

mgr Weronika Felcis, mgr Zuzanna Drożdżak, mgr Patrycja Antosz
Uniwersytet Jagielloński

UŻYTECZNOŚĆ JAKO KRYTERIUM EWALUACJI POLITYK PUBLICZNYCH

Streszczenie

W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną błędy w rozumieniu i definiowaniu kryterium ewaluacyjnego „użyteczność” w polskich raportach ewaluacyjnych, zarówno poprzez zamawiających badania, jak i je realizujących. Omówione zostaną problemy związane z badaniem i ostatecznym wykorzystaniem tego kryterium w ocenie końcowej. To wszystko ma uświadomić istotną rolę oceny ex post w świetle adekwatności efektów programów względem adresowanych potrzeb.

Słowa kluczowe: użyteczność, polityka oparta na dowodach, dobre rządzenie

Summary

Utility as a criterion of public policy evaluation

In this article we will present the mistakes made both by ordering and executing side in understanding and defining the evaluation criterion of utility. We will discuss the problems with final use of this criterion in the Polish evaluation reports of EU Operational Programmes. The analysis will eventually show how important it is to understand ex post evaluation as measuring the adequacy of the program effects in targeting the needs of final users.

Keywords: utility, evidence-based policy, good governance

Wstęp

Celem tego artykułu jest zwrócenie uwagi na podstawową rolę kryteriów ewaluacyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem użyteczności) w metodologii tego typu badań, bez względu na wybrane techniki zbierania i analizy danych. Przedstawiona zostanie logika, jaka kryje się za wykorzystaniem niektórych z nich, a także zwrócona uwaga na konieczność przeniesienia ciężaru z badania skuteczności na badanie użyteczności polityk publicznych. Opisane też zostaną konsekwencje takiej zmiany. Większość wniosków jest wysunięta

na podstawie projektu, który miał na celu analizę sytuacji polskich badań ewaluacyjnych dotyczących wydatkowania funduszy unijnych [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010]. Dlatego warto pamiętać, że mowa tu przede wszystkim o ewaluacjach polityk publicznych finansowanych z programów operacyjnych. Konkluzją artykułu jest postulat budowania spójnych, uniwersalnych metodologii, dzięki którym wyniki byłyby porównywalne w systemie ewaluacji polityk publicznych. Jedną z takich metodologii powinna być metodologia oparta na badaniu użyteczności.

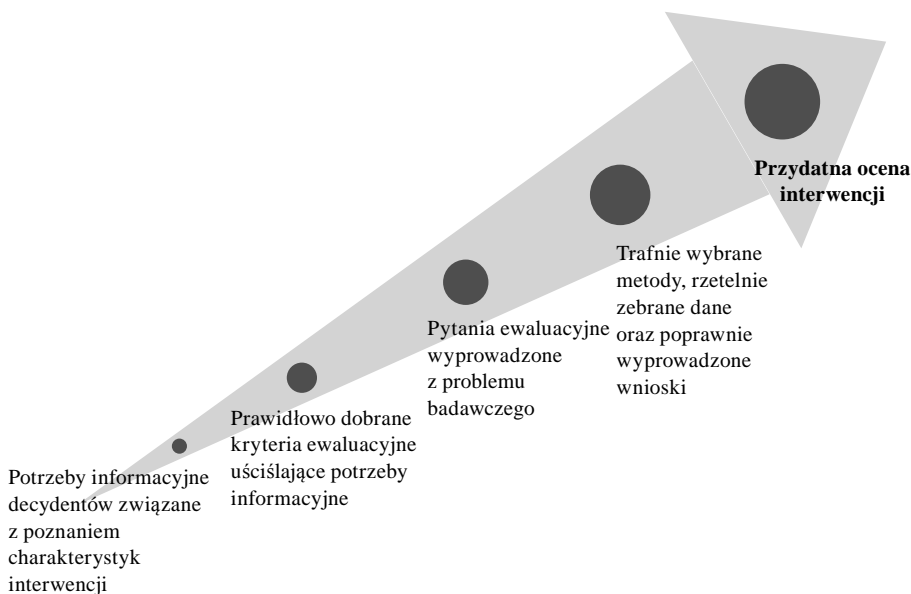
Dotychczasowa orientacja na badanie skuteczności i efektywności polityk publicznych wspiera zarządzanie ukierunkowane na produkty (odpowiadając na pytanie: Czy założone cele zostały zrealizowane i przy jakim nakładzie środków?). Natomiast niewykorzystywane obecnie zorientowanie końcowych ewaluacji na badanie użyteczności wspiera zarządzanie przez rezultaty (odpowiadając na pytanie: Czy efekty podjętego działania zmniejszyły w jakimś stopniu istotne problemy społeczne?), ważne dla poprawy jakości polityk publicznych. Rzetelna analiza efektów programów względem potrzeb beneficjentów, a nie wyłącznie badanie satysfakcji (jak to dotychczas wyglądało w badaniach użyteczności, na podstawie błędnej operacjonalizacji tego kryterium), dostarcza przejrzystych dowodów na sposób wykorzystania pieniędzy publicznych, dając szansę na coraz trafniejsze ich wykorzystanie. Im dłużej trwa ten cykliczny proces, tym większa wiedza skumulowana, wyższa sprawność systemu zarządzania i lepsza jakość polityk publicznych. Dlatego koncentracja ewaluacji na rozliczaniu użyteczności polityk publicznych w rezultacie poprawia jakość rządzenia (*good governance*). Niestety, jak wskazują powyższe badania [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010], jest to wciąż niewykorzystany potencjał w Polsce.

