

mgr Iwona Reichardt
Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

EWALUACJA JAKO NARZĘDZIE ANALIZY POLITYK PUBLICZNYCH

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony ewaluacji w systemie politycznym. Przedstawiony dyskurs teoretyczny, praktyka instytucji międzynarodowych oraz wyniki badań empirycznych umożliwiają odpowiedź na pytanie, kiedy ewaluacja jest narzędziem krytycznej analizy polityk publicznych, a kiedy jej rola ogranicza się do instrumentalnego elementu *know-how*.

Słowa kluczowe: ewaluacja, polityki publiczne, demokracja

Summary

The article deals with evaluation in the political process. Presented theoretical discourse, practice of international institutions, and empirical research results allow to answer the question when an evaluation is a tool of a critical analysis and when its role is limited to an instrumental element of *know-how*.

Keywords: evaluation, public policy, democracy

Wstęp

Od kilku lat na forum publicznym toczy się w Polsce dyskusja o potrzebie zwiększenia „potencjału ewaluacyjnego” administracji publicznej oraz tworzenia rodzimej „kultury ewaluacyjnej”. Przedmiotem licznych analiz są zarówno publikacje dotyczące pierwszych ewaluacji *ex post* programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych wdrażanych w Polsce, opartych na Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006, jak i zmiany sektorowe wprowadzające nowe jednostki administracyjne, którym ustawowo nadano funkcję ewaluacyjną. Duże zainteresowanie zaczynają ponadto wzbudzać prace Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (PTE) nad popularyzacją przyjętych w 2008 roku standardów ewaluacji. Bez

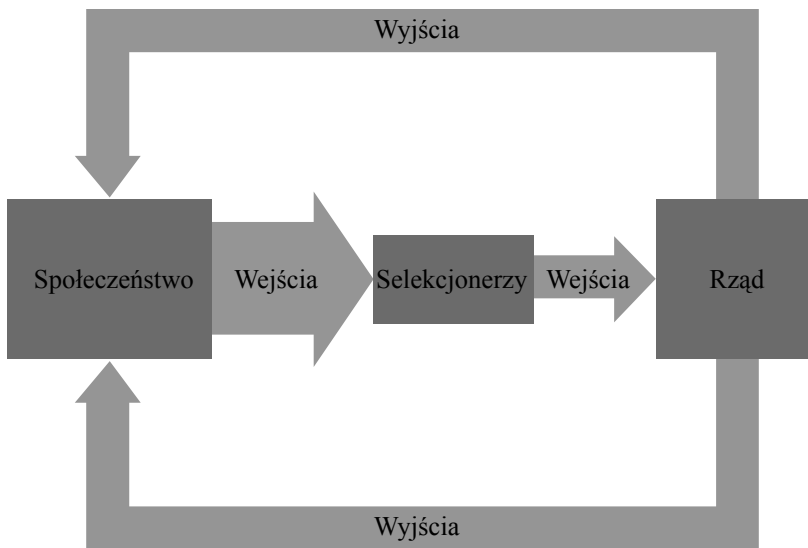
wątpienia można stwierdzić, że ewaluacja stała się w Polsce zjawiskiem niemal wszechobecnym, a samo jej pojęcie robi wręcz zawrotną karierę [Górniak, 2007: 11]. Wątpliwości natomiast rodzą się w momencie pytania o istotę tego zjawiska, jego rzeczywiste znaczenie w sposobach realizacji polityk publicznych, ewolucji kultury politycznej i zarządzania sprawami publicznymi. Innymi słowy chodzi tu o rolę ewaluacji we współczesnym modelu państwa demokratyczno-liberalnego.

W Polsce stan studiów i analiz nad ustrojową rolą ewaluacji znajduje się nadal w bardzo wczesnym stadium rozwoju. Publikacje polskich autorów, najczęściej czerpiące z dorobku literatury anglosaskiej, dostarczają przede wszystkim analiz z zakresu wykorzystania ewaluacji w kontekście wdrażania programów finansowanych ze środków unijnych [Kierzkowski, 2002; Mazur (red.), 2007; Ferry, Olejniczak, 2008; Olejniczak, 2008, 2009; Pylak, 2009]. Świadczy to o znaczącym zawężeniu pola badawczego zjawiska ewaluacji do analizy procesu dostosowywania standardów zarządzania w administracji publicznej w zakresie norm obowiązujących w instytucjach europejskich. Nieco szerszy kontekst charakteryzuje, nieliczne do tej pory, badania empiryczne [Olejniczak, 2009]. Wartość tych badań obniża jednak brak powszechnego zainteresowania ich wynikami oraz wiążący się z nim niewielki zakres pogłębionej refleksji teoretycznej. Odmienny obraz prezentuje międzynarodowa literatura przedmiotu, której pełna bibliografia poświęcona tematyce ewaluacji w procesie politycznym obejmuje już kilka tysięcy pozycji.

