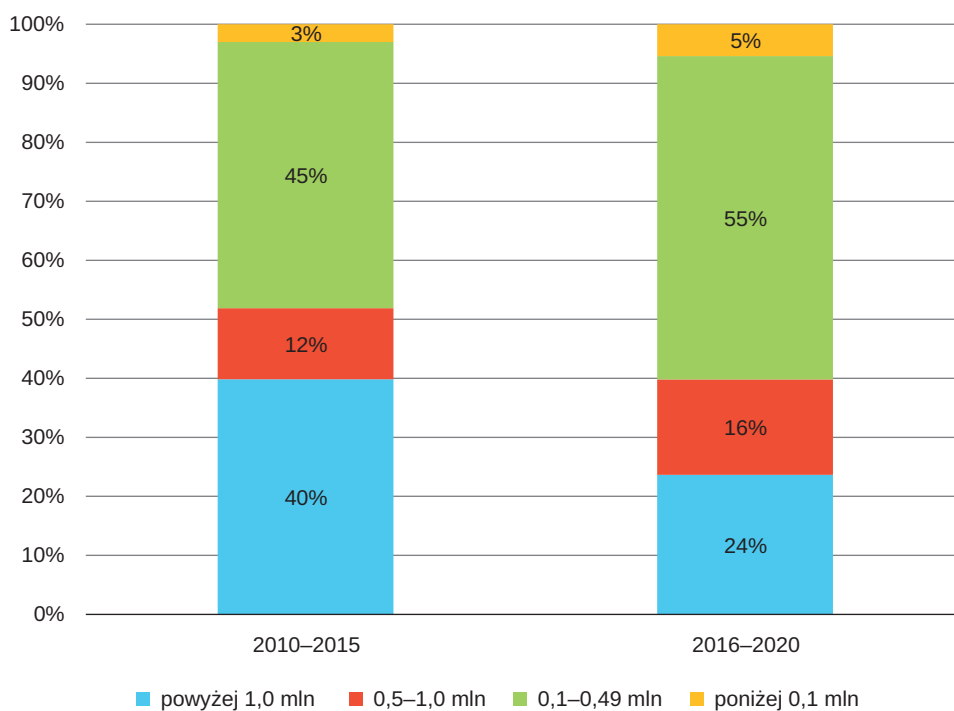
<sup>9</sup> W tym siedem miast bez badań ewaluacyjnych.

<sup>10</sup> W tym 14 miast bez badań ewaluacyjnych.



Ryc. 2. Liczba ewaluacji w miastach wg grup wielkościowych

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Udział miast różnej wielkości w ogólnej liczbie ewaluacji

Źródło: opracowanie własne.

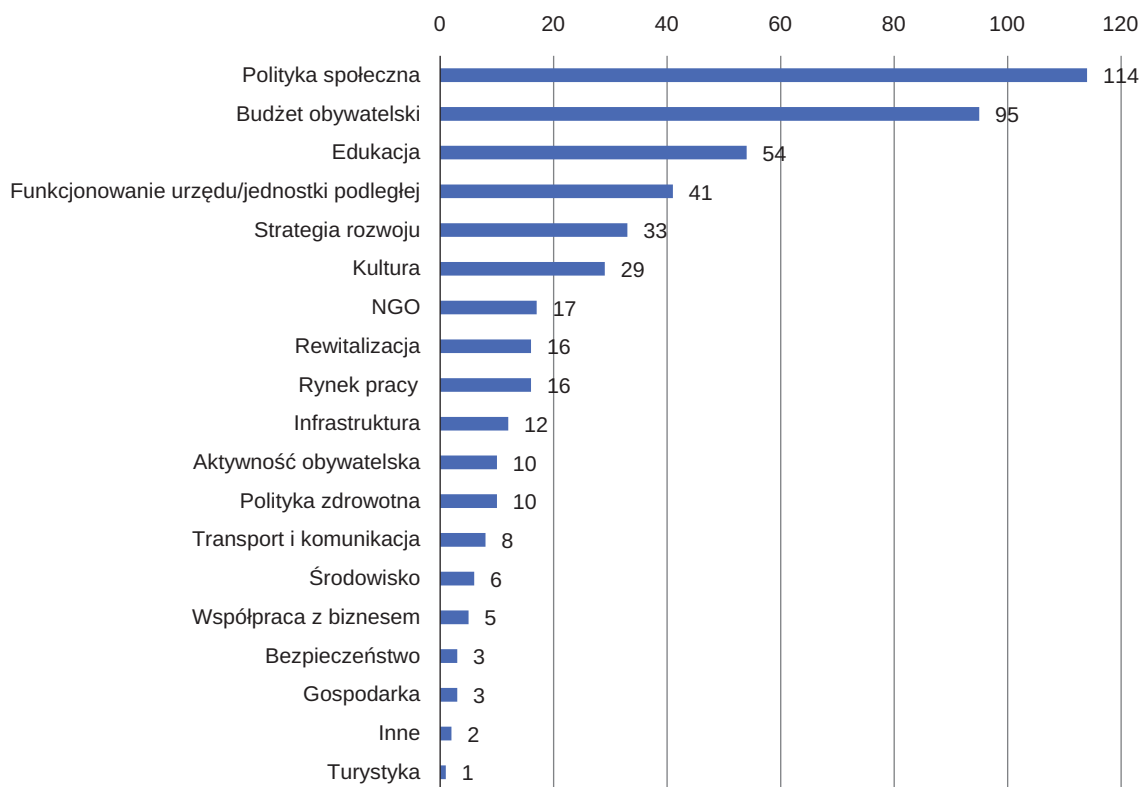
### Obszary tematyczne ewaluacji

Najpopularniejszymi obszarami tematycznymi ewaluacji w badanych miastach były polityka społeczna i budżet obywatelski – odpowiednio 24% i 20% badań (ryc. 4). W zakresie polityki



