

Ryszard Szarfenberg

8. Ewaluacja polityki społecznej

Spis treści

Misja ewaluacji polityki społecznej	146
Ewaluacja potrzeb, celów, nakładów, świadczeń i wyników oraz relacji między nimi	147
Ewaluacja skuteczności, efektywności i użyteczności polityki społecznej	149
Rodzaje ewaluacji	151
Rozwój ewaluacji w Polsce	154
Podsumowanie	156
Zadania i problemy do dyskusji	157
Zalecana literatura	157

Misja ewaluacji polityki społecznej

Tytułowa „ewaluacja” pochodzi z innych języków (ang. *evaluation*), w Polsce dość często przekładano je na rodzime słowo „ocena”. Od potocznych i codziennych ocen ewaluacja różni się tym, że jest profesjonalna, czyli wymaga kwalifikacji i doświadczenia. Kwalifikacje potwierdzają znajomość teorii ewaluacji i jej metod, które są już dobrze rozwinięte.

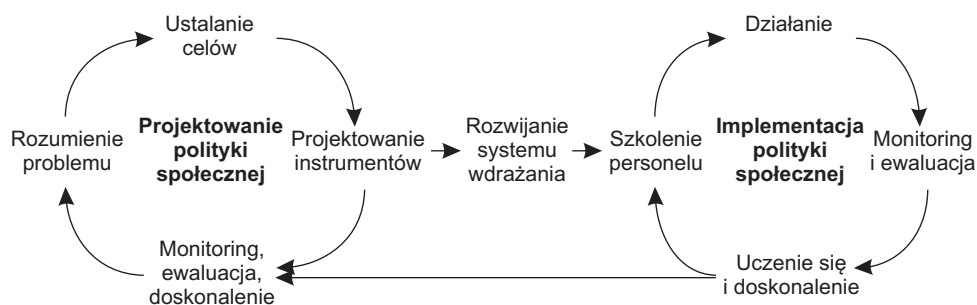
W tym miejscu interesuje nas ewaluacja w odniesieniu do polityki społecznej. Z rozdziału o pojęciu polityki społecznej wiemy, że łączy ona dwa aspekty: polityczny – walkę o władzę i sprawowanie jej, i społeczny – dobrobyt społeczny z uwzględnieniem sprawiedliwości społecznej. Podmioty polityczne konkurują o władzę i sprawują ją, dążąc do dobra społecznego.

W programach wyborczych podmioty polityczne przedstawiają wyobrażoną politykę społeczną. Są to zobowiązania, które mają zwiększać poparcie wśród wyborców i dobrobyt społeczny. Partie, które mają większe szanse na wygranie wyborów, mogą być bardziej ostrożne w formułowaniu obietnic wyborczych. Wszystkie partie starają się jednak, aby ich program wyborczy był atrakcyjny dla dużych grup wyborców. Stąd też mogą wynikać różnice między programem, który zapewni najwięcej głosów, a takim, który jest najlepszy dla dobra społecznego.

Gdy już określony podmiot rządzi i realizuje swoją politykę, niechętnie odnosi się do krytyki, że zapowiadane działania nie zostały podjęte, a realizowane programy mimo wad broni jako wdrażane optymalnie. Przyznawanie się do niepowodzeń jest trudne, różne są strategie unikania winy. Rządzący przypisują sobie zasługi, gdy występują różne pozytywne wydarzenia czy procesy, np. zmniejszanie się bezrobocia bądź wzrost płac. Nie wszystko, co się dzieje, zależy jednak od tego, co robi lub czego nie robi rząd. Z kolei opozycja ma skłonność do nadmiernie negatywnych ocen różnych zjawisk i przypisywania rządzącym winy za niepowodzenia, aby osłabić ich pozycję polityczną w oczach wyborców.

W kręgach zajmujących się naukowo polityką społeczną panuje silne przekonanie, że polityka społeczna powinna być oparta na niezależnej i rzetelnej ewaluacji, a nie na politycznie motywowanej propagandzie sukcesu lub porażki. Na tym właśnie polega podstawowa misja ewaluacji polityki społecznej.