Poniższa analiza stanowi próbę przedstawienia ewaluacji jako jednego z narzędzi krytycznej analizy polityk publicznych, opartą na założeniach teoretycznych i metodologicznych wypracowanych w obrębie nauk społecznych oraz na praktyce instytucji międzynarodowych. Zaprezentowany dyskurs teoretyczny zostanie pogłębiony o analizę wyników dwóch przełomowych badań empirycznych, które umożliwiają odpowiedź na pytanie: dlaczego w jednych państwach ewaluacja, będąc rzeczywistym narzędziem krytycznej analizy polityk publicznych, przyczynia się do wzmacniania procesów demokratyzacji oraz efektywnego zarządzania w sektorze publicznym, podczas gdy w innych państwach jej rola ogranicza się do instrumentalnego elementu *know-how* związanego z obsługą środków pomocowych?

Ewaluacja w procesie tworzenia polityk publicznych

Jeden z najbardziej znaczących modeli w analizie politycznej (rys. 1) skonstruowany przez amerykańskiego politologa Davida Eastona [1953, 1957, 1965] przedstawia system polityczny jako złożoną całość, której stabilizacja stanowi wynik adekwatnego dostosowania „wyjść” (decyzji politycznych i administracyjnych, wdrożeń polityk publicznych, rozwiązań legislacyjnych itd.) do treści wyrażonych na „wejściu” (tj. w oczekiwaniach, potrzebach, wartościach podmiotów politycznych). Model ten ma szerokie zastosowanie analityczne w odniesieniu do badania polityk publicznych. Stanowi między innymi podłoże dla modelu cyklu polityk publicznych [por. Górniak, 2007].



Rysunek 1. Model systemu politycznego Davida Eastona

Źródło: Heywood, 2004: 24.

Użyteczność modelu Eastona najbardziej przejawia się w analizach procesu prowadzenia polityk publicznych w państwach o ustroju liberalno-demokratycznym. Cechą tych państw jest znacząca dysproporcja pomiędzy wysokim stopniem pluralizmu na etapie „wejść” przy jednocześnie ograniczonych zasobach na etapie „wyjść”. Oznacza to, że system jest odbiorcą większej liczby żądań, niż jest w stanie zaspokoić, między innymi przez realizowane polityki publiczne. W tym kontekście czynnikiem sprzyjającym efektywności polityk publicznych jest otwartość systemu na badania i krytykę. Założenie to jest zgodne z licznymi koncepcjami teoretycznymi rozwijanymi w obrębie nauk społecznych od połowy XX wieku. Jest też podłożem kilku nadal rozwijanych teorii, w tym teorii kultury politycznej [Almond, Verba, 1963; Inglehart, 1988; Putnam, 1995], idei demokracji deliberatywnej [Habermas, 1993] oraz koncepcji „krytycznego obywatela” [Klingemann, 1999; Norris, 1999], jak również wpisuje się w nurt konstruktywistycznych koncepcji tworzenia polityk publicznych opartych na dyskusji [Majone, 2004], czyli deliberatywnych.

Badanie i krytyka procesu realizacji polityk publicznych może przybierać wiele form i opierać się na wykorzystywaniu różnych narzędzi analitycznych. Jednym z nich jest ewaluacja. Na marginesie należy zaznaczyć, że zarówno w dyskursie publicznym, jak i w literaturze przedmiotu termin ten jest stosowany wymiennie z terminem „badanie ewaluacyjne”. Tendencja ta ma wymiar pragmatyczny i nie budzi zastrzeżeń większości metodologów w naukach społecznych [Clarke, 1999]. Można wręcz stwierdzić, że jest ona uzasadniona ze względów poznawczych, gdyż wyodrębnienie – przez terminologię – różnych aspektów tego samego zjawiska głębiej oddaje jego istotę.

Najszerzej ujmując, ewaluacja to opierające się na założeniach metodologii nauk społecznych badanie oceniające skuteczność polityki publicznej, czyli – idąc torem przedstawionego powyżej myślenia systemowego – adekwatnego dostosowania „wyjść” do „wejść”. W odróżnieniu od badań *stricte* naukowych, których celem jest budowa nowych teorii, ewaluacja kładzie nacisk na pozyskiwanie praktycznej wiedzy, której zastosowanie ma wpływ na treść decyzji politycznych oraz proces wdrażania polityk publicznych. Stąd poglądy, że „badania ewaluacyjne to takie, które bardziej odnoszą się do celu badań, niż użycia specyficznej metody” [Babbie, 2004:370], ewaluacja to zarówno procedura badawcza, jak i działalność polityczna [Rossi, Freeman, 1993:13 i nast.], lub – najprościej – „ewaluacja to badanie polityki publicznej” [Clarke, 1999:3].