Rola kryteriów oceny w badaniu ewaluacyjnym

Na temat kryteriów ewaluacyjnych pisano już wielokrotnie [Kierzkowski, 2002; Szałaj, 2007; Górniak, 2007; Olejniczak, Ferry, 2008]. Warto jednak zwrócić uwagę, że to, co podawane jest w literaturze, nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w praktyce badań. Co prawda, zarówno zleciennodawcom, jak i wykonawcom znane są przynajmniej podstawowe (czyli te najczęściej wymieniane w dokumentach unijnych [EVALSED, 2009]) kryteria, takie jak skuteczność, efektywność, trafność, trwałość, użyteczność (obecnie również oddziaływanie, komplementarność czy synergia – kryteria nie tak jasno zdefiniowane i zoperacjonalizowane). Rzadko jednak są one narzędziem definiowania ram ostatecznej oceny. Ich rola wyznaczania perspektywy badawczej podkreślającej konkretne potrzeby informacyjne odbiorców (które powinny być jasno określone i racjonalnie ograniczone do możliwości, jakie wyznaczają środki przeznaczane na ewaluację) jest lekceważona. Znacznie większą rolę przypisuje się konkretnym pytaniom badawczym, które często są ustalone już w dokumencie przetargowym. Takie stra-

tegie tworzenia projektu badań, pomijające pierwsze etapy procesu zrozumienia problemu badawczego i ustalenia informacji, jakie powinna zawierać ewaluacja, grozi brakiem porozumienia między zleceniodawcami a wykonawcami, obniżeniem satysfakcji ze współpracy, a przede wszystkim niższą użytecznością wyników badania.

Na rysunku 1 przedstawiony jest proces tworzenia badania ewaluacyjnego, niezależnie od wybranej metodologii, tematu badania itd.



Rysunek 1. Logika ewaluacji interwencji publicznych z wykorzystaniem kryteriów ewaluacyjnych (The logic of evaluation research using evaluative criteria)

Źródło: J. Górniak, B. Worek, P. Antosz, Z. Drożdżak i W. Orkisz, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Warszawa 2010.

Aby w konsekwencji całego procesu stworzyć przydatną ocenę interwencji, ewaluator powinien na początku zidentyfikować (czyli przedyskutować, a nie tylko poznać na podstawie dokumentów przetargowych) potrzeby informacyjne decydentów. Następnie dobrać odpowiednio kryteria ewaluacyjne, co pozwoli na upewnienie się co do tego, jakie elementy powinien poddać ocenie (jest to przydatne w zrozumieniu, czemu ma służyć i w jakich procesach decyzyjnych pomóc ewaluacja). Kryteria przypominają zatem, czego tak naprawdę chcemy się dowiedzieć o interwencji. Dopiero na kolejnym etapie możliwe jest

określenie problemu badawczego i wyprowadzenie trafnych pytań badawczych (co powinno być zrobione przez ewaluatora, a nie zleceniodawcę!), dobranie metod zebrania danych i ich analiza, a następnie stworzenie jasnych wniosków oraz zrozumiałych rekomendacji. Taka strategia z jednej strony ogranicza dotychczasowe obowiązki zleceniodawcy (w tworzeniu dokumentów przetargowych), z drugiej jednak dużo bardziej angażuje go w ocenę interwencji (bierze udział w rozmowach, a nie tylko komunikuje za pomocą dokumentów).

