

Ewaluacja w polityce społecznej

Ewaluacja w cyklu polityki publicznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
(były) Instytut Polityki Społecznej UW

rszarf.ips.uw.edu.pl/ewalps/dzienne/

Rok akademicki 2021/2022

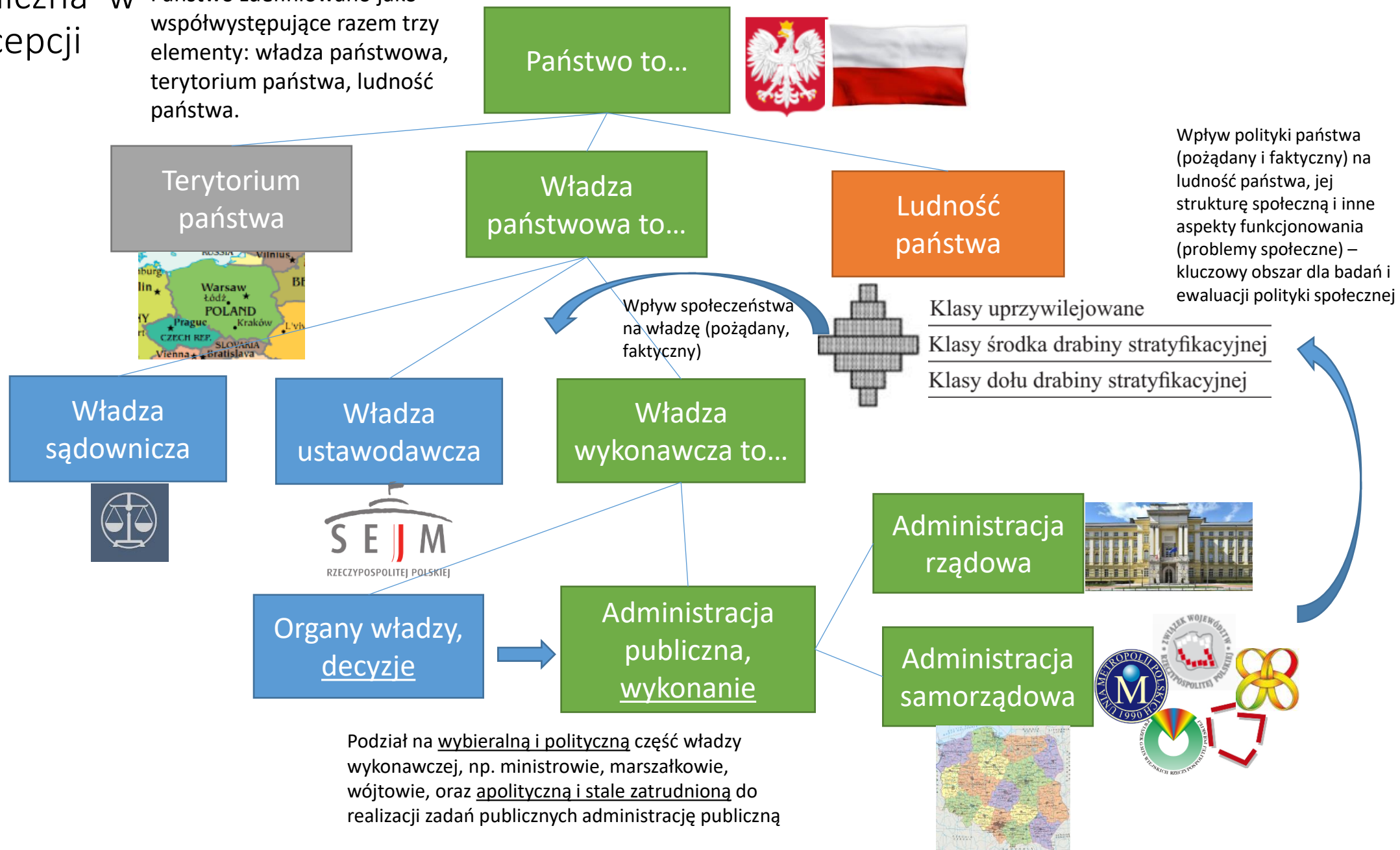
Plan wykładu

1. Polityka publiczna, polityka społeczna a **państwo, administracja publiczna i polityka wyborcza oraz nawarstwianie się i akumulacja polityki publicznej** (w tym społecznej)
2. Polityka publiczna i polityka społeczna **jako uporządkowany proces rozwiązywania problemów społecznych** i miejsce ewaluacji w tym procesie
3. **Zadania ewaluacyjne w procesie** polityki publicznej
4. **Instytucjonalizacja ewaluacji** w polityce publicznej – Ocena Skutków Regulacji (OSR), ewaluacja w polityce rozwoju, ewaluacja w polityce oświatowej

Polityka publiczna, polityka społeczna a państwo,
administracja publiczna i polityka wyborcza oraz
nawarstwianie się i akumulacja polityki publicznej (w
tym społecznej)