Umieszczenie ewaluacji w kontekście procesu tworzenia polityk publicznych wymaga odróżnienia jej od innych podobnych czynności oceniających, tak zwanych narzędzi dyscyplinowania sektora publicznego [Olejniczak, 2008]. Rozróżnienia wymagają szczególnie monitoring i ewaluacja, których granice, szczególnie na poziomie realizowanych programów, często są niejasne. Powszechnie jest ujmowanie obu tych terminów razem, jako tak zwane M&E, co dodatkowo zaciera i tak już rozmyte granice ewaluacji oraz pomija fakt, że, w przeciwieństwie do monitoringu, który – jak zauważa Anne Connor [1993] – jest czynnością wolną od wartościowania (ang. *value free activity*), wartościowanie jest immanentną cechą ewaluacji. Znacznie rzadziej można się spotkać z utożsamianiem ewaluacji z audytem, co wynika z jasno określonego zakresu procedur audytu.

W porównaniu zatem do monitoringu i audytu ewaluację charakteryzuje znacznie szerszy zakres oddziaływania. W założeniu ewaluacja wykracza poza faktograficzny raport o przebiegu i skutkach interwencji publicznej. Jej specyfika polega na łączeniu wyników empirii z sędziami normatywnymi, które są konstruowane w toku interakcji i negocjacji towarzyszących procesom zbierania danych.

W ten sposób uwyrażnia się partycypacyjny charakter ewaluacji, która coraz bardziej kładzie nacisk na aktywizację podmiotów zaangażowanych w cykl polityk publicznych. Co więcej, od tych podmiotów (interesariuszy – w terminologii badań ewaluacyjnych) coraz częściej oczekuje się – w świetle paradygmatu społeczeństwa opartego na wiedzy – przyjęcia postawy uczącej się [Cronbach i in., 1980]. Dominujący współcześnie nurt zwolenników takiego ujęcia ewaluacji podkreśla, bazując na wypracowanej w naukach pedagogicznych teorii transformatywnego uczenia się [Mezirow, 1995], że ewaluacja jest w pierwszej kolejności procesem „produkcji wiedzy” oraz systemowego uczenia się.

Najbardziej skrajny w tym nurcie pogląd głosi możliwość przeprowadzania ewaluacji bez oceny [Stake, 1975; Guba, Lincoln, 1989]. Innymi słowy w ewaluacji najważniejszy jest proces, mniejsze znaczenie ma wynik, który opiera się na prostym rachunku nakładów i korzyści [Patton, 1997:20 i nast.]. Krytycy takiego rozumienia ewaluacji wskazują jednak, że nadmierna idealizacja kontekstu społecznego może zatrzeć właściwą rolę ewaluacji, jaką jest weryfikacja trafności podjętych działań i wykorzystania zasobów z perspektywy osiągniętych rezultatów [Górniak, 2007].

Interpretacja tej różnicy stanowisk prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, w obrębie ewaluacji, która coraz silniej wyodrębnia się jako subdyscyplina nauk społecznych, toczy się ta sama pozytywistyczno-konstruktywistyczna wojna paradygmatyczna, z którą nauki społeczne borykają się od ponad dwudziestu lat [Sengupta, 2003/2004]. Dowodzi to również wysokiego statusu teoretycznego ewaluacji, która łącząc wysiłki wielu dyscyplin, staje się coraz bardziej niezależnym sposobem dociekania i ustaleń dokonywanych w sektorze publicznym [Campbell, 1969; Scriven, 1991]. Po drugie, pluralizm stanowisk wskazuje na brak jednolitego modelu ewaluacji. W ewaluacji wykorzystuje się odmienne podejścia (ang. *evaluation approaches*) oraz wynikające z ich przyjęcia techniki i narzędzia pomiaru.

Z perspektywy procesu politycznego, charakteryzującego się – jak wcześniej zaznaczono – wysokim stopniem pluralizmu, odmiennosc ujęć nie oznacza ich wzajemnego wykluczania się. Wręcz przeciwnie, komplementarność stanowisk unaocznia wielowymiarowość procesów ewaluacyjnych, których pozycję w systemie politycznym można określić przez przypisanie ewaluacji dwóch funkcji:

- a) kontrolnej – przez którą ewaluacja, poddając analizie nakłady i korzyści wdrażanej polityki publicznej, sprzyja racjonalizacji procesu alokacji środków, oraz
- b) ustrojowej – która przez szerokie zaangażowanie stron w proces ewaluacji wzmacnia demokratyczność tych procesów [Ryan, Destefano, 2000].

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyodrębniając powyżej przedstawione funkcje ewaluacji, autorka celowo pomija pozostałe klasyfikacje, które są zawarte w literaturze przedmiotu. Ograniczenie funkcji ewaluacji do dwóch jest świadomym zabiegiem analitycznym, mającym na celu wydobycie kulturowego kontekstu ewaluacji, który umożliwi odróżnienie ewaluacji od innych stosowanych w sektorze publicznym narzędzi kontroli i nadzoru oraz pozwala odpowiedzieć na postawione na wstępie pytanie o to, jakie czynniki sprzyjają rzeczywistemu wykorzystaniu ewaluacji jako narzędzia krytycznej analizy polityk publicznych.

