

Marcin Zawicki

## Trzy płaszczyzny ewaluacji – z praktyki polskiej administracji publicznej

Artykuł składa się z dwóch części. W części pierwszej zarysowane zostały niektóre aspekty teoretyczne badań ewaluacyjnych. Przytoczono definicje ewaluacji oraz koncepcje teoretyczne, które stały się źródłem dla formowania się celów i metod badań ewaluacji. W tej części przedstawiono także genezę ewaluacji oraz wyraźnie odmienne cele jej stosowania w praktyce amerykańskiej i europejskiej administracji publicznej. W drugiej, zasadniczej części artykułu podjęto próbę krytycznego spojrzenia na kwestię aplikacji badań ewaluacyjnych do praktyki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Analizę tę przedstawiono przez pryzmat trzech obszarów stosowania ewaluacji, tj.: oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*), ewaluacji strategii i programów oraz autoewaluacji projektów. W konkluzji artykułu przedstawiono najważniejsze wyzwania, przed jakimi, w świetle przedstawionej w artykule argumentacji, stają w najbliższych latach badania ewaluacyjne w Polsce. Najpilniejszym wyzwaniem staje się zintensyfikowanie wykorzystania badań ewaluacyjnych w tych dziedzinach realizacji spraw publicznych, które wymagają angażowania największych środków publicznych. Na pierwszym miejscu wymienia się tu regulacje prawne, opracowywane i uchwalane przez parlament i rząd.

Słowa kluczowe: badania ewaluacyjne, oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*), ewaluacja programów, autoewaluacja.

### 1. Cel artykułu

Celem artykułu jest próba krytycznego spojrzenia na kwestię aplikacji badań ewaluacyjnych do praktyki funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. W większym stopniu niż teoria akcentowane są w nim aspekty praktyczne, które w przeważającej mierze stanowią o obrazie ewaluacji będącej przedmiotem tego artykułu. W realizacji tego celu pomoże zarysowanie ogólnych ram problematyki badań ewaluacyjnych oraz określenie płaszczyzn ewaluacji, stanowiących podstawę do omówienia problematyki badań ewaluacyjnych w naszym kraju.

### 2. Ewaluacja – zagadnienia teoretyczne

M. Patton – jeden z najbardziej znanych teoretyków i praktyków ewaluacji – mianem ewaluacji programu określa „systematyczne zbiera-

nie informacji na temat działań, charakterystyki i efektów programu w celu oceny programu, poprawy jego skuteczności oraz/lub wsparcia procesu decyzyjnego dotyczącego przyszłego programowania” (Rossi, Freeman, Lipsey 1999, s. 11). Nie sposób powstrzymać się od uwagi, że ujęcie to wskazuje na bliski związek między ewaluacją a monitoringiem, który najprościej rzecz ujmując, skupia się na śledzeniu postępów realizacji, podczas gdy kwestia oceny efektów długoterminowych jest rolą ewaluacji<sup>1</sup>.

Przytoczona definicja koncentruje się na problematyce istoty i ogólnych zasad ewaluacji. Należy zwrócić uwagę, że w sposób znacznie węższy definiuje się ją w publikacjach Komisji Europejskiej, co oczywiście ma związek z celami i funkcją, jaką pełni w polityce unijnej. Jest ona

<sup>1</sup> Ewaluacja bywa niekiedy błędnie utożsamiana z kontrolą, jednakże ta pierwsza nie zajmuje się legalnością i formalną zgodnością programu (projektu) z dokumentami programowymi, które to działania stanowią istotę kontroli.

tam rozumiana jako „określenie wartości danego działania publicznego, a więc polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów na podstawie specjalnie zebranych i zanalizowanych informacji” (Ekiert 2004, s. 7).

Bliska powyższemu ujęciu jest ostatnia z przytaczanych w tym miejscu definicji ewaluacji, autorstwa K. Ekiert, według której „ewaluacja to systematyczna i obiektywna ocena programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, użyteczności podjętych w ich ramach działań. Powinna dostarczać rzetelnych i użytecznych informacji o badanym obiekcie, wspierając w ten sposób proces decyzyjny oraz wspierając współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu” (Ekiert 2004, s. 1). Wydaje się, że to właśnie rozumienie ewaluacji najwierniej odzwierciedla sposób, w jaki ewaluacja przenika do praktyki polskiej administracji publicznej.

W niektórych spośród wyżej przedstawionych ujęć (np. autorstwa Pattona, Ekiert) można dostrzec próbę uchwycenia równowagi między ewaluacją rozumianą jako dążenie do uzyskania obiektywnych wyników oceny a ewaluacją rozumianą jako partycypacyjny proces analizowania polityk publicznych. O ile znaczenie funkcji „wynikowej” ewaluacji jest podstawowe, bowiem stanowi o istocie samej ewaluacji, o tyle jej funkcja „procesowa”, akcentująca wagę procedury towarzyszącej prowadzeniu ewaluacji, odgrywa rolę coraz donioślejszą. Na tej podstawie można powiedzieć, że właściwym kierunkiem rozwoju badań ewaluacyjnych wydaje się poszukiwanie takich metod ich organizacji, które z jednej strony zapewnią uzyskiwanie obiektywnych ocen ewaluowanych przedsięwzięć, z drugiej zaś będą prowadzone w duchu porozumienia i współuczestnictwa interesariuszy przedsięwzięcia poddawane go ocenie.

Wyżej zarysowane poglądy na istotę ewaluacji pozwalają wnioskować o źródłach teoretycznych tej problematyki, które – mimo jej „praktyczności” – niewątpliwie istnieją. Na całościowe spektrum teorii, z których czerpią badania ewaluacyjne, składają się:

a) teorie ekonomiczne i teoria wyboru publicznego – obecne m.in. w analizach: efektywności,

alokacji zasobów, bodźców mikroekonomicznych oraz makroekonomicznych badaniach zagregowanych efektów interwencji publicznej, w tym PKB i konkurencyjności;

b) teorie organizacji i zarządzania, których znaczenie wzrasta w ostatnich latach, akcentujące aspekty: implementacji programów, projektowania struktur, koordynacji poziomej i pionowej między organizacjami, motywacji, odpowiedzialności i partycypacji;

c) nauki polityczne i administracyjne, których dorobek jest wykorzystywany w analizach procesów kreowania polityk i przeprowadzania reform sektora publicznego; w odniesieniu do zagadnień rozliczalności i roli obywatela ważne są tu idee zarządzania współuczestniczącego (*Governance*), a przy tworzeniu mechanizmów przejrzystości i budowaniu konsensusu w celu wzmacniania legitymizacji podejmowanych interwencji wykorzystywany jest również dorobek nowego zarządzania publicznego<sup>2</sup> (*New Public Management*) (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 14–15);

d) teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa (Ekiert 2004, s. 13).

