

ROLA EWALUACJI W USPRAWNIANIU DZIAŁAŃ

Dorota Pawluś

Doktorantka Uniwersytetu Jagiellońskiego

WPROWADZENIE

Ocena, kontrola, monitoring – to tylko niektóre z wielu pojęć, z jakimi jest utożsamiana ewaluacja. Wykorzystywana coraz częściej w polskich realiach polityki społecznej, edukacji, ochronie zdrowia itp. staje się ważnym elementem strategii działań społecznych. Artykuł przedstawia ewaluację jako instrument, który właściwie zastosowany, może się przyczyniać, między innymi, do poprawy funkcjonowania instytucji i projektów realizowanych z myślą o poprawie jakości życia obywateli.

Jeśli chodzi o powód przeprowadzania ewaluacji, to jest to wymóg instytucji unijnych, z którymi współpracujemy przy realizacji programów. *Jest taki wymóg, że wszystkie programy finansowane z pieniędzy Unii muszą być poddane ewaluacji. Naszych wewnętrznych programów nie oceniamy w taki sposób*¹. Wydaje się, że ów cytat, pochodzący z badań dotyczących wykorzystania ewaluacji w pracy socjalnej w Polsce, trafnie oddaje ogólną sytuację z zakresu studiów ewaluacyjnych w naszym kraju. Dotyczy to nie tylko pracy socjalnej, ale i innych dziedzin z zakresu polityki publicznej (Korporowicz 2001; Krzyszkowski 2000; Ornacka 2003).

Na podstawie analizy badań dotyczących stosowania ewaluacji programów polityki aktywnego starzenia się w Polsce, studiów nad problematyką ewaluacji w literaturze polskiej i zagranicznej oraz zapoznawania się z opracowaniami będącymi wynikiem praktyk ewaluacyjnych można wysnuć następujące wnioski.

Wiedza dotycząca teorii i praktyki ewaluacji w Polsce dopiero kształtuje się. Z tego też powodu każda próba precyzowania pojęć, ujednoczenia ich znaczeń oraz ukazywania sposobu, możliwości i celów stosowania ewaluacji wydaje się być istotnym wkładem w nową dziedzinę wiedzy i działań na niej opartych.

Obserwuje się w Polsce tendencję wyodrębniania się dwu, niewystarczająco komunikujących się ze sobą środowisk. Z jednej strony kształtuje się wąskie grono specjalistów zajmujących się naukowo ewaluacją, a z drugiej – szersze grono ewaluatorów wykorzystujących ewaluację jako narzędzie w codziennych działaniach. Oczywiście sam podział na teoretyków i praktyków nie budzi zastrzeżeń, gdyż występuje on także w krajach, gdzie ewaluacja jest

zjawiskiem powszechnym i dotyczy nie tylko takiej dziedziny, jak ewaluacja. W przypadku naszego kraju obawy może jednak budzić fakt, iż między tymi środowiskami brak dialogu i wzajemnego oddziaływania. W przypadku takiej dyscypliny jak ewaluacja jest to konieczne, gdyż przez zawężenie ewaluacji do roli kolejnego zestawu narzędzi badawczych, ograniczy się jej rolę i możliwości, jakie daje. *Wielkim wyzwaniem rozwijającej się w Polsce ewaluacji jest obrona takich jej funkcji, które prowadzą do wzrostu zrozumienia społecznej dynamiki i społecznego sensu ewaluowanych działań* (Korporowicz 2001, s. 103–104). Tylko przez jedność teorii z praktyką można to osiągnąć.

Głównym motywem przeprowadzania ewaluacji w Polsce są procedury Unii Europejskiej. Ewaluacji poddawane są programy, które realizowane są z wykorzystaniem wspólnotowych środków finansowych, głównie funduszy strukturalnych. Przeprowadzanie ewaluacji wynika z zapisów Rozporządzenia 1260/99 Unii Europejskiej, obligujących władze krajowe, regionalne i Komisję Europejską do dokonywania ewaluacji (Kierzkowski 2001)². W polskiej praktyce często cały proces ewaluacyjny sprowadzany jest do oceny efektywności wydatkowania otrzymanych środków. W konsekwencji takie podejście może doprowadzić do sytuacji, w której ewaluację ograniczy się tylko do jednej z jej funkcji – bardzo istotnej, aczkolwiek nie jedynej – funkcji oceniającej.