Niestety, w przeanalizowanych badaniach ewaluacyjnych [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010] istnieje duży problem z posługiwaniem się kryteriami ewaluacyjnymi. Kryteria ewaluacyjne stanowią obecnie raczej „dodatek” do pytań badawczych, zamiast wyznaczać oś procesu badawczego. Wpisywane są w opis przedmiotu zamówienia bez jasnych definicji (ich rozumienie przez obie strony kontraktu jest często bardzo odmienne) czy nawet powiązania z realnymi potrzebami informacyjnymi. Rozpowszechniona jest tendencja do umieszczania w jednym zamówieniu wielu kryteriów, bez głębszego namysłu nad tym, czy przy danych zasobach możliwe jest przeprowadzenie wiarygodnych badań o tak szerokim spektrum. Jak stwierdził jeden z respondentów uczestniczący w projekcie:

Początkowe moje doświadczenie było takie, że obojętnie jakiej byśmy ewaluacji nie robili, czy na początku, czy na końcu, to wszędzie były wypisywane wszystkie kryteria, potem człowiek zaczął rozumieć, że nie wszystkie kryteria pasują do wszystkich typów ewaluacji [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010: 13].

Błędy interpretacji kryteriów pojawiają się jednak po obu stronach. Zamawiający badania często nieprawidłowo rozumieją ich definicje, natomiast realizujący nietrafnie je operacjonalizują i dobierają metody do pozyskania danych, które nie zawsze w pełni odpowiadają potrzebom informacyjnym odbiorców raportu. Jest to i tak lepsza sytuacja niż taka, kiedy dochodzi do zupełnej marginalizacji kryteriów, co wynika przede wszystkim z braku rozliczalności ewaluatora z oceny według wyznaczonych kryteriów.

Błędy dotyczące kryterium użyteczności

Po wyjaśnieniu istotności kryteriów ewaluacyjnych możliwe jest już przejście do kluczowego dla tej publikacji kryterium użyteczności. Poprzez Komisję Europejską jest ono zdefiniowane jako „odniesienie wszystkich efektów interwencji publicznej do potrzeb lub problemów wymagających zaadresowania” [EVALSED, 2009]. W praktyce polskich badań bywa jednak często mylone z kryterium trafności lub jest utożsamiane z oddziaływaniem, jest błędnie konceptualizowane jako przydatność i nieprawidłowo operacjonalizowane jako satysfakcja beneficjentów końcowych z przeprowadzonej interwencji. Wszystkie te błędy zostaną wytłumaczone poniżej.

Po pierwsze, użyteczność w pierwszych publikacjach polskich na temat ewaluacji była przedstawiana jako odbicie lustrzane kryterium trafności po

zakończeniu interwencji [Kierzkowski, 2002]. Taka definicja zrodziła wiele nieporozumień, przede wszystkim włączenie jedyne go kryterium pomijającego cele i teorię programu do grona tych analizujących jego wewnętrzną logikę. O ile trafność ocenia adekwatność wyznaczonych celów działań do diagnozy potrzeb i problemów, o tyle użyteczność pomija to, co zostało założone i analizuje wyłącznie to, co wniosło zmianę i jak ona wpłynęła na beneficjentów.

Po drugie, użyteczność nie może być łączona z oddziaływaniem (które zresztą jest bardzo kontrowersyjnym kryterium z uwagi na brak czynnika wartościującego w jego definicji). To drugie dotyczy jedynie szeroko pojętego wpływu interwencji (ogólnie wyznaczonego wraz z upływem dłuższego czasu i trudnego do określenia efektem netto).

Po trzecie, i być może najważniejsze, istnieje duży problem ze zoperacjonalizowaniem tego kryterium. Użyteczność najczęściej badana jest jako satysfakcja beneficjentów programu. Jest to istotnym błędem rozumienia samych potrzeb beneficjentów, które nie mogą być utożsamiane z ich oczekiwaniami czy opiniami – subiektywnymi, zmiennymi i trudnymi do zweryfikowania. Przykładem takiego błędu może być pytanie respondentów o wnioski ewaluacyjne, które w tym kontekście nader często się powtarza. Pytania zadawane w ankietach o to, czy program odpowiadał ich potrzebom lub czy był dla nich użyteczny, to pytania ewaluacyjne dotyczące efektów, a nie produktów – są więc zadawane nie tylko bezpodstawnie, ale i dużo za wcześnie. Bez weryfikacji tych opinii, budowy odpowiednich wskaźników oceny i szczegółowej analizy przyczyn (opartej na dodatkowych źródłach danych) nie można wyprowadzać rzetelnych wniosków (które niestety często w badaniach ewaluacyjnych są podsumowaniem cytatów z opinii respondentów). Dlatego zależność końcowej oceny wartości podjętych działań od takich opinii jest niesprawiedliwa i trudno nie zgodzić się, że tak ujęta użyteczność nie powinna być kryterium oceny. Niestety, powyższe błędy są jedną z głównych przyczyn niechęci zlecniodawców do rozliczania użyteczności podjętych działań, co jedynie pogłębia problem. Nawet przy prawidłowym rozumieniu tego kryterium, które zostanie wskazane poniżej, ocena końcowa będzie często suboptymalna w porównaniu z rozliczalnością ze skuteczności działań. Dużo łatwiej bowiem stwierdzić, że planowane czynności zostały wykonane, niż że zostały odpowiednio wybrane i przeprowadzone, by przynieść pożądany efekt (bez dodatkowych obciążeń negatywnymi efektami nieplanowanymi). Jest to jedną z przyczyn podejścia produktowego (proceduralnego) do polityk publicznych i braku nastawienia na efekty podjętych interwencji.