W polityce społecznej rozumianej jako proces ewaluacja umiejscawiana jest zarówno w fazie jej projektowania, jak i implementacji.



Schemat 8.1. Usytuowanie ewaluacji w procesie polityki społecznej

Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal, *Creating Adaptive Policies. A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, Sage, New Delhi 2009, s. 14.

Na schemacie ewaluacji towarzyszy monitoring, jest on jej nieodłączną częścią i polega na systematycznym zbieraniu danych dotyczących implementacji polityki społecznej oraz jej wyników. **Jedną z głównych korzyści, które może przynieść dobrej jakości ewaluacja, jest uczenie się i doskonalenie polityki społecznej.** Dzięki temu może mieć ona większy pozytywny wpływ na dobrobyt społeczny.

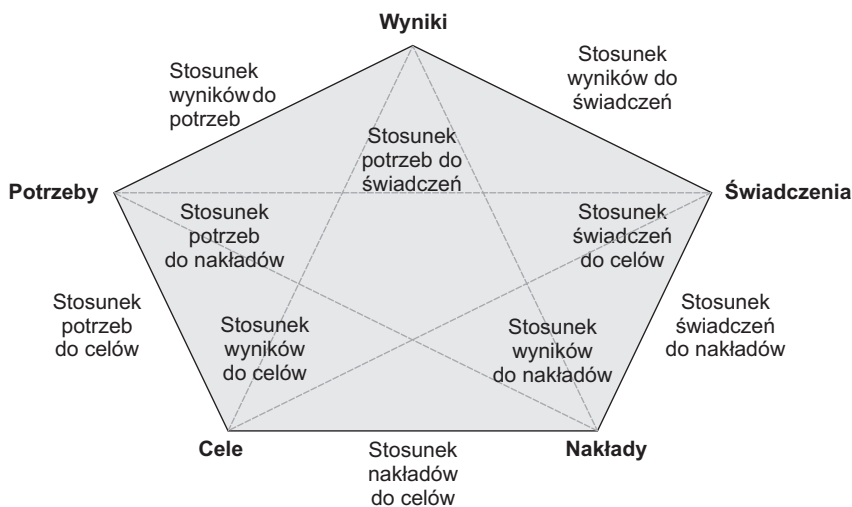
Ewaluacja potrzeb, celów, nakładów, świadczeń i wyników oraz relacji między nimi

W życiu codziennym oceniamy ludzkie czyny pod względem intencji (np. osoba A chciała dobrze dla osoby B, a więc jej czyn był dobry), jak i pod względem ich

skutków (np. działanie osoby A zmniejszyło jej zasoby i doprowadziło do zwiększenia dobra osoby B, a więc było to dobre). Działanie osoby A może polegać na przekazaniu czegoś osobie B, na zrobieniu czegoś dla tej osoby lub zrobieniu z nią, czegoś, co jest jej potrzebne.

Analogicznie można myśleć o polityce społecznej. Jej intencją jest powiększanie dobra społecznego w odpowiedzi na potrzeby i problemy społeczne. Jej realizacja wymaga poświęcenia określonych zasobów społeczeństwa. Jej działania polegają na świadczeniu dóbr i usług (szerokie rozumienie pojęcia świadczenia – nie tylko formy pieniężne¹⁵²). Jej wynikiem powinno być znaczące zwiększenie dobra społecznego.

Jest więc co najmniej **pięć podstawowych elementów polityki społecznej: potrzeby, cele, nakłady, świadczenia i wyniki oraz relacje między nimi**. Mogą one podlegać ocenie niezależnie, np. cele jako mniej lub bardziej ambitne, nakłady jako mniej lub bardziej kosztowne, świadczenia lepszej lub gorszej jakości, wyniki jako mniej lub bardziej znaczące, ale też we wzajemnych relacjach, np. cele w odniesieniu do potrzeb były mniej lub bardziej uzasadnione, wyniki w stosunku do poniesionych nakładów były znaczące lub mierne.



Schemat 8.2. Elementy polityki społecznej i ich relacje podlegające ewaluacji

Źródło: Opracowanie własne.