Brak jest wystarczającego przekonania o celowości stosowania ewaluacji i rozumienia szans, jakie ona daje. Sytuacja taka może być z jednej strony konsekwencją niewystarczającej wiedzy na temat roli ewaluacji, a z drugiej niechęci do oceny, którą ewaluacja staje się przy wąskim rozumieniu jej funkcji. W konsekwencji może to prowadzić do uznawania ewaluacji za kolejną formę kontroli.

Ewaluacja jest procesem, podczas którego następuje uzgadnianie stanowisk dzięki wzajemnej komunikacji między ewaluatorami – badaczami, twórcami programu i odbiorcami. Jak podkreślają liczni autorzy (Patton 1998; Berk, Rossi 1999; Korporowicz 2001), ze względu na swoją specyfikę ewaluacja może przyczynić się zarówno do poprawy funkcjonowania programów, działań, czy interwencji podejmowanych w danej instytucji, jak również samej instytucji, w której jest przeprowadzana.

Powyższe spostrzeżenia skłaniają do rozważań nad istotą ewaluacji, do wskazywania i opisywania

tych jej elementów, których zastosowanie z jednej strony może w sposób efektywny przyczynić się do poprawy działania podmiotów zajmujących się zaspokajaniem potrzeb społecznych, tworzenia przejrzystych, efektywnych i skutecznych programów polityki społecznej, a z drugiej do promowania i pogłębiania wiedzy na temat samej ewaluacji.

EWALUACJA A OCENA, KONTROLA, MONITORING I BADANIE NAUKOWE

Pierwszą kwestią, jaka zostanie poruszona, jest relacja między pojęciem ewaluacji a innymi pojęciami, z którymi bywa ona w polskich realiach najczęściej łączona lub nawet utożsamiana. Pojęcia te to: ocena, kontrola, monitoring, badanie naukowe.

Autorzy polskich tekstów poświęconych ewaluacji bardzo często podkreślają, że chociaż w tłumaczeniu z języka angielskiego ewaluacja znaczy „ocena”, jednak nie można jej utożsamiać z samą tylko oceną. Nie jest to tylko spór semantyczny, jak się to w pierwszej chwili wydaje. W istocie chodzi o kwestię zasadniczą. „Ocena” z definicji oznacza oszacowanie, określenie wartości czegoś (...). Postawienie znaku równości między oceną a ewaluacją sprowadza tą ostatnią do pełnienia jednej tylko funkcji – oszacowywania, określania wartości programów. Funkcji niezwykle ważnej, ale gdyby jedynej, to mogącej uczynić z ewaluacji tylko kolejne narzędzie kontroli. Ewaluacja – obok opisów oszacowujących, wartościujących – zawiera diagnozy, charakterystyki, propozycje, argumenty za i przeciw, prognozy itp., które wykraczają poza pojęcie oceny. Poza funkcją oceniającą ewaluacja może pełnić inne, nie mniej istotne społecznie funkcje, o czym mowa będzie w dalszej części artykułu.

Poprzez swoją funkcję oceniającą ewaluacja jest pewną formą kontroli, ale nie jest kontrolą w dosłownym tego słowa znaczeniu. Kontroler sprawdza wdrażanie programu pod kątem jego legalności, zgodności z prawem i obowiązującymi przepisami. Czyni to w czasie i zakresie niezależnym od woli instytucji zarządzającej programem. Ewaluator zaś bada efektywność programu za zgodą lub na życzenie instytucji realizującej program, mogąc przy tym wykorzystywać informacje będące wynikiem wcześniej przeprowadzonych kontroli. Wnioski z ewaluacji, zawierając ocenę tego, jak efektywnie zostały wydatkowane fundusze publiczne, stanowią swoisty rodzaj kontroli społecznej, która jest właściwa dla systemów demokratycznych i niezbędna dla ich prawidłowego funkcjonowania.

Dla zapewnienia prawidłowego przebiegu ważnych społecznie działań, w tym też programów, stosuje się monitoring. Pojęcia monitoring i ewaluacja bywają łączone lub uznawane do pewnego stopnia za dublujące się. Nie mogą one jednak być utożsamiane. Prowadzący monitoring sprawdza zgodność wdrażanych działań z odpowiednimi dokumentami programowymi w procesie ciągłym, odbywającym się przez cały okres wdrażania programu, przy równoczesnym korygowaniu nieprawidłowości. Ewaluatora natomiast interesuje ostateczny efekt programu bez śledzenia na bieżąco przebiegu jego realizacji, a do oceny efektywności, wśród innych informacji, mogą być wykorzystywane dane pochodzące z monitoringu.