Rzadkie badanie użyteczności interwencji

Tak jak już wcześniej zostało zauważone, dotychczasowe badania ewaluacyjne bardzo często skupiają się na realizacji wyznaczonych (statycznych) celów, ewentualnie w sposób ogólny odwołując się do strategicznych dokumentów,

w których są określane szersze cele programów. Brakuje odniesienia do dynamicznych potrzeb, do ewoluujących warunków implementowanych polityk, do ostatecznych zmian wprowadzonych przez konkretne interwencje. Skuteczność podjętych działań mówi nam, na ile sprawnie zostały zaimplementowane procedury, na ile poprawny jest aktualny system wdrożeń. Jedyne model ewaluacji oparty na tym kryterium (*theory-based evaluation*), nie umniejszając wartości dostarczania powyżej wymienionych informacji, zawęża perspektywę badacza do wpływu programu. Istnieje jednak szereg czynników, niebezpośrednio zależnych lub nieprzewidzianych przez instytucje pośredniczące i wdrażające, które prowadzą do nieplanowanych efektów. Te właśnie czynniki często są podstawową barierą przed badaniem użyteczności – wielopoziomowość polityk prowadzi do wykształcenia obaw przed byciem rozliczanych z rezultatów programu, który został zaprojektowany przez kogoś innego. Rodzi się wówczas pytanie, czy szereg nowych informacji o efektach nieprzewidzianych, których dostarcza badanie skoncentrowane na użyteczności, może przynieść komuś wymierne korzyści, czy stanie się raczej kartą przetargową przeciwko zaangażowanym w implementację? Dlatego zleceniodawcy nie wywierają nacisku na badanie użyteczności interwencji. Jednocześnie media najczęściej koncentrują się wyłącznie na stopniu wydatkowania środków unijnych, a nie nad tym, jak te środki zostały wydane. Wszechobecny biurokratyczny dyskurs i złożoność procedur skłania też samych wnioskodawców do koncentracji na pozyskaniu funduszy z Unii, a nie ich wymiernym wykorzystaniu. Wyprowadzane wnioski są górnołotne, natomiast refleksje na temat efektów projektów najczęściej nie są przedmiotem dyskusji w szerszym gronie.

Na koniec, sami ewaluatorzy, będąc zależnymi od środków przeznaczonych na badania, zbyt szczegółowych procedur ustawy o zamówieniach publicznych, której podlegają badania ewaluacyjne, a co gorsza, nieraz i wyobrażeń zleceniodawców na temat wyników, są zmuszeni do podejmowania działań w bardzo ograniczonym zakresie. Opcje proponowania innowacyjnych podejść są często zwyczajnie niemożliwe.

Podsumowując, powody, dla których użyteczność jest szczególnie rzadko wykorzystywanym kryterium ewaluacyjnym, to przede wszystkim:

- zbyt duża koncentracja na celach interwencji i brak odniesienia do szerszego (zmieniającego się) kontekstu społecznego, w którym implementowana jest interwencja;
- bariery polityczne oparte na obawach związanych z rozliczaniem instytucji pośredniczących i wdrażających z odpowiedzialności za efekty działań, które nie zawsze w pełni zależą od nich;
- częściowo etap programowania (na wczesnych stadiach implementacji nie można jeszcze badać efektów interwencji);
- brak poprawnej operacjonalizacji, a zatem i przydatnej metodologii badania użyteczności.

Wysokie zapotrzebowanie na informacje dotyczące użyteczności interwencji

Jak wynika z przeprowadzonej w 2010 roku analizy [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010], mimo rzadkiego (lub niepoprawnego) odwoływania się do kryterium użyteczności często w badaniach stosowana była jego logika *implicite*. Chodzi o to, że w raportach często widoczne było odniesienie nie do pytania: Czy program został prawidłowo przeprowadzony?, ale: Czy program na satysfakcjonującym poziomie odpowiada na ważne potrzeby społeczne? Nawet jeśli odpowiedzi na nie pojawiały się w tych samych raportach, uwypatnia to potrzebę badania użyteczności. W gruncie rzeczy bowiem pytanie o realny poziom rozwiązania problemów społecznych za pomocą tworzonych interwencji jest dużo bardziej intuicyjne i ważniejsze dla uzyskania odpowiedzi, czy wyznaczony kierunek jest poprawny lub czy należy wprowadzić jakieś modyfikacje.