Obok źródeł teoretycznych w badaniach ewaluacyjnych wykorzystuje się wiele metod badawczych i naukowych, wywodzących się z nauk społecznych i ekonomicznych, wśród których mieszczą się kombinacje takich metod, jak: weryfikacja hipotez, obserwacje i ich interpretacje, gromadzenie i analiza danych, porównywanie osiąganych rezultatów do nakładów i na odwrót.

Warto zwrócić uwagę na genezę powstania ewaluacji, która pozwoli lepiej zrozumieć aktualny stan i zakres badań ewaluacyjnych prowadzonych obecnie.

Początki usystematyzowanych badań ewaluacyjnych sięgają końca lat 20. XX w. Za prekursora ewaluacji uchodzi R. Tyler, który w Ohio State University prowadził studia nad tą dziedziną<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Wpływy nowego zarządzania publicznego i zarządzania współuczestniczącego na problematykę ewaluacji widoczne są również w wielu innych kontekstowych analizach problematyki ewaluacji, które siłą rzeczy nie będą szerzej rozwijane w treści niniejszego artykułu.

<sup>3</sup> Prawdą jednak jest, że pierwsze próby wykorzystywania technik ewaluacyjnych w badaniach nad jakością edukacji odnotowano w Stanach Zjednoczonych już w końcu XIX w.

Największe osiągnięcia naukowe Tylera przypadły na dekadę lat 40. minionego wieku, kiedy to sformułował i scharakteryzował koncepcję ewaluacji zorientowanej na cele (*objectives-oriented evaluation*), traktowanej jako fundament metodyki badań ewaluacyjnych. Metody opracowywane przez Tylera były przygotowywane z myślą o ewaluacji programów nauczania w szkołach, ale w kolejnych dekadach znalazły one zastosowanie również w innych obszarach wykorzystania badań ewaluacyjnych (Alkin, Christie 2004, s. 18).

Po II wojnie światowej w Ameryce Północnej kontynuowano intensywny rozwój badań ewaluacyjnych. W początkowym okresie były one prowadzone w trzech dziedzinach, tj.:

- a) ewaluacja programów nauczania w szkołach;
- b) sporządzanie programów, planów i budżetów, w czym pomocne było łączenie badań ewaluacyjnych z metodami optymalizacji alokacji zasobów;
- c) ewaluacja programów walki z ubóstwem (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 14–18).

W zasadzie do lat 60. XX w. ewaluacja była utożsamiana niemal wyłącznie z badaniami skuteczności nauczania w szkołach, których istotą było powszechne stosowanie przez amerykańskie władze oświatowe testów służących weryfikacji wiedzy uczniów z ustalonymi standardami nauczania.

W okresie powojennym następował gwałtowny rozwój gospodarczy państw zachodnich, które wykorzystywały dobrą koniunkturę i rosnące dochody w celu nasilania polityki interwencjonizmu państwowego. W Stanach Zjednoczonych polityka ta przejawiała się wzrostem wydatków publicznych na realizację programów społecznych oraz dużych inwestycji infrastrukturalnych. Interwencjonizm państwowy wymusił potrzebę rozwoju dziedziny ewaluacji, której celem miało być poszukiwanie sposobów racjonalizacji wydatków publicznych, szacowanie skutków programów oraz identyfikacja przyczyn ich powodzeń lub porażek. Z uwagi na to, że rozwój badań ewaluacyjnych w Stanach Zjednoczonych był szczególnie prężny w dekadzie lat 60. XX w., lata te nazywane są dekadą instytucjonalizacji ewaluacji w tym kraju (Ekiert 2004, s. 8–9).

Do praktyki europejskiej ewaluacja przenikała powoli. Pierwszym krajem, który po nią sięgnął, była Wielka Brytania. Powołano mianowicie

Urząd ds. Standardów Edukacyjnych (*Office of Standards in Education*), zajmujący się opracowywaniem i wdrażaniem metod oceny jednostek oświatowych i edukacyjnych oraz jakości kształcenia. Urząd publikuje raporty, w których przedstawia rankingi placówek oświatowych i edukacyjnych (Goldsmith, Page 1997, s. 151). W ślad za Wielką Brytanią po metody badań ewaluacyjnych sięgnęły kraje skandynawskie i, w dalszej kolejności, inne kraje europejskie.

Pomimo upływu 50 lat od czasu, kiedy badania ewaluacyjne zostały na trwałe włączone do praktyki administracji publicznej, obecnie nadal korzysta się z metod ewaluacji, które były intensywnie rozwijane na początkowym etapie rozwoju tej dziedziny. Należą do nich przede wszystkim metody ilościowe, analiza kosztów i korzyści, a także metody jakościowe, których istotą jest włączanie beneficjentów programów do procesu ewaluacji (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 10–11).

Podobnie jak nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana definicja ewaluacji, tak również zróżnicowane są cele, dla których wykorzystuje się ją. Obecnie głównym celem ewaluacji w Stanach Zjednoczonych jest ocena efektywności ustawodawstwa gospodarczego i polityk społecznych. Cel ten realizuje się przede wszystkim za pośrednictwem procedur nazywanych oceną skutków regulacji (*Regulatory Impact Assessment*)<sup>4</sup>. Ocena skutków regulacji ma w Stanach Zjednoczonych wieloletnią tradycję – zaczęto ją tam stosować jeszcze w latach 70. minionego wieku. Początkowo ograniczała się ona do obowiązku prowadzenia analiz kosztów i korzyści dla projektów regulacji. W latach 80. prezydent Reagan stworzył fundamenty obecnego systemu, którego istotą jest konieczność uzasadnienia w procesie tworzenia prawa, że korzyści wynikające z tytułu wprowadzenia regulacji przewyższają koszty jej obowiązywania. Natomiast kryteria, jakie mają spełniać regulacje, procedury ich przygotowania oraz kontroli zostały określone przez administrację prezydenta Clintona w 1993 r. (Kochanowski 2006, s. 28–29).

<sup>4</sup> Odpowiednikiem tego terminu na gruncie prawa polskiego jest ocena skutków regulacji, która w literaturze bywa nazywana również oceną wpływu regulacji.