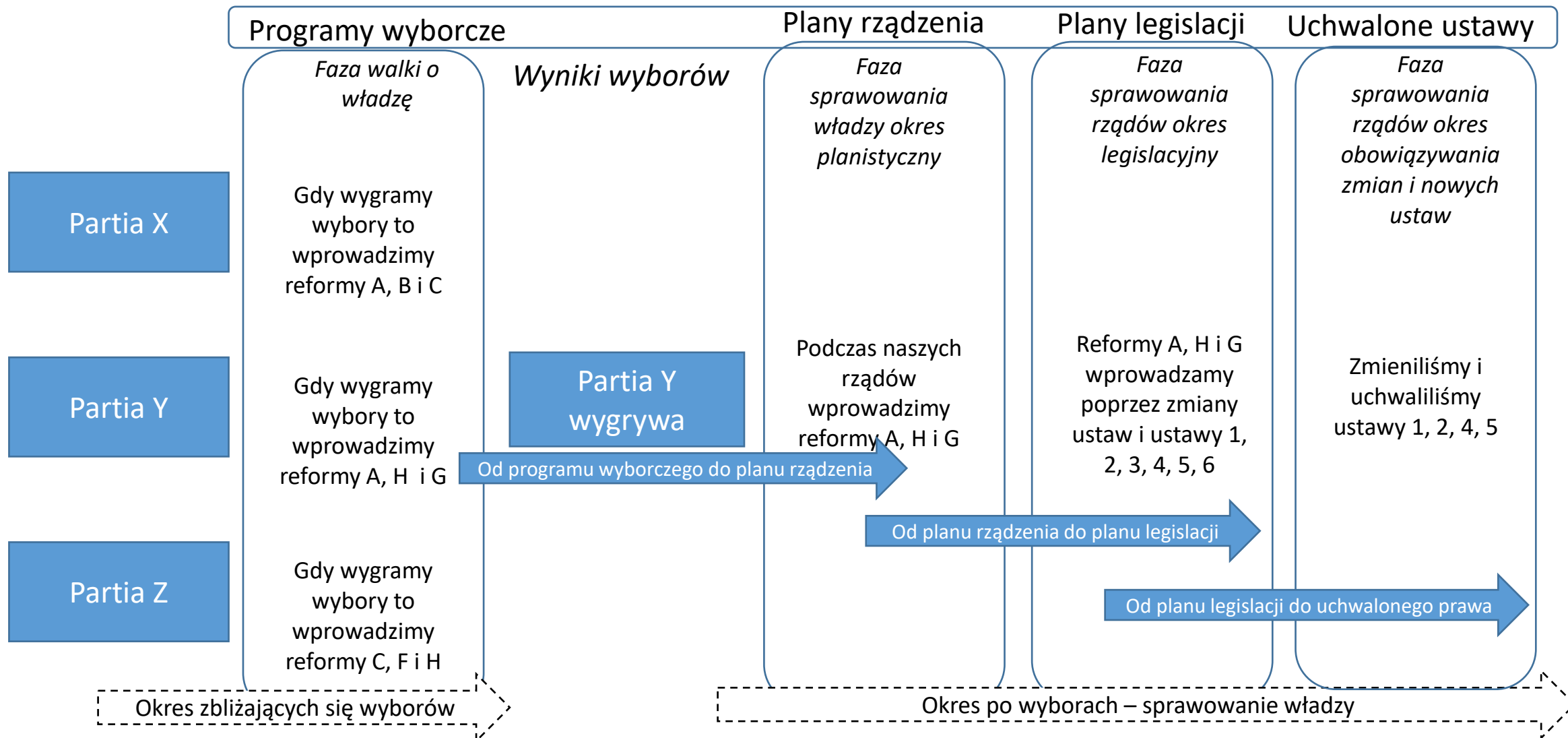
Polityka publiczna w ramach koncepcji państwa

Państwo zdefiniowano jako współwystępujące razem trzy elementy: władza państwowa, terytorium państwa, ludność państwa.



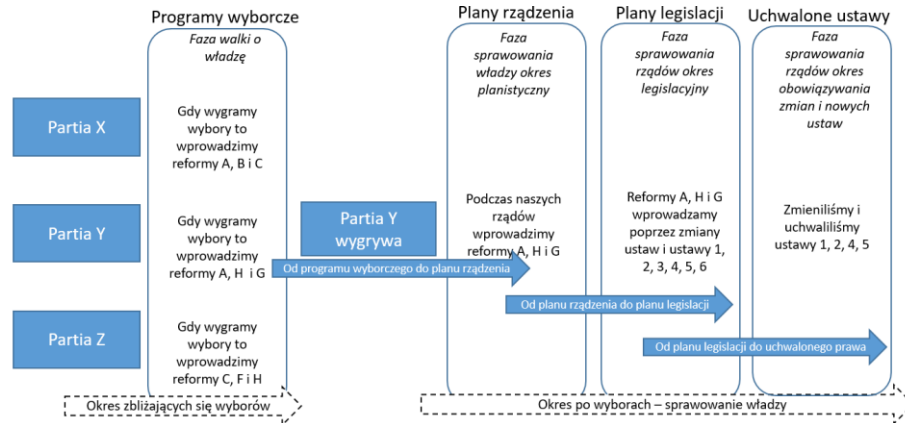
Model łączący politykę wyborczą z polityką publiczną