Korzyści z badania użyteczności

Podstawowe korzyści płynące z badania użyteczności interwencji publicznych to:

- możliwość oceny wadliwie skonstruowanych interwencji,
- dostarczanie argumentów do negocjacji,
- dostarczanie materiału do budowania relacji,
- dostarczanie informacji zwrotnej.

Jak łatwo zauważyć, tylko pierwsza spośród nich odnosi się wyłącznie do przedmiotu ewaluacji, inne z kolei wpływają na ogólny system wydatkowania pieniędzy publicznych oraz sposób zarządzania instytucjami zaangażowanymi w ten proces.

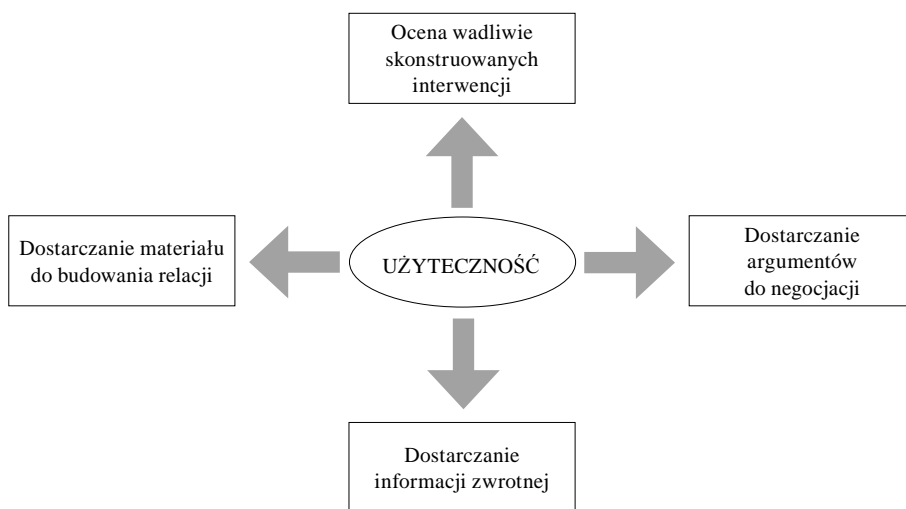
Możliwość oceny wadliwie skonstruowanych interwencji związana jest z pominięciem jej celów oraz teorii programu, jaką się posługuje. Dzięki spełnieniu postulatu, że badacz powinien być od nich niezależny, możliwe jest ominięcie błędnych kierunków analiz i wysuwanych wniosków w sytuacji, kiedy cele są określone zbyt górnolotnie lub nieprzystająco do realnych możliwości rozwiązania problemów. Pozwala to na weryfikację kierunków podejmowanych działań.

Dostarczanie argumentów do negocjacji związane jest z trudno podważalną wiedzą o tym, co rzeczywiście udało się zrobić, w porównaniu z wnioskami na temat poprawności być może zupełnie nieprzydatnych i nietrafnych działań. Takie argumenty przydają się na każdym etapie zarządzania finansami publicznymi – zarówno w negocjacjach z Komisją Europejską w kwestii otrzymywanych sum, jak i strategicznych kierunków, na jakie są one wydawane. Z drugiej strony, posiadając takie niezbite dowody (przy nastawieniu instytucji zarządzających na rezultaty, a nie procedury), gminy i całe regiony mogą mieć

większy wpływ na zaspokajanie potrzeb swoich mieszkańców i rozwiązywanie problemów regionu.

Dostarczanie materiału do budowania relacji jest korzyścią jeszcze szerszą, bo udowodniona w badaniach ewaluacyjnych użyteczność funduszy pozwala wskazywać na konkretne efekty, jakie przynoszą polityki publiczne, kreować lepszy wizerunek decydentów w mediach oraz informować społeczeństwo o szerokim wpływie podejmowanych działań (również o pozytywnych, a nieplanowanych efektach, których nie da się zbadać na podstawie wyłącznie koncentracji na skuteczności). Doinformowane społeczeństwo jest w stanie łatwiej akceptować cele, na które wydawane są pieniądze, czy akceptować zmiany kierunków działań. Podnosi to poziom partycypacji społecznej w procesie implementowania polityk publicznych i legitymizację decyzji politycznych.

Na koniec, **dostarczanie informacji zwrotnej** łączy się z tym, że sami urzędnicy i politycy, podstawowi odbiorcy badań ewaluacyjnych, zauważają efekty swoich działań (również te, których nie przewidywali), co podnosi motywację i satysfakcję z wykonywanej pracy. Rysunek 2 prezentuje podstawowe zalety koncentracji na użyteczności.



