

Co możemy zrobić by zwiększyć poziom wykorzystania ewaluacji? – wnioski z badania Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi 2007-2013.¹

Wprowadzenie – wykorzystanie ewaluacji, jako krytyczna kwestia publiczna

„Wykorzystanie” jest kluczowym konceptem dla dziedziny ewaluacji. Większość ewaluatorów oczekuje, że ich badania będą wykorzystywane i akceptuje fakt, iż wartość ich pracy podlega ocenie głównie z tej perspektywy (Henry, 2003). Pytanie czy i jak ewaluacje są wykorzystywane było zadawane w zasadzie od momentu wykształcenia się praktyki ewaluacji (Ledermann, 2011), a w latach 1980 stało się najgorętszym tematem tej dziedziny (Alkin and Coyle, 1988). Zdaniem Pattona, zagadnienie użycia ewaluacji jest „krytyczną kwestią publiczną”, bowiem to, jak ewaluacje są wykorzystywane, wpływa na sposób wydatkowania miliardów dolarów w obszarach istotnych społecznie (Patton 1997, s. 4). Shadish i współpracownicy (1991) również wskazywali, że prowadzenie ewaluacji będzie społecznie akceptowalne tylko jeżeli będzie ona generować pozytywne (i najlepiej natychmiastowe) zmiany. Zainteresowanie kwestią wykorzystania ewaluacji zaowocowało z jednej strony bogatą literaturą dotyczącą teorii wykorzystania ewaluacji (np. Knorr, 1977; Weiss, 1980; Patton, 1997; Shula and Cousins, 1997), a z drugiej dostarczyło szeregu empirycznych obserwacji, najczęściej rozczarowujących, gdyż wskazujących zwykle na ograniczone wykorzystanie ewaluacji².

Wątek wykorzystania można znaleźć również w krajowej debacie publicznej, w której zwraca się uwagę, że ewaluacja nie może być celem samym w sobie, lecz powinna być narzędziem doskonalenia polityk publicznych (Bienias, Gapski 2011, s. 79; Kulińska, Dornfeld 2009, s. 74), zaś lepsze i szersze wykorzystanie wyników ewaluacji w zarządzaniu programem wskazywane jest jako kluczowe wyzwanie dla ewaluacji w Polsce (Bienias et al. 2009, s. 183; Żuber, Bienias 2008, s. 97). Mimo tych deklaracji na gruncie krajowym brakowało (w momencie podejmowania badania, którego dotyczy ten artykuł) wiarygodnych, opartych na reprezentatywnej próbie dowodów wykorzystania ewaluacji³. Tymczasem rozsądek kazał podejrzewać, że Polska nie będzie chlubnym wyjątkiem, w którym problem wykorzystania ewaluacji nie istnieje. Wręcz przeciwnie należało oczekiwać, że problem ten może być poważniejszy, w sytuacji gdy krajowa praktyka ewaluacji nie jest osadzona w wewnętrznej tradycji i potrzebach, a powstała w odpowiedzi na zewnętrzny impuls – formalny wymóg zawarty w regulacjach UE. Taka „przymusowa adopcja” jest zaś czynnikiem negatywnie wpływającym na poziom wykorzystania ewaluacji (Højlund 2014).

Powyższe uwarunkowania stanowiły przyczynek podjęcia realizacji projektu badawczego, który pokrótce został przedstawiony w następnym podrozdziale.

¹ Artykuł prezentuje wnioski z projektu pn. *„Analiza wykorzystania ewaluacji jako narzędzia zarządzania strategicznego rozwojem na poziomie regionu”* zrealizowanego przez Akademię Leona Koźmińskiego przy wsparciu finansowym z inicjatywy Santander Universities.

² Przykładowo, popularne przeglądy literatury (Cousins and Leithwood, 1986; Shulha and Cousins, 1997; Johnson et al., 2009) poddają analizie ponad 100 badań empirycznych wykorzystania ewaluacji.

³ Niewątpliwie projekt *Wykorzystanie wiedzy przez administrację – mechanizmy nadzoru obywatelskiego*, w ramach którego powstaje niniejsza publikacja jest pozytywnym przejawem zmiany tej sytuacji.

Użyteczność i użycie ewaluacji RPO – krótka synteza wyników badania

Projekt *Analiza wykorzystania ewaluacji jako narzędzia zarządzania strategicznego rozwojem na poziomie regionu* został zrealizowany w latach 2013-14 przez zespół badaczy Akademii Leona Koźmińskiego przy wsparciu finansowym z inicjatywy Santander Universidades.

Przedmiotem projektu było wykorzystanie ewaluacji w procesie zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi 2007-2013 zarządzanymi przez samorządy województw. W toku badania analizie poddano 3 przypadki – województwa, ich programy operacyjne oraz system zarządzania i ewaluacji programami. Ponadto dokonano analizy reprezentatywnej próby $n=71$ raportów ewaluacyjnych z wszystkich 16 województw zrealizowanych w latach 2007-2012 (31% populacji).