Ocena skutków regulacji staje się również powszechnym instrumentem w krajach Unii Europejskiej. Badania prowadzone przez Radaellię dowiodły, że o ile w 2001 r. ocena skutków regulacji istniała jedynie w kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej, o tyle już w 2004 r. była metodą oficjalnie uznawaną w ogromnej większości krajów Unii Europejskiej, w tym również w nowych państwach członkowskich, takich jak Polska i Węgry (Radaelli 2005, s. 2). Pierwszym europejskim krajem, który zaczął stosować oceny skutków regulacji, była Wielka Brytania. W połowie lat 80. obowiązek szacowania kosztów dostosowawczych, jakie podmioty gospodarcze mogą ponieść wskutek działań regulacyjnych państwa, wprowadził rząd Margaret Thatcher. Ocena skutków regulacji w pełnym zakresie została wprowadzona w tym kraju w 1996 r., a szczegółowe procedury metodologiczne, którym powinna ona podlegać, opracowano w latach 1998–2000 (Kochanowski 2006, s. 29).

Istotną różnicą pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi w zakresie wykorzystywania oceny skutków regulacji jest rodzaj ustawodawstwa poddawanego ocenie. W Europie istnieje znacznie więcej regulacji w sferze społecznej i ochronie praw obywatela, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych przeważa ustawodawstwo antymonopolowe, zapewniające warunki konkurencji i ustawodawstwo chroniące prawa konsumenta (Surdej 2001, s. 88).

Jeżeli już nawiązujemy do celów ewaluacji, to trzeba wyraźnie zaznaczyć, że ocena efektywności ustawodawstwa nie jest głównym celem ewaluacji prowadzonych w Europie. W krajach europejskich, a w szczególności państwach członkowskich Unii Europejskiej, badania ogniskują się przede wszystkim wokół racjonalizacji polityki rozwoju regionalnego. Taki stan rzeczy jest oczywisty z uwagi na ogromną rolę programowania rozwoju regionalnego w polityce Unii Europejskiej.

Jeszcze inne cele ewaluacji są eksponowane przez organizacje międzynarodowe. Na przykład dla Banku Światowego ważne jest to, aby ewaluacja, którą prowadzi, przyczyniała się do optymalnego przystosowania wdrażanych programów do polityk tworzonych przez bankowych ekonomistów (Picciotto 2006, s. 2). Przy

tej okazji warto nadmienić, że właśnie Bank Światowy szczególnie przyczynił się do popularyzacji badań ewaluacyjnych wśród kadry zarządzającej różnego rodzaju programami oraz wśród beneficjentów tych programów.

Z perspektywy naszego kraju – czynnego udziałowca polityki europejskiej – bez wątpienia najistotniejszą rolę będą odgrywać te cele ewaluacji, które są eksponowane przez instytucje unijne. Ewaluacja służąca wspieraniu wprowadzania w życie określonych programów i polityk publicznych wdrażanych w Unii Europejskiej, w szczególności koncentruje się na:

- a) planowaniu i efektywności, tj. zagwarantowaniu, że istnieje uzasadnienie dla realizacji polityk/programów oraz, że zasoby są efektywnie rozmieszczone;
- b) rozliczalności, tj. zaprezentowaniu, jak dalece program zrealizował zakładane cele oraz czy dobrze i w jakim stopniu spożytkował przeznaczone zasoby;
- c) wdrażaniu, a więc doskonaleniu przebiegu realizacji programów, jego skuteczności oraz skuteczności zarządzania programami;
- d) generowaniu wiedzy, tj. zwiększaniu wiedzy na temat tego, jakie działania sprawdzają się w określonych warunkach oraz jakie rodzaje interwencji są bardziej efektywne;
- e) wzmacnianiu instytucji, czyli tworzeniu i doskonaleniu potencjału uczestników programów, w których sieci uczestniczą oraz ich instytucji (Tavistock Institute, GHK, IRS 2003, s. 16).

Podsumowując tę syntetyczną charakterystykę problematyki ewaluacji, warto jeszcze wspomnieć o najważniejszych kryteriach wyodrębnienia jej rodzajów, których, z racji wielorodności tej problematyki, jest wiele. Najpopularniejsze kryterium dzieli ewaluację pod względem pełnionej przez nią roli w poszczególnych etapach badanego projektu na ewaluację *ex ante*, *mid-term* i *ex post*. Ewaluację *ex ante* prowadzi się przed rozpoczęciem realizacji programu (projektu). Jej istotą jest najczęściej zapewnienie spójności programu, sprawdzenie zasadności jego realizacji i zgodności z diagnozą, zweryfikowanie realności wyznaczonych celów oraz jakości przyjętej strategii ich osiągnięcia, ocena poprawności systemu wdrażania i monitorowania realizacji. Ewaluacja *mid-term*, podejmowana

w trakcie realizacji programu, ma na celu głównie ocenę pierwszych efektów programu, jakości zarządzania finansami, sposobu wdrażania i prowadzonego monitoringu. Z kolei ewaluacja *ex post* ocenia program pod kątem jego skuteczności i efektywności wykorzystania zasobów, trwałości uzyskanych rezultatów.

Innym sposobem wyodrębniania rodzajów ewaluacji jest jej rozróżnienie pod kątem podejść, jakie w trakcie jej prowadzenia są wykorzystywane. Do najważniejszych z nich zalicza się: analizę systemową, podejście zorientowane na podjęcie decyzji, studium przypadku oraz autoewaluację. Mianem analizy systemowej nazywa się podejście, którego ma stwierdzić (lub nie) zgodność zmiany, powstałej w wyniku realizacji programu, ze zmianą planowaną. W tym celu ocenia się skuteczność i efektywność programu na podstawie zależności między nakładami a produktami, rezultatami, efektami. Istotą podejścia zorientowanego na podjęcie decyzji jest dostarczenie informacji o szacowanych skutkach programu, alternatywnych wobec niego możliwościach i innych danych, pomagających decydentom podjąć ostateczne decyzje. Inne zasady prowadzenia ewaluacji wynikają z racji stosowania podejścia nazywanego studium przypadku, gdzie uwaga koncentruje się na procesie realizacji programu, jego społecznym odbiorze i stymulowaniu zainteresowania, a dominującą metodą badawczą są jakościowe metody analizy. Natomiast istotą autoewaluacji jest jej prowadzenie bezpośrednio przez uczestników badanego programu. Autoewaluacja ma podnieść ich własną wiedzę o programie, w tym przeanalizowanie możliwości poprawy jego jakości (Ekiert 2004, s. 17–18).

Reasumując, należy wyraźnie podkreślić, że mimo podejmowania wielu intensywnych prób charakteryzowania ewaluacji, debata o jej istocie i obszarach zainteresowania nie została zakończona.