Historycznie ujmując zainteresowanie kontekstem kulturowym ewaluacji wyrosło z analizy praktyk stosowanych w amerykańskim sektorze publicznym, który do dzisiaj stanowi nie tylko kolebkę, ale i główne laboratorium dla prowadzenia badań ewaluacyjnych. Bezpośrednio wiązało się ono z odnotowanym pod koniec lat 60. XX wieku rozczarowaniem niewykorzystywania wyników ewaluacji w procesach zarządzania sprawami publicznymi [Williams, Evans, 1969; House, 1972]. Problem ten unaocznili zarówno postulaty środowisk ewaluatorów skarżących się na brak zrozumienia ich pracy ze strony aktorów politycznych, jak i sami decydenci, niechętni badaniom, których wyników nie mogli zrozumieć. W ten sposób wytworzyła się swoista przepaść pomiędzy ewaluacją opartą na rzetelnych, pozyskanych zgodnie z wymogami metodologii nauk społecznych danych empirycznych a niechętną tej formie dociekania i krytyki praktyką polityczną.

Empirycznego zbadania tego zjawiska jako pierwsza podjęła się amerykańska badaczka Carol Weiss. W 1972 roku opierając się na danych uzyskanych z 155 przeprowadzonych wywiadów z decydentami w stanowych agencjach zdrowia psychicznego, Weiss wskazała na zewnętrzne uwarunkowania ewaluacji, które

w cyklu polityk publicznych znacząco ograniczają implementację jej wyników. Swoje wnioski badaczka przedstawiła następująco:

- a) programy społeczne oraz polityki publicznej są twórcami decyzji politycznych (ang. *creatures of political decisions*), co oznacza, że badanie ewaluacyjne ocenia nie tylko sam program czy interwencję, lecz również decyzję o jego/jej wprowadzeniu,
- b) badania ewaluacyjne dostarczają **pokarmu** decyzjom politycznym i rywalizują z innymi stanowiskami w procesie politycznym,
- c) ewaluator jest nieodzownie uwikłany w procesy polityczne ze względu na tematykę, którą porusza i wnioski, do których dochodzi [Weiss, 1993].

Badania Weiss wzbudziły szerokie zainteresowanie wśród badaczy. Ich wartość dodaną stanowiło ukazanie znaczenia pozametodologicznych czynników, które znacząco określają pozycję ewaluacji w systemie politycznym oraz jej zależność od specyfiki tego procesu. Wnioski Weiss potwierdził amerykański politolog David Nachmias, stwierdzając, że „dane pochodzące z ewaluacji stanowią jedynie jedno ze źródeł informacji, którymi kierują się decydenci polityczni, formułując programy oraz polityki publicznej” [Nachmias, 1979:4].

Na marginesie warto jednak zaznaczyć, że problem ograniczonego wykorzystania wyników badań w procesie formułowania polityk publicznych po dzień dzisiejszy nie ogranicza się jedynie do ewaluacji. Jest on również częścią szerszego kontekstu, który polski socjolog Stanisław Ossowski [1962] nazywając mianem „problemu zapóźnienia”, określił jako jedną z osobliwości nauk społecznych.

W przypadku ewaluacji problem ten posiada jednakże jeszcze jeden dodatkowy wymiar, a mianowicie decyzja o przeprowadzeniu badania ewaluacyjnego jest rzadko dobrowolnym wyborem podejmujących się jej przeprowadzenia badaczy (ewaluatorów). Najczęściej wymóg jej przeprowadzenia jest wpisany w treść założeń polityki publicznej lub – przy interwencjach o szerszym zasięgu społecznym – w przepisy aktu normatywnego. Może również – jak w przypadku interwencji publicznych finansowanych ze środków pozyskiwanych przez państwo na cele rozwojowe – stanowić warunek otrzymania pożyczki lub dotacji od kredytującej interwencję międzynarodowej instytucji finansowej.

Umieędzynarodowienie procedur ewaluacyjnych

Wymogi prowadzenia systematycznej ewaluacji wobec finansowanych interwencji stawiają państwom – beneficjentom zarówno Unia Europejska, jak i Bank Światowy [Bachtler, Taylor, 1999; Martinuzzi, 2002]. Praktyki międzynarodowych instytucji już od ponad trzydziestu lat przyczyniają się do nadania ewaluacji wartości strategicznej związanej z próbami zwiększenia racjonalizacji procesów decyzyjnych [MacKay, 1999; World Bank, 2006, Komisja Europejska, 1999, 2006]. Nasilenie działalności w tej dziedzinie dokonało się jednak przede wszystkim w ciągu ostatnich piętnastu lat.

