

dr Aleksandra Januszkiewicz
Politechnika Łódzka

ROZWÓJ POTENCJAŁU EWALUACYJNEGO — TEORIA I PRAKTYKA

Streszczenie

Artykuł przedstawia przegląd literatury dotyczącej pojęcia, najważniejszych elementów oraz czynników rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Analiza przykładów pozwoliła na określenie najważniejszych czynników przyczyniających się do budowy kultury ewaluacyjnej. Doświadczenia wielu państw wskazują, że częściej występującym motywem wprowadzenia ewaluacji jest presja z zewnątrz, jako warunek otrzymania wsparcia od międzynarodowych organizacji (Banku Światowego, Unii Europejskiej). Jednakże praktyka ewaluacyjna jest tam zwykle mniej trwała. Wyniki międzynarodowych badań sugerują również, że państwa, które wprowadzają i rozwijają ewaluację w rezultacie wewnętrznej motywacji związanej z reformą sektora publicznego, częściej osiągają dojrzałą kulturę ewaluacyjną.

Słowa kluczowe: budowa potencjału ewaluacyjnego

Summary

Evaluation capacity building — theory and practice

The article presents the review of literature on the notion, elements and factors influencing development of evaluation capacity. Analysis of practical examples allows to indicate the key factors contributing to development of evaluation culture. Experiences of many countries show that predominant motive to introduce evaluation practice is an outside pressure, as a precondition of external financial support (the World Bank, the European Union). However, in those countries evaluation practice proved to be less developed and durable. International research suggests that countries which introduced evaluation as a consequence of internal forces, connected with reforms of the public sector, developed mature and durable evaluation culture.

Keywords: evaluation capacity building

Wstęp

Proces wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przyczynił się do dynamicznego rozwoju ewaluacji w Polsce. Baza badań ewaluacyjnych zrealizowanych do tej pory w ramach unijnego wsparcia zawiera ponad sześćset raportów (stan na 26 września 2011 roku, dane ze strony: www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx). Przyjęty w Polsce system organizacji ewaluacji funduszy strukturalnych zasadniczo sprzyja rozwojowi praktyki ewaluacyjnej w administracji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnym. Do najważniejszych mocnych stron tego systemu należą: utworzenie jednostek ewaluacyjnych w strukturach instytucji wdrażających programy, planowanie działań ewaluacyjnych i ich koordynacja na szczeblu krajowym. Krajowa Jednostka Oceny, która jest odpowiedzialna za całość działań ewaluacyjnych, nie tylko pełni funkcje koordynujące i kontrolne, ale również podejmuje inicjatywy rozpowszechniające wiedzę o ewaluacji, podnoszące kwalifikacje i umiejętności, a także wspierające rozwój metodologii wykorzystywanej w badaniach ewaluacyjnych. Ważnym krokiem w rozwoju praktyki ewaluacyjnej było powierzenie zadań w zakresie ewaluacji programów regionalnych administracji samorządów wojewódzkich (po 2007 roku), które tym samym zachęceno do wyodrębnienia jednostek odpowiedzialnych za ewaluację w ramach własnych struktur. Działania promujące ewaluację w sektorze publicznym w Polsce koncentrują się przede wszystkim na podnoszeniu wiedzy i kwalifikacji urzędników zaangażowanych w zarządzanie programami unijnymi. Liczne seminaria, kursy i konferencje dotyczące ewaluacji przyczyniają się do lepszego zrozumienia tego, w jaki sposób ewaluacja może być wykorzystana w sektorze publicznym. Powyższe inicjatywy, skoncentrowane głównie na programach realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, przyczyniają się do budowy potencjału ewaluacyjnego i są dobrym punktem wyjścia do rozpowszechnienia praktyki ewaluacyjnej w sektorze publicznym. Jednakże w celu rozwoju trwałej kultury ewaluacyjnej konieczne jest podjęcie znacznie szerszych, przemyślanych i wyodrębnionych działań, polegających na budowie potencjału ewaluacyjnego.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie pojęcia, najważniejszych elementów oraz czynników rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Przegląd literatury przedmiotu, obejmującej zarówno teoretyczne podstawy, jak i przykłady praktyki stosowanej na świecie, pozwolił na określenie najważniejszych kwestii, które powinny zostać uwzględnione w opracowaniu strategii budowy potencjału ewaluacyjnego. Na wstępie autorka przedstawi pojęcie i koncepcje rozwoju potencjału ewaluacyjnego oraz zanalizuje zasadność jego budowy jako odrębnej strategii i działań podejmowanych przez władze publiczne. Następnie zostaną przedstawione główne obszary rozwoju potencjału ewaluacyjnego i czynniki stymulujące ten proces. Niniejsze opracowanie przedstawia wyniki badań prowadzonych przez autorkę w ramach projektu badawczego pt. *Fundusze strukturalne a budowa potencjału ewaluacyjnego w regionach – doświadczenia regionów w Unii Europejskiej i wnioski dla Polski*, finansowanego ze środków MNiSW w latach 2009–2011.