społecznej szczególnie częste były ewaluacje programów wsparcia osób z niepełnosprawnościami oraz programów przeciwdziałania uzależnieniom<sup>11</sup>. Na dalszych miejscach na liście obszarów tematycznych znalazły się: edukacja (12%), funkcjonowanie urzędu/jednostki podległej (9%), strategia rozwoju (7%) i kultura (6%). Zdecydowanie najmniej popularnymi obszarami tematycznymi były natomiast turystyka (jedno badanie), gospodarka (trzy) i bezpieczeństwo (trzy). Warto w tym miejscu podkreślić, że drugi pod względem popularności obszar, tj. budżet obywatelski, pojawił się jako temat ewaluacji dopiero w 2014 r. W 2017 r. zaś odpowiadał za 1/3 badań ewaluacyjnych (18 badań). Po 2014 r. rosła także liczba badań z zakresu polityki społecznej (z 7 do 19 badań w 2020 r.). Malą z kolei liczbą badań z zakresu edukacji – z dziewięciu w 2013 r. do trzech w 2020.

W zbiorze 14 miast, które w całym badanym okresie przeprowadziły co najmniej 10 badań ewaluacyjnych, wyróżnić można kilka ośrodków, które wyraźnie dominowały w niektórych obszarach tematycznych. Były to: Warszawa, odpowiadająca za wszystkie ewaluacje z obszarów infrastruktury, aktywności obywatelskiej i ponad 86% ewaluacji dotyczących strategii rozwoju; Kraków, odpowiedzialny za wszystkie ewaluacje z obszaru transportu i komunikacji, środowiska i bezpieczeństwa; Toruń, odpowiedzialny za wszystkie ewaluacje z obszaru współpracy z biznesem. Z kolei w Poznaniu, Szczecinie i Toruniu nie przeprowadzono żadnej ewaluacji dotyczącej najpopularniejszego obszaru tematycznego, tzn. polityki społecznej; w Elblągu, Łodzi, Płocku, Rybniku i Rzeszowie zaś – ani jednej ewaluacji z drugiego pod względem popularności obszaru budżetu obywatelskiego<sup>12</sup>.



Ryc. 4 Liczba ewaluacji wg obszarów tematycznych

Źródło: opracowanie własne.

<sup>11</sup> W ramach obszaru budżetu obywatelskiego nie wydzielono bardziej szczegółowych przedmiotów ewaluacji. Pełna lista zidentyfikowanych przedmiotów ewaluacji przyporządkowanych do obszarów tematycznych dostępna jest w załączniku 1.

<sup>12</sup> Choć sam przedmiot ewaluacji – budżet obywatelski – oczywiście istnieje. Obowiązek jego utworzenia w mpp wynika z art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 ze zm.).

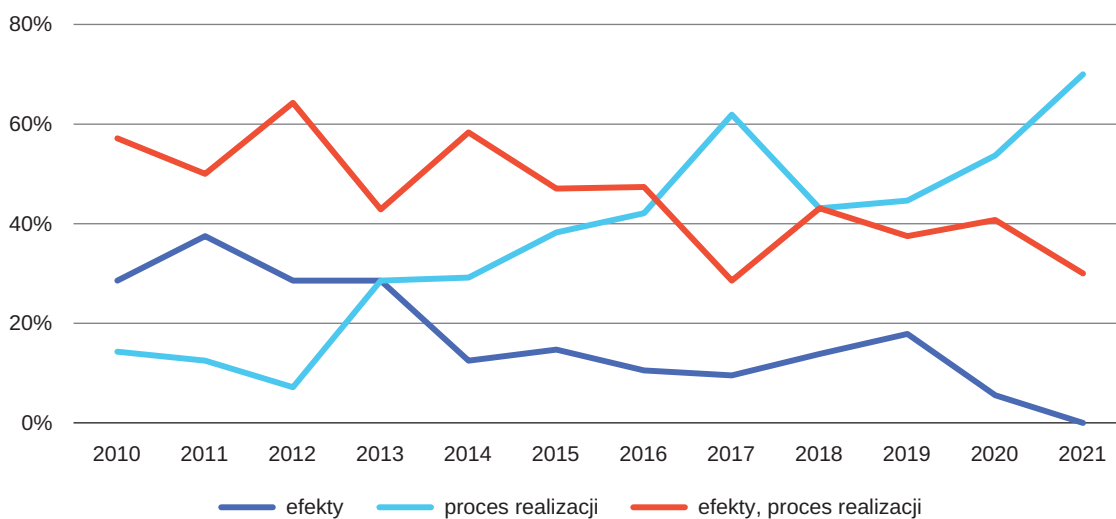
## Ewaluacje procesów i efektów

Ciekawym ujęciem praktyki ewaluacji w miastach jest spojrzenie z perspektywy dychotomicznego podziału na ewaluacje procesów i efektów. Te pierwsze służą analizie organizacyjnego kontekstu wdrażania interwencji, poprawności i efektywności procedur, sprawdzaniu, czy interwencja jest wdrażana w sposób zapewniający osiągnięcie celów. Te drugie służą oszacowaniu stopnia realizacji celów, identyfikacji efektów interwencji i ich ocenie przez pryzmat określonych kryteriów. Przedmiotem 14% ewaluacji w badanej populacji były wyłącznie efekty interwencji, 44% – proces realizacji, w przypadku 43% zaś – zarówno efekty, jak i proces realizacji<sup>13</sup>. W rezultacie efekty oceniane były w 57% badaniach ewaluacyjnych, a procesy w 87%.