Niektóre elementy schematu wymagają dodatkowych wyjaśnień. **Potrzeby występują wtedy, gdy faktyczne funkcjonowanie konkretnych osób znacznie**

¹⁵² Poza świadczeniami polityka społeczna może oddziaływać na dobrobyt za pomocą regulacji, np. zakazów i nakazów, praw i obowiązków.

odbiega od tego, co zasadnie uważane jest za dobre funkcjonowanie życiowe. Przykładowo, pewne osoby nie pracują (faktyczne funkcjonowanie), choć mogłyby, a są podstawy do tego, aby pracę uznać za nieodłączny element ich dobrego funkcjonowania życiowego. Fakt, że te osoby nie pracują, jest więc potrzebą. Jeżeli polityka społeczna poprzez określone świadczenia doprowadziła do tego, że większość tych osób obecnie pracuje (zmiana faktycznego funkcjonowania), to jest to wynik zgodny z potrzebą. **Cele polityki społecznej mają sens wtedy, gdy określone są poprzez zmianę faktycznego funkcjonowania zgodnie z potrzebami.** W tym przykładzie celem powinno być znaczące zwiększenie zatrudnienia u tych osób, które potrzebują tego do dobrego funkcjonowania życiowego.

Pojęcie wyników oznacza tutaj skutki wywołane przez politykę społeczną, zarówno te, które chciano osiągnąć, jak i skutki niezamierzone (skutki uboczne). Zidentyfikowanie skutków niezamierzonych oraz odróżnienie skutków wywoływanych przez świadczenia polityki społecznej od podobnych skutków innych czynników nie jest łatwe. Przykładowo to, że dana osoba otrzymała bezpłatne szkolenie, którego wynikiem miało być jej zatrudnienie, nie znaczy, że znalazła ona zatrudnienie dzięki uczestnictwu w tym szkoleniu. Mogła je znaleźć dzięki odnowionemu kontaktowi ze znajomym i uzyskać je bez względu na certyfikat potwierdzający udział w szkoleniu. Jest to podstawa do odróżniania **wyników brutto** od **wyników netto**. Te pierwsze to wszystkie skutki zgodne z celami polityki społecznej, a drugie to tylko te skutki zgodne z celami, które nie wystąpiłyby, gdyby nie polityka społeczna. Zalecanym sposobem identyfikowania wyników netto są **metody eksperymentalne**. W takich badaniach osoby, których dobrobyt ma być zwiększony, są dzielone losowo na grupę eksperymentalną i kontrolną. Pierwsza poddawana jest oddziaływaniu konkretnego instrumentu polityki społecznej (np. usługa szkoleniowa, świadczenie pieniężne), a druga nie. Pomiar dobrobytu przed tym oddziaływaniem i po nim w obu grupach pozwala wiarygodnie stwierdzić, jaki był wpływ testowanego instrumentu.

Ewaluacja skuteczności, efektywności i użyteczności polityki społecznej

Relacje przedstawione na schemacie w poprzednim punkcie oddają idee ważne dla ewaluacji polityki społecznej. **Kluczowe są te relacje, w których występują wyniki (skutki, których nie byłoby, gdyby nie polityka społeczna).** Takie stanowisko wynika z przyjęcia **zasady oceniania działania na podstawie wywołanych przez nie skutków**. Trzeba pamiętać, że przyszłość jest niepewna, a na dobrobyt ludzi wpływają ich własne starania i inne czynniki niż świadczenia przekazane w ramach polityki społecznej. Dlatego faktyczne skutki świadczeń, czyli wyniki polityki społecznej, mogą być różne od skutków zamierzonych określonych w jej

celach. Ponadto mogą pojawiać się **pozytywne lub negatywne skutki uboczne**, czyli skutki inne niż te uwzględnione w celach, zwiększające, jak i zmniejszające dobrobyt.

TABELA 8.1.

