

Od ewaluacji do analizy polityk publicznych: jak zwiększyć wpływ ewaluacji na decyzje?

Jarosław Górniak
Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Międzyregionalna konferencja ewaluacyjna
„Ewaluacja programów operacyjnych – wyzwania, inspiracje, przyszłość”
Toruń, 25.06.2013

Ewaluacja - naturalny element racjonalnego działania

- W życiu działamy celowo i korygujemy nasze działania przez porównanie wyników z zamiarami i refleksję nad przebiegiem działania – „ewaluacja” potoczna jest elementem życia codziennego
- Program to zestaw działań i zasobów ukierunkowanych na osiągnięcie jakiegoś celu lub wiązki celów, koordynowany przez jednego kierownika lub zespół kierowniczy.
- Ewaluacja jest opartym o właściwą metodykę badaniem i oceną efektów programu i jego przebiegu. Może mieć charakter ciągły, towarzyszący różnym etapom programu lub punktowy. Metodyka ewaluacji oparta jest na metodologii badań społecznych i profesjonalnych standardach.
- Ewaluacja powinna być użyteczna, to znaczy powinna odpowiadać na pytania stawiane przez osoby decydujące o kształcie programu.
- Ewaluacja ma sens, jeśli jej wyniki mogą wpłynąć na program.

Funkcje ewaluacji

- Funkcja rozliczenia i egzekwowania odpowiedzialności (*accountability*)
 - **Funkcja poznawcza**
 - **Funkcja rozwojowa**
- } **Polityki oparte na dowodach**

Dwa kluczowe podejścia do ewaluacji

- Ewaluacja oparta o teorię programu
 - Program może być traktowany jako hipoteza, że określonych warunkach wdrożenie określonego zestawu przedsięwzięć w oparciu o założone zasoby przyniesie zaplanowane efekty
 - Celem ewaluacji jest obserwacja i wyjaśnienie zmiany w kategoriach założeń (często nieujawnianych w programie) dotyczących wykorzystania właściwych zasobów w właściwie dobranych działaniach zmierzających do założonych efektów
 - Odtworzenie *teorii programu* – jego *modelu logicznego* – jest podstawą trafności ewaluacji i użyteczności także dla innych programów
- Ewaluacja efektów
 - Jak najlepszy pomiar efektów: trafny, rzetelny, obiektywny
 - Pomiar to zestaw obserwacji, które zmniejszają niepewność i które można wyrazić jako liczbę
 - Ustalenie efektu netto, czyli wielkości zmiany wywołanej przyczynowo przez program: różnica między uzyskanym wynikiem, a oszacowanym dla sytuacji, gdyby nie podjęto działania – przykład: edukacyjna wartość dodana
- Obecnie główny nurt teorii ewaluacji opowiada się za syntezą tych podejść

Mikroewaluacja

- Ewaluacja powinna towarzyszyć planowanym działaniom na poziomie każdej organizacji, np. szkoły
- Mikroewaluacja to przede wszystkim autoewaluacja
- Nacisk na formatywny aspekt ewaluacji - zmianę organizacji
- Ewaluacja zorientowana na zmianę na poziomie konkretnej jednostki ma sens pod warunkiem:
 - Partycypacji istotnych stron zainteresowanych sytuacją danej organizacji, czyli tych, którzy mają wpływ na ewaluację lub na których wyniki ewaluacji wpłyną
 - Orientacji na ulepszenie sytuacji – wnioski o charakterze pozytywnym, skierowanym w przyszłość

Ewaluacja polityk i programów na poziomie makro

- Rozpoznanie zasadności przyjętej „teorii programu”
- Weryfikacja przyczynowego związku między instrumentami a efektami
- Korekta prowadzonych polityk publicznych
- Wprowadzanie zmian w oparciu o dowody
- Komunikacja społeczna na temat polityk publicznych i ich reform i budowanie demokratycznej legitymizacji

Nacisk na efekty w ewaluacji – teoria czy praktyka?