Jedynym miastem, w którym udział ewaluacji oceniających efekty był wyższy od tych skupionych na procesie realizacji, była Warszawa (odpowiednio 66% i 55%). Z kolei w Nowym Sączu, Opolu, Piekarach Śląskich, Rybniku, Sosnowcu, Szczecinie, Tychach i we Włocławku wszystkie ewaluacje, w których możliwe było określenie przedmiotu ewaluacji, zostały zaklasyfikowane jako te oceniające proces realizacji.

Udział ewaluacji efektów i procesów był zróżnicowany w różnych obszarach tematycznych. Ewaluacje efektów najczęściej znaleźć można było w obszarach funkcjonowania urzędu miasta/jednostki podległej, gospodarki oraz transportu i komunikacji, proces realizacji zaś najczęściej jest przedmiotem ewaluacji w obszarach: budżetu obywatelskiego, kultury, NGO, polityki społecznej, rewitalizacji i strategii rozwoju.

W ujęciu dynamicznym widoczne były spadek udziału ewaluacji skupionych wyłącznie na efektach (z 27% w 2011 r. do 0% w 2021) i wzrost odsetka badań oceniających łącznie efekty i proces realizacji (z 5% w 2012 r. do 54% w 2021 r.) (ryc. 5).



Ryc. 5. Dynamika udziału ewaluacji efektów i/lub procesów

Źródło: opracowanie własne.

## Organizacja procesu ewaluacji

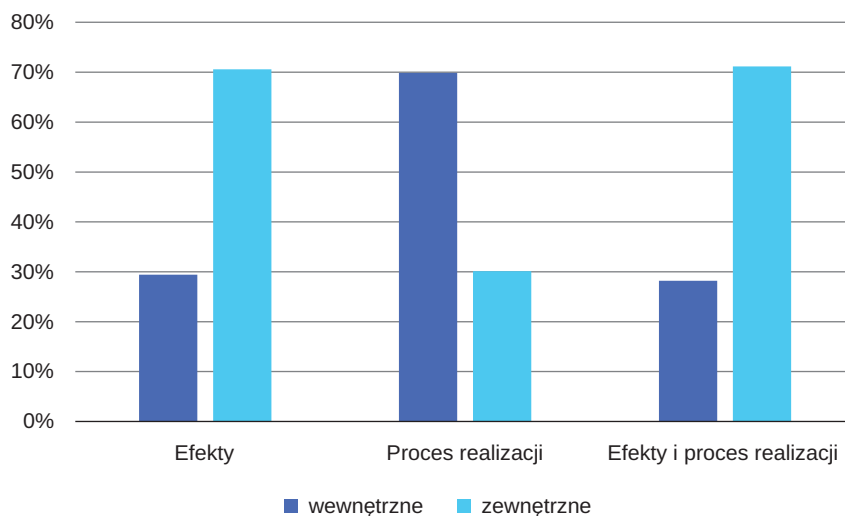
W badanej populacji wyróżniliśmy ewaluacje wewnętrzne, wykonywane przez pracowników urzędu, zewnętrzne – zlecane wykonawcom spoza urzędu, i quasi-zewnętrzne – których wykonanie departamenty urzędu miasta zlecały swoim jednostkom organizacyjnym.

Z tej perspektywy rozkład badań ewaluacyjnych jest bardzo zbalansowany – 52% stanowią ewaluacje zewnętrzne, 47% wewnętrzne. Ewaluacje quasi-wewnętrzne można uznać za wyjątek (1%)<sup>14</sup>. Wyraźnie widoczne było przy tym duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi miastami

<sup>13</sup> Opisane udziały oraz te prezentowane na ryc. 5 wyliczone są z sumy 376 ewaluacji, dla których przedmiot udało się jednoznacznie ustalić.

<sup>14</sup> Opisane udziały oraz te prezentowane na ryc. 6 wyliczone są z sumy 430 ewaluacji, dla których podmiot wykonujący udało się jednoznacznie ustalić.

w tym zakresie. Wśród badanych ośrodków znalazły się zarówno takie, które wszystkie ewaluacje zlecały zewnętrznym podmiotom (np. Gorzów Wielkopolski, Lublin, Słupsk), jak i takie, które polegały wyłącznie na zasobach urzędu miasta (np. Katowice, Krosno, Opole, Piekary Śląskie, Rybnik, Sosnowiec).



Ryc. 6. Udział ewaluacji wewnętrznych i zewnętrznych w liczbie ewaluacji oceniających efekty i/lub proces realizacji

Źródło: opracowanie własne.

Nadreprezentacja ewaluacji zleczanych podmiotom zewnętrznym występowała w takich obszarach jak: aktywność obywatelska (90%), rynek pracy (89%), kultura (82%), NGO (81%) i rewitalizacja (79%), ewaluacji wewnętrznych zaś – w zakresie infrastruktury (100%), polityki zdrowotnej (75%), budżetu obywatelskiego (65%), edukacji (61%) i polityki społecznej (57%)<sup>15</sup>.