Rysunek 2. Korzyści z badania użyteczności interwencji publicznych
(The benefits of evaluating utility of public policies)

Źródło: J. Górniak, B. Worek, P. Antosz, Z. Drożdżak i W. Orkisz, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Warszawa 2010.

Podsumowując, warto zauważyć, że badanie użyteczności polityk publicznych może dostarczyć silnych zarzutów przeciwko marnotrawieniu finansów

publicznych, braku dostatecznej refleksji nad wszystkimi konsekwencjami podjętych działań i realnego odniesienia do zdiagnozowanych (a nie tylko założonych) potrzeb. Z drugiej jednak strony, może prowadzić do istotnych i niezbędnych zmian lub być najsłuszniejszym argumentem za kontynuacją podjętych działań i niezrezygnowaniem z obranych kierunków.

Potrzeba stworzenia metodologii opartej na szerokim spektrum efektów interwencji

Podstawowym argumentem przemawiającym za badaniem użyteczności jest szeroki zakres konsekwencji każdej interwencji. Dotyczy to zarówno tych konsekwencji, które są przewidziane przez cele czy strategie, jak i tych, które są wywołane nieplanowo w trakcie implementacji lub nas skutek zmian kontekstowych. Dlatego tak ważną jest identyfikacja wszystkich możliwych efektów i ich rzetelna analiza, czemu sprzyja odcięcie się ewaluatora od celów i zamierzeń samej interwencji przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na konkretnych działaniach podjętych w jej ramach oraz istotnych zmianach, które zaszły za ich sprawą. Taki wachlarz efektów jest możliwy do stworzenia na podstawie analiz porównywalnych interwencji czy prześledzenia zmian potrzeb w istotnych (z perspektywy podjętych działań) grupach społecznych. Przede wszystkim jednak, aby zrealizować ten cel, ważne jest pominięcie dokumentów związanych z przedmiotem ewaluacji, odcięcie się od celów i zamierzeń, a skoncentrowanie na konkretnych działaniach i ich efektach. Jest to postulat o tyle trudny, że dystansuje ewaluatora od zleceniodawcy badań, który będąc zaangażowanym w proces implementacji, skoncentrowany jest na tym, co miało zostać osiągnięte. Badacz jednak, aby dokonać obiektywnej oceny, potrzebuje pewnej niezależności. Jeśli weźmie się pod uwagę, że ewaluacja nie jest formą kontroli jednostek zaangażowanych w interwencję (do tego służą inne narzędzia), to brak kontroli nad ewaluatorem (wyłącznie w sensie merytorycznym) jest usprawiedliwiony.

Podsumowując, ewaluacja oparta na użyteczności to w gruncie rzeczy bilans istotnych konsekwencji (korzyści i strat) interwencji w odniesieniu do aktualnego stanu problemów społecznych stanowiących przedmiot interwencji lub ujawnionych w toku jej wdrażania [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010: 15]. W takiej definicji należy zwrócić uwagę na zaznaczenie problemów społecznych – zarówno tych, które były adresowane, jak i tych, które być może interwencja wywołała lub pogłębiła. Jednocześnie warto podkreślić, że punktem odniesienia są obiektywnie mierzalne problemy społeczne, a nie trudno definiowalne potrzeby społeczne, które często są badane jako intersubiektywny obraz rzeczywistości. Jednak ze względu na zmienną naturę rzeczywistości społecznej konieczna jest kilkukrotna diagnoza sytuacji oraz przynajmniej ogólna analiza innych czynników, które mogły wpłynąć na sukces lub porażkę interwencji. Zestaw pytań badawczych, jakimi kieruje się taka ewaluacja, zawarty jest w tabeli 1.

Tabela 1

Pytania badawcze związane z kryterium użyteczności
(The research questions of utility-based evaluation)

Pytania badawcze związane z kryterium użyteczności
1. Jakie było pełne spektrum działań związanych z realizacją interwencji?
2. Jakie faktycznie działania podejmowały władze publiczne, by rozwiązać problemy i zaspokoić potrzeby społeczne, niezależnie od tego, czy zostało to ujęte, czy też nie, w celach programu (pełny katalog działań)?
3. Jakie grupy osób uczestniczyły bezpośrednio w działaniach wykonywanych w ramach programu?
4. Jakie grupy osób zostały objęte oddziaływaniem programu?
a) W sposób pośredni?
b) W sposób bezpośredni?
5. Jak zmieniły się zidentyfikowane potrzeby społeczne w trakcie trwania interwencji? Jak ma się poziom potrzeb społecznych na etapie ex post do poziomu potrzeb zdiagnozowanego na etapie ex ante ?
6. Jakie potrzeby społeczne są zaspokajane poprzez bieżące skutki (działania, produkty) interwencji lub jej bezpośrednie czy też pośrednie efekty?
a) Jakie są pozytywne efekty programu?
• Które z pozytywnych efektów programu były planowane?
Jaka jest skuteczność programu?
• Które z pozytywnych efektów programu były nieplanowane?
Jaka jest tzw. wartość dodana programu?
Dla grup bezpośredniego oddziaływania?
Dla grup wtórnego oddziaływania?
7. Jakie problemy społeczne ulegają pogłębieniu poprzez bieżące skutki (działania, produkty) interwencji lub jej bezpośrednie czy też pośrednie efekty?
a) Jakie są negatywne efekty programu?
b) Jakie efekty uboczne generuje program?
Dla grupy bezpośredniego oddziaływania?
Dla grupy wtórnego oddziaływania?
8. Jaki jest bilans korzyści i strat programu, będących wynikiem działań lub zaniechań?