Ścisły związek zachodzi między pojęciami badania naukowego a ewaluacja. Praktyka ewaluacyjna, jako że wyrosła z badań eksperymentalnych nauk społecznych, wykazuje zasadnicze podobieństwo z badaniami naukowymi. Podobieństwo dotyczy identity zasady, według której powinny być prowadzone badania, ich analiza i interpretacja. Różnice natomiast wynikają z celów, jakim te badania mają służyć. W znacznym uproszczeniu można stwierdzić, iż badania naukowe zorientowane są teoretycznie, nastawione na tworzenie uogólnień, formułowanie praw, natomiast badania ewaluacyjne ukierunkowane są praktycznie, co wyraża się w wykorzystaniu ich wyników w konkretnych sytuacjach zadaniowych³.

Ewaluacja jako dziedzina wiedzy ukształtowała się na pograniczu nauki i praktyki i łączy w sobie oba te elementy. Jednak funkcja praktyczna jest nadrzędna w stosunku do rozwoju wiedzy. Ewaluacja jest więc badaniem stosowanym. Według definicji Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981) *jest systematycznym badaniem wartości lub zalet jakiegoś obiektu*. Natomiast w publikacjach Komisji Europejskiej (1990) *przez ewaluację polityki, programu lub projektu rozumie się określenie wartości polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów pytań oraz w oparciu o odpowiednie informacje*.

Ewaluacja jest więc procesem jawnego i systematycznego zbierania wiedzy o rzeczywistości, której uzyskanie pozwala na sformułowanie wniosków o wartości badanych obiektów i efektywności działań z punktu widzenia wcześniej przyjętych kryteriów. Obok analizy i oceny rzeczywistości badanej przy wykorzystaniu odpowiednich technik badawczych jest procesem dialogu i wzajemnego komunikowania się uczestników. Cele ewaluacji, kluczowe pytania badawcze itd., są opracowywane dla potrzeb konkretnego obiektu. Proces zbierania informacji odbywa się w określonym kontekście społecznej uwzględnieniem opinii wszystkich zainteresowanych stron z odwołaniem się do języka i sposobu myślenia badanych i przy zastosowaniu standardów obowiązujących przy realizacji badań ewaluacyjnych⁴.

WPLYW EWALUACJI NA REALIZACJĘ PROGRAMÓW

Kolejnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, mówiąc o ewaluacji, jest wpływ, jaki wywiera ona na sposób myślenia o programie i poszczególnych jego elementach.

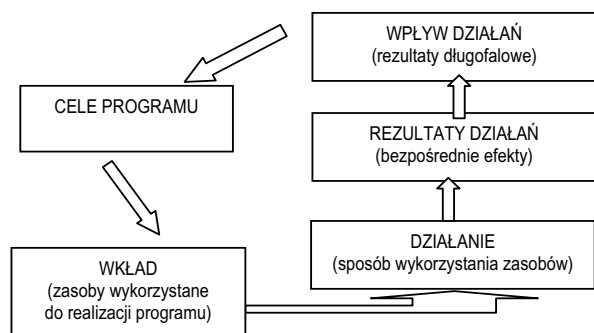
Żeby ewaluacja mogła stać się jednym z elementów programu, konieczne jest, aby sam program spełniał określone warunki, które umożliwią jej zastosowanie⁵. Warunki te to:

- zdefiniowanie i przedstawienie celów programu,
- określenie sposobu realizacji celów,
- wskazanie środków i nakładów, przy użyciu których cele będą realizowane.

Bez wyraźnie nakreślonych celów programu nie można mówić o jego późniejszych efektach, a tym bardziej o ich ocenie. Przez definiowanie celów rozumie się określenie warunków, jakie muszą zostać spełnione, żeby można było stwierdzić, że dany cel został osiągnięty.

Relacje zachodzące między poszczególnymi elementami projektu pokazuje schemat 1.