Ewaluacje oceniające wyłącznie efekty lub efekty i proces realizacji wykonywane były przede wszystkim przez podmioty zewnętrzne (w obu wypadkach – 71% ewaluacji) (ryc. 6). Dokładnie odwrotna proporcja widoczna była w przypadku badań ewaluacyjnych skupionych na procesie realizacji, których 70% miało charakter wewnętrzny.

### Ewaluacje związane z funduszami Unii Europejskiej

Wśród analizowanych ewaluacji wyodrębniliśmy kategorię badań obowiązkowych związanych z wydatkowaniem funduszy Unii Europejskiej. Średnio w całym analizowanym okresie takich ewaluacji było stosunkowo niewiele – 15% wszystkich badań. Dodatkowo ich udział zmieniał się w czasie. W okresie 2010–2015 średni udział ewaluacji związanych z funduszami europejskimi wyniósł 19%, w okresie 2017–2021 zaś – zaledwie 5%. Wskaźnik ten był także bardzo silnie zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi miastami. Wśród miast o największym udziale tego typu badań znalazły się: Lublin (67%), Kielce (44%) i Płock (40%)<sup>16</sup>.

Udział ewaluacji związanej z wydatkowaniem środków UE najwyższe wartości przyjmował w obszarach rynku pracy (89%), a w dalszej kolejności także: aktywności obywatelskiej (40%), gospodarki (33%) i rewitalizacji (29%). Ponadto w przypadku ewaluacji związanych z funduszami UE wyraźnie widoczna była tendencja do zlecania ewaluacji podmiotom zewnętrznym, a nie realizacji własnymi siłami (95% badań związanych z wydatkowaniem funduszy UE zrealizowały podmioty zewnętrzne).

<sup>15</sup> Podajemy jedynie obszary z co najmniej pięcioma badaniami ewaluacyjnymi.

<sup>16</sup> Podajemy jedynie miasta i obszary z co najmniej trzema badaniami ewaluacyjnymi.

### Klasyfikacja miast wg cech charakterystycznych praktyki ewaluacyjnej

Szukając ewentualnych wzorców w praktyce ewaluacji, przeprowadziliśmy analizę metodą klasyfikacji hierarchicznej skupień w oparciu o wartości czterech wskaźników (% ewaluacji związanych ze środkami UE, % ewaluacji zewnętrznych, % ewaluacji skupionych na procesie realizacji, % ewaluacji skupionych na efektach).

Tab. 3. Profile ewaluacyjne miast

Grupa	Liczba miast	Główne obszary tematyczne	Cechy praktyki ewaluacyjnej	Miasta
I	14	budżet obywatelski, strategia rozwoju, polityka społeczna	wysoki % ewaluacji skupionych na procesie, niski % ewaluacji związanych z wydatkowaniem środków UE, niski % ewaluacji zewnętrznych	Białystok, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdynia, Katowice, Olsztyn, Opole, Piekary Śląskie, Poznań, Rzeszów, Sosnowiec, Włocławek, Zabrze
II	10	budżet obywatelski, strategia rozwoju, polityka społeczna	wysoki % ewaluacji skupionych na procesie, wysoki % ewaluacji zewnętrznych, wysoki % ewaluacji związanych z wydatkowaniem środków UE	Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Słupsk, Szczecin, Warszawa, Wrocław
III	4	polityka społeczna	niski % ewaluacji związanych z wydatkowaniem środków UE, niski % ewaluacji skupionych na procesie	Krosno, Płock, Rybnik, Toruń

Źródło: opracowanie własne.

W ten sposób wyodrębniliśmy trzy grupy miast cechujące się podobnymi profilami ewaluacyjnymi (tab. 3)<sup>17</sup>. We wszystkich dominującym obszarem ewaluacji jest polityka społeczna, ale inne typowe obszary już się nieco różnią. Grupy I i II łączy wysoki udział ewaluacji procesowych, ale różnią się one udziałem ewaluacji wewnętrznych i obowiązkowych. Grupę III wyróżnia niski udział ewaluacji procesowych.

### Wnioski

Podstawowym celem badania było oszacowanie, a w zasadzie zidentyfikowanie praktyki ewaluacji w miastach na prawach powiatu (mpp). Dotychczas zjawisko to nie tylko nie było przedmiotem pogłębionych analiz naukowych, ale być może ze względu na swoje rozproszenie w zasadzie umykało świadomości ekspertów. Przejawem tego są opracowania mające ambicje całościowego ujęcia kultury ewaluacji w Polsce, w których ewaluacja na szczeblu samorządu lokalnego, w tym mpp, była zupełnie pomijana (np. Bartosiewicz i in. 2020; Kupiec i in. 2020).

W toku tego badania ustalono, że ewaluacja w mpp istnieje, jest zjawiskiem znaczącym, trwałym i rozwijającym się. Z 55 miast, które udało się objąć analizą, 62% realizowało ewaluację w badanym okresie i w sumie zrealizowało 469 badań. Nie istnieje żaden wiarygodny punkt odniesienia, który pozwoliłby nam jednoznacznie stwierdzić, czy to dużo, czy mało<sup>18</sup>. Możemy jednak uznać, że ewaluacja w mpp nie jest incydentem, lecz faktyczną praktyką, która może służyć za przykład oczekiwanego rozprzestrzenienia się idei ewaluacji poza stymulowane czynnikami zewnętrznymi pole funduszy strukturalnych.