Jak wskazało badanie poziom wykorzystania ewaluacji RPO jest mocno ograniczony (Kupiec 2014a, 2015a). Choć w każdym z trzech badanych województw ewaluacja była podstawą do wprowadzenia przynajmniej 20 modyfikacji systemu realizacji RPO, to zmiany te miały bardzo ograniczony zakres przedmiotowy i niewielkie znaczenie. Wprowadzone modyfikacje dotyczyły w zasadzie jedynie:

- szkoleń beneficjentów, np. nacisk na praktyczne przykłady, mniejsze grupy, zmiana szaty graficznej materiałów informacyjnych,
- działań informacyjnych, np. nowa zakładka na stronie www, FAQ, aktualizowane dokumenty z zaznaczonymi zmianami, informacje o popełnianych błędach we wnioskach,
- działań promocyjnych, np. wykorzystanie maskotki RPO, rezygnacja z krótkich reklam, i nieefektywnych mediów,
- punktów informacyjnych, np. lepsze oznakowanie, monitorowanie prac,
- organizacji prac nad wnioskami o płatność,
- wskaźników, np. zmiana katalogu, doprecyzowanie nazw.

Jak zatem widać wprowadzone zmiany miały charakter jedynie operacyjny, tzn. odnosiły się do sposobu realizacji programu operacyjnego, a nie jego zawartości. Ewaluacja RPO w całym badanym okresie nie wspierała decyzji strategicznych, dotyczących ewentualnych zmian celów programu, priorytetów, budżetu, kierunków wsparcia. Nie oznacza to, że takie decyzje nie były podejmowane. Wręcz przeciwnie, każdy program operacyjny był modyfikowany w badanym okresie co najmniej raz. Zaś uszczegółowienie RPO, które zawiera kluczowe rozstrzygnięcia dotyczące wspieranych działań, typów projektów, beneficjentów, było modyfikowane w każdym województwie ponad 20 razy. W toku realizacji RPO podejmowany był zatem szereg strategicznych decyzji. Niestety w zasadzie żadna z nich nie była wspierana ewaluacją.

Wyjaśnienia tego stanu rzeczy szukano przez pryzmat modelu produkcji i wykorzystania ewaluacji, który ujmuje ją jako długofalowy proces towarzyszący zarządzaniu programem operacyjnym i generujący strumień raportów, danych, wiedzy (Kupiec 2014b). Jak ustalono, bezpośrednią przyczyną niesatysfakcjonującego stopnia wykorzystania ewaluacji jest to, że wnioski wynikające z raportów najczęściej są nieodkrywcze i oczywiste, a ponadto dotyczą kwestii nieistotnych. To zaś jest efektem niekompletności raportów, w których najczęściej brakuje odpowiedzi na pytania najbardziej interesujące, ale równocześnie „trudne”, dotyczące efektów realizacji RPO. Niekompletność raportów wynika z braku dostępu do odpowiednich danych (np. braki statystyki publicznej) oraz niskiej jakości analizy danych i wyciąganych wniosków, co sprawia, że odpowiedzi na pytania nie są udzielane. Niska jakość analizy danych jest związana zarówno z niedostatecznymi kompetencjami ewaluatorów, jak i powszechnym niedostosowaniem metodyki do celów badawczych. Niezwykle często spotykanym problemem jest także zły moment realizacji badań.

Jeśli przywołać spotykany w literaturze (Saunders 2012, Cousins i Leithwood 1986, Owen 2007) podział czynników wykorzystania ewaluacji na a) odnoszące się do samego badania ewaluacyjnego i procesu jego realizacji oraz b) odnoszące się do kontekstu (np. potencjału instytucji, klimatu politycznego), można zauważyć, że duża część wymienionych powyżej barier wykorzystania wiedzy mieści się w tej pierwszej kategorii, którą można również utożsamiać z ogólnie pojmowaną użytecznością ewaluacji.

Celem oszacowania problemu wykorzystania ewaluacji RPO w skali kraju, na reprezentatywnej próbie raportów dokonano oceny użyteczności ewaluacji RPO w skali wszystkich 16 województw. Na potrzeby badania pojęcie użyteczności zoperacjonalizowano do postaci trzech kryteriów: adekwatności ustaleń, wiarygodności rekomendacji, istotności tworzonej wiedzy. Analiza w każdym z tych wymiarów wypadła negatywnie (Kupiec 2014c).

- Jedynie 24% ewaluacji dostarcza wiedzy adekwatnej, tzn. zgodnej z potrzebami informacyjnymi odbiorców. Aż w ¾ badań brakuje odpowiedzi na przynajmniej niektóre z kluczowych pytań badawczych. Problem ten dotyczy najczęściej badań wpływu realizacji RPO na rozwój województwa, które powinny wspierać decyzje strategiczne. O 1/3 ewaluacji można też powiedzieć, że dostarczyły wyników zbyt późno, by mogły być wykorzystane.
- Tylko 1/5 ewaluacji RPO spełnia warunki wiarygodności, tzn. ma dostosowaną do celów badawczych metodykę, sposób realizacji metod zapewnia wiarygodne wyniki, a formułowane rekomendacje są powiązane z wnioskami z badania, czytelne i możliwe do wdrożenia.
- W prawie 2/3 badań ponad połowa rekomendacji dotyczy kwestii nieistotnych, a 16% badań w ogóle nie zawiera istotnych rekomendacji. Szczególnie źle wypadają ewaluacje, które powinny dostarczać wiedzy wspierającej decyzje strategiczne. W 2/3 badań efektów RPO nie ma ani jednej istotnej rekomendacji strategicznej.