Źródło: J. Górniak, B. Worek, P. Antosz, Z. Drożdżak i W. Orkisz, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Warszawa 2010, s. 23.

Struktura powyższych pytań wskazuje, że pierwszym krokiem badacza powinno być poznanie wszystkich działań podjętych w toku wdrażania interwencji (w miarę możliwości bez poznawania ich celów). Dopiero na tej podstawie może on wyprowadzić katalog osób dotkniętych tymi działaniami (pośrednio lub bezpośrednio), z pozytywnymi lub negatywnymi konsekwencjami styczności z interwencją. Warto zwrócić uwagę, że poznanie planowanych, pozytywnych efektów może powielić wnioski z badania skuteczności interwencji. Taka weryfikacja typu bottom-up wydaje się jednak dużo bardziej korzystna niż dedukcyjnej poszukiwanie w badaniach kierowanych celami. Mimo że pytanie szóste

może być najbardziej kontrowersyjne i trudne do przyjęcia dla zleceniodawców, niekoniecznie musi przyćmić wartość dodaną interwencji.

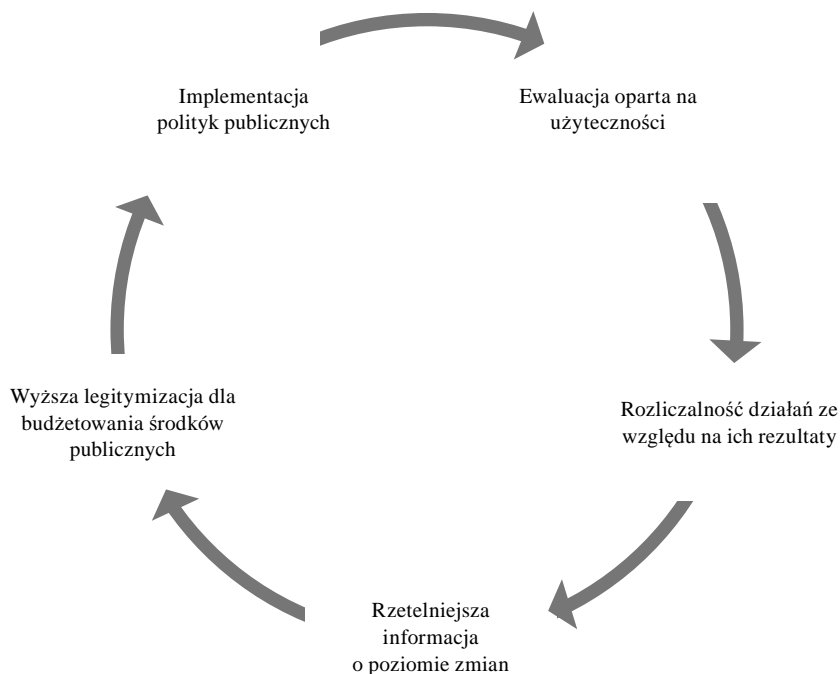
Ostatecznie dopiero w konsekwencji przebadania wszystkich tych obszarów możemy odpowiedzieć na pytanie o wartość przedmiotu ewaluacji.