- Jednostki ewaluacyjne w Komisji Europejskiej zwiększają nacisk na ewaluację efektów – raport zespołu Fabrizio Barca i Philipa McCanna – co jest powiązane z naciskiem na efekty w wykorzystaniu środków (warunkowość)
- Niezadowolenie zarówno z osiągniętych efektów, jak i z ich ewaluacji
- Dotychczas: dominacja nacisku na sprawne wydawanie pieniędzy w zgodzie z coraz bardziej skomplikowanymi regulacjami – nikłe znaczenie efektywności i użyteczności
- Radykalna dominacja roli audytu normatywnego nad ewaluacją efektów w ukierunkowaniu faktycznych działań

Dlaczego audyt normatywny a nie ewaluacja efektów ma wpływ na faktyczne działania

- Mniejsza złożoność zarządzania opartego na regułach niż zarządzania przez cele i efekty w warunkach administracji publicznej
- Orientacja na bezpieczeństwo dominuje nad orientacją na osiągnięcia
- Problemy z programowaniem na szczeblu krajowym i europejskim – problem z celami
- Jakość i treść ewaluacji
- Brak dobrych mechanizmów wykorzystania wyników ewaluacji w procesach podejmowania decyzji – deficyty w analizie polityk publicznych (są już dobre praktyki, ale nieliczne)
- Nacisk na wymierne wskaźnikowo, zaplanowane/narzucone efekty niesie też swoje zagrożenia: „fordyzm” w politykach publicznych

Koncentracja na efektach w ewaluacji jest konieczna...

- Żeby ukierunkować polityki publiczne na osiągnięcie społecznie ważnych celów
- Żeby budować bazę wiedzy o związkach przyczynowych między interwencjami i efektami w kontekście procesu wdrożenia
- Żeby legitymizować wydatki podatników pokazując ich wartość dodaną
- Żeby uruchomić procesy uczenia się w kształtowaniu polityk publicznych i oprzeć polityki na dowodach

... ale niewystarczająca ...

- ... jeśli skoncentruje się wyłącznie na efektach zaplanowanych - celach
- ... jeśli efekty będą mierzone wyłącznie przy pomocy wskaźników wybranych do określenia efektów zamierzonych
- ... jeśli ignorowane będą efekty niezamierzone, dodatnie lub ujemne
- Jeśli ewaluacja nie obejmie innych, niezamierzonych efektów i nie odniesie się do pełnej użyteczności działań

Kryterium użyteczności a *Goal-Free Evaluation*

- Michael Scriven
- Nadmierna koncentracja na pierwotnie ustanowionych celach prowadzi do “perspektywy tunelowej” i skrzywienia ocen
- Wpływ nieplanowanych efektów może być zaskakująco wysoki
- Zaplanowane cele są swoistą “kamizelką ratunkową” dla ewaluatora

Ewaluacja a dowody dla polityk

- Ukierunkowanie problemów ewaluacji na problemy polityk publicznych
 - Co działa, a co nie działa i na kogo
 - Wielkość efektu i kosztów
 - Warunki sukcesu i przyczyny porażek - minimum
 - Mechanizmy przyczynowe - optimum
 - Jakie są konsekwencje programu
- Wysoki standard metodologiczny
- Planowanie ewaluacji pod kątem porównywalności wyników
- Meta-analiza jako standard dowodu
- Partycypacja i komunikacja społeczna

Ewaluacja i diagnozy to za mało

- Ewaluacje są słabo wykorzystywane:
 - Zorientowane w przeszłość a nie w przyszłość
 - Zróżnicowanie nie sprzyja syntezie wyników
 - Nierówna jakość, wiele słabych metodologicznie
 - Brak wyników opartych o porządne analizy przyczynowe – w zasadzie nikt tego nie uczy
 - Słabe powiązanie z aktualnymi wyzwaniami decyzyjnymi
- Diagnozy mają mały wpływ:
 - Dominuje podejście opisowe
 - Brak powiązania z problemami decyzyjnymi
 - Problemy z synchronizacją z procesami decyzyjnymi
 - Problem dostępności i aktualności danych
 - Brak kontekstu analizy polityk publicznych