Różne typy oceny skuteczności polityki społecznej

Wynik w zakresie celu głównego	Wynik w zakresie pozostałych celów		
	Brak skutków ubocznych	Pozytywne skutki uboczne	Negatywne skutki uboczne
Skuteczność dodatnia – skutki zgodne z tymi określonymi w celu głównym	(1) Skuteczność prosta (wynik zgodny z celem głównym i brak skutków ubocznych)	(2) Skuteczność plus korzyść (wynik zgodny z celem głównym przy jednoczesnym osiągnięciu innych celów)	(3) Skuteczność plus strata (wynik zgodny z celem głównym przy jednoczesnym poświęceniu części innych celów)
Nieskuteczność – brak skutku, który miał być osiągnięty	(4) Nieskuteczność prosta (brak skutków zamierzonych w celu głównym, brak skutków ubocznych)	(5) Nieskuteczność plus korzyść (główny cel nieosiągnięty przy jednoczesnym osiągnięciu skutków określonych przez inne cele)	(6) Nieskuteczność plus strata (główny cel nieosiągnięty przy jednoczesnym wystąpieniu skutków odwrotnych do określonych przez inne cele)
Skuteczność ujemna (przeciwnskuteczność) – skutki odwrotne do zamierzonych w celu głównym	(7) Przeciwnskuteczność prosta (skutek odwrotny do zamierzonego, bez żadnych skutków w zakresie innych celów)	(8) Przeciwnskuteczność plus korzyść (skutek odwrotny w przypadku celu zasadniczego przy jednoczesnym osiągnięciu skutków określonych przez inne cele)	(9) Przeciwnskuteczność plus strata (skutki odwrotne w przypadku celu głównego oraz celów pozostałych)

Źródło: *Paradoxes in Public Sector Reform. An International Comparison*, J. Hesse, Ch. Hood, G. Peters (red.), Duncker & Humblot, Berlin 2003, cyt. za: C. Demmke, T. Moilanen, *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/efektywnosc_dobrego_rzadzenia_raport.pdf, s. 18–19 (dostęp: 18 czerwca 2018; zmiana – RS).

Najlepsza możliwa sytuacja została opisana w komórce 2. Wyniki polityki społecznej są zgodne z tym, co określono w jej głównych celach, np. działanie zmniejszyło ubóstwo zgodnie z zamierzeniami. Ponadto uzyskano również pożądane wyniki w przypadku innych celów, np. mniej dzieci wymagało umieszczenia w pieczy zastępczej.

Najgorsza możliwa sytuacja została określona w komórce 9. Wyniki polityki społecznej są odwrotne od tego, co zamierzono, np. przekazanie świadczeń zwiększyło bezrobocie, zamiast je zmniejszyć, a do tego wystąpiły jeszcze negatywne skutki uboczne, np. zwiększyła się liczba dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej.

Ewaluacja wyłącznie pod względem relacji wyników do celów nie wyczerpuje zagadnienia. Należy więc zbadać **trwałość wyników**: może być tak, że pozytywne wyniki pojawiają się na krótko, a następnie zanikają i pojawiają się wyniki negatywne. Inną interesująca sytuacja to początkowy brak jakichkolwiek skutków i pojawienie się dopiero po pewnym czasie wyników pozytywnych. Wyniki tej samej polityki społecznej mogą być zróżnicowane pod względem trwałości, oceny i sekwencji w czasie. Najgorsza sytuacja ma miejsce wtedy, gdy wyniki pozytywne są nietrwałe, a negatywne – trwałe.

TABELA 8.2.

Trwałość wyników polityki społecznej

Trwałość wyników	Ocena wyników	
	Pozytywna	Negatywna
Trwałe	Trwałe pozytywne	Trwałe negatywne
Nietrwałe	Nietrwałe pozytywne	Nietrwałe negatywne

Źródło: Opracowanie własne.