### 3. Trzy płaszczyzny ewaluacji w polskiej administracji publicznej

Na początku ewaluacja znaczyła tyle, co ocena jakości kształcenia w szkołach. Obecnie badania ewaluacyjne stają się modne i są adaptowane do coraz to innych obszarów funkcjonowania ad-

ministracji publicznej. W rezultacie ewaluacja staje się dziedziną coraz bardziej niejednorodną, zdecentralizowaną i rozwijającą się autonomicznie w obszarach, do których została włączona.

Na potrzeby tego artykułu przyjmijmy założenie, że istnieją trzy różne płaszczyzny ewaluacji, wyodrębnione w taki sposób, że każde z badań ewaluacyjnych prowadzonych w Polsce będzie można przyporządkować jednej z nich. Na tej podstawie proponuje się wyróżnić trzy następujące płaszczyzny:

- a) ocena skutków regulacji,
- b) ewaluacja strategii i programów,
- c) autoewaluacja projektów.

Dokonajmy wobec tego ogólnego przeglądu stanu badań ewaluacyjnych prowadzonych w naszym kraju przez pryzmat trzech wyodrębnionych płaszczyzn ewaluacji.

#### 3.1. Ocena skutków regulacji

Obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji dla rządowych projektów ustaw wynika z postanowień Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (Monitor Polski Nr 13, poz. 221.). W świetle tej uchwały, oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji są dokonywane przez organ wnoszący projekt dokumentu rządowego. Na etapie opracowywania oceny skutków regulacji istotną rolę odgrywa rządowe Centrum Legislacyjne, będące podmiotem opiniującym m.in. ocenę skutków regulacji pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych. Szczególna rola należy również do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>5</sup>, która także bierze udział w przygotowaniu oceny skutków regulacji, w szczególności dla projektów powodujących istotne, długookresowe następstwa w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Z punktu widzenia celu tego artykułu, ważny jest nie tyle stan prawny, ale rzeczywistość funkcjonowania systemu oceny skutków regula-

<sup>5</sup> Do 31 marca 2006 r. sprawami ocen skutków regulacji zajmowało się Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, ale w związku z jego likwidacją – z dniem 1 kwietnia 2006 r. – kompetencje w tym zakresie przeszły do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

cji, który w Polsce stanowi szczególnie przykładowy przykład ewaluacji *ex ante*. Interesujących informacji w tej mierze dostarcza raport pt. *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowany w 2005 r. w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo. W świetle danych w nim przedstawionych, system oceny skutków regulacji działający w naszym kraju jawi się jako wysoce niesprawny, za czym przemawia wiele faktów. Jak wyżej wspomniano, Rządowe Centrum Legislacji jest uprawnione do kontrolowania zakresu (nie treści) oceny skutków regulacji sporządzanych w ministerstwach. W 2003 r. Rządowe Centrum Legislacyjne wydało łącznie 1839 opinii projektów aktów normatywnych na temat zakresu oceny skutków regulacji w nich zawartych. Jednakże w praktyce opinie te zostały wydane przez sześciuosobowy zespół pracowników tego urzędu, co może budzić wątpliwości co do jakości tych opinii. Jeżeli chodzi natomiast o oceny skutków regulacji sporządzane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, to w praktyce są one raczej uzupełnieniem ocen sporządzanych przez ministerstwa niż ocenami wobec nich niezależnymi, konkurencyjnymi (Goetz, Zubek 2005, s. 28–29). Dane te przemawiają więc raczej za tym, że organy administracji rządowej, tak istotne dla jakości ocen skutków regulacji, koncentrują się w swych pracach głównie na formalnym wypełnianiu nałożonych na nie obowiązków, a nie na merytorycznej realizacji postulatu *Better Regulation*.

Odrębną kwestią, nierozwijaną tu szerzej, pozostaje wykonalność sporządzania rzetelnych ocen skutków regulacji w naszym kraju, gdzie rocznik Dziennika Ustaw liczy średnio 20 tysięcy stron. Dla porównania w Wielkiej Brytanii

odpowiedni dziennik urzędowy publikujący treści aktów prawnych zawiera średnio 3 tys. stron (Kochanowski 2006, s. 10).

Dodatkowych argumentów, potwierdzających ułomność krajowego systemu oceny skutków regulacji, dostarczają wyniki analiz uzasadnień związanych do projektów przygotowanych przez ministerstwa, przeprowadzonych przez autorów raportu nt. stanowienia prawa w Polsce. Analizie poddano 163 takich uzasadnień – obiektywnie wyselekcjonowanych spośród wszystkich uzasadnień do projektów, które powstały w okresie od kwietnia 2002 r. do grudnia 2004 r. (tab. 1).

Z przedstawionych danych wynika, że uzasadnienia do projektów aktów normatywnych, w których zamieszczone są oceny skutków regulacji, w rzeczywistości dostarczają bardzo niewiele informacji o kosztach i korzyściach, jakie te projekty niosą. Jeżeli koszty i korzyści zostają w ogóle wskazane, co zdarza się odpowiednio w 18% i 21% uzasadnień, to już niezwykle rzadko są dokładnie oszacowane (10% uzasadnień zawierających kwantyfikację kosztów i zaledwie 4% uzasadnień kwantyfikujących korzyści) (Kochanowski 2006, s. 29).

Równie niekorzystnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do jakości analiz skutków regulacji w zakresie ich wpływu na przekrojowe cele polityczne (tab. 2).

Dane zamieszczone w tabeli 2 wskazują na to, że uzasadnienia koncentrują się przede wszystkim na korzyściach, a nie kosztach, co ma miejsce niemal wyłącznie w odniesieniu do budżetu centralnego. Zdecydowanie więcej uzasadnień określa spodziewane korzyści, jakie projekt aktu normatywnego może przynieść dla wyodrębnionych celów politycznych. Jednakże zarówno

Tab. 1. Informacje o wpływie na podmioty, na które oddziałuje projekt

	Liczba projektów	%
Wskazuje podmioty, na które projekt oddziałuje	73	45
Wskazuje znaczenie podmiotów	26	16
Wskazuje koszty	30	18
Kwantyfikuje koszty	16	10
Wskazuje korzyści	34	21
Kwantyfikuje korzyści	7	4

Źródło: Goetz, Zubek 2005, s. 29.