Pojęcie budowy potencjału ewaluacyjnego

Do rozpowszechnienia pojęcia potencjału ewaluacyjnego oraz koncepcji jego budowy przyczyniły się organizacje międzynarodowe, a w szczególności Bank Światowy oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Bank Światowy nie tylko wprowadził wymóg ewaluacji programów realizowanych w ramach pomocy udzielanej krajom rozwijającym się, ale dodatkowo podejmuje działania promujące praktykę ewaluacyjną w państwach otrzymujących pomoc [Schaumburg-Müller, 1996: 4]. Budowa krajowych systemów monitoringu i ewaluacji została uznana za ważny element wspierania rozwoju instytucjonalnego administracji krajów-beneficjentów pomocy i jest promowana jako jeden z elementów efektywnego zarządzania w sektorze publicznym [Rist, Boily, Martin, 2011: 2]. W licznych publikacjach organizacji międzynarodowych budowa potencjału ewaluacyjnego jest definiowana w dość ogólny sposób, ze względu na fakt, iż podmioty te koncentrują się jedynie na praktycznym wymiarze tego pojęcia. Keith Mackay z biura ds. ewaluacji operacji Banku Światowego (World Bank Operations Evaluation Department) pod pojęciem budowy potencjału ewaluacyjnego rozumie wspieranie rozwoju krajowych lub sektorowych systemów ewaluacyjnych [Mackay, 1999: 2]. W kolejnych publikacjach Mackay definiuje potencjał ewaluacyjny jako zdolność do ustanowienia, ukierunkowania i systematycznego podtrzymania struktur, procesów, kultury, kapitałów ludzkiego i technologicznego w celu wytworzenia wiedzy ewaluacyjnej, którą wykorzystuje się do procesów podejmowania decyzji i tym samym poprawy efektywności działania organizacji [Mackay, 2002: 14]. Richard Boyle, Donald Lemaire i Ray C. Rist przyjęli podobne podejście, definiując budowę potencjału ewaluacyjnego jako działania i inicjatywy przyczyniające się do powstania systemu ewaluacji, który nazwali reżimem ewaluacyjnym [Boyle, Lemaire, Rist, 1999: 6]. Na reżim ewaluacyjny składają się: potencjał do realizacji i wykorzystywania ewaluacji (zasoby ludzkie, finansowe i rzeczowe), istniejąca praktyka ewaluacyjna, stosowane rozwiązania organizacyjne, a także instytucjonalizacja procesu ewaluacji (tj. formalne ustanowienie ewaluacji jako części procesu podejmowania decyzji w sektorze publicznym). Stacey Hueftle Stockdill, Michael Baizerman i Donald W. Compton przedstawili najbardziej precyzyjną i rozbudowaną definicję budowy potencjału ewaluacyjnego – jako systemu działań podejmowanych w sposób intencjonalny oraz dostosowanych do panujących okoliczności i warunków, mających na celu ukierunkowanie różnych procesów i praktyk w taki sposób, aby ewaluacja była realizowana i właściwie wykorzystywana w sposób rutynowy w ramach danej organizacji, programu czy miejsca [Stockdill, Baizerman, Compton, 2002: 14]. W tym znaczeniu pojęcie budowy potencjału ewaluacyjnego może odnosić się do administracji publicznej w danym kraju, konkretnej organizacji czy instytucji, a także indywidualnych programów.

Część autorów podkreśla różnicę pomiędzy praktyką ewaluacyjną a procesem budowy potencjału ewaluacyjnego [np. Boyle, Lemaire, Rist, 1999: 5]. Praktyka ewaluacyjna wiąże się z samą realizacją ewaluacji i wykorzystaniem jej wyni-

ków, natomiast budowa potencjału ewaluacyjnego to proces tworzenia właściwych warunków do efektywnej realizacji ewaluacji. Pomiędzy tymi pojęciami istnieje również silny związek. W celu realizacji ewaluacji musi istnieć pewien potencjał wyrażony w zasobach ludzkich, finansowych czy organizacyjnych. Praktyka ewaluacyjna przyczynia się natomiast do rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Wynika to z cech samej ewaluacji i funkcji, jakie pełni ona w rozwoju instytucjonalnym (na przykład powiększania zasobów wiedzy i doświadczenia, wprowadzania zmian organizacyjnych). Zdaniem Eleonor Chelimsky budowa potencjału ewaluacyjnego jest jedną z istotnych funkcji samej ewaluacji, która przyczynia się do wprowadzenia kultury uczenia się w organizacji [Chelimsky, 1997: 12]. Samo istnienie praktyki ewaluacyjnej nie gwarantuje jednak rozwoju potencjału i kultury ewaluacyjnej. Konieczne są intencjonalne, ukierunkowane i systematyczne działania na rzecz budowy potencjału ewaluacyjnego, tj. stymulowanie czynników wspierających ten potencjał, tworzenie i podtrzymywanie struktur organizacyjnych, praktyki, a także motywacji [Stockdill, Baizerman, Compton, 2002: 8–13]. Proces ten jest długotrwały, złożony i wymaga, z jednej strony, wytrwałości w podejmowanych działaniach, z drugiej zaś, elastycznego podejścia reagującego na zmienne potrzeby systemu. W literaturze przedmiotu panuje zgoda co do tego, że budowa potencjału ewaluacyjnego ma indywidualny charakter i musi być dostosowana do specyfiki danego państwa, organizacji, programu czy sytuacji. Wynikają z tego problemy metodologiczne w badaniach porównawczych i próbach zastosowania modeli budowy potencjału ewaluacyjnego, skonstruowanych w oparciu o studia przypadków i doświadczenia różnych podmiotów.