Ocena użyteczności dotychczasowych ewaluacji RPO jest więc negatywna. Wyrażna większość zrealizowanych badań dostarcza wniosków niewiarygodnych, na których nie powinno się opierać, podejmując decyzje. Formułowane rekomendacje dotyczą najczęściej działań i decyzji nieistotnych i niezgodnych z oczekiwaniami odbiorców. Biorąc pod uwagę, że użyteczność jest warunkiem koniecznym użycia ewaluacji, można zaryzykować stwierdzenie, iż problem z niedostatecznym wykorzystaniem ewaluacji RPO jest zjawiskiem powszechnym, spotykanym we wszystkich województwach.

Jak możemy zwiększyć wykorzystanie ewaluacji - rekomendacje

W odpowiedzi na przedstawione w poprzedniej sekcji ustalenia odnośnie ograniczonej użyteczności i wykorzystania ewaluacji, w oparciu o wnioski z pogłębionej analizy procesu realizacji i wykorzystania badań, sformułowano szereg rekomendacji, które w opinii autora mogą służyć poprawie sytuacji. Rekomendacje te są związane z kontekstem systemu ewaluacji RPO. Jednak można założyć, że przynajmniej spora część z nich będzie adekwatna także dla innych jednostek ewaluacyjnych w polskiej (i być może nie tylko) administracji.

1. Ograniczenie zakresu / rozległości badań. Bezpośrednią przyczyną niskiego poziomu wykorzystania ewaluacji jest niska użyteczność większości realizowanych badań, ta zaś wynika m.in. ze zbyt szerokich zakresów realizowanych badań (Kupiec 2014c). Zaleca się zatem znaczące ograniczenie zakresu – liczby celów, pytań badawczych – w stosunku do przeznaczanych na badanie zasobów i czasu. Nie jest oczywiście możliwe konkretne wskazanie odpowiedniej liczby pytań / zagadnień, bowiem te znacząco się od siebie różnią. Trzeba natomiast tworząc koncepcje badań szacować czas, środki, metody konieczne do uzyskania satysfakcjonującej zamawiającego odpowiedzi na każde

ze stawianych pytań i ograniczać ich liczbę / rozległość / szczegółowość tak, by koncepcja badania była wykonalna. Przykładowo trzeba pamiętać, że stawiając przed wykonawcą zadanie analizy pewnego zjawiska we wszystkich powiatach / gminach województwa, zadajemy kilkadziesiąt, a nie jedno pytanie. Prosząc o analizę wpływu RPO na województwo w obszarach np. zdrowia, edukacji, turystyki, kultury, wymagamy odpowiedzi nie na jedno pytanie, ale zarysowujemy cztery szerokie zagadnienia, z których każde mogłoby być przedmiotem odrębnego badania.

2. Unikanie badań realizujących kilka celów / funkcji. Tworząc koncepcje badań trzeba mieć również świadomość typu, funkcji, celu badania, które chce się realizować, a przede wszystkim rozpoznawać sytuacje, gdy różne cele / funkcje są łączone w jednym badaniu. Choć łączenie różnych funkcji ewaluacji (np. poprawy wdrażania z racjonalizacją planowania), celów (operacyjnego i strategicznego), przedmiotów (procesów i efektów) jest teoretycznie dopuszczalne, to znacząco zwiększa ryzyko nadmiernego rozszerzenia zakresu badania i w konsekwencji rozproszenia zasobów. Typową przypadłością badań łączących różne funkcje / cele jest też brak możliwości wybrania dobrego momentu na realizację badania, bowiem np. gdy na wdrożenie zmian w procesie wdrażania jest już za późno, to na badanie jakichkolwiek efektów wsparcia jest ciągle za wcześnie.
3. Powstrzymywanie wykonawców przed rozszerzaniem zakresu badania. W nawiązaniu do pierwszego zalecenia, warto również zadbać by wykonawcy przygotowując oferty nie rozszerzali nadmiernie ze swojej strony zakresu badania. Wydaje się, że można do tego doprowadzić rezygnując z premiowania w kryteriach oceny dodatkowych pytań i zagadnień badawczych na rzecz punktowania sposobu doprecyzowania i porządkowania zakresu badania wskazanego przez zamawiającego – pytań uszczegóławiających, wskazujących, w jaki sposób wykonawca będzie poszukiwał odpowiedzi, powiązań między poszczególnymi zagadnieniami, logiki badania. Jeżeli zamawiający mimo wszystko chcą dopuścić dodatkowe pytania, to trzeba ograniczyć ich maksymalną liczbę oraz premiować jedynie pytania jednoznacznie powiązane z celami badania.
4. Radykalne podniesienie standardów metodologicznych. Powszechną wadą ewaluacji RPO jest niedostosowanie metodyki do celów badania i niska wiarygodność uzyskiwanych wyników. Nie pozostaje to bez wpływu na nastawienie potencjalnych odbiorców do ewaluacji. Priorytetem JE powinno być zadbanie o radykalne podniesienie standardów metodyki ewaluacji. Na etapie tworzenia koncepcji badania trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie „jakie źródła informacji, jakie metody mnie przekonają” w odniesieniu do każdego problemu badawczego i następnie egzekwować wykorzystanie takich metod i źródeł przez wykonawcę. Pracownicy JE muszą m.in. posiadać umiejętności niezbędne do określania wielkości i struktury prób w badaniach ilościowych zapewniających wiarygodne wyniki, by móc weryfikować propozycje wykonawców. Oczywiście wymaganiu rzetelności od wykonawców musi towarzyszyć racjonalne określanie budżetu i czasu na realizację badania.
5. Wdrożenie procedur certyfikacji wiedzy. Wiarygodność wniosków z ewaluacji w oczach odbiorców podnieść może procedura certyfikacji wiedzy. Rolą JE byłoby przygotowanie dla każdego zakończonego badania krótkiej recenzji charakteryzującej ewentualne ograniczenia badania i wskazującej które wnioski z badania są wystarczająco wiarygodne by być podstawą podejmowania decyzji. Praktycznym przykładem proponowanego działania mogą być tzw. *Quality Assurance*, przygotowywane dla ocen skutków regulacji w administracji rządowej Nowej Zelandii (The Treasury 2013, Kupiec 2015b, w druku).
6. Poszerzenie zakresu wykorzystywanych źródeł wiedzy. Proces realizacji ewaluacji (od momentu pojawienia się potrzeby informacyjnej do uzyskania odpowiedzi - raportu) trwa średnio prawie