Formy wyrażania polityki publicznej w demokracji politycznej



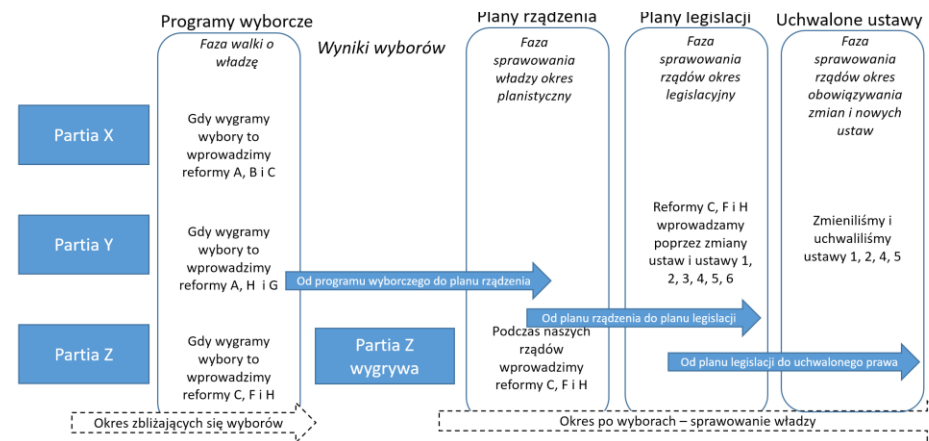
Nawarstwianie się i akumulacja polityki publicznej