Szczególnie aktywną rolę w propagowaniu praktyk ewaluacyjnych przyjął Bank Światowy, który pod koniec lat 90. minionego wieku w odpowiedzi na ro-

snącą krytykę neoliberalnego modelu polityki rozwojowej oraz brak odpowiednich procedur oszacowywania wpływu reform przed ich poparciem [Williamson, 1994; Stiglitz, 1998, 2002] dokonał redefinicji roli sektora publicznego w procesach rozwojowych. Stąd zauważalny jest od tego okresu zwiększony nacisk na ewaluację w publikowanych przez Bank raportach i dokumentach strategicznych [por. strategia *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, 2000]. Przegląd materiałów szkoleniowych, w tym opracowań przygotowanych przez niezależną grupę ewaluatorów (*Independent Evaluation Group*) oraz specjalistyczną grupę zajmującą się analizami biedy, monitoringiem i ewaluacjami (*Thematic Group on Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation*) wskazują ponadto na aktywną politykę wewnątrz samej instytucji, której celem jest coraz głębsze wdrażanie ewaluacji w cykle finansowanych przez Bank projektów [World Bank, 2006]. Jedynie brak dostępu do danych nie pozwala pokazać, jak wielkie nakłady finansowe towarzyszyć będą tym wysiłkom. Warto jednak podkreślić, że chociaż oddziaływanie Banku, również w zakresie propagowania procedur ewaluacyjnych, jest najsilniejsze w państwach będących beneficjentami pomocy kredytowej, dla których współpraca z Bankiem ma wymiar zależności, to również – ze względu na pozycję tej instytucji na arenie stosunków międzynarodowych oraz instrumenty finansowe, jakimi dysponuje – można przypuszczać, że propagowane przez nią modele prowadzenia polityk publicznych będą mieć zasięg globalny.

„Myśl globalnie, ewaluuj lokalnie”

Podczas pierwszej międzynarodowej konferencji ewaluatorów (*International Evaluation Conference*) zorganizowanej w Vancouverze w 1995 roku Masafumi Nagao z japońskiej Fundacji Sassakawy nawoływał zebranych do myślenia w kategoriach globalnych, nawet gdy ewaluacja, która jest przez nich prowadzona, dotyczy polityk publicznych o zasięgu lokalnym. Chwytlive hasło Nagao: „myśl globalnie, ewaluuj lokalnie” obrazuje znaczenie międzynarodowych trendów i tendencji rozwoju sposobu prowadzenia polityk publicznych i ich wpływ na procedury ewaluacyjne, nawet na najniższym szczeblu. Zależność tę najlepiej ilustruje przykład Unii Europejskiej.

W Europie – na poziomie instytucji wspólnotowych – zasadniczą rolę w rozwijaniu potencjału ewaluacyjnego przypisuje się instytucjom Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej. Podobnie jak w wypadku Banku Światowego, Komisja zwiększyła nacisk na ewaluację wdrażanych polityk publicznych pod koniec lat 90., również wskutek zewnętrznej krytyki. Ewaluacja została wówczas potraktowana jako jedno z głównych narzędzi nowego modelu zarządzania oraz stała się integralnym elementem reformy unijnego zarządzania *Sound and Efficient Management*, 2000 (za: [Olejniczak, 2009]).

W odróżnieniu od Banku Światowego oraz innych instytucji do spraw rozwoju w polityce Unii Europejskiej ewaluacja wiąże się przede wszystkim z pro-

cedurami wdrażania funduszy strukturalnych. W takim zakresie ewaluacja jest obecna i rozwijana w polityce i ustawodawstwie wspólnotowym od momentu jej wprowadzania na mocy rozporządzenia Rady Unii (WE) nr 1260/1999 stanowiącego o obowiązku przeprowadzania ewaluacji *mid-term* (to jest ewaluacji przeprowadzanych w połowie okresu programowania) w stosunku do interwencji finansowanych z funduszy wspólnotowych. Zakres tego przepisu poszerzyło obowiązujące do dzisiaj rozporządzenie Rady Unii (UE) nr 1083/2006.

Wiek kultury ewaluacyjnej?

Wejście w trzecie milenium unaocznilo w skali globalnej zmieniający się kontekst ewaluacji. Polityka Banku Światowego i Unii Europejskiej ostatniej dekady XX wieku doprowadziła do popularyzacji praktyk ewaluacyjnych w znacznej części państw. Dodatkowo zmiany ustrojowe w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, kryzysy finansowe w Azji Południowo-Wschodniej oraz państwach Ameryki Łacińskiej, jak również skala nierozwiązanych problemów natury rozwojowej i cywilizacyjnej, które ukształtowały treść i zakres debat milenijnych, odbiły się szerokim echem również na krytycznej analizie sposobów prowadzenia polityk publicznych.