7 miesięcy. Jak przyznają pracownicy JE jest to stanowczo za długo i sprawia, że ewaluacja nie jest użytecznym narzędziem wspierania wdrażania RPO. Skuteczna jednostka ewaluacyjna musi mieć świadomość tego ograniczenia i zamawiać nowe badania gdy jest to zasadne, a równocześnie rozszerzyć zakres wykorzystywanych źródeł wiedzy tworząc kompletny i skuteczny system ewaluacji. Szybsze od realizacji badania sposoby gromadzenia wiedzy obejmują m.in. analizy ilościowe w oparciu o istniejące bazy danych, szczególnie systemu monitoringu programu operacyjnego. Rolą JE jest angażowanie się w konstruowanie narzędzi monitoringowych, tak by gromadzone w nim dane jak najlepiej odpowiadały antycypowanym potrzebom informacyjnym. Drugą grupą „szybkich” źródeł wiedzy są wszelkiego rodzaju przeglądy już zrealizowanych raportów, badań, literatury. Należą do nich np.: mapowanie źródeł, przeglądy systematyczne, przeglądy zawężające i przede wszystkim tzw. szybkie przeglądy (ang. *rapid reviews*), służące dostarczeniu w krótkim czasie syntezy dostępnej wiedzy w stosunkowo zawężonym obszarze (jedno konkretne zagadnienie) bezpośrednio na potrzeby podjęcia decyzji (Rajic et al., 2013).

7. Ewaluacja efektów perspektywy t z myślą o programie perspektywy t+2. Analiza próby raportów pokazała, że wiele badań robionych jest w nieodpowiednim (ze względu na możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania, jak i wykorzystania wyników) momencie. Rozwiązaniem w niektórych przypadkach może być zmiana / ograniczenie zakresu badania (patrz zalecenie 3). Dobrą praktyką, w przypadku badań efektów, mogą być również inicjatywy już podejmowane przez niektóre województwa, zgodne z zaleceniami KE odnośnie wykorzystania nauki z perspektywy *n-2* na potrzeby programowania perspektywy *n*. Wzorcowym przykładem może być zrealizowana w województwie śląskim analiza wpływu inwestycji w infrastrukturę kultury i turystyki na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych gmin/powiatów regionu. Ewaluację zrealizowano w 2010 r. – kiedy efekty interwencji z lat 2004-2006 powinny być już zauważalne, zaś celem badania było zaproponowanie pożądanych kierunków wsparcia w obszarze turystyki i kultury na potrzeby perspektywy 2014-2020.
8. Wyzwolenie się z rocznego cyklu realizacji ewaluacji. Barię realizacji badań w odpowiednim momencie jest utrwalony administracyjny roczny cykl ewaluacji warunkowany wymogami PZP i finansów publicznych. Konieczne jest by JE we współpracy z komórkami finansowymi i zamówień publicznych wypracowały procedury pozwalające rozpoczynać procedurę zamawiania oraz odbierać badania w dowolnym momencie, tak by terminy te były w jak najlepszy sposób dostosowywane do cyklu podejmowania decyzji w organizacji. Wyjście poza roczny cykl zamawiania ewaluacji w 2/3 kwartale i odbierania wyników w 4 kwartale pozwoli również zminimalizować negatywne zjawiska powodowane koncentracją zamówień pod koniec roku (np.: a) obciążenie pracą zamawiających skutkujące brakiem czasu na rzetelny nadzór nad wykonawcami oraz refleksję nad wynikami badań, b) obciążenie pracą wykonawców objające się negatywnie na jakości badań, c) presja czasu skłaniająca zamawiających do odbioru produktów również o ograniczonej jakości).
9. Optymalizacja ewaluacji bieżących z myślą o ewaluacji ex-ante kolejnego programu. Nawiązując do funkcjonującego (choć nie powszechnie akceptowanego) w literaturze poglądu, że ewaluacje formatywne stanowią wkład do ewaluacji podsumowujących (Patton 1996, Patton 1994, Chen 1996a), w oparciu o wyniki niniejszego badania można sformułować zalecenie, iż ewaluacje bieżące, realizowane w okresie *t* powinny stanowić wkład i być maksymalnie wykorzystane przy ewaluacji ex-ante programu operacyjnego na okres *t+1*. Oznacza to zarówno konieczność uwzględniania wniosków ewaluacji on-going w procesie ewaluacji ex-ante,