Tab. 2. Informacje o wpływie regulacji na przekrojowe cele polityczne (w %)

Rodzaj wpływu	Wskazuje koszty	Kwantyfikuje koszty	Wskazuje korzyści	Kwantyfikuje korzyści	Stwierdza „bez wpływu”
Budżet centralny	40	37	29	17	45
Budżet lokalny	6	6	6	3	26
Rynek pracy	4	0	39	8	50
Konkurencyjność wewnętrzna	1	0	37	0	35
Konkurencyjność zewnętrzna	3	1	42	0	33
Rozwój regionalny	0	0	25	1	59

Źródło: Goetz, Zubek 2005, s. 30.

w przypadku kosztów, jak i korzyści, sięganie po argumentację ilościową jest niezwykle rzadkie, co sprawia, że uzasadnienia są raczej bliższe literackiemu opisowi postulowanej rzeczywistości i nie dostarczają przekonujących argumentów o zasadności ich stanowienia. Zastanawia również znaczący odsetek uzasadnień, w których stwierdza się, że nie wywierają one żadnego wpływu na rozwój regionalny (59%) i rynek pracy (50%) (Kochanowski 2008, s. 29–30).

Relatywnie niedługi okres stosowania w naszym kraju ocen skutków regulacji przyniósł efekty w postaci swoistej retoryki, którą posługują się ich autorzy. Jej przykładem jest treść uzasadnienia projektu ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą, w którym stwierdza się: „należy podkreślić, że ustawa nie spowoduje żadnych zmian w stosunku do stanu obecnie obowiązującego w zakresie: dochodów i wydatków budżetu i sektora publicznego, rynku pracy i konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki, sytuacji i rozwoju regionalnego. O takich zmianach można dopiero mówić w przypadku ustanowienia któregośkolwiek ze środków przewidzianych w ustawie”<sup>6</sup>.

System oceny skutków regulacji obowiązujący w Polsce ma na celu dostarczanie danych *ex ante* o spodziewanych efektach wejścia w życie aktów normatywnych. Jednakże w świetle doświadczeń wielu państw, które odnoszą sukcesy w zakresie stosowania ocen skutków regulacji, założenia polskiego systemu wydają się niekompletne. Polski system oceny skutków regulacji nie zakłada bo-

wiem stosowania postlegislacyjnych procedur oceny funkcjonowania aktów prawnych, których istotą jest monitorowanie skutków regulacji już obowiązujących oraz ich weryfikacja (ewaluacja *mid-term* regulacji). Bogate w tym względzie są doświadczenia Stanów Zjednoczonych, które mają wieloletnią tradycję stosowania tzw. „praw zmierzchu” (*Sunset Laws*) oraz procedur okresowego przeglądu prawa. Istotą „praw zmierzchu” jest określanie dla każdego nowo tworzonego przepisu terminu, po upływie którego przepis automatycznie wygasa, o ile wcześniej nie zostanie zastosowany<sup>7</sup>. W 1983 r. „prawa zmierzchu” obowiązywały w 35 stanach. Z kolei okresowe przeglądy (monitoring) prawa prowadzone są, np. przez tzw. Komisje Rewizyjne<sup>8</sup>. Komisje powoływane są okresowo w celu przeglądu przepisów, a rezultatem ich działalności jest lista przepisów wymagających likwidacji (Osborne, Gaebler 1994, s. 167–168).

### 3.2. Ewaluacja strategii i programów

Polska nie należy do krajów posiadających szczególne doświadczenia w dziedzinie ewalu-

<sup>7</sup> Istnieją również inne warianty „praw zmierzchu”, jednakże ich istota zawsze pozostaje taka sama – powstrzymanie wejścia w życie niepotrzebnych regulacji.

<sup>8</sup> W niektórych amerykańskich stanach poza Komisjami Rewizyjnymi powoływane są również Komisje ds. Podatków i Reformy Budżetu (*Taxation and Budget Reform Commissions*) oraz Komisje Poprawek Konstytucyjnych (*Constitutional Revisions Commissions*), które są zwoływane co 10–20 lat w celu przeglądu obowiązujących przepisów finansowych, budżetowych i ustrojowych.

<sup>6</sup> Druk sejmowy nr 2704, Sejm IV Kadencji, s. 32.

acji. Jednakże w ostatnich latach znaczenie tej problematyki niewątpliwie wzrasta. Dzieje się tak za sprawą przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej, z czego wynika konieczność implementacji wielu rozwiązań instytucjonalnych, wśród których znajduje się wymóg prowadzenia ewaluacji programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Obowiązkowi prowadzenia ewaluacji (*ex ante*, *mid-term* i *ex post*) podlegają wszelkie dokumenty programujące fundusze strukturalne w Polsce. Najważniejszym dokumentem, który zobowiązuje do prowadzenia systematycznych badań ewaluacyjnych programów finansowanych z funduszy unijnych, jest rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.<sup>9</sup> Poza tym rozporządzeniem istnieje wiele dokumentów metodologicznych, wspierających prace ewaluatorów.

Obecnie ewaluacja strategii i programów prowadzona jest rutynowo, a metody wykorzystywane w tym celu są coraz lepsze. Ewaluację strategii i programów na każdym etapie ich realizacji przeprowadza coraz liczniejsze grono organizacji i ekspertów, specjalizujących się w tej problematyce. W rezultacie ewaluacja strategii i programów staje się rynkową i coraz bardziej konkurencyjną dziedziną usług. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że również ministerstwa, urzędy centralne, agencje i urzędy marszałkowskie, odpowiedzialne za wdrażanie programów, tworzą komórki organizacyjne, które w zakresie swoich kompetencji mają zadania dotyczące ewaluacji. Przeobrażenia te wzmacniają warunki konkurencji na rynku usług ewaluacyjnych, wymuszając potrzebę podnoszenia kompetencji ewaluatorów oraz jakości badań ewaluacyjnych przez nich prowadzonych.

Generalnie rzecz ujmując, poziom prowadzonych w naszym kraju ewaluacji strategii i programów stale wzrasta. Dopływ wiedzy o ewaluacji z Unii Europejskiej oraz podkreślana konkurencyjność tych usług sprawiają, że w badaniach ewaluacyjnych z pewnością nie należy upatrywać czynnika hamującego procesy doskonalenia jakości wdrażania polityk publicznych w naszym

kraju. Co więcej, główną funkcją ewaluacji, jaką ona obecnie pełni, jest wskazywanie na mankamenty opracowywanych strategii i programów. Analiza raportów z ewaluacji strategii i programów opracowywanych dla różnych dziedzin społecznych i gospodarczych, w układzie ogólnokrajowym lub terytorialnym, pozwala wyróżnić wiele niedoskonałości tych dokumentów oraz procesu ich opracowywania, które identyfikowane są przez zewnętrznych ewaluatorów. Do najczęściej wskazywanych mankamentów opracowywanych strategii i programów, rzutuujących na ogólną ocenę jakości programowania w Polsce, należą:

- a) ograniczona spójność strategii i programów z dokumentami programowymi wyższego rzędu, a tam gdzie to konieczne, z politykami horyzontalnymi;
- b) wieloznaczność celów, która nie jest rozwiewana przez klarowne definicje;
- c) brak eksplikacji celów wieloaspektowych, co rodzi problem w doborze trafnych wskaźników oraz trudności w określaniu przedmiotu pomiaru;
- d) budzące zastrzeżenia nazwy celów, które zbyt często wskazują na proces lub planowane działanie, zamiast na stan, jaki zamierza się osiągnąć;
- e) wysoka korelacja między celami tego samego rzędu (podobieństwo celów);
- f) wzajemne wykluczanie się celów niższego i wyższego rzędu;
- g) brak logicznej spójności między celami niższego i wyższego rzędu;
- h) brak lub niekompletność systemu wskaźników dla strategii i programów;
- i) przywiązywanie nadmiernej wagi do wskaźników produktu przy jednoczesnym lekceważeniu znaczenia wskaźników rezultatów i oddziaływania;
- j) niemierzalność wskaźników, tj. brak wyrażania wskaźników w wartościach liczbowych, co uniemożliwia ich weryfikację po zakończeniu wdrażania (brak kwantyfikacji wskaźników stanowi jedną z podstawowych słabości strategii i programów tworzonych w Polsce);
- k) brak oszacowanych początkowych i docelowych wartości wskaźników;
- l) niedostosowanie wskaźników do charakteru celów oraz oczekiwanych efektów zwią-

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady 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.



- zanych z jego realizacją (nietrafność wskaźników);
- ł) niska wiarygodność wskaźników, przejawiająca się ich niejednoznacznością i trudnością w interpretacji, co skutkuje tym, że są mało obiektywne dla odbiorców wyników monitoringu;
  - m) wprowadzanie wskaźników nieefektywnych kosztowo, tj. takich, których pomiar jest drogi, stanowi zbyt duże obciążenie dla instytucji monitorujących i obywateli, a korzyści z tytułu ich monitorowania przewyższają koszty gromadzenia i przetwarzania danych (np. wymagających przeprowadzania badań społecznych w celu ich weryfikacji);
  - n) niekompletność lub brak zasad i procedur wdrażania strategii i programów;
  - o) niekompletność lub brak planów finansowych;
  - p) niekompletność lub brak procedur monitorowania wdrażania strategii i programów, w tym podziału zadań i odpowiedzialności za poszczególne procedury monitoringu oraz trybu gromadzenia danych;
  - r) ograniczony zakres konsultacji projektów dokumentów strategii i programów z jego interesariuszami.

Należy oczekiwać, że naturalną konsekwencją upowszechniania się badań ewaluacyjnych będzie poprawa jakości opracowywanych strategii i programów. Z kolei następowanie poprawy jakości programów wymusi konieczność doskonalenia metod wykorzystywanych w celu ich ewaluacji. To sprzężenie zwrotne pomiędzy programowaniem a ewaluacją winno przyczynić się w dłuższym okresie do usprawnienia jakości polityk publicznych tworzonych w naszym kraju.

Istnieje wiele przykładów świadczących o pozytywnym wpływie, jaki wywiera ewaluacja na praktykę wdrażania programów. Warto tu wspomnieć o tym, że instytucje odpowiedzialne za kształtowanie zasad wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych rezygnują z przenoszenia na wdrażających projekty ciężaru określania i monitorowania wskaźników oddziaływania dla projektów oraz o ograniczaniu częstotliwości składania sprawozdań okresowych z przebiegu realizacji projektów. Ale nie brakuje również złych doświadczeń, wśród których wymienić należy dotychczasowe rezultaty wdrażania modelu „HERMIN”, który miał być

miarodajnym, powszechnym i przyjaznym dla użytkowników narzędziem wykorzystywanym w celu modelowania wpływu funduszy unijnych na gospodarkę polską.

### 3.3. Autoewaluacja projektów

Autoewaluacja jest procesem szczególnie zdecentralizowanym i autonomicznym. Z tego względu skoncentrujemy się w tym miejscu wyłącznie na jednym z przykładów upowszechniania metod autoewaluacji projektów w Polsce, jakim są zasady przeprowadzania autoewaluacji przez wykonawców projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Szczegółowe wytyczne w zakresie prowadzenia autoewaluacji przez Partnerstwa uczestniczące w programie EQUAL (ewaluacji *mid-term* projektów), zostały określone w *Przewodniku do autoewaluacji projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*. Jak twierdzą jego autorzy, „podstawowym wyróżnikiem autoewaluacji jest jej użyteczność, co nakazuje takie podchodzenie do tego procesu, aby autoewaluacja nie była dodatkowym, zbędnym obciążeniem, ale użytecznym instrumentem wspomagającym realizację projektu” (Przewodnik 2005, s. 5). Ale czy to bez wątplenia trafne założenie ma odzwierciedlenie w rzeczywistości, jaką stanowi praktyka wdrażania programu EQUAL? Spróbujmy odpowiedzieć na tak postawione pytanie, analizując najistotniejsze zalecenia dla realizatorów projektów, zawarte we wspomnianym *Przewodniku*.

Zgodnie z *Przewodnikiem*, w celu prowadzenia autoewaluacji wykonawcy projektów EQUAL winni brać pod uwagę kryteria ewaluacji zaprezentowane w tabeli 3.

Autorzy *Przewodnika* trafnie zaznaczają, że dwa ostatnie kryteria, tj. oddziaływanie i trwałość efektów w procesie autoewaluacji projektów będą miały mniejsze zastosowanie. Jakikolwiek próby oszacowania oddziaływania projektu z perspektywy jego wykonawców oraz w trakcie jego realizacji mogą być bowiem rozpatrywane jedynie w kategoriach niczym nieuzasadnionych prób *quasi* badawczych. Podobnie rzecz wygląda w odniesieniu do kryterium trwałości efektów, które – jak w przypadku szacowania wielkości oddziaływania – winno być wykorzystywane

Tab. 3. Propozycje zastosowania kryteriów autoewaluacji projektów realizowanych w ramach IW EQUAL