Wynikłe z nich wnioski skierowały coraz więcej państw w kierunku, z jednej strony, racjonalistycznych modeli zarządzania sprawami publicznymi (ang. *evidence-based public policy*) oraz, z drugiej, zwiększonej partycypacji, zaangażowania społeczeństwa w sprawy publiczne (ang. *participatory policy-making*). W skali globalnej zmiana ta doprowadziła do wytworzenia się nowego modelu prowadzenia polityk publicznych. Takiemu prowadzeniu polityk publicznych sprzyja – posługując się koncepcją Micheala Pattona (1998) – myślenie ewaluacyjne lub – jak przekonują autorzy opublikowanego w 2002 roku *International Evaluation Atlas* – dojrzała kultura ewaluacyjna [Furubo i in., 2002].

Definiując pojęcie dojrzałej kultury ewaluacyjnej, autorzy *Atlasu* określili w nim państwa o wysokim pluralizmie praktyk ewaluacyjnych, czyli państwa z „wieloma możliwościami stawiania pytań ewaluacyjnych z wykorzystaniem odmiennych perspektyw i punktów wyjścia” [Furubo i in., 2002:7]. Dokonując pierwszej komparatywnej analizy kultury ewaluacyjnych, autorzy publikacji wykorzystali informacje pochodzące z 21 raportów krajowych poddających analizie 9 wskaźników dojrzałej kultury ewaluacyjnej. Należały do nich:

- a) stosowanie ewaluacji w wielu obszarach polityk publicznych,
- b) wysoka podaż ewaluatorów w różnych dyscyplinach,
- c) ogólnokrajowy dyskurs ewaluacyjny,
- d) organizacje zawodowe,
- e) stopień instytucjonalizacji – rząd,
- f) stopień instytucjonalizacji – parlament,
- g) pluralizm instytucji lub ewaluatorów wykonujących ewaluacje w każdym z obszarów polityki,

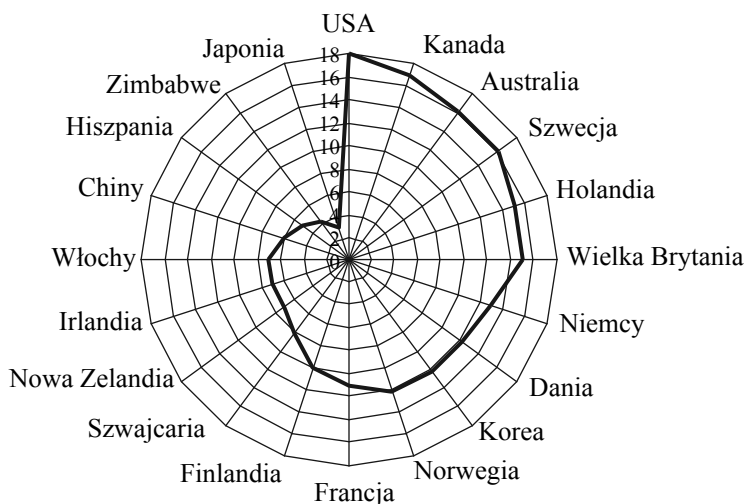
- h) ewaluacja obecna w Najwyższej Izbie Kontroli,
 i) stosunek liczby ewaluacji efektów do badań produktów i procesów [za: Olejniczak, 2009].

Opierając się na zebranych danych empirycznych, autorzy *Atlasu* przedstawili pierwszą klasyfikację państw pod kątem wykorzystania ewaluacji jako krytycznego narzędzia analizy sposobów prowadzenia polityk publicznych. Niestety ze względu na nieduży rozmiar próby (*Atlas* nie zawiera na przykład analizy żadnego z państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polski) niemożliwe jest przedstawienie wniosków uogólniających opartych na rygorystycznie przeprowadzonej analizie zmiennych. Uzyskane w toku porównywania państw dane dotyczące roli, jaką odgrywa w nich ewaluacja, pozwalają jednak na wyprowadzenie interesujących wniosków, które mogą stanowić inspirację w podjęciu dalszych badań empirycznych – tym razem również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Tym samym, na podstawie przedstawionej w *Atlasie* klasyfikacji i w zależności od liczby uzyskanych punktów można podzielić analizowane państwa na dwie odrębne grupy:

- 1) Pionierzy (ang. *pioneers*) – to jest państwa, które w rankingu uzyskały 15 lub więcej punktów. Należą do nich: Stany Zjednoczone (maksymalna liczba punktów – 18), Kanada (17 pkt), Australia i Szwecja (16 pkt), Holandia i Wielka Brytania (15 pkt).
- 2) Państwa spóźnione (ang. *latecomers*), czyli państwa, które procedury ewaluacyjne zaczęły wprowadzać stosunkowo niedawno – mniej więcej 30 lat po tym, jak ewaluację zainicjowały państwa-pionierzy.