Poza trwałością wyników ewaluacja skuteczności powinna być uzupełniona oceną innych relacji. Cele mogą być zbyt ambitne lub za mało ambitne, ale też mogą słabo odpowiadać potrzebom. Polityka społeczna może być przypisana po ewaluacji do komórki 2 w tabeli powyżej, ale to nie gwarantuje jej pozytywnej oceny pod wszystkimi względami. **Jeżeli cele znacznie różniły się od potrzeb (niski poziom trafności celów), to również wyniki z kategorii „skuteczność plus korzyść” nie będą tak wartościowe, jakby mogły być. Porównanie wyników z potrzebami (ewaluacja użyteczności) jest zatem koniecznym uzupełnieniem oceny stosunku wyników do celów.**

Podobne wnioski wynikają z porównania wyników z nakładami. Może być tak, że polityka społeczna osiąga skuteczność plus korzyść, ale poniesione nakłady mogłyby być o wiele mniejsze niż były. Jest to kolejny argument za tym, że **ewaluacja polityki społecznej pod względem stosunku wyników do celów powinna być uzupełniona ewaluacją wyników do nakładów (efektywność).**

W ewaluacji polityki społecznej oceniana powinna być nie tylko skuteczność, ale też trwałość, trafność, użyteczność i efektywność.

Rodzaje ewaluacji

Najczęściej stosowany podział ewaluacji opiera się na umiejscowieniu jej w czasie w stosunku do procesu polityki społecznej. Gdy jest ona dopiero planowana, jest to **ewaluacja *ex ante***. Służy ona wówczas do ustalenia potrzeb, doprecyzowania

celów i wyboru instrumentów ich realizacji, np. wskazuje, który z nich będzie najlepszy.

Po rozpoczęciu realizacji danej polityki społecznej prowadzona jest **ewaluacja bieżąca** (łac. *interim*, ang. *on-going*). Może być ona zaplanowana na połowę okresu realizacji, wówczas jest to **ewaluacja śródkresowa** (*mid-term*).

Polityka społeczna wprowadzana ustawami rzadko ma w Polsce wyznaczony termin obowiązywania. Są jednak **tymczasowe formy polityki społecznej w postaci programów i projektów**, które realizowane są w ustalonym z góry przedziale czasu. W odniesieniu do takich form kolejnym rodzajem ewaluacji jest **ewaluacja ex post**, prowadzona po zakończeniu programu czy projektu społecznego. **Nie należy ewaluacji utożsamiać wyłącznie z ewaluacją ex post.**

Inny ważny podział ewaluacji ma u podstaw różne cele, jakie się jej przypisuje¹⁵³. Celem **ewaluacji podsumowującej** jest oszacowanie jakości i wartości polityki społecznej. **Jakość** dotyczy jej samej i jej charakterystyk, np. jakość usług informacyjnych może być wysoka (informacje rzetelne, podane w zrozumiałym sposób) lub niska (informacje błędne, podawane w niezrozumiałym sposób). **Wartość polityki społecznej** określona jest z perspektywy zewnętrznej, np. wartość dla klienta, dla społeczności lokalnej. Polityka społeczna może być wysokiej jakości i mieć niską wartość, np. szkolenia są bardzo dobre w przekazywaniu określonych kompetencji (wysoka jakość szkoleń), ale zapotrzebowanie na nie w społeczności lokalnej jest niewielkie (niska wartość szkoleń).

Z kolei **ewaluacja usprawniająca** nastawiona jest na poprawianie polityki społecznej i jej realizacji. Celem jest uzyskanie informacji, które pomogą zmodyfikować i ulepszyć działanie stałych lub tymczasowych jej form. Ważne są w tym kontekście aktualne informacje o jej świadczeniach i o procesie realizacji, służące do zidentyfikowania elementów polityki społecznej, które nie spełniają standardów (jej pożądanym cech), i formułowania **rekommendacji naprawczych lub usprawniających**.

Wyróżnia się też kilka innych celów ewaluacji, które mogą być podstawą kolejnych podziałów ewaluacji: kontrola zgodności programu z różnego rodzaju przepisami (**ewaluacja kontrolna**), wzbogacenie wiedzy o polityce i jej teorii (**ewaluacja poznawcza**).

Ze względu na kryterium, pod względem którego dokonywana jest ewaluacja (np. skuteczność, efektywność) można podzielić ewaluacje na **częstkowe**, np. ewaluacje skuteczności, efektywności, trafności itd. W zależności od liczby kryteriów możemy mówić o **ewaluacjach wielokryterialnych i jednokryterialnych**.