Powody, dla których warto budować potencjał ewaluacyjny, są związane z pytaniem o celowość prowadzenia ewaluacji w ogóle, a w szczególności o funkcje, jakie pełni ewaluacja w sektorze publicznym, oraz korzyści, jakie może przynieść rozpowszechnienie praktyki ewaluacyjnej na różne obszary działań publicznych. Ewaluacja jest zasadniczo traktowana jako instrument, którego głównym celem jest poprawa jakości i wartości interwencji publicznych. Organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy, podkreślają rolę ewaluacji jako jednego z istotnych elementów zarządzania skierowanego na rezultaty w sektorze publicznym (*results-based management*) [Mackay, 1999: 2; Rist, Boily, Martin, 2011: 2]. W tym celu wspierają budowę potencjału ewaluacyjnego w krajach rozwijających się. Jednocześnie wiele państw z własnej inicjatywy włączyło działania budujące potencjał i wspierające praktykę ewaluacyjną w ramy kolejnych reform administracji publicznej, a w szczególności tych opartych na koncepcjach Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) i Dobrego Rządzenia (*good governance*) [Olejniczak, Ferry, 2008: 13–20].

Warto jednak podkreślić funkcje ewaluacji w szerszym kontekście funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa demokratycznego. Chelimsky określiła trzy zasadnicze funkcje ewaluacji, które jednocześnie mogą stanowić argumenty za prowadzeniem ewaluacji przez władze publiczne [Chelimsky, 1997: 10–24]. Funkcja rozliczeniowa (*accountability perspective*) dotyczy mierzenia i demonstrowania efektywności alokowania środków publicznych. Ewaluacja mierzy

wartość i jakość realizowanych programów i projektów, ich rezultaty, trafność, efektywność i wydajność. Przyczynia się również do zwiększenia przejrzystości działań władzy publicznej, pod warunkiem że jej wyniki są dostępne. Druga funkcja ewaluacji, poznawcza (*knowledge perspective*), dotyczy generowania wiedzy. Badania ewaluacyjne ułatwiają lepsze zrozumienie czynników będących podstawą problemów społecznych i gospodarczych, szukają związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy nimi, weryfikują skuteczność różnych metod rozwiązywania tych problemów. Zbierając dowody i przedstawiając argumenty, wspomagają proces podejmowania decyzji. Wspierają również polityczną debatę, weryfikują teorie, na podstawie których budowane są interwencje publiczne. Ta funkcja ewaluacji wydaje się kluczowa dla współczesnej władzy, która podejmuje decyzje w coraz bardziej skomplikowanej i dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Ewaluacja pełni więc istotną rolę w ocenie racjonalności podejmowanych działań publicznych. Niektórzy autorzy porównują znaczenie ewaluacji dla sektora publicznego do roli, jaką pełni mechanizm rynkowy dla sektora prywatnego [Rist, 1999: 115]. Ostatnia funkcja, rozwojowa (*development perspective*), dotyczy rozwoju instytucjonalnego podmiotów publicznych poprzez poprawę zarządzania oraz wprowadzenia kultury uczenia się. Jest ona niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania pozostałych dwóch funkcji. Szeroko zdefiniowane przez Chelimsky funkcje ewaluacji odnoszą się również do roli ewaluacji na poziomie pojedynczej organizacji czy programu. Funkcje ewaluacji wymieniane w kontekście realizacji programów społeczno-gospodarczych (w tym w ramach funduszy strukturalnych) to [EVALSED Guide]:

- poprawa planowania – w celu zapewnienia najlepszego uzasadnienia wykorzystania środków publicznych oraz wydajności ich wykorzystania (w kontekście uzyskanych efektów w relacji do wykorzystanych nakładów);
- poprawa procesu wdrażania i zarządzania programami i politykami;
- zapewnienie rozliczenia i odpowiedzialności – przedstawienie podejmującym decyzje i realizującym polityki, jak również społeczeństwu, jakie rezultaty polityk i programów zostały osiągnięte oraz czy i jak efektywnie wykorzystano środki publiczne;
- wzmocnienie instytucji – zwiększenie potencjału instytucjonalnego poprzez wzrost zasobów i umiejętności.

Powyżej opisane funkcje i korzyści wynikające z ewaluacji stały się przesłanką podejmowania przez różne podmioty, takie jak organizacje międzynarodowe, państwa i instytucje publiczne, działań mających na celu rozwój potencjału ewaluacyjnego. Zrozumienie funkcji ewaluacji warunkuje skuteczny wybór instrumentów budowy jej potencjału. Przyjęcie poszczególnych funkcji jako kluczowych ma fundamentalne znaczenie dla kształtu systemu ewaluacyjnego. Podobnie jak w przypadku pojedynczego badania ewaluacyjnego, które nie może realizować wszystkich funkcji [Olejniczak, 2008: 29], budowa systemu ewaluacji, który będzie uwzględniał wszystkie jej funkcje, może napotkać trudności. Na decyzję o usytuowaniu ewaluacji w strukturach władzy wpłynie to, czy uznamy, że głównym celem ewaluacji jest zwiększanie efektywności zarządzania politykami publicznymi (usytuowanie w strukturach

władzy wykonawczej), czy też jako główny cel przyjmujemy kwestie rozliczenia się władzy wykonawczej z realizacji polityk (usytuowanie w strukturach władzy legislacyjnej i/lub krajowych instytucji kontrolnych) [Mayne, Divorski, Lemaire, 1999: 24–25]. Dylemat dotyczący realizacji ewaluacji w sposób scentralizowany lub zdecentralizowany w danej organizacji również będzie się odnosił do funkcji, jakie ewaluacja ma pełnić. Kolejną istotną kwestią jest sposób i zakres wykorzystania ewaluacji. Chelimsky wskazuje na różnice w tym zakresie pomiędzy odmiennymi podejściami do funkcji ewaluacji [Chelimsky, 1997: 15–16].