Schemat 1. *Relacje zachodzące między poszczególnymi elementami projektu*

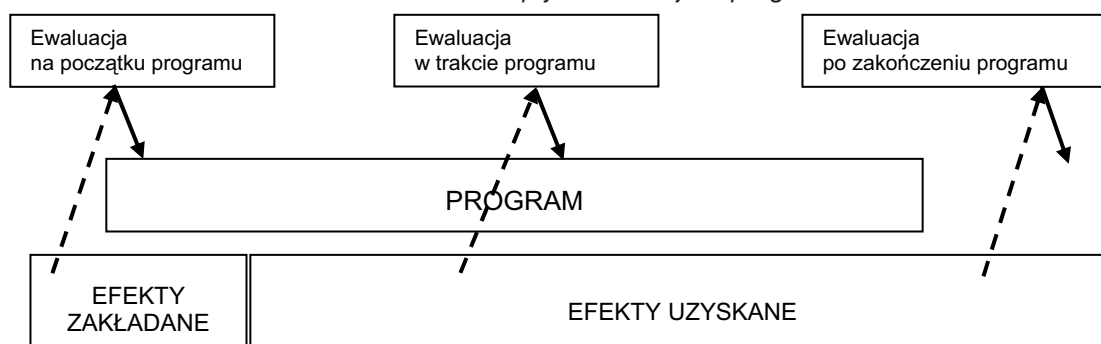


Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej.

Przy tak określonej strukturze i wzajemnych relacjach zachodzących między poszczególnymi elementami programu, ewaluacja staje się jednym z jego elementów. W konsekwencji wpływa na jego jakość, poprawę funkcjonowania i realizacji.

Schemat 2 przedstawia ewaluację przeprowadzaną w poszczególnych fazach realizacji programu. Przerwane strzałki wskazują na proces gromadzenia i przekazywania danych uzyskanych z analizy planu (ewaluacja początkowa), przebiegu (ewaluacja w trakcie) i rezultatu programu (ewaluacja końcowa). Drugi rodzaj strzałek pokazuje wpływ informacji uzyskanych podczas ewaluacji na poszczególne fazy programu. Na ich podstawie wprowadzane są korekty do programu, podejmowane decyzje o jego kontynuacji bądź zaniechaniu.

Schemat 2. *Wpływ ewaluacji na program*



Źródło: Jak w schemacie 1.

W celu uzyskania wiarygodnych wyników badania ewaluacyjne powinny być przeprowadzane zgodnie z określonymi standardami. Są one zgodne z ogólnymi wymogami realizacji badań, jednak równocześnie uwzględniają specyfikę badań ewaluacyjnych. Joint Committee on Standards for Educational Evaluation wyróżnił 30 standardów, zgrupowanych w cztery główne kategorie.

1. Użyteczność – ewaluacja winna dostarczyć informacji praktycznie użytecznych, które pomogą we wdrożeniu programu. Wymaga to na etapie ustalania celów ewaluacji określenia grupy docelowej i doboru odpowiedniej próby oraz ustalenia właściwych metod i technik badawczych, aby dzięki ich zastosowaniu można było zgromadzić informacje, które faktycznie odpowiedzą na postawione pytania identyfikujące problem. Po zebraniu odpowiednich danych, raport przygotowany na ich podstawie winien zawierać najistotniejsze informacje, służące poprawie istniejącej sytuacji. Raport powinien być pisany w sposób zrozumiały dla odbiorców, umożliwiając wykorzystanie zawartych informacji i rozpowszechnienie ich zarówno wśród bezpośrednich zainteresowanych, jak i szerszego grona odbiorców.

2. Wykonalność – ewaluacja ma podać procedury realizacyjne dostosowane do możliwości wykonawczych podmiotów wdrażających program. Procedury winny być możliwe do przeprowadzenia zarówno od strony technicznej, jak i finansowej. Chodzi zatem o dobranie takich metod i rozwiązań, których zastosowanie możliwe będzie w praktyce. Należy dążyć do tego, aby były one dostosowane do warunków szczegółowo rozpoznanych, w których realizowany będzie program, ze wskazaniem czynników sprzyjających osiągnięciu celów oraz ewentualnych trudności i sposobów ich przezwyciężenia.

3. Poprawność/obiektywność – ewaluacja ma być prowadzona w sposób profesjonalny, zgodnie z wymogami procesu badawczego, a ponadto zgodnie z prawem, zasadami etyki, dobrem osób uczestniczących w realizacji programu i z poszanowaniem ich praw. Przygotowany raport powinien być obiektywny, uwzględniający potrzeby wszystkich stron procesu.