Wybory i kadencja 1



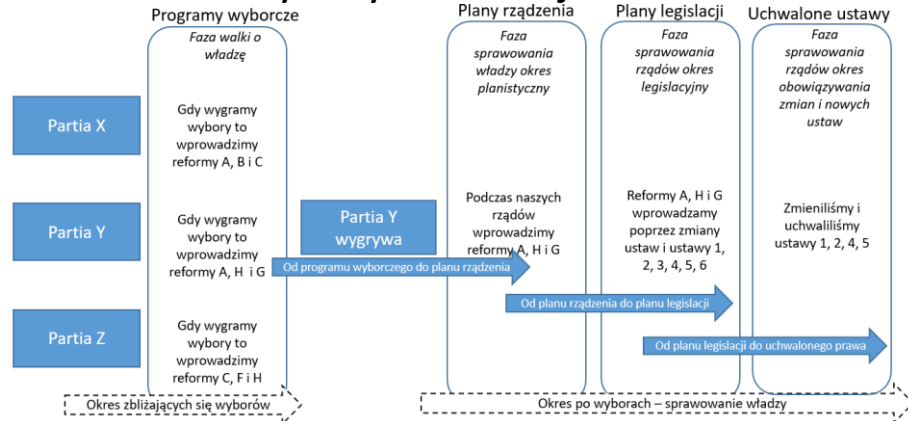
Warstwa polityki publicznej I

Wybory i kadencja 2



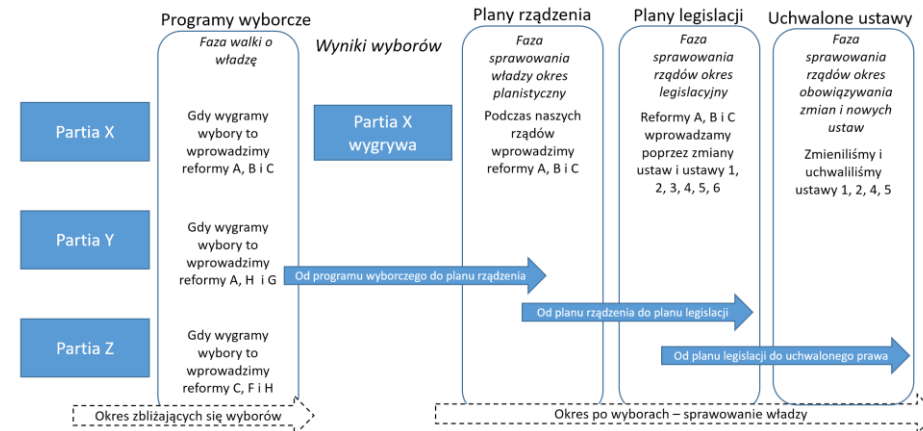
Warstwa polityki publicznej I i II

Wybory i kadencja 3



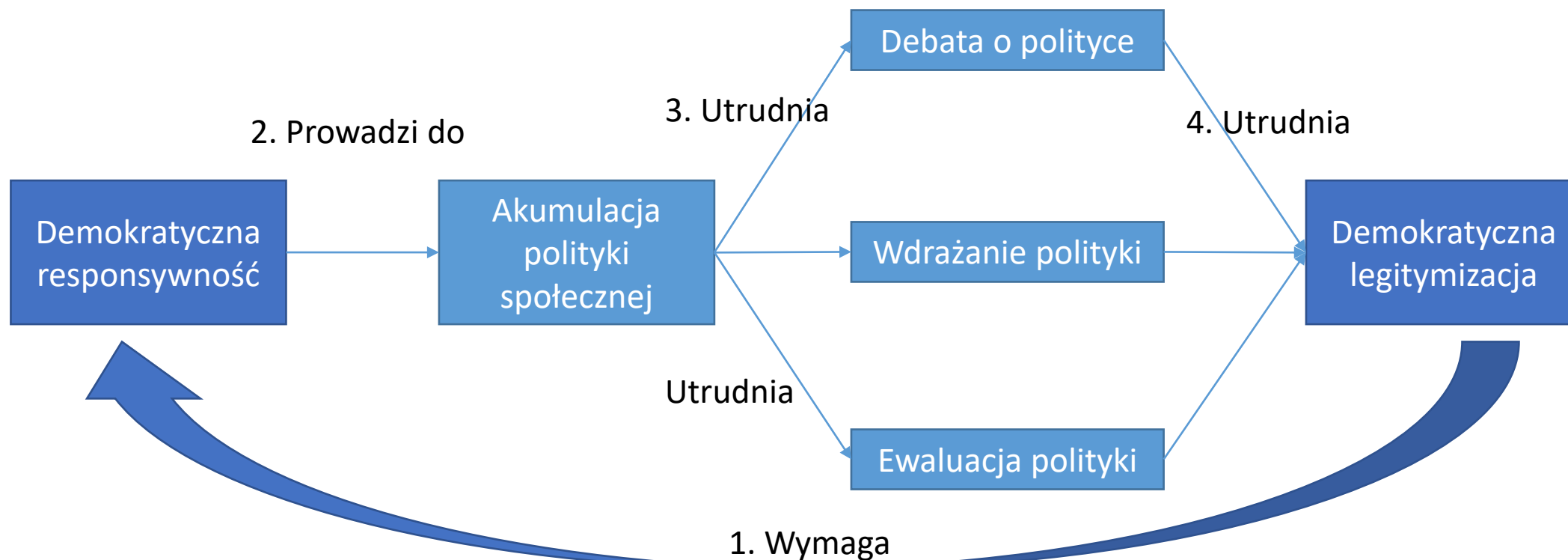
Warstwa polityki publicznej I, II i III

Wybory i kadencja 4....



Warstwa polityki publicznej I, II, III, IV...

Polityczność polityki publicznej: pułapka demokratycznej responsywności



C. Adam i in., Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap, 2019

Komentarz:

1. Partie polityczne w demokracji wygrywają wybory obiecując, że będą rozwiązywać problemy różnych grup społecznych (**wrażliwość partii na te problemy to demokratyczna responsywność**), od tego zależy poparcie dla partii i dla systemu politycznego (czyli jego **demokratyczna legitymizacja**)
2. Po kolejnych kadencjach licznych rządów pozostaje **coraz bardziej złożona warstwa polityki publicznej, w tym społecznej** (liczne ustawy, programy, procedury, strategie), gdyż łatwiej (mniej kosztowne politycznie) dodawać nowe rozwiązania niż likwidować stare
3. **Zakumulowana polityka jest coraz trudniejsza do zrozumienia, realizowania i do poddawania ewaluacji**
4. Problemy z debatą, realizacją i ewaluacją prowadzą do **zmniejszania legitymizacji partii rządzących i całego systemu demokratycznego**

Polityka publiczna i polityka społeczna jako uporządkowany proces rozwiązywania problemów społecznych i miejsce ewaluacji w tym procesie

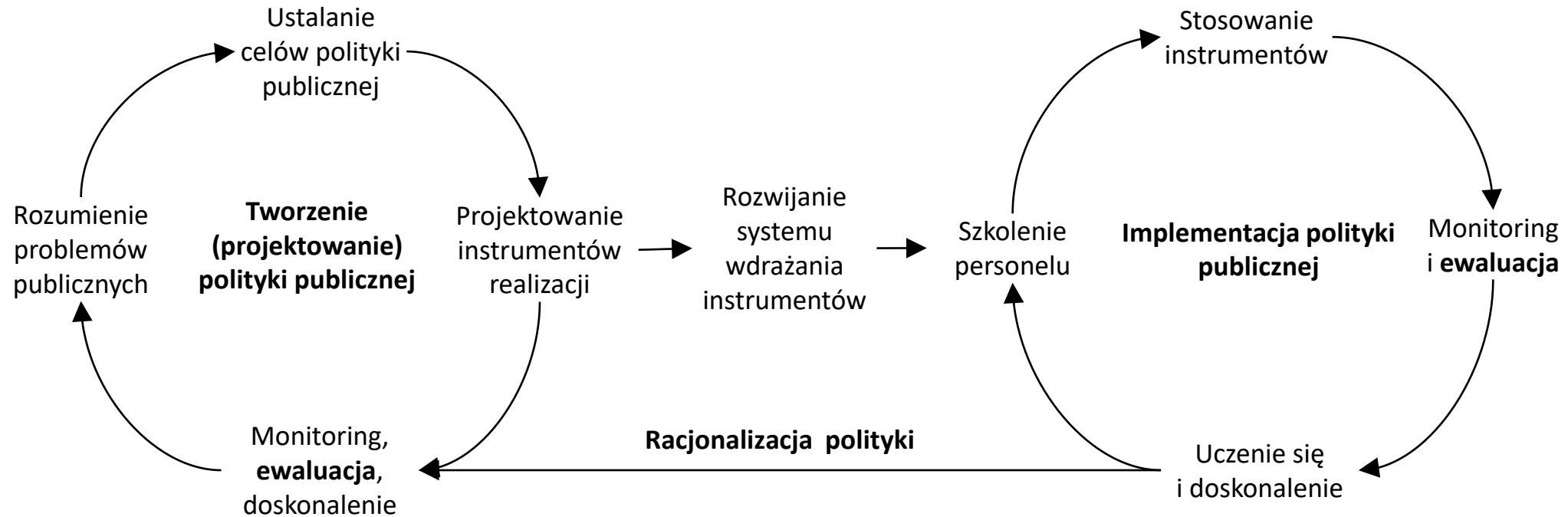
Proces rozwiązywania problemów praktycznych zastosowany do polityki publicznej (w tym społecznej)