Systematyczny trend wzrostowy liczby badań sugeruje, że praktyka ewaluacji mpp traktowana jako całość jest zjawiskiem trwałym i rozwijającym się. Analiza na poziomie poszczególnych miast pokazuje, że w 14 przypadkach możemy mówić o praktyce ugruntowanej, w kolejnych dziewięciu

<sup>17</sup> Z tej części analiz wyłączono sześć miast, które w bazie reprezentowane były przez mniej niż trzy badania ewaluacyjne.

<sup>18</sup> Nie ma w kraju porównywalnych praktyk ewaluacji, tym bardziej poddanych analizie i z oszacowaną skalą aktywności. W jedynym dobrze udokumentowanym i traktowanym jako bardzo aktywny obszarze ewaluacji w Polsce – ewaluacji funduszy strukturalnych – w analogicznym okresie zrealizowano 1075 badań. Jednak organizacja ewaluacji w tym obszarze czy sposób finansowania sprawiają, że liczb tych nie można w prosty sposób porównać.

– o praktyce rozwijającej się, a w następnych dziewięciu miastach ewaluacja ma charakter incydentalny. W ujęciu dynamicznym widać dodatkowo, że rośnie udział ewaluacji w miastach średnich. To oraz fakt, że liczba miast realizujących co najmniej jedną ewaluację rocznie rośnie w czasie, może sugerować, że praktyka ewaluacji w badanym okresie rozprzestrzeniła się z ośrodków większych na mniejsze.

Zdrową podstawą, na której stoi ewaluacja w mpp, jest jej dobrowolność. Tylko nieznaczny udział ewaluacji realizowany był w związku z formalnym obowiązkiem. Dotyczy to przede wszystkim badań interwencji związanych ze wsparciem UE (15%)<sup>19</sup>. Zdecydowana większość ewaluacji jest efektem samodzielnej decyzji władz lokalnych, które – jak można w związku z tym domniemywać – doceniają użyteczność ewaluacji jako narzędzia wspierającego podejmowanie racjonalnych decyzji. Oczywiście możliwe są również inne motywacje do realizacji ewaluacji, np. podążanie za swoistą modą albo import rozwiązania wraz z rotacją pracowników (por. np. Kupiec i in. 2023), ale wszystkie one dają większą nadzieję na trwałość praktyki niż wypełnianie formalnego obowiązku. Znamiennym przykładem są ewaluacje strategii rozwoju (33 przykłady w naszej bazie), realizowane od 2013 r. i niejako wyprzedzające ustawy o obowiązku w tym zakresie, który pojawił się dopiero w 2020 r.<sup>20</sup>

Opisywana zbiorowość ewaluacji charakteryzuje się prawie równymi udziałami badań realizowanych wewnątrz – przez pracowników urzędów miast – i zewnątrz – zleczanych wyspecjalizowanym firmom ewaluacyjnym. Z tej perspektywy praktyka ewaluacji miast npp znacznie różni się od ewaluacji funduszy strukturalnych, w której badania wewnętrzne praktycznie nie są realizowane (stanowią 1,4%)<sup>21</sup>. Tak duży udział ewaluacji wewnętrznych wydaje się związany z tym, że w budżetach miast nie ma dedykowanych środków na realizację ewaluacji (w odróżnieniu od budżetów programów operacyjnych UE), co wymusza oszczędniejszy model realizacji badań. Dodatkowo przedmioty ewaluacji miejskich są relatywnie mniejsze (przynajmniej jeżeli chodzi o zakres terytorialny), co ułatwia samodzielną realizację. Warto też zauważyć, że tak duży udział ewaluacji wewnętrznych może mieć pozytywne konsekwencje i wpłynąć na rozwój potencjału analitycznego administracji lokalnej (Bienias i in. 2023).

Jeszcze jedną interesującą charakterystyką ewaluacji miast npp jest znaczna przewaga udziału badań procesów wdrażania interwencji nad udziałem badań efektów interwencji<sup>22</sup>. Sytuacja ta po części może wynikać ze wskazanego już wyżej dużego udziału ewaluacji wewnętrznych. Samodzielna realizacja badania jest bardziej uzasadniona i łatwiejsza, gdy dotyczy ono procesu wdrażania interwencji (Bienias i in. 2023). Potwierdza to fakt, że udział ewaluacji wewnętrznych jest dużo wyższy wśród tych dotyczących procesów niż efektów. Dodatkowo można zauważyć, że udział ewaluacji procesów rośnie w czasie. Ma to związek z upowszechnianiem się ewaluacji w obszarach, gdzie tego typu badania stanowią zdecydowaną większość (przede wszystkim w obszarze budżetu obywatelskiego).

Przewaga badań procesów może mieć istotny związek z dominującą funkcją ewaluacji w miastach npp. O ile istotną funkcją ewaluacji efektów jest ich komunikowanie i rozliczanie się z prowadzonych działań (np. przed podmiotem je finansującym, ale też społeczeństwem), o tyle ewaluacje procesowe służą raczej wewnętrznym celom urzędników – bieżącemu usprawnianiu procedur. Zatem ewaluacje miast npp są wyraźnie zorientowane do wewnątrz – wykonywane są w dużej mierze przez urzędników i dla urzędników. Potwierdza to też nasza obserwacja, że większości

<sup>19</sup> Za obowiązkowe mogą być uznane też niektóre ewaluacje dotyczące działań samorządów, które zgodnie z krajowymi regulacjami powinny podlegać ocenie. Rosnąca świadomość ewaluacji sprawia, że zapisy dotyczące oceny są coraz częściej utożsamiane z obowiązkiem ewaluacji i skutkują prowadzeniem badań ewaluacyjnych. Zauważa się to np. w obszarze rewitalizacji, pomocy społecznej, profilaktyki zdrowia (por. Kupiec 2024).