4. Stosowność/precyzyjność – ewaluacja winna wykorzystywać tylko te informacje, które pozwalają na uzyskanie wiarygodnych wniosków. Metody i techniki wykorzystywane przy projektowaniu i zbieraniu danych powinny być poddawane ocenie i weryfikacji pod względem poprawności i wiarygodności. Proces zbierania danych, ich analiza i przygotowanie raportu winny być weryfikowane pod kątem ich wiarygodności i zgodności z przyjętymi celami.

ETAPY EWALUACJI⁶

Ewaluacja jest badaniem wartości obiektu i niezależnie od rodzaju czy typu obiektu, jakim się zajmuje, jest realizowana według określonego schematu.

1. Etap wstępny

a) określenie zadań ewaluacyjnych (Komisja Europejska 1999): zakres ten powinien zawierać informacje dotyczące: podstaw prawnych lub uzasadnienie powodów przeprowadzenia ewaluacji, treści programu ujętych w jego krótkiej charakterystyce ze wskazaniem źródeł zawierających dodatkowe informacje na temat programu, celu ewaluacji i potencjalnych jej odbiorców, przedmiotowego zakresu ewaluacji określonego przez pytania ewaluacyjne, wymaganej metodologii uwzględniającej koszty i odpowiedniość do realizowanych celów, wymagań dotyczących członków zespołu mającego prowadzić ewaluację;

b) ustalenie pytań ewaluacyjnych: określają one problemy, które muszą być rozwiązane w trakcie ewaluacji;

- c) wybór wykonawcy:
– ewaluacja wewnętrzna – realizowana przez pracowników instytucji,
– ewaluacja zewnętrzna – wykonywana przez niezależnych ewaluatorów z zewnątrz.

2. Strukturyzacja/operacjonalizacja

- a) określenie efektów, jakie chce się programem uzyskać;
b) ustalenie kryteriów, według których można będzie wyniki poszczególnych działań składających się na program oraz całościowy rezultat programu uznać za efekt;
c) dobór wskaźników według określonych kryteriów. Najważniejsze z nich to (Atkinson 2004; Nolan 2003):
– trafność: dostosowanie do przedmiotu oceny i efektów, jakie oczekiwane są w wyniku realizacji programu,
– mierzalność: wyrażenie wskaźnika w wartościach liczbowych, by możliwa była jego weryfikacja,
– wiarygodność: zdefiniowanie w taki sposób, aby jego weryfikacja nie nastręczała trudności,
– dostępność: możliwość ustalenia wskaźnika poprzez dostęp do potrzebnych danych,
– niskie nakłady: koszt uzyskania nie może być zbyt wysoki,
– porównywalność: możliwość zastosowania dla różnych regionów, państw;
d) określenie zasad, według jakich prezentowane będą wyniki: forma ustna lub pisemna.

3. Obserwacja

- a) określenie zakresu przeprowadzanej obserwacji (badań): określenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu badań – czego będzie ono dotyczyć, kogo obejmuje i przy użyciu jakich technik dane zostaną zebrane;
b) zbieranie danych. Aby uzyskać wiarygodny wynik o rzeczywistych osiągnięciach programu trzeba w trakcie realizacji zadania zebrać takie dane, dzięki którym możliwe będzie oddzielenie efektu brutto, będącego sumą wszystkich efektów, jakie wystąpiły w czasie realizacji programu, od efektów netto składających się na wynik wyłącznie tego wdrożonego programu.

Efekt netto = efekt brutto – efekty pozorne. Na efekty pozorne składają się takie, które: powstałyby niezależnie od tego, czy program poddany ewaluacji byłby wdrażany, czy też nie, zastępują już istniejące wypierając je, powstają kosztem innych regionów, powstają dzięki korzystnym czynnikom zewnętrznym pojawiającym się niezależnie od realizowanego programu.

4. Analiza

- a) porównanie, interpretacja, analiza i szacowanie zebranych danych z zastosowaniem metod wykorzystywanych w innych badaniach społecznych, dostosowanych do konkretnych informacji i wyników;
b) obliczanie wskaźników, wyliczanie efektu netto programu;
c) oszacowywanie efektów programu z uwzględnieniem wszystkich czynników pozytywnych i negatywnych mających wpływ na poziom tego efektu.

5. Ocena

- a) dokonanie oceny efektu programu w odniesieniu do wszystkich przyjętych w fazie strukturyzacji kryteriów;
b) formułowanie wniosków dotyczących pozytywnych, jak i negatywnych efektów programu ze

wskazaniem możliwości poprawy i rozwiązywania ewentualnych trudności przy realizowaniu podobnych programów w przyszłości;

c) prezentacja wyników – ma ona najczęściej formę raportu, którego zawartość jest ustalana w fazie strukturyzacji.