Skąd wzięta się idea, że politykę publiczną i społeczną można przedstawiać jako proces rozwiązywania problemów społecznych? Harold Lasswell zastosował model rozwiązywania problemów praktycznych do polityki rozumianej jako działanie władz publicznych na rzecz dobra wspólnego

*Ustalanie agendy to inaczej ustalenie problemów, jakimi podmiot polityczny będzie się zajmował, a także tego, które są najważniejsze, najpilniejsze itp. „Diagnoza problemu” sugeruje, że jest jeden problem, ale w praktyce zawsze jest ich wiele w różnych sferach życia/polityki, dotyczących różnych grup. Stąd też ustalenie agendy jest bardziej złożone (diagnoza każdego problemu, ustalenie ważności poszczególnych problemów)



Monitoring i ewaluacja w procesie polityki publicznej



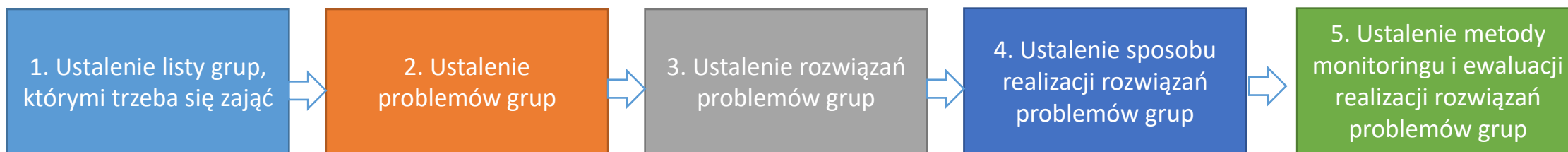
Politykę społeczną projektują jej interesariusze. Polityka ta zapisana jest w aktach prawnych, strategiach, programach. Jej instrumenty to sposoby oddziaływania na sytuacje i zachowania obywateli, np. regulacje, usługi, świadczenia. **Ewaluacja ex-ante (przed implementacją)** poprawia jakość polityki tworzonej w tym cyklu

Na podstawie obserwacji, interakcji, refleksji, monitoringu, ewaluacji i badań wynikających z implementacji następuje uczenie się i przekazywanie informacji o problemach, sukcesach, porażkach do podsystemu projektowania, gdzie wprowadzane są modyfikacje polityki społecznej

Politykę społeczną realizuje jej personel (kierownicy, pracownicy, zleceniobiorcy). Realizacja polityki społecznej polega na stosowaniu instrumentów, które zapisano w aktach prawnych. **Ewaluacji ex-post ma za zadanie ocenę wpływu tych instrumentów na odbiorców**

Zadania ewaluatora na tle zadań innych aktorów w procesie polityki publicznej

Zadania decydenta polityki publicznej



Zadania organizacji rzeczniczej

1. Organizacja przekonuje decydenta, że warto zająć się grupą, którą reprezentuje

2. Organizacja przekonuje decydenta, że warto skupić się na konkretnym problemie grupy, którą reprezentuje

3. Organizacja przekonuje decydenta, że warto wybrać konkretne rozwiązania problemu grupy, którą reprezentuje

4. Organizacja przekonuje decydenta, że warto wybrać konkretne sposoby i środki realizacji rozwiązań problemu grupy, którą reprezentuje

5. Organizacja przekonuje decydenta, że warto zastosować konkretne metody monitoringu i ewaluacji realizacji rozwiązań problemu grupy, którą reprezentuje