<sup>20</sup> W 2020 r., w ramach nowelizacji Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategii rozwoju gminy zostały dodane do katalogu strategii rozwoju, co sprawiło, że są one obecnie objęte obowiązkiem ewaluacji *ex ante*. Warto dodać, że większość ewaluacji strategii w naszej bazie ma charakter *ex post* albo *mid-term*, a te nadal obowiązkowe nie są. Jednocześnie należy się spodziewać wyraźnego wzrostu liczby ewaluacji realizowanych przez mpp i inne JST w związku ze wspomnianym obowiązkiem.

<sup>21</sup> Baza Badań Ewaluacyjnych – <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analazy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/baza-badan-w-arkuszu-kalkulacyjnym/>.

<sup>22</sup> To cecha wyróżniająca na tle praktyki ewaluacji funduszy strukturalnych, gdzie te udziały są sobie równe (Olejniczak i in. 2013).

ewaluacji nie da się w prosty sposób znaleźć w internecie, na stronach urzędów – dotyczy to nie tylko raportów z badań, ale i często jakiegokolwiek informacji o przeprowadzonym badaniu. O wielu badaniach dowiedzieliśmy się, dopiero wnioskując o udzielenie informacji publicznej. Zgodnie z definicjami zaproponowanymi przez MacDonalda (1974) mamy więc w tym przypadku do czynienia częściej z ewaluacją biurokratyczną niż demokratyczną. Taki model ewaluacji nie zapewnia też niezależności ewaluujących od ewaluowanych, co wpływa na wiarygodność wyników.

Jest za wcześnie, by doszukiwać się ewentualnych modeli ewaluacji w mpp.; zaproponowaną przez nas klasyfikację wyróżniającą trzy profile ewaluacyjne należy więc traktować z rezerwą. Jednak zwraca uwagę, że wszystkie miasta duże (Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk) zostały przypisane do tej samej grupy, cechującej się m.in. wyższym udziałem ewaluacji zewnętrznych. To może sugerować pewną odrębność praktyki ewaluacyjnej w największych miastach.

Na koniec warto wskazać dwa ograniczenia tego badania. To drugie można też odczytać jako propozycję tematów przyszłych badań w przedmiotowym temacie. Po pierwsze, przyjęta przez nas metoda zbierania danych nie pozwala na dokładny pomiar skali praktyki ewaluacji miast npp. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że miasta, które odmówiły udzielenia informacji, i te, które zadeklarowały, że nie realizowały żadnej ewaluacji, w rzeczywistości jakieś badania realizowały. Również w przypadku miast, które przekazały nam wykazy ewaluacji, nie mamy gwarancji, że są one kompletne. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że równoległe prowadzone badania na jakościowych danych pierwotnych<sup>23</sup> pokazały, że w urzędach nie ma wyspecjalizowanych jednostek ewaluacyjnych, a poszczególne departamenty realizują badania samodzielnie, co sprawia, że informacja o ewaluacji jest rozproszona w urzędzie. Dodatkowo, co pokazuje badanie nasze i wcześniejsze (tab. 1), świadomość ewaluacji jest nadal stosunkowo niska. Do przekazanych nam wykazów trafił szereg opracowań nieewaluacyjnych. Można więc podejrzewać, że niektóre ewaluacje do nich nie trafiły. Bezpiecznym sposobem wnioskowania z naszych danych jest zatem przyjęcie, że skala ewaluacji w miastach npp jest co najmniej taka, jaką prezentujemy.

Po drugie, nasze podejście badawcze sprawiło, że obserwujemy praktykę ewaluacji tylko z perspektywy jej produktów – raportów z badań ewaluacyjnych – i na tej podstawie próbujemy wyciągać ograniczone wnioski o samym procesie. Pogłębienie wiedzy o procesie ewaluacji (w tym motywacjach i sposobie wykorzystania), organizacji praktyki czy systemów ewaluacji (strukturze systemu, zaangażowanych jednostkach, liczbie zaangażowanych osób) będzie wymagało kolejnych badań, tym razem raczej jakościowych i na pewno opartych o dane pierwotne. Metodyka takich badań jest już w dużej mierze gotowa, wypracowana na polu ewaluacji funduszy strukturalnych (np. Olejniczak i in. 2013; Kupiec 2015). Tym artykułem wskazujemy jedynie nowy obszar jej zastosowania.

W wymiarze praktycznym nasze badanie – pokazujące stosunkowo powszechną już praktykę ewaluacji na szczeblu samorządów – może stanowić przyczynek do dyskusji o tym, czy i ewentualnie w jaki sposób praktyka ta powinna zostać uregulowana, ujęta we wspólne ramy i standardy jakości w domyśle podnoszące poziom użyteczności i wykorzystania wyników. W związku z zachodzącymi zmianami w zakresie wymagań dotyczących samorządowych dokumentów strategicznych/planistycznych wskazana wydaje się także debata o roli ewaluacji w procesie zarządzania projektowego i strategicznego w obszarze planowania, realizacji i kontroli, a także raportowania i informowania opinii publicznej o efektach podejmowanych działań.