¹⁵³ M.M. Mark, G.T.H. Julnes, G. Julnes, *Evaluation. An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Public and Nonprofit Policies and Programs*, Jossey-Bass, San Francisco 2000, s. 54–58.

Kryteria mogą być ustalone z góry przez zamawiającego ewaluację, ale mamy też ewaluacje, w których kryteria te są odkrywane i ustalone dopiero w trakcie ewaluacji. Częstym źródłem kryteriów są skonkretyzowane cele programu w postaci poziomów wskaźników, które mają być osiągnięte. Uzasadniona jest też ewaluacja, która czerpie kryteria z innych źródeł, np. z diagnozy potrzeb tych, których dobro ma zwiększyć polityka społeczna.

TABELA 8.3.

Rodzaje ewaluacji polityki społecznej

Podstawa podziału	Podział ewaluacji na rodzaje
Fazy procesu polityki	<i>ex ante</i> ; bieżąca – <i>interim/on-going</i> (w tym śródkresowa, <i>mid-term</i>); <i>ex post</i>
Cel	podsumowująca; usprawniająca; kontrolna; poznawcza
Pozycja ewaluatora wobec programu	wewnętrzna; zewnętrzna; hybrydowa
Udział personelu, klientów, interesariuszy	współzarządzana; uczestnicząca; nieuczestnicząca
Liczba kryteriów	jednokryterialna; wielokryterialna
Źródło kryteriów	kryteria określone z góry (m.in. poprzez cele programu); kryteria odkrywane w trakcie
Elementy polityki	planu; zasobów (w tym personelu, kosztów itp.); działań; produktu (dobra i/lub usługi)
Rodzaj wyników	wyniki w krótkim; w średnim; w długim okresie

Źródło: Opracowanie własne.

Ewaluator może należeć do zespołu realizującego politykę społeczną, ale może być też zewnętrzny w stosunku do tego zespołu i instytucji realizującej. Stąd podział na **ewaluację wewnętrzną i zewnętrzną**. Ta pierwsza może dawać lepszy dostęp do danych, które są trudne do uzyskania z zewnątrz. Z kolei ewaluacja zewnętrzna ma mniej ograniczeń związanych z bliskimi relacjami z kierownictwem i personelem realizującym daną politykę społeczną. Gdy zadania podzielone są między ewaluatora wewnętrznego i zewnętrznego, jest to **ewaluacja hybrydowa**.

Szczególnym rodzajem ewaluacji jest **metaewaluacja**, czyli ocena jakości i wartości samej ewaluacji według standardów ewaluacyjnych. Jeżeli ewaluacja jest niskiej jakości i wartości, to też w niewielkim stopniu przyczynia się do doskonalenia polityki społecznej. W Polsce standardy ewaluacyjne przygotowało Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Standardy są dostępne na stronie PTE. Można się tam również zapoznać z tłumaczeniami podobnych standardów z kilku innych krajów: <http://pte.org.pl/standardy-ewaluacji-pte/> (dostęp: 18 czerwca 2018).

Rozwój ewaluacji w Polsce

ONZ ogłosiła rok 2015 Rokiem Ewaluacji, co oznacza, że jej znaczenie zostało docenione globalnie. Jedno z 92 wydarzeń w ramach obchodów Roku odbyło się w Polsce. Była to XI Konferencja Ewaluacyjna zorganizowana przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. W tym samym roku odbył się też I Ogólnopolski Kongres Ewaluacji.

Konferencje ewaluacyjne są w Polsce organizowane od 2005 roku. Pierwszą zorganizowało Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości; nosiła ona tytuł „Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych”. Oznacza to, że główne impulsy do rozwoju ewaluacji w Polsce były i są nadal związane z realizacją programów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Dotyczy to również okresu przedakcesyjnego. Wydanie w 1997 roku pierwszego dużego zbioru tłumaczeń tekstów zagranicznych dotyczących ewaluacji zostało sfinansowane z programu PHARE, wspierającego Polskę w przygotowaniach do akcesji, realizowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (program TERM)¹⁵⁵.