Zadania ewaluatora

1. Diagnoza potrzeb i problemów różnych grup, ocena ich ważności na skali problemowości społecznej

2. Diagnoza konkretnych problemów konkretnych grup, które są już na agendzie decydenta

3. Ocena konkretnych rozwiązań problemów, które są już na agendzie decydenta

4. Ocena planów wdrożenia wybranych przez decydenta rozwiązań

5. Zaproponowanie metody ewaluacji implementacji rozwiązań oraz wpływu na problemy grup

Zadania ewaluacyjne w procesie polityki publicznej

1. Zadania ewaluacyjne przed implementacją polityki społecznej (ewaluacja ex ante)

- a) Ustalanie agendy – ocena ważności problemów społecznych
- b) Formułowanie polityki – ocena prakseologiczna zaproponowanych rozwiązań problemów społecznych
- c) Podejmowanie decyzji – rankingi ewaluacyjne zaproponowanych rozwiązań według ich wartości społecznej

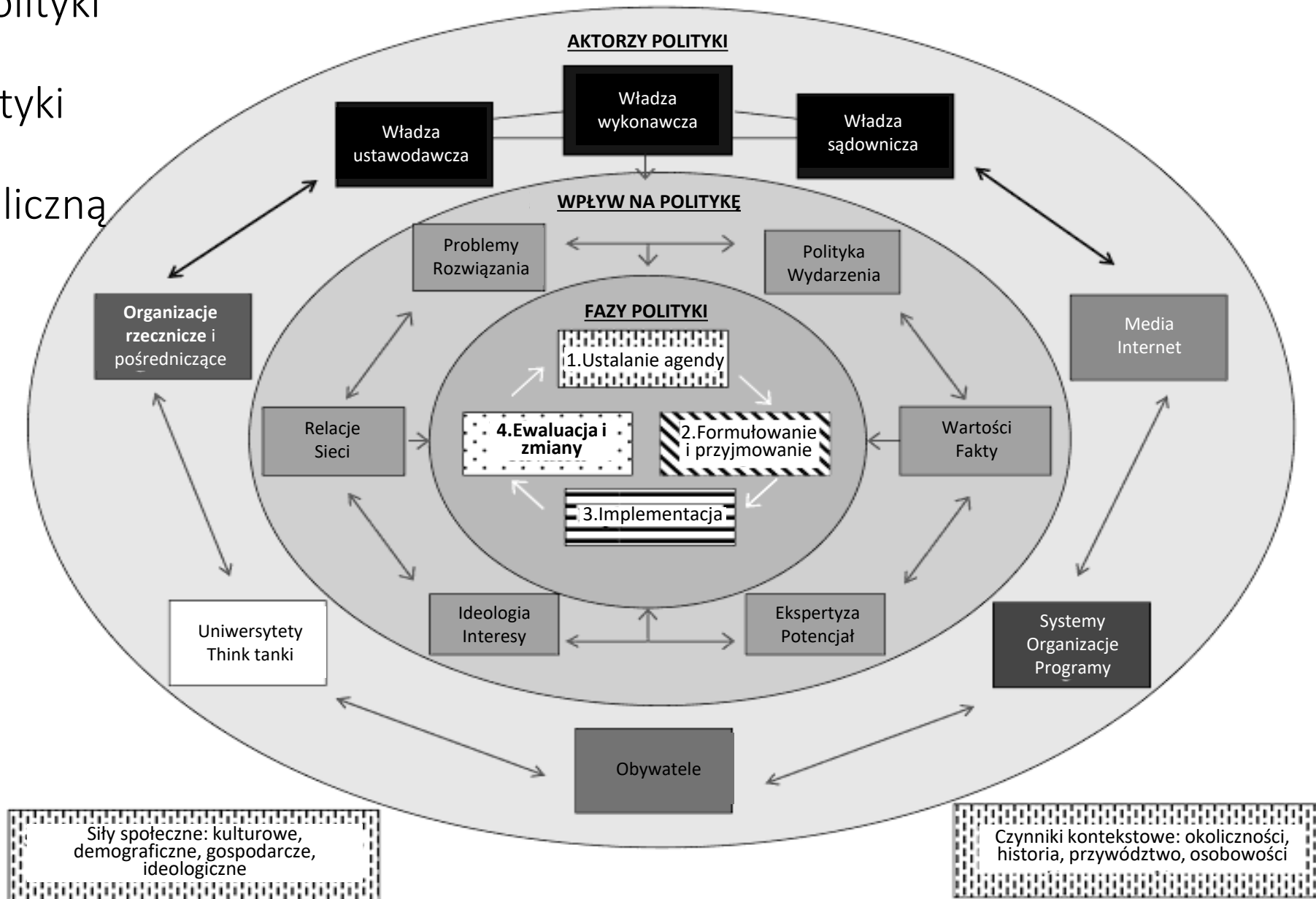
2. Zadania ewaluacyjne w trakcie implementacji polityki społecznej

- Implementacja decyzji – ocena zgodności implementacji oraz wyników bezpośrednich z planowanymi

3. Zadania ewaluacyjne po implementacji polityki społecznej (ewaluacja ex post)

- Ocena wpływu wdrożonych rozwiązań na problemy społeczne i społeczeństwo

Ewaluacja w procesie polityki publicznej w szerszym kontekście aktorów polityki oraz różnych kanałów wpływu na politykę publiczną