## Finansowanie

Publikacja powstała w ramach projektu „Instytucjonalne determinanty i mechanizmy wykorzystania ewaluacji w organizacjach sektora publicznego (grant Narodowego Centrum Nauki numer 2019/33/B/HS5/01336)”.

## Podziękowania

W zbieraniu danych zaprezentowanych w artykule udział brali: Wiktoria Abramczyk, Robert Bengsz i Wiktoria Kiedrowicz, studiujący w tym czasie na kierunku „Projektowanie Rozwoju Regionalnego i Lokalnego” (EUROREG UW).

<sup>23</sup> Jeszcze nieopublikowane.

## Bibliografia

- Bartosiewicz-Niziołek, M., Ciężka, B., Felcis, W., Hermann-Pawłowska K., Krupnik, S., Strzęboszewski, P., Szczurek, A. (2020). Poland. W: R. Stockmann, W. Meyer, L. Taube (red.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Springer Nature.
- Bienias, S., Gapski, T., Jąkowski, J., Lewandowska, I., Mackiewicz, M., Opałka, E., Strzęboszewski, P. (2009). Evaluation in Poland: Brief overview of evaluation process of EU Cohesion Policy funds. W: S. Bienias, I. Lewandowska (red.), *Evaluation Systems in The Visegrad Member States* (s. 140–189). Ministry of Regional Development.
- Bienias, S., Kupiec, T., Strzęboszewski, P. (2023). *Poradnik ewaluacji polityki rozwoju*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Borrás, S., Højlund, S. (2015). Evaluation and policy learning: The learners' perspective. *European Journal of Political Research*, 54(1), 99–120.
- Boryczka, E.M. (2022). Monitoring i ewaluacja procesów rewitalizacji miast. W: E.M. Boryczka (red.), *Przekształcenia współczesnych miast. Nurty i instrumenty* (s. 65-105). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Bourgeois, I., Maltais, S. (2022). Translating evaluation policy into practice in government organizations. *American Journal of Evaluation*, 44(3), 353–373. <https://doi.org/10.1177/10982140221079837>
- Cianciara, D., Rdzany, R. (2015). Planowanie samorządowych programów zdrowotnych. Część III. Monitorowanie i ewaluacja. *Hygeia*, 50(1), 97–103.
- Crabb, A., Leroy, P. (2012). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. Routledge.
- Derlien, H.U. (1990). Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective. W: R.C. Rist (red.), *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations* (s. 147–175). Transaction Publishers.
- Dvorak, J. (2010). Evaluation of the European Union structural funds' support in Poland: Scope and significance. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3(1), 53–75.
- Dye, T.R. (1972). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.
- Górniak, J. (2007). Ewaluacja w cyklu polityk publicznych. W: S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna* (s. 11–28). Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, MSAP.
- Greenhalgh, T., Peacock, R. (2005). Effectiveness and efficiency of search methods in systematic reviews of complex evidence: Audit of primary sources. *The BMJ*, 331, 1064–1065.
- Grzywa, M. (2008). Ewaluacja w małopolskich jednostkach samorządu terytorialnego – wyniki badań. W: M. Grzywa, K. Łukasiewicz (red.), *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości* (s. 61–87). Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji.
- Head, B. (2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1–11.
- House, E.R. (2015). The politics of evaluation and the evaluation of politics. *Evaluation*, 21(4), 492–496. <https://doi.org/10.1177/1356389015605200>
- Januszkiewicz, A. (2013). Ewaluacja w samorządach lokalnych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 64(2), 67–73.
- Kamińska, A. (2011). Rola ewaluacji w zarządzaniu procesem rewitalizacji przestrzeni miejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 241, 502–510.
- Kupiec, T. (2015). Program evaluation use and its mechanisms: The case of Cohesion Policy in Polish regional administration. *Zarządzanie Publiczne*, 3(33), 67–83.
- Kupiec, T. (2020). Do we learn how to learn? Evolution of functions of evaluation systems – The case of Polish regional administration. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(81), 7–22.
- Kupiec, T. (2024). Czym jest ewaluacja? W: S. Bienias, T. Kupiec, P. Strzęboszewski (red.), *Poradnik ewaluacji polityki rozwoju* (s. 8–15). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Kupiec, T., Celińska-Janowicz, D., Pattyn, V. (2023). Understanding evaluation use from an organisational perspective: A review of the literature and a research agenda. *Evaluation*, 29(3), 338–355.
- Kupiec, T., Wojtowicz, D., Olejniczak, K. (2020) Between compliance and systemic change – evaluation practice in eight CEE countries. W: S. Mazur (red.), *Public Administration in Central Europe. Ideas as Causes of Reforms* (s. 129–146). Routledge.
- MacDonald, B. (1974). Evaluation and the Control of Education. W: B. Macdonald, R. Walker (red.), *Innovation, Evaluation, Research and the Problem of Control*. CARE, UEA.