Budowa potencjału ewaluacyjnego, jako proces realizacji odrębnych, ukierunkowanych i systematycznych działań, jest konieczna, aby ewaluacja była realizowana i właściwie wykorzystywana.

Koncepcje budowy potencjału ewaluacyjnego

Autorzy publikacji dotyczących doświadczeń różnych państw w zakresie budowy potencjału ewaluacyjnego są w zasadzie zgodni co do jego najważniejszych elementów. Różnią się jedynie stosowanym nazewnictwem, przyjętymi podziałami oraz wyborem kluczowych kwestii, na które należy zwrócić uwagę. Do najważniejszych elementów potencjału ewaluacyjnego zalicza się:

- stronę popytową, związaną z zamawianiem i wykorzystywaniem ewaluacji przez instytucje publiczne,
- stronę podażową, związaną z realizacją badań ewaluacyjnych,
- instytucjonalizację ewaluacji, wymagającą wprowadzenia ewaluacji do realizacji polityk publicznych oraz szerzej w system polityczny, często rozumianą jako cel i rezultat procesu budowy potencjału ewaluacyjnego.

Na potencjał ewaluacyjny, zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej, składają się zasoby instytucjonalne, ludzkie, techniczne i finansowe [Rist, Boily, Martin, 2011: 5–6]. Część autorów, prezentując koncepcje budowy potencjału ewaluacyjnego, koncentruje się albo na stronie podażowej [Milstein, Cotton, 2000], albo popytowej [Boyle, Lemaire, Rist, 1999]. Jednakże powszechnie uważa się, że i wymiar popytowy, i wymiar podażowy budowy potencjału ewaluacyjnego są z sobą wzajemnie powiązane i powinny być równolegle stymulowane. Wzrost popytu na ewaluację zwykle zwiększa podaż usług ewaluacyjnych, co nie zawsze przekłada się na ich jakość. Występowanie podaży usług ewaluacyjnych nie generuje popytu na nie [Picciotto, 1999: 13]. Popyt kreowany jest przez sektor publiczny. Z tego względu większość autorów rekomenduje rozpoczęcie działań od stymulowania strony popytowej, a następnie uwzględnienie wsparcia strony podażowej ewaluacji.

Koncepcje przedstawiane przez różnych autorów najczęściej przedstawiają kwestie, które należy wziąć pod uwagę w procesie budowy potencjału ewaluacyjnego. Boyle, Lemaire i Rist zidentyfikowali siedem kluczowych elementów [Boyle, Lemaire, Rist, 1999: 15]:

- usytuowanie reżimu ewaluacyjnego w strukturach władzy (legislacyjnej i/lub wykonawczej, innej?),
- usytuowanie funkcji ewaluacji w ramach danej instytucji (centralizacja czy decentralizacja? ewaluacja wewnętrzna i/lub zewnętrzna?),
- zakres ewaluacji (rodzaje i obszary działań publicznych, które zostaną objęte ewaluacją),
- powiązanie ewaluacji z innymi elementami zarządzania publicznego (budżetowaniem, audytem, planowaniem strategicznym),
- sposób wykorzystania ewaluacji w procesie podejmowania decyzji,
- profesjonalizacja funkcji ewaluacji (ewaluacja jako niezależna dziedzina, kompetencje ewaluatorów),
- sposoby wzmacniania popytu na ewaluację (wybór i zastosowanie bodźców i zachęt).

Robert Lahey wymienia cztery główne elementy składowe efektywnego procesu budowy systemu monitoringu i ewaluacji [Lahey, 2007: 13–15]:

- wizja – określenie roli ewaluacji i monitoringu w zarządzaniu sektorem publicznym,
- przyjazne otoczenie – polityczna wola i przywództwo w tworzeniu i utrzymaniu systemu ewaluacji, poparcie i zaangażowanie w promowaniu wartości istotnych dla rozwoju ewaluacji (niezależności, obiektywizmu, przejrzystości i dobrego rządzenia w ogóle),
- potencjał techniczny i infrastruktura wspierająca podaż ewaluacji,
- infrastruktura wspierająca popyt na ewaluację i monitoring.