Instytucjonalizacja ewaluacji w polityce publicznej
– przykład Oceny Skutków Regulacji (OSR)

Instytucjonalizacja ewaluacji w procesie polityki publicznej – polityka ewaluacji

1. **Ogólna idea:** uzasadnianie nowej, zmienianie już istniejącej polityki społecznej poprzez odwoływanie się do wyników badań i ewaluacji
2. **Problem:** jak wprowadzić w życie ogólną ideę opisaną w punkcie 1 (do uzasadnienia nowej, zmieniania już istniejącej polityki społecznej włączane są wyniki badań i ewaluacji)?
3. **Rozwiązanie:** należy stworzyć **politykę ewaluacji, która będzie wymagała od każdej propozycji nowej lub zmiany polityki społecznej uzasadnień przywołujących wyniki ewaluacji**
4. **Realizacja rozwiązania w Polsce – Ocena Skutków Regulacji:** akt polityki publicznej z punktu 3, np. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów z przepisami dotyczącymi OSR
5. **Warunki powodzenia**
 - 1) Decydenci publiczni stosują się do regulacji nakazujących korzystanie z dobrej jakości ewaluacji (inicjatywy prezydenckie i poselskie nie podlegają tej procedurze)
 - 2) Istnienie dobrej jakości ewaluacji interwencji publicznych i łatwa dostępność ich wyników (wymaga zaangażowania środków publicznych w finansowanie rozwoju ewaluacji w sprawach interesujących decydentów publicznych)

Terminologia polityki ewaluacji w ocenie skutków regulacji



Definicja OCENY WPŁYWU: proces, w którym analizuje się możliwe sposoby rozwiązania problemu i konsekwencje każdego z nich, w szczególności wprowadzania regulacji

TEST REGULACYJNY

- przedstawia w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego

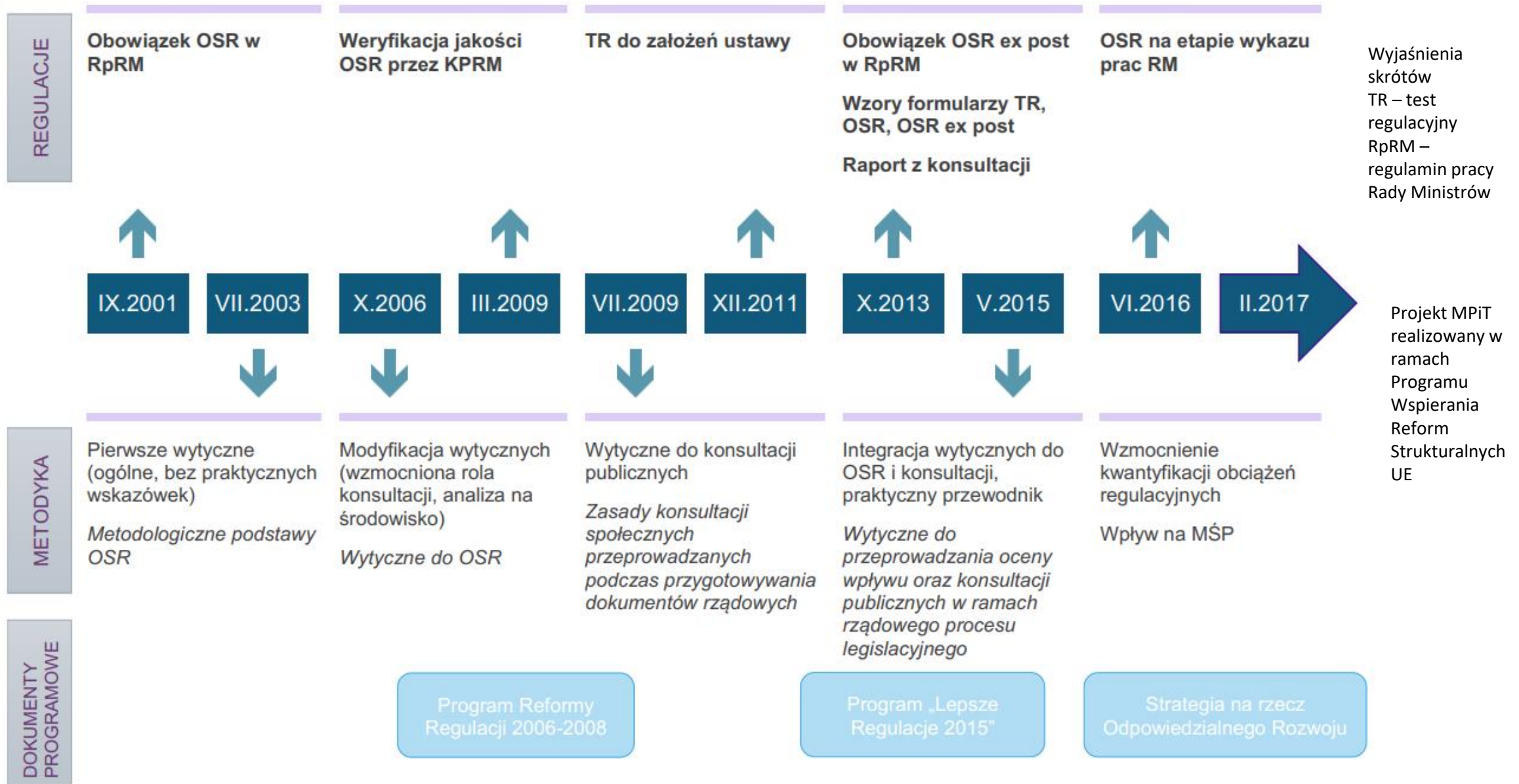
OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR EX ANTE)