Nie jest niczym zaskakującym, że tak duża rozpiętość czasowa doprowadziła do powstania asymetrii rozwojowej (rys. 2) w stopniu dojrzałości kultury ewaluacyjnej pomiędzy państwami-pionierami a państwami spóźnionymi.



Rysunek 2. Asymetria pomiędzy państwami-pionierami a państwami-spóźnionymi
 Źródło: Analiza własna na podstawie Furubo *et al.* (2002).

Asymetria ta – zdaniem autorów – jest spowodowana tym, jak różne czynniki wpłynęły na rozwój procedur ewaluacyjnych w danym kraju. I tak państwa w grupie pionierów łączy:

- a) zakorzeniony ustrój demokratyczno-liberalny, w którym polityki publiczne są oparte na szerokiej debacie społecznej,
- b) kultura polityczna uczestnicząca, a zatem aktywna postawa obywateli w stosunku do systemu politycznego i jego instytucji,
- c) powszechna wiara w możliwości prowadzenia inżynierii społecznej,
- d) instrumentalizm i racjonalizm w sposobie ujmowania procesu tworzenia polityk publicznych.

Co najważniejsze, jak podkreślają autorzy opracowania, wszystkie państwa pionierskie łączy głęboki stopień więzi kulturowej ze Stanami Zjednoczonymi. Wiąż ta przejawia się głównie przez wpływ amerykańskiej nauki oraz racjonalistycznych modeli administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest również to, że wszystkie państwa pionierskie mniej więcej w tym samym czasie przeprowadziły wielkie reformy społeczne, których przedmiotem były – przede wszystkim – opieka zdrowotna i oświata. Świadczy to o swoistej dyfuzji praktyk ewaluacyjnych, które dokonywały się w następstwie wprowadzanych reform. To wszystko spowodowało, że państwa pionierskie charakteryzuje wysoki stopień kultury ewaluacyjnej, a zatem ewaluacja jest w nich traktowana jako integralny element systemu politycznego, efektywne narzędzie krytyki polityk publicznych. Jej miejsce jest naturalnie wpisane w system działania państwa.

Odmierna droga do kultury ewaluacyjnej charakteryzuje państwa spóźnione, gdzie procedury ewaluacyjne znajdują się nadal w stadium rozwoju. Do cech ich łączących należą:

- a) nadal tworzony lub niedawno wprowadzony ustrój demokratyczno-liberalny, nie zawsze głęboko zakorzeniony w tradycji danego państwa,
- b) brak ugruntowanej tradycji debaty publicznej,
- c) niski status nauk społecznych oraz możliwości wykorzystania wiedzy naukowej w procesach decyzyjnych.

Uwzględniając te cechy, można stwierdzić, że w wypadku państw spóźnionych mamy do czynienia z kulturą ewaluacyjną *in statu nascendi*. Etap ten charakteryzuje przewaga funkcji kontrolnej ewaluacji nad jej rolą ustrojową, czyli przypisywanie ewaluacji właściwości nadzorczych nad zdolnością wspomagania demokratyczności procesów decyzyjnych. Niski stopień partycypacji społecznej, jaki charakteryzuje politykę publiczną tych państw, przekłada się jednocześnie na niską partycypację w procesach ewaluacyjnych, co z kolei uniemożliwia pełne wykorzystanie ewaluacji jako narzędzia krytycznej analizy polityk publicznych.

Autorzy *Atlasu* zwracają ponadto uwagę na odmienny charakter reform, w którym obie grupy państw wprowadzały procedury ewaluacyjne. W wypadku państw – pionierów były to przede wszystkim reformy w zakresie systemu szkolnictwa oraz opieki zdrowotnej. W wypadku państw spóźnionych reformy te w większości dotyczą rozwoju regionalnego (w kontekście szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju) i polityki przestrzennej. Odmienne charakter reform z jednej strony wymaga od państw spóźnionych przyjęcia odmiennej metodolo-

gii ewaluacji, a co za tym idzie, daje ograniczoną możliwość korzystania z dotychczasowych doświadczeń państw pionierskich. Z drugiej jednak strony – na co również zwracają uwagę autorzy opracowania – państwa spóźnione podejmują się upowszechniania procedur ewaluacyjnych w epoce, kiedy dostęp do wiedzy jest szybszy i łatwiejszy niż ten, którym dysponowały państwa pionierskie.

Podsumowanie

O ile pytanie o przyszłość współczesnych tendencji i dokonujących się zmian i procesów jest zawsze pytaniem atrakcyjnym i niezwykle kuszącym, o tyle – biorąc pod uwagę różnice, jakie charakteryzują państwa pionierskie i państwa spóźnione – obecnie odpowiedź na nie jest raczej niemożliwa. Dlatego myślenie o ewaluacji, szczególnie w kontekście krytycznej analizy polityk publicznych, wymaga ciągłej obserwacji zmieniającej się rzeczywistości politycznej i sposobów prowadzenia spraw publicznych. Do dzisiaj aktualna jest teza o wzajemności oddziaływania na siebie ewaluacji i jej kontekstu, co stanowi warunek rzeczywistego wykorzystania ewaluacji jako metody krytycznej analizy polityk publicznych.