- Matusiak, M. (2015). Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 181–199.
- National Evaluation Unit (2008). *Evaluation Process of the Cohesion Policy in Poland*. Ministry of Regional Development.
- Olejniczak, K. (2008). *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olejniczak, K. (2009). *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze*. Raporty i Analizy EUROREG, nr 2.
- Olejniczak, K., Ledzion, B., Borowczak, A., Grosse, T., Brennek, M., Kozak, M., Kupiec, T., Kościelecki, P., Seferyńska, K., Śliwowski, P., Domaradzka-Widła, A., Widła-Domaradzki, Ł. (2013). *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007–2013*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Oleksyk, P. (2014). Ewaluacja w działalności jednostki samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 343, 470–477.
- Pastuszka, S. (2012). Doświadczenia samorządów terytorialnych województwa opolskiego w wykorzystaniu funduszy unijnych. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 56(2), 113–130.
- Pellegrin, J., Colnot, L. (2020). *Research for REGI Committee – The Role of Evaluation In Cohesion Policy*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Perek-Białas, J., Worek, B. (2008). Ewaluacja w jednostkach samorządu terytorialnego. Zastosowanie, możliwości i ograniczenia. W: M. Grzywa, K. Łukasiewicz (red.), *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1–22.
- Schwandt, T.A. (1997). Evaluation as practical hermeneutics. *Evaluation*, 3(1), 69–83.
- Sztando, A. (2015). Współczesne bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w Polsce. *Nauki o Zarządzaniu*, 25, 105–124.
- Śpiewok, K. (2022). Rola monitorowania oraz ewaluacji planów, programów i strategii we wzmacnianiu zdolności zarządzania rozwojem polskich jednostek samorządu terytorialnego. *Europa Regionum*, 38, 209–215.
- Tutaj, J. (2022). Metodyka ewaluacji dla dokumentów strategicznych gmin na przykładzie Dolnego Śląska. *Polski Przegląd Ewaluacyjny*, 1, 136–159.
- Van der Knaap, P. (1995). Policy evaluation and learning: Feedback, enlightenment or argumentation? *Evaluation*, 1(2), 189–216.
- Varone, F., Bundi, P., Gava, R. (2020). Policy evaluation in parliament: Interest groups as catalysts. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 98–114. <https://doi.org/10.1177/0020852317750461>
- Weiss, C.H. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, 14(1), 93–106. <https://doi.org/10.1177/109821409301400119>
- Wingate, L.A., Robertson, K., FitzGerald, M., Rucks, L., Tsuzaki, T., Clasen, C., Schwob, J. (2022). Thinking outside the self-report: Using evaluation plans to assess evaluation capacity building. *American Journal of Evaluation*, 43(4), 515–538.
- Wollmann, H. (2003). Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? W: H. Wollmann (red.), *Evaluation in Public Sector Reform, Concept and Practice in International Perspective* (s. 1–11). Edward Elgar.
- Wollmann, H. (2017). Policy evaluation and evaluation research. W: F. Fischer, G.J. Miller (red.), *Handbook of Public Policy Analysis* (s. 419–428). Routledge.
- Żuber, P., Bienias S. (2008). System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość. W: K. Olejniczak, M. Kozak i B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki* (s. 84–98). Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.



Załącznik 1. Obszary tematyczne i przedmioty ewaluacji<sup>24</sup>

Obszar tematyczny	Przedmiot ewaluacji
Aktywność obywatelska	aktywność lokalna, wolontariat
Bezpieczeństwo	bezpieczeństwo, monitoring miejski
Budżet obywatelski	budżet obywatelski
Edukacja	aktywność lokalna, funkcjonowanie jednostki podległej, program edukacyjny, program integracyjny, program stypendialny, program wsparcia osób z niepełnosprawnościami, promocja kultury, współpraca z sektorem nauki
Funkcjonowanie urzędu/ jednostki podległej	funkcjonowanie jednostki podległej, promocja miasta, satysfakcja klienta
Gospodarka	promocja gospodarcza
Infrastruktura	energia elektryczna, wodociągi
Kultura	Europejska Stolica Kultury, funkcjonowanie jednostki podległej, polityka kulturalna, strategia rozwoju, projekt kulturalny, promocja kultury, współpraca z NGO, wydarzenie kulturalne
NGO	aktywność lokalna, dialog obywatelski, NGO, współpraca z NGO
Polityka społeczna	aktywizacja zawodowa, aktywność lokalna, funkcjonowanie jednostki podległej, młodzież, polityka migracyjna, polityka społeczna, pomoc bezdomnym, program edukacyjny, program integracyjny, program mieszkaniowy, program przeciwdziałania przemocy, program przeciwdziałania uzależnieniom, program społeczny, program wsparcia osób z niepełnosprawnościami, strategia w obszarze polityki społecznej
Polityka zdrowotna	profilaktyka chorób, program zdrowotny
Rewitalizacja	program rewitalizacji
Rynek pracy	aktywizacja zawodowa, program szkoleniowy
Strategia rozwoju	strategia rozwoju
Środowisko	program ochrony środowiska, program transportowy, zanieczyszczenie powietrza
Transport i komunikacja	polityka parkingowa, ruch rowerowy
Turystyka	promocja miasta
Współpraca z biznesem	spotkanie konsultacyjne
Inne	projekt UE, promocja miasta

<sup>24</sup> Przeprowadzona kategoryzacja oparta została na nazwach i opisach projektów ewaluacyjnych i miała charakter oddolny. W efekcie nie ma ona charakteru rozłącznego, a projekty o tym samym przedmiocie ewaluacji mogły się znaleźć w różnych obszarach tematycznych w zależności od zawartego w dodatkowych materiałach informacyjnych celu ewaluacji i innych, szczegółowych informacji.