jak i wcześniejszego projektowania i realizacji ewaluacji bieżących z myślą o ewaluacji ex-ante i w sposób zwiększający ich użyteczność z tej perspektywy. Postulat ten wynika m.in. z faktu, że tak wiele rekomendacji w analizowanych ewaluacjach formułowana jest już z myślą o kolejnym programie operacyjnym.

10. Jedną z recept na zwiększenie stopnia wykorzystania ewaluacji może okazać się zmniejszenie liczby realizowanych badań. W badanym okresie czterech lat JE RPO zrealizowały 236 badań, czyli średnio 15 na województwo, a liderzy zrealizowali ponad 20 (Kupiec 2014d). Zredukowanie tej liczby wydaje się słuszne szczególnie w świetle zgłaszanego przez niektóre jednostki ewaluacyjne przeciążenia pracą. Mniejsza liczba badań powinna umożliwić podniesienie ich jakości, skupienie się na tych elementach procesu ewaluacji, które można poprawić: lepszej identyfikacji potrzeb informacyjnych, lepszym dopracowaniu koncepcji badań (np. zaangażowaniu JE we wstępną analizę danych, pozwalającą sprawdzić ich dostępność i tym samym wykonalność poszczególnych elementów badania), ściślejszej współpracy i nadzorze nad wykonawcami na etapie realizacji badania, poświęceniu większej uwagi refleksji nad wynikami ewaluacji, dyskusji o ich wykorzystaniu, monitorowaniu i animowaniu procesu wykorzystania wniosków i rekomendacji.
11. Korzystnym działaniem ze strony JE mogło by być też zaangażowanie się w większym stopniu w realizację badań własnych. Wynika to z jednej strony z faktu, iż niektóre tematy badań, przede wszystkim procesowych, są bardzo dobrze znane pracownikom IZ, a trudne do realizacji przez zewnętrznych ewaluatorów, nieznających specyficznego kontekstu danego programu. W efekcie zyski w postaci wniosków / rekomendacji z zewnętrznego badania są niewspółmierne do wysiłku włożonego w przygotowanie przetargu, nadzór, odbiór raportu. Jak przyznawali respondenci niejednokrotnie „lepsze badanie byłoby w stanie zrobić sami”, zatem zasadnym jest by dać sobie taką szansę i ograniczyć udział badań, które oferują jedynie wnioski oczywiste dla odbiorców. Ponadto realizacja ewaluacji wewnętrznych pozwoli zapoznać się pracownikom JE z procesem badawczym – wyzwaniami i ograniczeniami, które się z nim wiążą. To powinno podnieść ich kompetencje i pozwolić zrealizować zalecenie 1, tzn. tworzyć lepsze, realne i wykonalne koncepcje badawcze.
12. Analiza studiów przypadku sugeruje, że korzystnym rozwiązaniem, z punktu widzenia trafności realizowanych ewaluacji (spójności ich tematyki z potrzebami informacyjnymi pracowników IZ), jest usytuowanie JE w komórce odpowiedzialnej za programowanie i zarządzanie programem operacyjnym. Bliska współpraca z osobami zarządzającymi programem, bądź wręcz samodzielne uczestnictwo w takich zadaniach pozwoli pracownikom JE lepiej zrozumieć problematykę programu, dobierać tematy badań, weryfikować wiarygodność wniosków z ewaluacji, komunikować ich wyniki. Komunikacja wyników odbywałaby się wówczas w większym stopniu w sposób „naturalny”⁴. Kompetencje te ułatwią również realizację ewaluacji wewnętrznych. Takie rozwiązanie organizacyjne może rodzić zastrzeżenia co do niezależności JE, jednakże żadna JE usytuowana w ramach IZ nie jest niezależna. Ponadto niezależność nie jest konieczna przy ewaluacjach, których funkcją jest poprawa wdrażania czy racjonalizacja planowania,

⁴ Tak jak ma to miejsce np. w ramach struktury macierzowej zaimplementowanej w Millennium Challenge Corporation (MCC), gdzie pracownicy wydziału ewaluacji są równocześnie członkami zespołów odpowiadających za poszczególne programy pomocy, więc swoją obecnością automatycznie wnoszą wiedzę zdobytą w jednostce ewaluacyjnej w proces podejmowania decyzji (Olejniczak et al. 2014).

a te stanowią zdecydowaną większość realizowanych ewaluacji. Pozostałe badania powinny być zlecane przez podmioty faktycznie niezależne od IZ, zgodnie z zaleceniem 14.