Od ewaluacji do *evidence based policy*

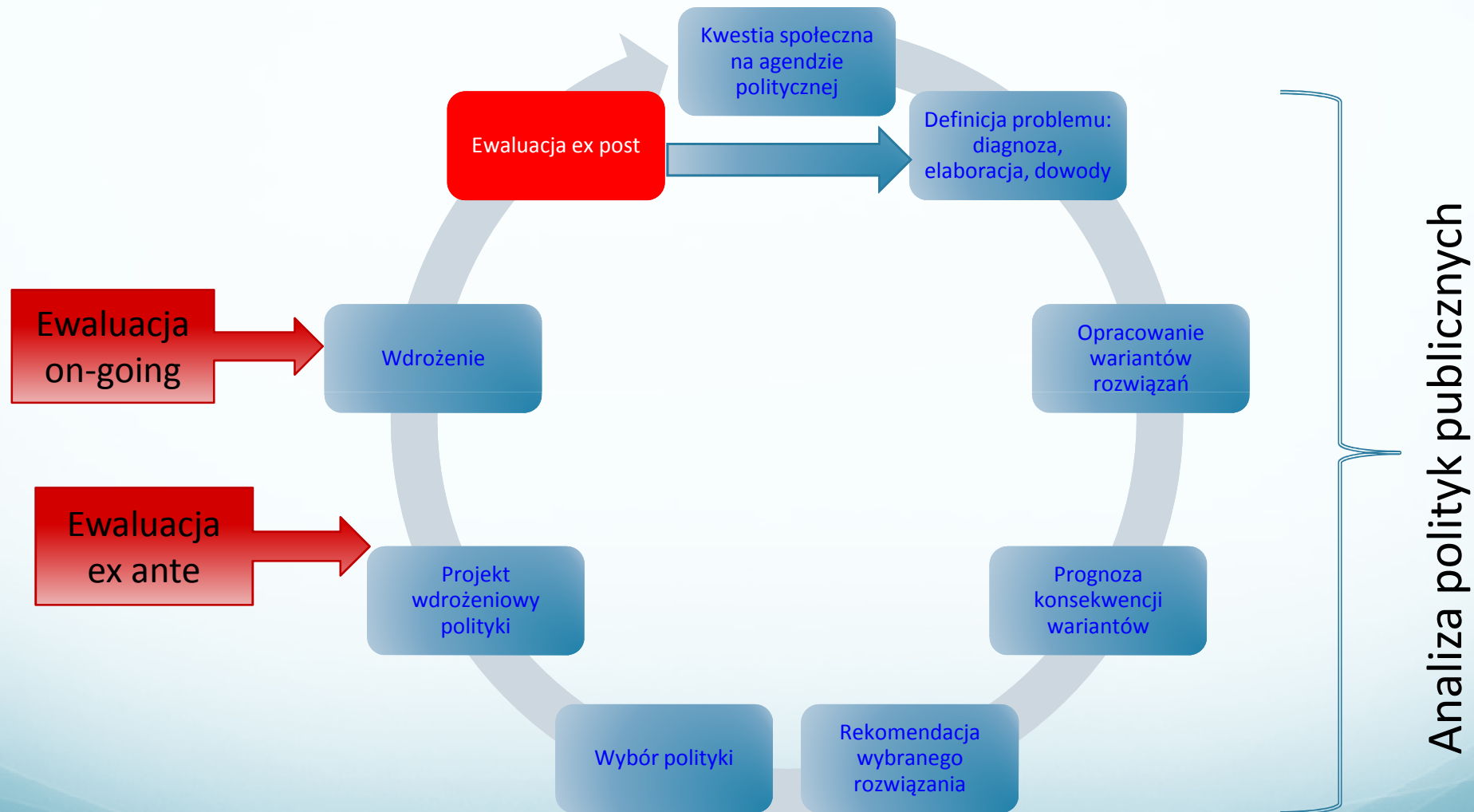
Wiedzieć, co działa, a co nie działa
i czy faktycznie działa właśnie to, o
czym myślimy, że działa