PODSUMOWANIE

Ewaluacja jest badaniem nastawionym na rozwiązywanie określonych problemów. Posiada jednak szczególne cechy wyróżniające go spośród innych badań i stanowiące o jego odmienności. Dzięki tej odmienności możliwe jest jej wykorzystanie jako narzędzia doskonalenia i weryfikacji programów oraz zmiany otoczenia, w jakim one są realizowane, a przez to doskonalenia organizacji działań. Aby ewaluacja mogła stać się takim narzędziem, proces jej realizacji musi odpowiadać określonym standardom, musi być ona przeprowadzana tylko odnośnie do tych programów, które mają spójny, jednoznacznie określony cel, do którego zostaną odpowiednio dobrane wskaźniki, a na ich na podstawie ustalone faktyczne, a nie pozorne efekty programu.

¹ Informacje zostały zebrane w trakcie badań przeprowadzonych w ramach projektu Unii Europejskiej HPSE-CT-2002-00102 na temat aktywnego starzenia, realizowanego w latach 2002-2005.

² Wprawdzie oprócz projektów finansowanych z funduszy unijnych, ewaluacji zaczynają być poddawane programy np. w edukacji czy pracy socjalnej, jednak aby ewaluację można było stosować na szerszą skalę, istotnym wydaje się równoczesne jej promowanie, kreowanie szeroko rozumianej kultury ewaluacyjnej, doskonalenie metod badawczych, wymiana doświadczeń, ujednolicanie języka, którym posługują się badacze – ewaluatorzy, tworzenie kanonów postępowania itp. Jak zaznaczają autorzy niektórych publikacji, aktualny stan wiedzy w Polsce na temat ewaluacji jest w dalszym ciągu niewystarczający (L. Korporowicz, J. Kszyszkowski, K. Ornacka). Dodatkowo wskazują oni na brak infrastruktury związanej z uprawianiem ewaluacji, brak ośrodków, które zajmowałyby się przeprowadzaniem takich badań (Ornacka 2003).

³ Bardziej szczegółowe rozróżnienie między badaniami naukowymi a ewaluacyjnymi w literaturze polskiej można znaleźć w opracowaniach (Ornacka 2003; Krzyszkowski 1998).

⁴ Badania ewaluacyjne – systematyczne wykorzystywanie procedur badawczych stosowanych w naukach społecznych w celu właściwego przygotowania programów.

⁵ Chodzi tutaj o programy już istniejące. W przypadku programów będących w fazie projektowania zastosowanie ewaluacji umożliwia dookreślenie celów, jakie nowy program powinien realizować, wybranie odpowiednich strategii i narzędzi służących do realizacji programu.

⁶ Proces ewaluacyjny, według podejścia przyjętego przez Komisję Europejską za M. Scriven.

LITERATURA

- Berk R., Rossi P. (1999), *Thinking about Program Evaluation 2*, SAGE Publications Thousand Oaks, London New Delhi.
European Commission (1999), *Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006*, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels.
European Commission (2000), *Working paper 1: Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents*, Directorate General for Regional Policy and Cohesion, Brussels.

Kierzkowski T. *Ewaluacja*, www. Europa.pl.

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

Korporowicz L. (1999), *Spoleczne funkcje ewaluacji*, w: *Strategie reform oświatowych w Polsce na tle porównawczym*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus, PAN, Warszawa.

Korporowicz L. (2001), *Ewaluacja i społeczeństwo*, w: E. Hałas (red.), *Rozumienie zmian społecznych*, TN KUL, Lublin, s.103–104.

Krzyszowski J. (1998), *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Omega – Praxis, Łódź.

Nolan B. (2003), *Social Indicators in the European Union*, Paper for the Statistics Users' Conference, „Measuring Government Performance”, London.

Ornacka K. (2003) *Ewaluacja. Między naukami społecznymi i pracą socjalną*, w: *Zeszyty Pracy Socjalnej*, zeszyt drugi, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Socjologii, Kraków.

Owen J.M., Rogers P.J. (1999), *Program Evaluation. Forms and Approaches*, SAGE Publications Thousand Oaks, London New Delhi.

Patton M.Q. (1998), *Discovering Process Use Evaluation*, “The International Journal of Theory, Research and Practice”, vol. 4 (2), Thousand Oaks, London New Delhi.