13. Zarządzanie ewaluacją jako całościowym procesem. W analizowanych województwach brakowało całościowego, procesowego podejścia do ewaluacji. Plany ewaluacji i procedury realizacji ewaluacji należałoby uzupełnić o jasno zdefiniowane funkcje / cele ewaluacji, ze wskazaniem które funkcje na jakim etapie są dominujące. Do poszczególnych funkcji ewaluacji trzeba dopasować m.in. różne sposoby rozpowszechniania wyników. Proces ewaluacji powinien być cyklicznie monitorowany i analizowany, tzn. jego cele powinny być doprecyzowane wskaźnikami, a ich pomiar i ewentualne odchylenia stanowić podstawę modyfikacji sposobu w jaki realizowana jest ewaluacja. Ocena skuteczności ewaluacji i sugestie zmian powinny stanowić obowiązkowy element rocznego podsumowania z ewaluacji. W diagnozie lokalnego systemu ewaluacji pomocny może okazać się model realizacji i wykorzystania badań, który stworzono w ramach niniejszego badania i który przedstawiono w aneksie. Obejmuje on zestaw czynników wykorzystania ewaluacji na różnych etapach procesu, które z powodzeniem można stosować jako kryteria oceny lokalnego systemu ewaluacji.

14. Zlecanie ewaluacji rozliczających efekty przez zewnętrzne instytucje. Przedstawiciele IZ, w tym JE będący respondentami wywiadów twierdzą, że większość badań nie dostarcza im nowej wiedzy. W badaniach nie pojawiają się również treści kontrowersyjne, trudne do zaakceptowania dla odbiorców. Respondenci przyznają również, że na etapie odbioru raportu zdarza im się „poprawiać” raport, modyfikować jego treść. Z drugiej strony zamawiający zauważają, a wykonawcy ewaluacji przyznają, że nauczyli się produkowania raportów prostych i nieistotnych, gdyż takie są szybko i bez problemów przyjmowane przez zamawiających, którzy równocześnie są najczęściej podmiotem w raporcie ocenianym. W związku z powyższym proponuje się by przynajmniej część ewaluacji (przede wszystkim podsumowujących efekty realizacji programu) zlecana i finansowana była przez podmiot zewnętrzny, niezależny od IZ danego programu (jedynym kandydatem wydaje się Krajowa Jednostka Ewaluacji zlokalizowana w MIR). Dopiero taka ewaluacja będzie mogła być traktowana jako zewnętrzna i niezależna, przez to w większym stopniu obiektywna i być może poruszająca kwestie kontrowersyjne, ale bardziej użyteczne dla IZ.

15. Szansą na nową jakość w ewaluacji RPO może być rozwijanie współpracy IZ ze środowiskiem naukowym. Jak pokazało badanie, obecny udział jednostek badawczych i uczelni wyższych wśród wykonawców ewaluacji RPO jest bardzo niski (3,6%). Obie strony mają sobie wiele do zaoferowania. JE dysponują ciekawym przedmiotem badania, rozległym zasobem danych na jego temat i środkami na realizację badań. Akademicy posiadają doświadczenie w realizacji badań społecznych i rozległą wiedzę w odpowiednich dziedzinach (obu tych rzeczy często brakuje obecnym wykonawcom ewaluacji). Proponowana współpraca nie musi polegać jedynie na zlecaniu badań jednostkom naukowym, ale również na zatrudnianiu (na ułamek etatu) pracowników naukowych, organizowaniu staży dla doktorantów, wzajemnym komunikowaniu i uwzględnianiu potrzeb (np. uczelnia w badaniach własnych mogłaby uwzględniać wątki szczególnie istotne dla IZ RPO i odwrotnie w ewaluacji można uwzględnić problemy ciekawe dla naukowców). Nawiązanie współpracy może pomóc ograniczyć problem niskiej jakości metodyki ewaluacji. Ponadto istnieje szansa, by więcej badań oferowało wiedzę ogólną, możliwą do wykorzystania przy realizacji innych

podobnych interwencji, a nie tak jak obecnie szczegółową, osadzoną w kontekście jednego konkretnego programu i jego problemów, a przez to szybko się dezaktualizującą⁵.

16. Poza poprawianiem procesu ewaluacji, wskazane wydaje się również dostosowanie programu operacyjnego, a przede wszystkim sposobu jego wdrażania do idei *evidence based policy* tak, żeby zwiększyć możliwości wykorzystywania wyników badań w procesie podejmowania decyzji. Proponuje się stosować nabory pilotażowe, realizować przynajmniej 2 nabory w każdym z działań RPO w odpowiednim odstępie czasowym, tak by wnioski z analizy pierwszego naboru mogły być wykorzystane w drugim.

Rycina 1 Wykorzystanie ewaluacji – naiwne oczekiwanie?