- Wpływ przyczynowy zrealizowanych interwencji na obserwowane efekty – efekt netto
- Przewidywanie wpływu już stosowanych interwencji w innych obszarach
- Szacowanie wpływu nowych interwencji w nowych warunkach

Od ewaluacji do analizy polityk publicznych

- Analiza polityk publicznych to:
 - Identyfikacja i elaboracja problemów, wyzwań i celów – diagnoza
 - Formułowanie kryteriów wyboru rozwiązań
 - Tworzenie wariantów polityk
 - Analiza, prognozowanie i ocena konsekwencji proponowanych wariantów
 - Porównanie wariantów i rekomendacja wybranych rozwiązań
 - Komunikowanie rozwiązań i pozyskiwanie wsparcia
 - Opracowanie koncepcji i zaplanowanie wdrożenia
 - **Rosnące znaczenie metaanalizy wyników ewaluacji dla APP**

Ewaluacja a cykl polityk publicznych



Evaluacja bez analizy polityk
publicznych jest bezsilna

Analiza polityk publicznych bez ewaluacji jest ślepa

Od regionalnych obserwatoriów do powstania systemu analizy i ewaluacji polityk publicznych

- Obserwatoria wypełniają funkcje diagnostyczne i ewentualnie ewaluacyjne (zlecenie i odbiór ewaluacji)
- Inne funkcje analizy polityk publicznych są realizowane częściowo, w sposób niesystematyczny i niezintegrowany dobrze z procesem decyzyjnym – funkcjonalność *ad hoc*
- Profesjonalne tworzenie polityk publicznych powinno być:
 - Oparte na dowodach w stopniu dostępnym i praktycznym
 - Zorientowane na przyszłość, choć oparte o wiedzę „co działa?” opartą na badaniu efektów interwencji przeprowadzonych
 - Oparte na wiedzy budowanej przy użyciu najlepszych dostępnych metod
 - Poddane weryfikacji ze strony ekspertów
 - Kreatywne
 - Otwarte na konsultacje z szerokim spektrum interesariuszy, partycypacyjne

Instytucjonalizacja analizy polityk publicznych

- Procedury podejmowania decyzji w zakresie polityk publicznych zakładające standardy analizy polityk publicznych
- Organizacja: usytuowanie w bezpośrednim zapleczu ośrodków decyzji
- Zasoby kadrowe
 - Przygotowane metodologiczne
 - Kompetentne merytorycznie
 - Włączone w relacje ośrodków tworzących wiedzę

Powiązanie jednostek analitycznych z prowadzącymi polityki

| | Scentralizowana koordynacja | Zdecentralizowana koordynacja |
|---|---|--|
| Separacja od tworzenia i zarządzania politykami | Centralna jednostka analityczna | Jednostki sektorowe oddzielone od tworzenia polityk |
| Powiązanie z tworzeniem i zarządzaniem politykami | Centralna jednostka strategiczna + komórki analityczne powiązane z jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za poszczególne polityki regionalne | Jednostki analityczne osadzone w zespołach tworzących i wdrażających polityki regionalne |

Warunki sukcesu

- Ryzyka:
 - Niskie zapotrzebowanie na dobre analizy ze względu na dominację innych kryteriów decyzyjnych: umów z KE, MRR i wytycznych, presji politycznej, niechęci do analiz wskazujących na niepowodzenia, braku zaufania do analityków i ekspertów
 - Słaba jakość pracy analityków i jednostki strategicznej: zbyt słabe kompetencje metodologiczne i merytoryczne, ograniczenia w danych, niedopasowanie rytmu pracy do potrzeb decydentów, słaby poziom ekspertów z zewnątrz
- Konieczny jest wzrost kompetencji analitycznych
 - Metodologicznych po stronie analityków
 - „Absorbujących” po stronie decydentów na różnych szczeblach
 - Związanych z praktyką polityk publicznych po stronie ekspertów (zakładając, że mają kompetencje metodologiczne i merytoryczne)

Dziękuję za uwagę!

jaroslaw.gorniak@uj.edu.pl

www.ceapp.uj.edu.pl