Kryterium	Działanie 1	Działanie 2
Trafność	Ocena, czy skład Partnerstwa jest na tyle optymalny, że rzeczywiście jest ono w stanie wyjść naprzeciw problemom zidentyfikowanym w obszarze objętym projektem	Ocena stopnia, w jakim przyjęte cele projektu odpowiadają rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom beneficjentów
Efektywność	Ocena, czy poszczególni członkowie Partnerstwa wykonują zadania zgodne z ich rolą i kompetencjami oraz czy robią to we właściwy sposób	Ocena, czy realizowane działania są prowadzone w optymalny sposób, tzn. czy ich koszty (finansowe, czasowe) równoważą korzyści z nich płynące
Skuteczność	Ocena roli poszczególnych członków Partnerstwa w osiągnięciu założonych celów projektu	Ocena stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele/wskaźniki projektu, zdefiniowane na etapie planowania
Oddziaływanie/wpływ	Ocena, w jakim stopniu Partnerstwo będzie mogło oddziaływać na otoczenie (wywoływać w nim zmiany) poza samą realizacją projektu	Diagnoza, czy (i ewentualnie w jakim zakresie) realizacja projektu będzie miała szerszy, ogólny wpływ, wychodzący poza wsparcie udzielone uczestnikom projektu
Trwałość efektów	Ocena, czy zapoczątkowana w Partnerstwie współpraca stron będzie kontynuowana po zakończeniu realizacji projektu	Diagnoza, czy wsparcie udzielone beneficjentom projektu przyniesie rezultat w postaci trwałej zmiany ich sytuacji życiowej

Źródło: *Przewodnik...* 2005, s. 12.

w trakcie przeprowadzania ewaluacji *ex ante* (w celu weryfikacji założeń programu/projektu), a przede wszystkim przeprowadzenia ewaluacji *ex post* (oceny rzeczywistych skutków programu/projektu).

Chybione wydaje się również zalecenie sięgania w trakcie prowadzenia autoewaluacji projektów do kryterium trafności, rozumianego jako „ocena stopnia, w jakim przyjęte cele projektu odpowiadają rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom beneficjentów”. Wątpliwość, jaka nasuwa się w tym miejscu, dotyczy etapu realizacji projektu, kiedy ewaluacja trafności celów projektu ma być prowadzona. Czy rzeczywiście powinien być to etap, kiedy projekty są w trakcie realizacji? Istotą kryterium trafności jest jego wykorzystywanie w celu weryfikacji programu/projektu przed jego rozpoczęciem, a więc w trakcie przeprowadzenia ewaluacji *ex ante*. A zatem w przypadku projektu kryterium to mogłoby mieć zastosowanie na etapie oceny wniosku. Pozostałe kryteria, tj. efektywność i skuteczność są właściwymi do prowadzenia ewaluacji *mid-term* projektów, bazują bowiem na informacjach, które są gromadzone w procesie monitorowania realizacji projektów.

Następną kwestią jest postulat stosowania wskaźników. Jak stanowi *Przewodnik*, „w zachowaniu rzetelności prowadzonych analiz oraz

formułowanych wniosków bardzo pomocne są wskaźniki” (*Przewodnik* 2005, s. 22). Nie sposób polemizować z tak postawioną tezą, jednakże wątpliwości pojawiają się z chwilą, kiedy staje się jasne, o jakie wskaźniki tu chodzi, a mianowicie:

- wskaźniki produktów projektu,
- wskaźniki oddziaływania,
- wskaźniki postępu wdrażania,
- wskaźniki osiągnięcia celu (ibidem, s. 22–23).

Prowadzenie autoewaluacji *mid-term* projektów na podstawie danych z monitoringu, które winny dostarczać informacji o wartościach wskaźników produktu projektu oraz postępu wdrażania jest ze wszech miar uzasadnione. Wprawdzie specyfiką wdrażanego w Polsce programu EQUAL był brak bezwzględnie warunku określania wartości wskaźników produktu na etapie wnioskowania, dążenie do ich określania nawet w trakcie jego realizacji jest głęboko uzasadnione i potrzebne. Inaczej sprawa wygląda w przypadku wskaźników oddziaływania oraz wskaźników osiągnięcia celu. Zdaniem autora, ogromna większość spośród 107 projektów zakwalifikowanych do realizacji w ramach programu EQUAL nie została zaopatrzona w wyrażone wielkościami liczbowymi nie tylko wskaźniki oddziaływania, lecz także wskaźniki osiągnięcia celu. Co więcej, warunek ten nie został wyartykułowany w dokumentacji dla projektodaw-

ców, obowiązującej składających wnioski na realizację projektów. W tym kontekście wymóg prowadzenia autoewaluacji z wykorzystaniem wskaźników osiągnięcia celu oraz wskaźników oddziaływania jawi się jako sztuka dla sztuki, która nie ma nic wspólnego z istotą prowadzenia badań ewaluacyjnych. Ponadto, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że sporządzanie raportów z autoewaluacji jest produktem projektu, który nie podlega okresowej weryfikacji przez instytucje kontrolne, ich zawartość, a zwłaszcza wartości wskaźników, może być łatwo zniekształcana w celu ubarwiania rzeczywistego obrazu wyników realizowanych projektów.

Warto również wspomnieć o metodach autoewaluacji, które zostały zaproponowane wykonawcom projektów realizowanych w ramach programu EQUAL. Należą do nich: analiza dokumentów, wywiady, kwestionariusze, obserwacja, techniki grupowe, analiza SWOT (ibidem, s. 18–21). Trzeba zwrócić uwagę na to, że konsorcja biorące udział w programie EQUAL są zdominowane przez organizacje działające w sektorze ekonomii społecznej, które w ogromnej mierze nie posiadają żadnego doświadczenia w prowadzeniu badań ewaluacyjnych. Nie wydaje się również, że do znacznej poprawy tej sytuacji mogły przyczynić się kilkunastogodzinne szkolenia na temat autoewaluacji, które zostały zaoferowane wykonawcom projektów. Oczywiście istnieje możliwość zlecenia prowadzenia autoewaluacji projektów specjalistom zewnętrznym, to jednak w dalszym ciągu oznacza konieczność umiejętnego zdefiniowania przedmiotu zlecenia oraz odbioru prac przez realizujących projekty.

Celem powyższego, z założenia dość ogólnego, przeglądu zasad prowadzenia autoewaluacji w projektach realizowanych w ramach programu EQUAL jest próba określenia negatywnych następstw, jakie mogą wyniknąć w związku z ustanowieniem przesadnego, zdaniem autora, podejścia do prowadzenia ewaluacji w ramach pojedynczych projektów. Zaproponowano metodę z pewnością zbyt złożoną, budzącą wątpliwości natury metodycznej, a co za tym idzie, z założenia kosztowną. Ponadto, jeżeli sugerowana metoda autoewaluacji jest, delikatnie rzecz ujmując, niedoskonała, to wątpliwa staje się również realizacja celu edukacyjnego, jaki

przyświeca procesowi upowszechniania autoewaluacji. A skutkiem ustanowienia obowiązku autoewaluacji projektów EQUAL są mniej lub bardziej udane próby stawiania czoła badaniom ewaluacyjnym przez organizacje, które nigdy wcześniej, realizując swoje zadania statutowe, takiej potrzeby nie odczuwały, a rezultaty tych zabiegów co najwyżej w umiarkowanym stopniu wpłyną na prawdziwą ewaluację *ex post* programu EQUAL w Polsce.