Literatura

- Almond G., Verba S. (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton.
- Babbie E. (2004), *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa.
- Bachtler J., Taylor S. (1999), *Objective 2: experiences, lessons, and policy implications. Report to the Commission of the European Communities (DG XVI)*, European Policies Research Centre, Glasgow.
- Campbell D. (2011), *Assessing the Impact of Planned Social Change*, „Journal of Multidisciplinary Evaluation”, 7 (15): 3–43, przedruk artykułu z 1976 roku.
- Clarke A. (1999), *Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*, Sage: Thousand Oaks, CA.
- Connor A. (1993), *Monitoring and Evaluation Made Easy: A Handbook for Voluntary Organizations*, HMSO, Edinburgh.
- Cronbach L. i in. (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Easton D. (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York.
- Easton D. (1957), *An Approach to the Analysis of Political Systems*, „World Politics”, 9(3): 383–400.
- Easton D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ferry M., Olejniczak K. (2008), *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Ernst & Young, Warszawa.
- Furubo J.E. i in. (2002), *International Atlas of Evaluation*, Comparative Policy Analysis, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

- Górniak J. (2007), *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w]: S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Guba E., Lincoln Y. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Newbury Park, CA.
- Habermas J. (1993), *Obywatelstwo i tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Heywood A. (2006), *Politologia*, PWN, Warszawa.
- House (1972), *The Conscience of Educational Evaluation*, „Teachers College Record” 73(3): 405–414.
- Inglehart (1988), *The Renaissance of Political Culture*, „American Political Science Review”, 82: 1203–1230.
- Kierzkowski (2002), *Ocena (Ewaluacja) Programów i Projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Klingemann H.D. (1999), *Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis*, [w]: P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Komisja Europejska (1999), *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych* [online] <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/E2CC1FEE-3C11-4871-8129-6103790D7F5E/19970/1260rozpWE1999.pdf> [dostęp: 1.04.2011].
- Komisja Europejska (2006) *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:PL:PDF> [dostęp: 1.04.2011]
- Majone G. (2004), *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mackay K. (1999), *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. ECD Working Paper No. 6. OED. World Bank, Washington, D.C.
- Martinuzzi A. (2002), *The Market for Evaluation of Sustainability – Trends and Institutionalization*, EASY-ECO Evaluation of Sustainability. Conference Proceedings, Vienna, Austria, May 23–25, 2002.
- Mezirow J. (1995), *Transformation Theory of Adult Learning*, [w]: M.R. Welton (red.), *In Defense of the Lifeworld*, SUNY Press, New York.
- Nachmias D. (1979), *Public Policy Evaluation. Approaches and Methods*, St. Martin's Press, New York.
- Norris P. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Olejniczak K. (2008), *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Olejniczak K. (2009), *Praktyka ewaluacji efektów programu rozwoju regionalnego – studium porównawcze*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ossowski S. (1962), *O osobliwości nauk społecznych*, PWN, Warszawa.
- Patton M. (1997), *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text* (trzecie wydanie), Sage Thousand Oaks, CA.
- Putman R. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, J. Szacki (przeł.), Znak, Kraków.

- Pylak K. (2009), *Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych. Czy Twój projekt przyniosł oczekiwane korzyści?* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Rossi P., Freeman H. (1993), *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, Thousands Oaks, CA.
- Ryan K., Destefano L. (2000) *Evaluation as a Democratic Process: Promoting Inclusion, Dialogue, and Deliberation*, „New Directions for Evaluation”, 85.
- Scriven M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, (czwarte wydanie), Sage, Newbury Park, CA.
- Sengupta S. (2003/2004), *Rip Van Evaluation and the Great Paradigm War*, „Evaluation Exchange” IX (4): 3–4.
- Stake R. (1975), *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*, Charles E. Merrill, Columbus, OH.
- Stiglitz J. (1998), *Redefining the Role of the State What should it do ? How should it do it ? And how should these decisions be made?*, Referat wygłoszony podczas 10 rocznicy MITI Research Institute, Tokyo.
- Siglitz J. (2002), *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton and Co., New York.
- Weiss C. (1993), *Where Politics and Evaluation Research Meet*, „Evaluation Practice”, 14 (1), przedruk artykułu z 1972 roku.
- Williams W., Evans J. (1969), *The Politics of Evaluation: The Case Head Start*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science” 385.
- Williamson J. (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2006), *Impact Evaluation and the Project Cycle*, Doing Impact Evaluation Series No.1, Thematic Group on Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation, World Bank, Washington D.C.