Ewaluacja w Polsce miała i nadal ma umocowanie prawne głównie w ustawach, które regulowały proces realizacji funduszy UE w Polsce. Najpierw była to Ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, w której sprawom ewaluacji poświęcono odrębny rozdział (10) „Ocena skuteczności i efektywności realizacji Planu”. W jednym z artykułów tej ustawy powołano Krajową Jednostkę Oceny (do 2013 roku), obecnie działającą jako **Krajowa Jednostka Ewaluacji** (KJE) odpowiedzialna za koordynację całego systemu ewaluacji polityki spójności. W 2018 roku podstawami prawnymi ewaluacji polityki spójności są Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i Ustawa z dn. 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W obu dokumentach uwzględnione są sprawy z zakresu ewaluacji polityki spójności.

Zasady ewaluacji były szczegółowo określone w wytycznych dla okresu 2007–2013 oraz obecnie dla okresu 2014–2020¹⁵⁶. Poza KJE za ewaluację odpowiadają

¹⁵⁵ *Ewaluacja w edukacji*, L. Korporowicz (red.), Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.

¹⁵⁶ Minister Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Documents/wytyczne/06aff379f4334df9af3b3bf4579ba2dawyt_nr6_ewaluacja.pdf (dostęp: 19 czerwca 2018); Minister Infrastruktury i Rozwoju, Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/9318/wytyczne_090915_final.pdf (dostęp: 19 czerwca 2018).

jednostki ewaluacyjne w ramach instytucji systemu implementacji funduszy (jednostki zarządzające programami operacyjnymi, instytucje pośredniczące pierwszego i drugiego stopnia). System ewaluacji polityki spójności jest w obecnym okresie (2014–2020) zdecentralizowany, co oznacza, że jednostki wojewódzkie samodzielnie planują i realizują ewaluację.

Poza funduszami UE ewaluacja została wprowadzona do systemu oświaty. W rozporządzeniu o **nadzorze pedagogicznym uznano ewaluację za jedną z jego form**, obok kontroli, wspomagania i monitorowania. W rozporządzeniu między innymi dokładnie określono tryb przeprowadzania ewaluacji zewnętrznej.

Za formę ewaluacji *ex ante* w polskim systemie prawnym można uznać **ocenę skutków regulacji**. W Regulaminie pracy Rady Ministrów została ona zapisana w 2001 roku. Pierwsze ogólne wytyczne w tym zakresie przyjęto w 2003 roku. W wytycznych z 2015 roku zastosowano ogólniejsze pojęcie **oceny wpływu**. Została ona zdefiniowana jako „proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia”¹⁵⁷. W dokumencie tym wspomniano o ocenie *ex ante* i ocenie *ex post*, a także o ewaluacji *ex post*, podkreślając, że ma ona więcej zadań niż ocena *ex post* funkcjonowania ustawy.

W niektórych ustawach z zakresu polityki społecznej pojawiają się artykuły zobowiązujące do składania sprawozdań z realizacji ustawy (Ustawa z dn. 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, art. 3), analizy nowych rozwiązań (Ustawa z dn. 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, art. 29)¹⁵⁸, oceny funkcjonowania przepisów (Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, art. 87). O ile sprawozdania w najmniejszym stopniu odpowiadają przedstawionej tu koncepcji ewaluacji, to analiza i w szczególności ocena funkcjonowania są jej bliższe.

¹⁵⁷ Rządowe Centrum Legislacji, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, <https://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne> (dostęp: 19 czerwca 2018).

¹⁵⁸ W Ustawie z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst ujednolicony: Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001) zawarte są również przepisy o obowiązku analiz dotyczących oceny funkcjonowania urzędów pracy w celu poprawy efektywności ich działania (art. 4, pkt. 7a), o metodach oceny jakości szkoleń (art. 20, pkt. 3, ust. 4). W ustawie kilka razy używane jest ważne dla ewaluacji pojęcie efektywności.