Użyteczność poprawia jakość rządzenia

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione korzyści, konieczne staje się zrozumienie ewaluacji jako oceny efektów (*impact assessment*), a nie tylko monitoringu systemu procedur. Przy tej okazji warto podkreślić to, co było już wielokrotnie pisane o tego typu badaniach – że podmiotem ewaluacji nie jest osoba, urzędnik, ale działanie, które ma określone konsekwencje (pozytywne lub negatywne) w specyficznym kontekście (czasu, miejsca, sytuacji gospodarczej, zaplecza instytucjonalnego). Dlatego ewaluator powinien przedstawić (przynajmniej prawdopodobne) przyczyny tego, dlaczego coś zadziało pozytywnie lub wpłynęło negatywnie (co nie zawsze zależy od jednostkowych działań czy instytucjonalnych decyzji). Jest to konieczny element analizy, jeśli chcemy w przyszłości uniknąć błędów, a powielić sukcesy. Nastawienie na poznanie rezultatów działań bez obaw przed krytyką lub sankcjami personalnymi daje szansę na rzetelną informację o potrzebnych zmianach i na „proużytecznościowe” modyfikacje. Tylko wtedy możemy rozwiązać problem dotychczasowych słabych lub negocjowanych rekomendacji w raportach końcowych, które obecnie służą często za wizytówkę czy reklamę dla instytucji wyższego szczebla. Złe informacje się pomija lub ujmuje w bardzo ogólny sposób, dobre (nawet jeśli nieprzystające do skali problemu) wypycha się na plan pierwszy. Ewaluatorzy stają w sytuacji wyboru między tym, czego się dowiedzieli, a tym, co mogą wpisać do raportu. Oczywiście nie dzieje się tak zawsze, ale przypadki takie są wciąż nagminne.

Informacja o użyteczności ma znacznie szersze grono odbiorców niż tylko urzędnicy, którym przedstawia się dotychczas jedynie wąskie analizy ich działań (czasem nawet już porzuconych i zastąpionych nowymi procedurami, jednak obowiązkowo ocenianych). Czytelnikami takich raportów mogą być nie tylko dziennikarze czy beneficjenci programów, ale też osoby, które nie brały udziału w danej edycji programu, władze lokalne, przedsiębiorcy itp. Lepsze doinformowanie wszystkich tych grup pozwala im podejmować, adekwatnie do wyników interwencji, bardziej trafne decyzje oraz akceptować konieczne zmiany w zakresie wydatkowania publicznego. Partycypacja i legitymizacja prowadzą następnie do podejmowania decyzji politycznych i administracyjnych w bardziej przyjaznym, otwartym oraz kooperującym środowisku.

Im dłużej trwa ten cykliczny proces, tym większa wiedza skumulowana, wyższa sprawność systemu i lepsza jakość (również pod względem trafności czy efektywności) polityk publicznych. Dlatego koncentracja ewaluacji na rozliczaniu użyteczności polityk publicznych w rezultacie poprawia jakość rządzenia.



Rysunek 3. Cykl pozytywnego wpływu oceny użyteczności polityk na jakość rządzenia
(The cycle of utility-based evaluation's influence on good governance)

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Tylko na podstawie rzetelnie określonego zakresu i wagi przewidzianych i nieplanowanych konsekwencji podjętych działań, tak jak w ewaluacji opartej na użyteczności, można podjąć uzasadnioną decyzję o kontynuacji lub porzuceniu polityk publicznych. Obecnie decyzje te są zbyt upolitycznione. To oznacza, że również sama ewaluacja, oparta na badaniu obiektywnych zmian rzeczywistości (a nie subiektywnych zamierzeń, aspiracji czy chęci ujmowanych w niejednokrotnie źle konstruowanych celach), musi prowadzić do jasnych i mocnych rekomendacji na temat ich użyteczności. Jednocześnie, z uwagi na szerokie kontrowersje i obawy, jakie może wywołać badanie wszystkich konsekwencji programu, obowiązkiem badacza jest dociekanie ich przyczyn i określanie, na ile odpowiedzialność za nie można przypisać zaangażowanym instytucjom.

Warto zauważyć, że również Komisja Europejska kładzie coraz większy nacisk na badanie efektów i użyteczności interwencji (Evidence-Based Cohesion Policy, 7 lipca 2011 roku, Gdańsk; Counterfactual impact evaluation, 12 grudnia 2011 roku, Warszawa).

Literatura

- Górniak J. (2007), *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UE MSAP, Kraków, s. 11–28.
- Górniak J. (2009), *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa, s. 189–199.
- Górniak J., Worek B., Antosz P., Drożdżak Z. i Orkisz W. (2010), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych* (Projekt zrealizowany w ramach III konkursu dotacji „Fundusze europejskie na poziomie NSS” dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Warszawa.
- Kierzkowski T. (2002), *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, PARP, Warszawa.
- Olejniczak K., Ferry M. (2008), *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, WSE, Kraków, s. 9–48.
- Pawson R. (2006), *Evidence-based Policy. A Realist Perspective*, Sage, London.
- Scriven M. (1972), *Pros and Cons about Goal-Free Evaluation*, „Evaluation Comment”, vol. 3, no. 4, s. 1–4 (ewentualnie: „Evaluation Practice” 1991, vol. 12, no. 1, s. 55–76).
- Szałaj M. (2007), *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa, s. 59–74.
- EVALSED (2009) – the resource for the evaluation of socio-economic development. The Guide, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/designing_implementing/designing_planning/questions_en.htm (dostęp: 20.12.2011).