Popyt na ewaluację

Zdaniem Mackaya wzmacnianie popytu na ewaluację w sektorze publicznym jest kluczowym warunkiem wstępnym i punktem wyjścia budowy potencjału ewaluacyjnego [Mackay, 2006: 5]. Stroną popytową potencjału ewaluacyjnego dotyczy zdolności instytucji publicznych do zamawiania i wykorzystywania ewaluacji w realizacji polityk, programów i projektów publicznych. Kluczowe znaczenie ma tu dostępność zasobów ludzkich, organizacyjnych i finansowych do realizacji zadań ewaluacyjnych. Nie mniej istotnym czynnikiem jest zrozumienie przez urzędników roli ewaluacji oraz ich aktywne zaangażowanie w jej wykorzystywanie. Do najważniejszych barier rozwoju popytu na ewaluację Mackay zalicza ograniczenia instytucjonalne (między innymi ograniczone zasoby finansowe i ludzkie, w tym wiedzy i kwalifikacji) oraz nieprzychylny stosunek do ewaluacji w instytucjach publicznych. Podczas gdy pierwszy z tych problemów łatwiej pokonać, podejmując działania szkoleniowe i zapewniając środki na realizację ewaluacji, znacznie trudniej zmienić stosunek i poziom zaangażowania ludzi. Muszą oni być przekonani do korzyści wynikających ze stosowania ewaluacji, aby budowany potencjał był w pełni wykorzystywany. W przeciwnym razie ewaluacja będzie jedynie okazjonalnym działaniem bez wpływu na efektywność polityk i programów publicznych. Szczególnie ważną rolę pełnią tu urzędnicy najwyższego szczebla, osoby podejmujące decyzje, dla których ewaluacja ma być pomocnym narzędziem. Działania edukacyjne, szkoleniowe i promocyjne dotyczące ewaluacji powinny obejmować również tę grupę. Patrząc na problem

z szerszej perspektywy, za ostatecznego odbiorcę wniosków z ewaluacji można uznać społeczeństwo. Zwiększenie świadomości obywateli dotyczącej roli ewaluacji w procesie rozliczania instytucji publicznych z efektów ich działań jest równie istotnym elementem zwiększania popytu na ewaluację i rozwój jej praktyki w sektorze publicznym.

Jednym ze sposobów zagwarantowania stałego popytu na ewaluację jest wprowadzenie wymogu formalnoprawnego jej stosowania. Choć jest to dobry punkt wyjścia, aby zainicjować praktykę ewaluacyjną, nie gwarantuje on rozwoju efektywnego systemu ewaluacji. Odgórnie narzucane wymogi mogą zostać uznane za dodatkowe obciążenie dla administracji. „Wprowadzenie wymogu prawnego bez odpowiednich zmian w kulturze organizacyjnej i sposobie zarządzania nie przyniesie efektów” [EVALSED]. W zamian w literaturze przedmiotu proponuje się zastosowanie różnorodnych bodźców [Mackay, 2007: 63–64]. Jacques Toulemonde proponuje zastosowanie właściwie dobranego zestawu zarówno zachęt, jak i sankcji [Toulemonde, 1999: 153–168]. Zagwarantowanie środków finansowych oraz inwestycje w zasoby ludzkie zwykle skutkują zwiększonym popytem na ewaluację. Narzucenie odgórnych wymogów dotyczących ewaluacji może mieć również formę zachęt, na przykład wymóg samodzielnego zaplanowania działań ewaluacyjnych przez jednostki stojące niżej w hierarchii daje im poczucie współdecydowania i kontroli tego procesu. Innym sposobem budowania popytu na ewaluację są działania uświadamiające, promujące i tworzące przyjazne środowisko dla ewaluacji. Głównym celem wszystkich działań powinno być przekonywanie o użyteczności ewaluacji dla funkcjonowania organizacji oraz zaangażowanie ludzi w jej realizację.

Istotnym aspektem potencjału ewaluacyjnego i jednocześnie kryterium weryfikacji jego efektywności jest sposób wykorzystania i rozpowszechniania wyników ewaluacji. O użyteczności ewaluacji decyduje stopień i sposób wykorzystania rekomendacji ewaluacyjnych. Dostęp do raportów ewaluacyjnych decyduje ponadto o przejrzystości całego systemu.

Podaż ewaluacji

Strona podaźowa potencjału ewaluacyjnego dotyczy dostępności koniecznych zasobów, pozwalających na realizację wysokiej jakości badań ewaluacyjnych. Do najważniejszych czynników wpływających na stronę podaźową zaliczamy:

- dostępność ekspertów, którzy posiadają wystarczające kwalifikacje do przeprowadzenia różnego rodzaju ewaluacji,
- rozwój metod i standardów ewaluacji,
- dostępność i jakość danych statystycznych wykorzystywanych w ewaluacjach.

Niektórzy autorzy uwzględniają tu również zasoby finansowe konieczne do prowadzenia działań ewaluacyjnych. Działania władz w tej sferze mogą dotyczyć wspierania rozwoju środowiska zawodowego ewaluatorów, a także współpracy z uczelniami i jednostkami badawczymi w rozwoju wiedzy ewaluacyjnej. Boyle podkreśla rolę władzy publicznej we wspieraniu rozwoju odpowiednich

kierunków studiów, szkoleń i kursów, w celu wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji ewaluatorów [Boyle, 1999: 149]. Promowanie zasad i wartości istotnych dla realizacji ewaluacji, takich jak niezależność, obiektywizm czy przejrzystość, stanowi również ważny wkład instytucji publicznych w rozwój strony popytowej potencjału ewaluacyjnego.

Pomimo że władze publiczne mają większy bezpośredni wpływ na kształtowanie strony popytowej potencjału ewaluacyjnego, powinny również podejmować aktywne działania na rzecz wspierania strony popytowej. Zdolność do realizacji wysokiej jakości badań ewaluacyjnych warunkuje jej efektywne wykorzystanie i skuteczność w podnoszeniu jakości interwencji publicznych.