It would be naive to expect that evaluation will change the minds of people...	... naive idea that the results of an evaluation would always be used and taken into account by politicians
The disaster stemmed from our naive belief that someone might actually be interested in the evaluation information.	Naive , because they believe that problem solving begins and ends with analysis. It probably is quite naive to expect that policy decisions will be made based solely on evaluations.
	Evaluators often have a rather naive faith in an underlying rationality guiding the creation and evaluation of social programs.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie King (1998), Birkeland et al. (2005), Alvira et al. (2012), Patton (1997), Dehar (1993).

W literaturze oczekiwanie wykorzystania ewaluacji często uznawane jest za naiwne (rycina 1). Naiwnym byłoby również spodziewać się, że wdrożenie przedstawionych w tym opracowaniu rekomendacji będzie wystarczającym warunkiem wykorzystania ewaluacji w polskiej administracji. Niemniej ich wdrożenie może poprawić funkcjonowanie systemu i użyteczność produktów ewaluacji, tzn. sprawić, że wiarygodna wiedza będzie dostarczana decydentom w odpowiednim momencie i w przystępny sposób. Nie jest to warunek wystarczający wykorzystania ewaluacji, ale może dać jednostkom ewaluacyjnym komfort świadomości, że zrobiły tyle ile mogły w ramach swojego zakresu kompetencji, by polityki publiczne były rzeczywiście prowadzone w oparciu o rzetelną wiedzę.

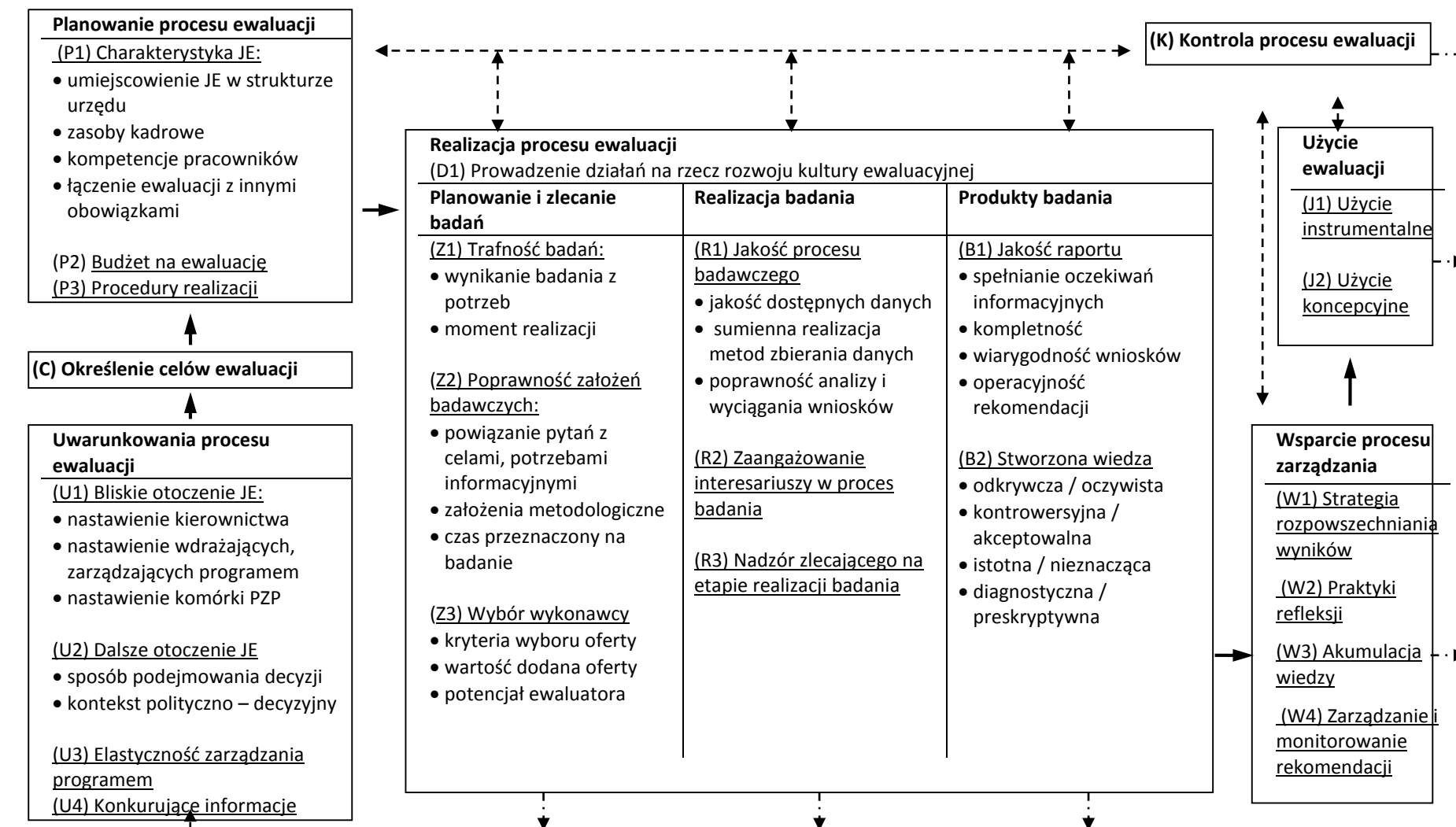
⁵ Rekomendacja ta nawiązuje do koncepcji brokera wiedzy, którą jako ramy dla działania jednostek ewaluacyjnych szczegółowo zaprezentował Olejniczak i współpracownicy (2014).