Ważnym elementem profesjonalizacji ewaluacji w Polsce było powstanie **Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego** w 2002 roku oraz wypracowanie przez środowisko ewaluatorów Standardów Ewaluacji PTE w 2008 roku¹⁵⁹.

Podsumowanie

- Ewaluacja od potocznych i codziennych ocen różni się tym, że jest profesjonalna. Wymaga odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia. Kwalifikacje potwierdzają znajomość teorii ewaluacji i jej metod, które są już dobrze rozwinięte na świecie i w Polsce.
- Misją ewaluacji polityki społecznej jest uczenie się, usprawnianie i doskonalenie polityki społecznej. Poprzez systematyczny i metodyczny proces wykwalifikowani ewaluatorzy oceniają politykę społeczną pod względem tego, czy osiąga swoje cele, jakie ma skutki uboczne, ile kosztuje, czy jest potrzebna.
- Ewaluacji podlega pięć podstawowych elementów konstrukcyjnych każdej polityki społecznej: potrzeby, cele, nakłady, świadczenia i wyniki, jak również relacje między nimi. W ewaluacji kluczowa jest ocena relacji pomiędzy wynikami polityki społecznej a jej celami (skuteczność), potrzebami (użyteczność) i nakładami (efektywność).
- Główne podziały ewaluacji na rodzaje opierają się na jej miejscu w procesie polityki społecznej (przed, w trakcie i po realizacji), celu ewaluacji (podsumowująca, usprawniająca, kontrolna, poznawcza), źródle i liczbie kryteriów (ewaluacja jednokryterialna, wielokryterialna), usytuowania ewaluatora w stosunku do organizacji realizującej politykę społeczną (ewaluacja wewnętrzna, zewnętrzna, hybrydowa).
- Szczególnym rodzajem ewaluacji jest metaewaluacja, czyli ocena jakości i wartości konkretnych ewaluacji pod względem standardów ewaluacji. Tylko dobrej jakości i wartości ewaluacje mogą być podstawą dla uczenia się i doskonalenia polityki społecznej.
- Ewaluacja rozwijała się w Polsce przede wszystkim jako ewaluacja polityki spójności Unii Europejskiej. Jej przejawy można znaleźć w ocenie skutków regulacji, która ma poprawiać jakość aktów normatywnych. Ewaluacja została też uznana w polityce oświatowej jako forma nadzoru pedagogicznego.

¹⁵⁹ Powstały w ramach projektu „Wspólnie tworzymy standardy ewaluacji w Polsce”, realizowanego przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne w 2008 roku.

- Od 2002 roku działa Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, a w 2008 roku środowisko polskich ewaluatorów przygotowało standardy ewaluacji.
- Znaczenie ewaluacji zostało uznane przez ONZ i w 2015 roku obchodzony był pierwszy światowy Rok Ewaluacji.

Zadania i problemy do dyskusji

- Dlaczego wypowiedzi polityków i przedstawicieli rządu oceniające politykę społeczną należy traktować z ostrożnością i krytycznie?
- Jaką misję ma do spełnienia ewaluacja polityki społecznej? Jakie korzyści dla obywateli mogą wynikać z ewaluacji?
- Jakie rodzaje oceny pod względem skuteczności mogą być przypisane polityce społecznej? Jaka ocena będzie najlepsza, a jaka najgorsza?
- Dlaczego ewaluacja polityki społecznej wyłącznie pod względem stosunku jej wyników do celów (ewaluacja skuteczności) jest niewystarczająca?
- Na czym polega metaewaluacja i na podstawie jakich standardów się ją przeprowadza? Jakie korzyści może przynieść polityce społecznej metaewaluacja?
- Czym zajmuje się Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne?

Zalecana literatura

Efektywność polityki rynku pracy w Polsce, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), WUP-UMK, Toruń 2011.

Ewaluacja w służbach społecznych, B. Szatur-Jaworska (red.), Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2010.

O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej, J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.

Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki, K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia im. Koźmińskiego, Warszawa 2008.

Strony internetowe

Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne – www.pte.org.pl

Portal Funduszy Europejskich Ewaluacja – www.ewaluacja.gov.pl