Organizacja systemu ewaluacji w administracji publicznej

Ważnym aspektem wpływającym na zdolności ewaluacyjne instytucji publicznych jest sposób organizacji ewaluacji w ramach administracji: ulokowania funkcji ewaluacji w strukturach władzy, ustanowienia systemu koordynacji działań ewaluacyjnych, a także organizacji procesu ewaluacji (zasady, procedury). Struktura i zasady systemu ewaluacji mogą być uznane za odrębny element budowy potencjału ewaluacyjnego.

Jedną z najważniejszych kwestii w procesie budowy potencjału ewaluacyjnego jest umiejscowienie ewaluacji w strukturach władzy, tj. podjęcie decyzji o tym, jaki podmiot i na jakim szczeblu będzie decydował o realizacji ewaluacji. Wybór zależy w głównej mierze od tego, jakie zasadnicze funkcje ewaluacja ma pełnić, kto ma być jej bezpośrednim użytkownikiem i odbiorcą oraz jakie zagadnienia ma podejmować [Mayne, Divorski, Lemaire, 1999: 27]. W większości państw funkcje ewaluacji usytuowane są w strukturach władzy wykonawczej (na przykład w Kanadzie czy Wielkiej Brytanii). Władze legislacyjne państw rządziej podejmują działania ewaluacyjne, zwykle realizując je za pośrednictwem najwyższych instytucji kontrolnych. Innym rozwiązaniem jest powierzenie ewaluacji instytucjom naukowym lub organizacjom pozarządowym. Mayne, Divorski i Lemaire twierdzą, że usytuowanie ewaluacji w ramach władzy wykonawczej może przyczynić się głównie do usprawnienia wdrażania programów i polityk, nie gwarantuje jednak właściwej oceny ich rezultatów i wpływu, a także racjonalnego podejścia do alokacji środków publicznych [Mayne, Divorski, Lemaire, 1999: 31]. Te kwestie najlepiej oceniane są z zewnątrz, w ramach instytucji, przed którymi władza wykonawcza rozlicza się z realizacji zadań. Jednakże istnieje ryzyko, że w parlamencie ewaluacja może zostać wykorzystana do celów politycznych. Nie wyklucza się usytuowania funkcji ewaluacji w kilku miejscach, biorąc pod uwagę różne motywacje i potrzeby (na przykład w Stanach Zjednoczonych ewaluację realizuje zarówno władza wykonawcza, jak i ustawodawcza).

Dyskusja nad organizacją systemu ewaluacji koncentruje się na dylemacie, czy organizacja ewaluacji powinna być scentralizowana, czy zdecentralizowana. Oba te rozwiązania mają swoje wady i zalety. Ulokowanie funkcji i zadań ewaluacyjnych na szczeblu centralnym (lub w ramach wyodrębnionej pojedynczej jednostki działającej dla całej organizacji) pozwala na większą koordynację działań

i poruszanie szerszych horyzontalnych kwestii przez ewaluację, ale może sprawić, że będzie ona ograniczona ze względu na mniejszy dostęp do danych. Zbyt duża decentralizacja działań ewaluacyjnych powoduje ich rozproszenie oraz zagraża spójności działań [Sonnichsen, 1999: 64]. Przy budowie systemu ewaluacji trzeba wziąć pod uwagę różne potrzeby jej użytkowników. Kluczem dobrego usytuowania ewaluacji w organizacji jest dopasowanie jej do istniejącej kultury organizacyjnej, wymogów, potrzeb i dostępnych zasobów. Rozwiązaniem może być usytuowanie ewaluacji na różnych szczeblach z zapewnieniem koordynacji i współpracy pomiędzy nimi.

Kolejny dylemat dotyczy wyboru pomiędzy ewaluacją wewnętrzną (realizowaną przez jednostki organizacyjne instytucji publicznych) i zewnętrzną (realizowaną przez niezależnych ekspertów zewnętrznych). Zaletą ewaluacji prowadzonej przez wewnętrzne jednostki jest większa wiedza o realizowanych programach oraz lepszy dostęp do informacji. Wadą tego rozwiązania jest ryzyko mniejszego obiektywizmu i niezależności przedstawianych ocen. Ewaluacje realizowane przez zewnętrznych ekspertów charakteryzują się zwykle większym obiektywizmem, a także wykorzystywaniem bardziej zaawansowanych metod badawczych oraz raportami wyższej jakości. Przykładem próby połączenia tych dwóch podejść był zastosowany w Irlandii system ewaluacji funduszy strukturalnych od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W ramach administracji utworzono niezależne jednostki ewaluacyjne, które prowadziły działania ewaluacyjne. Jednocześnie zlecano ewaluacje zewnętrznym ekspertom. Takie rozwiązanie było korzystne nie tylko dla efektywności podejmowanych działań ewaluacyjnych, ale również dla rozwoju praktyki ewaluacyjnej w administracji (poprzez wymianę doświadczeń i przenoszenie dobrej praktyki z sektora prywatnego do publicznego) [CSF Evaluation Unit, 1999: 29–30; Boyle, 2005: 8–9]. Wewnętrzne jednostki ewaluacyjne realizujące własne badania stanowiły załączek wiedzy eksperckiej dotyczącej ewaluacji w administracji publicznej. Richard C. Sonnichsen rekomenduje utworzenie wewnętrznych jednostek ewaluacyjnych jako pierwszego kroku do budowy potencjału ewaluacyjnego w danej instytucji, ale również korzystanie z zewnętrznych ewaluatorów [Sonnichsen, 1999: 54].