#### 4. Podsumowanie

W podsumowaniu spróbujmy wskazać najważniejsze wyzwania, przed jakimi w świetle wyżej przedstawionej argumentacji staje w najbliższych latach dziedzina badań ewaluacyjnych w Polsce.

Z ekonomicznego punktu widzenia, bezwzględnie najpilniejszym wyzwaniem staje się zintensyfikowanie wykorzystania badań ewaluacyjnych w tych dziedzinach realizacji spraw publicznych, które wymagają angażowania największych środków publicznych. Na pierwszym miejscu należy wymienić w tym kontekście regulacje, opracowywane i uchwalane przez parlament i rząd. W ramach tego zadania konieczne staje się:

- (1) Dokonanie znacznej poprawy procesu, metody i jakości ocen skutków regulacji, sporządzanych na podstawie istniejących przepisów (ewaluacja *ex ante*).
- (2) Usankcjonowanie i skuteczne wdrożenie procedur śródk okresowych ocen skutków regulacji obowiązujących, będących podstawą do wprowadzania korekt lub ich likwidacji.

Drugim z wyzwań – równie ważnym ze względu na jego ekonomiczny wymiar – staje się kwestia systemowej i sprawnej implementacji badań ewaluacyjnych do dziedziny wdrażania programów publicznych, w tym programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Chodzi tu mianowicie o wyjście naprzeciw pilnej potrzebie, jaką jest zaspokojenie deficytu obiektywnej wiedzy o rzeczywistych skutkach interwencji publicznych podejmowanych za pośrednictwem programów, w tym programów unijnych. Nie chodzi tu przy tym o wiedzę na temat pojedynczych programów, ale o wiedzę agregowaną na dwóch następujących poziomach:

1. poziom krajowy – wiedza na temat wpływu programów unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy kraju (model „HERMIN”),
2. poziom wojewódzki – wiedza na temat wpływu programów unijnych (i innych) na rozwój społeczno-gospodarczy województw samorządowych (koncepcja systemu „SAPER”, opracowana na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie<sup>10</sup>).

Trzecim z najważniejszych wyzwań pozostaje kwestia praktycznego, bieżącego wykorzystywania wniosków i rekomendacji z ewaluacji w celu podniesienia jakości programów publicznych opracowywanych w Polsce.

Warunek nieodzowny dla realizacji wyżej zarysowanych postulatów to zbudowanie potencjału ewaluacyjnego, rozumianego jako zdolność administracji publicznej do prowadzenia rzetelnych, obiektywnych i użytecznych badań ewaluacyjnych, a w dalszej kolejności także potencjału metaewaluacyjnego (doskonalenia ewaluacji). Ścieżki i sposoby budowy obydwu potencjałów ewaluacyjnych będą różne, tak jak różna jest istota każdego z kluczowych wyzwań dla administracji publicznej w dziedzinie ewaluacji.

## Bibliografia

Alkin M., Christie C. (2004). „An Evaluation Theory Tree”, w: M. Alkin (red.), *Evaluation Roots*. London: Sage Publications.

Ekiert K. (2004). *Ewaluacja w administracji publicznej*. Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

European Commission (1999). *Evaluating Socio-Economic Programmes. Evaluation Design and Management*, MEANS Collection, t. 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Goetz K., Zubek R. (2005). *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo. Program Ernst&Young*, Warszawa.

Goldsmith M., Page E. (1997). „Farewell to the British State?”, w: J.E. Lane (red.), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications.

Kierzkowski T. (2002). *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [www.ewaluacja.org.pl/serwis\\_publicacje.php5](http://www.ewaluacja.org.pl/serwis_publicacje.php5) (stan z 12 lutego 2008 r.).

Kochanowski J. (2006). *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce*, tekst wystąpienia z dnia 14.09.2006 r. przed Senacką Komisją Ustawodawczą.

Osborne D., Gaebler T. (1994). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina Poznań.

Picciotto R. (2006). „Ekonomia ewaluacji”, *Państwo i Rynek*, nr 2, [www.pir.org.pl](http://www.pir.org.pl) (stan z dnia 01.10.2006 r.).

*Przewodnik do autoewaluacji projektów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL* (2005). Warszawa: Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, [www.equal.org.pl](http://www.equal.org.pl) (stan z dnia 04.10.2006 r.).

Radaelli C. (2005). „Ocena wpływu regulacji w Europie”, *Państwo i Rynek*, nr 2, [www.pir.org.pl](http://www.pir.org.pl), (stan z dnia 01.10.2006 r.).

Rossi P., Freeman H., Lipsey M. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach. Seventh Edition*. London: SAGE.

Surdej A. (2001). „Poszukiwanie instrumentów wzrostu efektywności działań państwa – metoda analizy wpływu regulacji”, w: J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, t. 1. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Tavistock Institute, GHK, IRS (2003). *The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide*. Luxembourg: European Commission.

<sup>10</sup> Koncepcja Systemu Analizy Polityk i Ewaluacji Regionalnej (SAPER) została wypracowana przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Zakład Socjologii Gospodarki i Edukacji Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego w zespole, w którego skład weszli: J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, W. Wańkowicz i M. Zawicki.

## **Three planes of evaluation: an overview of Poland's public administration practice**

The article consists of two parts. The first one outlines selected theoretical aspects of evaluation studies, including definitions of evaluation and theoretical conceptions that have become the basis for the formulation of evaluation goals and attendant analytical methods. This part also explains the origin of evaluation and the clearly different goals of application in the practice of American and European public administration. The second and main part of the article constitutes an attempt at a critical review of the issue of application of evaluation studies in the functional practice of Poland's public administration. The analysis was conducted from the vantage point of three areas of evaluation, i.e.: Regulatory Impact Assessment, programme and strategy evaluation as well as project auto-evaluation. In conclusion, the article outlines the most important challenges faced by evaluation studies in Poland in the light of arguments offered in the article. The most pressing challenge is to intensify the use of evaluation studies in those areas of public affairs that require the commitment of the largest public funds. In the first place there are legal regulations developed and passed by the parliament and the government.