Bibliografia

1. Alkin M.C., Coyle K. (1988) Thoughts on Evaluation Utilization, Misutilization and Non-Utilization. *Studies in Educational Evaluation* 14(3): 331-340.
2. Alvira F., Blanco F., Lahera A., Betrisey D., Aguilar M. J., Velazquez C., Mitxelena C. (2012) Uses of evaluation: what happened with instrumental use?
3. Bienias S., Gapski T. (2011), "Evaluation of public policies as an instrument of establishing knowledge-based administration in Poland", w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Warsaw, Ministry of Regional Development, 66-89.
4. 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: Bienias S., Lewandowska I., *Evaluation Systems in The Visegrad Member States*, Warsaw, Ministry of Regional Development, 140-189.
5. Birkeland S., Murphy-Graham E., Weiss C. (2005) Good reasons for ignoring good evaluation: The case of the drug abuse resistance education (D.A.R.E.) program. *Evaluation and Program Planning* 28: 247—256.
6. Cousins, J.B. and Leithwood, K.A. (1986) Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research* 56(3): 331-364.
7. Dehar M.A, Casswell S., Duignan P. (1993) Formative and Process Evaluation of Health Promotion and Disease Prevention Programs, *Evaluation Review* 17(2): 204-220.
8. Henry, G.T. (2003) Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. *American Journal of Evaluation* 24(3): 293-314.
9. Højlund, S. (2014) Evaluation use in the organizational context - changing focus to improve theory. *Evaluation* 20(1): 26-43.
10. Johnson, K., Greenesid, L.O., Toal, S.A., King, J.A., Lawrenz, F., Volkov, B. (2009) Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation* 30(3): 377-410.
11. King J.A. (1998) Making Sense of Participatory Evaluation Practice. *New Directions for Evaluation* 80: 57-67.
12. Knorr, K. D. (1977) Policymakers' use of social science knowledge: Symbolic or instrumental?, in C.H. Weiss (Ed.) *Using social research in public policy making*, pp. 165-182. Lexington, MA: Lexington Books.
13. Kulińska E., Dornfeld A. (2009), „Identyfikacja ryzyka i mechanizmów kontrolnych w ewaluacji regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013”, w: Malik K. (red.), *Ewaluacja rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym*, Opole, Politechnika Opolska.
14. Kupiec T. (2014a) Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programem operacyjnym na przykładzie RPO, Evaluation Conference, Kozminski University, Warszawa, 6 March 2014.
15. Kupiec T. (2014b) Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym, *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies* 2(2): 33-54.

16. Kupiec T. (2014c) Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi, *Studia Regionalne i Lokalne* 2(56): 52-67.
17. Kupiec T. (2014d) Evaluation practice of Regional Operational Programmes in Poland. *Management and Business Administration. Central Europe* 126(3): 135-151.
18. Kupiec T. (2015) Program evaluation use and its mechanisms: the case of cohesion policy in Polish regional administration, *EVALUATION RESULTS FOR DECISION-MAKING: Use, challenges and examples*, 6th international evaluation conference in Lithuania, Vilnius, 20-21 May 2015.
19. Kupiec T. (2015, w druku) Regulatory impact analysis practice in New Zealand in the light of models of evaluation use - inspiration for the Polish government. *Management and Business Administration. Central Europe*.
20. Ledermann, S. (2011) Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change. *American Journal of Evaluation* 33(2): 159–178.
21. Olejniczak, K., Kupiec, T. and Raimondo, E. (2014). Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych. w: A. Haber and K. Olejniczak (eds.), (R)ewaluacja 2. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
22. Patton, M.Q. (1997) *Utilization-focused evaluation: The new century text* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
23. Rajić A., Young I., McEwen S.A. (2013), „Improving the Utilization of Research Knowledge in Agri-food Public Health: A Mixed-Method Review of Knowledge Translation and Transfer”, *Foodborne Pathogens and Disease*, nr 10(5), 397-412.
24. Shadish W.R., Cook T.D., Leviton L.C. (1991), *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*, Newbury Park, CA, Sage.
25. Shulha, L.M. and Cousins, J.B. (1997) Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice* 18(3): 195–208.
26. The Treasury (2013), *Regulatory Impact Analysis Handbook*, (online) <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/ria-handbk-jul13.pdf>, dostęp: 25 lutego 2014.
27. Weiss, C.H. (1980) Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge: Creation, Utilization, Diffusion* 1: 381-404.
28. Żuber P., Bienias S. (2008), „System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość”, w: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*. Podręcznik akademicki. Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 84-98.

Aneks 1 Szczegółowy model procesu realizacji i wykorzystania ewaluacji



Opracowanie: Tomasz Kupiec