Instytucjonalizacja ewaluacji i rozwój kultury ewaluacyjnej

Instytucjonalizacja ewaluacji jest często rozumiana jako sposób jej organizacji w strukturach władzy, co zostało omówione powyżej. Jednakże w szerszym znaczeniu jest to proces rozszerzania praktyki ewaluacyjnej na różne obszary działania sektora publicznego, jako efekt końcowy budowy potencjału ewaluacyjnego [Mackay, 2006: 4]. Proces ten przyczynia się do rozwoju kultury ewaluacyjnej. Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist i Rolf Sandahl określili następujące cechy dojrzałej kultury ewaluacyjnej [Furubo, Rist, Sandahl, 2002: 7]:

- ewaluacja jest praktyką stosowaną w wielu obszarach polityk publicznych;
- istnieje podaż ewaluatorów specjalizujących się w różnych dyscyplinach wiedzy;
- prowadzona jest krajowa dyskusja nad ewaluacją uwzględniająca specyfikę krajową;

- istnieje zawód ewaluatora i zawodowe organizacje ewaluatorów, a także dyskusja nad kwestiami etyki ich pracy;
- występują rozwiązania instytucjonalne dla realizacji i wykorzystania ewaluacji na poziomie rządu;
- występują rozwiązania instytucjonalne dla realizacji i wykorzystania ewaluacji w parlamencie;
- występuje pluralizm praktyki ewaluacyjnej;
- prowadzone są działania ewaluacyjne w ramach najwyższych organów kontrolnych w państwie;
- ewaluacja obejmuje kwestie oceny wpływu.

Zdaniem tych samych autorów rozwój praktyki i kultury ewaluacyjnej w różnych państwach odbywał się pod wpływem presji wewnętrznej albo zewnętrznej. Ewaluacja była w wielu krajach rozwijana jako integralna część reform mających na celu zwiększenie efektywności sektora publicznego i modernizacji państwa w ogóle. Tak było w przypadku Stanów Zjednoczonych i krajów, które poszły za przykładem amerykańskich reform w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku (Kanada, Wielka Brytania, Szwecja i Niemcy). Oprócz wewnętrznej motywacji do reform kraje te charakteryzowały cechy sprzyjające rozwojowi ewaluacji [Furubo, Rist, Sandahl, 2002: 13]:

- demokratyczny system otwarty na publiczną debatę na temat zakresu i sposobów realizacji celów polityk publicznych;
- system polityczny, który popiera podejście instrumentalne i racjonalne do rozwiązywania problemów i instytucjonalną efektywność;
- tradycja interwencji publicznych, sektorowego podejścia do realizacji programów społeczno-gospodarczych, reform systemu edukacji i pomocy społecznej.

Doświadczenia wielu państw wskazują, że częściej występującym motywem wprowadzenia i rozwoju ewaluacji jest presja z zewnątrz, jako warunek otrzymania wsparcia od międzynarodowych organizacji (Banku Światowego, Unii Europejskiej) [Picciotto, 1999: 14]. Furubo, Rist i Sandahl przeprowadzili analizę procesu budowy potencjału ewaluacyjnego w 21 państwach. Wyniki ich badań sugerują, że państwa, które wprowadzają ewaluację w rezultacie wewnętrznej motywacji, częściej osiągają bardziej dojrzałą kulturę ewaluacyjną. W krajach zmuszonych do tego przez czynniki zewnętrzne praktyka ewaluacyjna jest zwykle mniej trwała [Furubo, Rist, Sandahl, 2002: 21]. Wyjątkiem od tej reguły są kraje, które – tak jak Irlandia – zapoczątkowały budowę potencjału ewaluacyjnego w odpowiedzi na wymogi związane z unijnymi funduszami strukturalnymi, a następnie kontynuowały ten proces w ramach reformy sektora publicznego.

Wymóg ewaluacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej miał istotny wpływ na rozwój praktyki ewaluacyjnej w wielu państwach europejskich. Proces wykorzystywania funduszy strukturalnych przyczynił się do rozwoju, a w przypadku niektórych krajów wprowadzenia od podstaw ewaluacji jako instrumentu zwiększającego efektywność wykorzystania funduszy unijnych i środków publicznych w ogóle [Bachtler, 2001: 48–51]. Największy wpływ na rozwój kultury ewaluacyjnej proces realizacji funduszy strukturalnych miał w państwach, w których wprowadzono praktykę ewaluacyj-

ną od podstaw (na przykład w Portugalii, Hiszpanii, Grecji, a także państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 roku). Pomiędzy państwami członkowskimi występowały znaczne różnice pod względem podejścia i sposobu wykorzystania ewaluacji. W niektórych krajach obowiązek ewaluacji został potraktowany jako kolejna formalność i wymóg narzucony przez Brukselę. W innych wprowadzenie tego wymogu stało się pretekstem do rozwoju praktyk ewaluacyjnych w administracji publicznej. Ewaluacja realizowana w ramach funduszy strukturalnych stanowi jedynie czynnik inicjujący praktykę ewaluacji i przyczyniający się do budowy potencjału ewaluacyjnego w danym kraju. W celu rozwoju trwałej kultury ewaluacyjnej muszą zaistnieć wewnętrzne czynniki, a proces ten musi być częścią reformy sektora publicznego.