- przedstawia wyniki oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego

OCENA FUNKCJONOWANIA USTAWY (OSR EX POST)

- przedstawia wyniki oceny wpływu na etapie obowiązywania aktu prawnego

Historyczny rozwój OSR w Polsce



Dwa kolejne przykłady instytucjonalizacji ewaluacji
w Polsce: polityka rozwoju i polityka oświatowa

Ewaluacja strategii, polityki publicznej, programów finansowanych przez fundusze UE w Polsce – [ewaluacja w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju](#)

Art. 10a. 1. Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa **przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej**, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

2. **Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza uprzednią ewaluację trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem.**

Art. 6b. 1. Koordynacja i realizacja procesu ewaluacji polityki rozwoju, o których mowa w art. 3a pkt 4a, polegają w szczególności na:

1) **prowadzeniu ewaluacji strategii rozwoju** opracowywanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz instrumentów istotnych dla realizacji polityki rozwoju i na tej podstawie formułowaniu wniosków i rekomendacji w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju;

2) **opracowywaniu standardów dla ewaluacji strategii rozwoju, dokumentów programowych oraz innych dokumentów.**

Ewaluacja w polityce oświatowej jako jedna z form nadzoru pedagogicznego – ewaluacja w [rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego](#)

§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

....

4) **ewaluacji** – należy przez to rozumieć proces gromadzenia, analizowania i komunikowania informacji na temat wartości działań podejmowanych przez szkołę lub placówkę; wyniki ewaluacji są wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji skierowanych na zapewnienie wysokiej jakości organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki oraz ich efektów w szkole lub placówce;

5) **ewaluacji zewnętrznej** – należy przez to rozumieć ewaluację przeprowadzaną przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny;

6) **ewaluacji wewnętrznej** – należy przez to rozumieć ewaluację przeprowadzaną przez dyrektora szkoły lub placówki;

7) **ewaluacji całościowej** – należy przez to rozumieć ewaluację zewnętrzną przeprowadzaną w zakresie wszystkich wymagań, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy;

8) **ewaluacji problemowej** – należy przez to rozumieć ewaluację zewnętrzną przeprowadzaną w zakresie wybranych wymagań, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy

§ 5. Formami nadzoru pedagogicznego są:

- 1) **ewaluacja**;
- 2) kontrola;
- 3) wspomaganie;
- 4) monitorowanie

Czego się dowiedzieliśmy? Podsumowanie

1. Polityka społeczna jest częścią polityki publicznej, która z kolei jest częścią większej całości państwa (terytorium, władza publiczna i jej aparat oraz społeczeństwo na tym terytorium)
2. Polityka społeczna ma charakter nie tylko społeczny (wpływa na społeczeństwo), ale też polityczny i prawny (wpływa na wybory i prawo) i dlatego akumuluje się w czasie, co utrudnia jej ewaluację
3. Polityka publiczna jest złożonym procesem i aby go zrozumieć przedstawiamy go w uproszczeniu jako kilka faz (stadiów), które następują po sobie, wśród których wyróżnia się także ewaluację
4. Ewaluacja może być jednak obecna w całym procesie polityki społecznej (ex ante, on-going, ex post), a nie tylko na etapie jej wdrożenia (implementacja)
5. Zadania ewaluatora/ewaluatorki różnią się od zadań decydentów i organizacji rzeczniczych i są różne w zależności od fazy procesu polityki publicznej/społecznej
6. Ewaluacja w Polsce w ciągu ostatnich 30 lat stała się częścią procesu stanowienia prawa jako Ocena Skutków Regulacji, a także polityki programowania i wydatkowania środków UE (ewaluacja strategii i programów) oraz polityki oświatowej (ewaluacja jako forma nadzoru pedagogicznego)

Literatura i film z wykładem

- [Dominik Kozaczek, Polityki publiczne jako proces, *Zoon Politikon* nr 7, 2016](#)
- [R. Szarfenberg, Pojęcie polityki społecznej, w: J. Męcina. G. Firlit-Fesnak \(red.\), *Polityka społeczna*, 2018](#)
- [Monika Bartosiewicz-Niziołek i in., Poland, w: R. Stockmann, W. Meyer, L. Taube \(red.\), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Palgrave Macmillan, 2020](#)

- [Film z wykładem \(2020/2021\)](#)