Uwagi końcowe

Powyższa analiza dostarczyła argumentów przemawiających za podjęciem odrębnych, ukierunkowanych i systematycznych działań rozwijających potencjał ewaluacyjny w celu budowy kultury ewaluacyjnej w sektorze publicznym. Przegląd literatury przedmiotu w zakresie teorii i praktyki budowy potencjału ewaluacyjnego pozwolił na określenie czynników sprzyjających skuteczności tego procesu. Proces budowy potencjału ewaluacyjnego powinien być dopasowany do specyficznej sytuacji oraz panującej kultury organizacyjnej. Powinien również charakteryzować się dużą elastycznością wraz ze zmieniającymi się okolicznościami i potrzebami. Proces budowy i rozwoju potencjału ewaluacyjnego powinien składać się z:

- diagnozy istniejącego potencjału oraz specyficznych uwarunkowań jego rozwoju w danych państwie (organizacji, programie),
- określenia strategii, celów i planu działań,
- systematycznej ewaluacji procesu budowy potencjału ewaluacyjnego, w celu dostosowania do zmieniających się okoliczności i potrzeb.

W podejmowaniu działań istotne jest zachowanie równowagi pomiędzy wspieraniem popytu i podaży ewaluacji. Stymulowanie popytu ze strony sektora publicznego jest kluczowym elementem rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Wspieranie strony podażowej powinno być realizowane równolegle. Określenie odpowiedniej strategii budowy potencjału ewaluacyjnego i sposobów jej realizacji powinno przede wszystkim uwzględniać cele i funkcje, jakie ewaluacja ma pełnić w sektorze publicznym. Niezbędne jest również przyjazne otoczenie (wola polityczna, motywacja, przywództwo). Jednym z kluczowych czynników sukcesu budowy potencjału ewaluacyjnego wydaje się przekonanie decydentów, administracji publicznej i społeczeństwa o korzyściach płynących z ewaluacji.

Literatura

- Bachtler J. (2001), *Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(7), s. 41–59.
- Boyle R. (1999), *Professionalising the Evaluation Function – Human Resource Development and the Building of Evaluation Capacity*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Boyle R. (2005), *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*, „The World Bank ECD Working Papers”, no. 14.
- Boyle R., Lemaire D., Rist R.C. (1999), *Introduction: Building Evaluation Capacity*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Chelimsky E. (1997), *The Coming Transformations in Evaluation*, [w:] E. Chelimsky, W.R. Shadish (red.), *Evaluation for the 21st Century – a Handbook*, Sage Publications, Thousand Oaks, London–New Delhi.
- CSF Evaluation Unit (1999), *Review of Ongoing Evaluation Function in the Community Support Framework for Ireland 1994–99*.
- Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. (2002), *International Atlas of Evaluation (Comparative Policy Evaluation)*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- Lahey R. (2007), *A Framework for Developing an Effective Monitoring and Evaluation System in the Public Sector – Key Considerations from International Experience* (niepublikowane).
- Mackay K. (1999), *Evaluation Capacity Development – A Diagnostic Guide and Action Framework*, „ECD Working Papers”, no. 6, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Mackay K. (2002), *The World Bank’s ECB Experience*, „New Directions for Evaluation”, no. 93.
- Mackay K. (2006), *Evaluation Capacity Development – Institutionalisation of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*, „ECD Working Papers”, no. 15, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Mackay K. (2007), *How to Build Monitoring and Evaluation Systems to Support Better Government*, The World Bank – Independent Evaluation Group.
- Mayne J., Divorski S., Lemaire D. (1999), *Locating Evaluation: Anchoring Evaluation in the Executive or the Legislature, or Both or Elsewhere?*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Milstein B., Cotton D. (2000), *Defining Concepts for the Presidential Strand on Building Evaluation Capacity*, American Evaluation Association, Fairhaven, MA.
- Olejniczak K. (2008), *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych – podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Olejniczak K., Ferry M. (2008), *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Picciotto R. (1999), *Towards an Economics of Evaluation*, „Evaluation”, vol. 5/1, Sage Publications.

- Rist R.C. (1999), *Linking Evaluation Utilisation and Governance: Fundamental Challenges for Countries Building Evaluation Capacity*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Rist R.C., Boily M.H., Martin F. (2011), *Evaluation Capacity Building – A Conceptual Framework*, [w:] R.C. Rist, M.H. Boily, F. Martin (red.), *Influencing Change – Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*, The World Bank, Washington.
- Schaumburg-Müller H. (1996), *Evaluation Capacity Building – Donor Support and Experiences*, Report for the DAC Expert Group on Aid Evaluation, OECD.
- Stockdill S.H., Baizerman M., Compton D.W. (2002), *Towards a Definition of the ECB Process: A Conversation with the ECB Literature*, [w:] S.H. Stockdill, M. Baizerman, D.W. Compton, *The Art, Craft, and Science of Evaluation Capacity Building*, „New Directions for Evaluations”, no. 93.
- Sonnichsen R.C. (1999), *Building Evaluation Capacity within Organisations*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Toulemonde J. (1999), *Incentives, Constraints and Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Demand*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- EVALSED Guide, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm (dostęp: 20.09.2011).