Sandra Speer

Ewaluacja programów społeczno-gospodarczych – doświadczenia niemieckie

Wprowadzenie

Ewaluacja stała się rutynowym działaniem prowadzonym przez wiele centralnych rządów, a jej przeprowadzanie wpisane jest w wymogi dotyczące projektów finansowanych ze środków UE. Ewaluacja jest z natury działaniem politycznym, jak również ma na nią wpływ wiele czynników wynikających z narodowych procesów demokratycznych i administracyjnych. W porównaniu z krajami takimi jak Wielka Brytania, USA, czy też Szwajcaria, Niemcy nie cechują się silną kulturą ewaluacyjną. Jednakże, liczba przeprowadzanych ewaluacji wciąż wzrasta – zarówno publikowanych, jak i nie publikowanych – przy czym występuje wiele, bardzo różnych koncepcji, jak również zróżnicowana jest ich użyteczność.

Ewaluacja w perspektywie historycznej

Zgodnie z opracowaniem Wollmanna (2003) można wyróżnić trzy „fale" ewaluacji:
Pierwsza „fala ewaluacji" miała miejsce w latach 1960-70. Charakteryzowała się myśleniem w kategoriach cyklów polityki związanych z triadą tworzenia i planowania polityki, jej wdrażania oraz ewaluacji. W tej sytuacji ewaluacja była traktowana bardzo instrumentalnie, tzn. służyła wyłącznie zbieraniu i przekazywaniu informacji zwrotnej. Jeżeli chodzi o Europę, to Niemcy były jednym z krajów na czele peletonu podczas opisywanej pierwszej fali.

W połowie lat 70-tych, gdy decydenci polityczni przypisywali szczególną wagę do oszczędności budżetowych oraz kryterium efektywności kosztowej (druga fala), znaczenie ewaluacji w Niemczech uległo osłabieniu. Po poprzednim boomie ewaluacyjnym nastąpił kryzys tej dziedziny, ponieważ wyniki ewaluacji, którymi były często studia na wielką skalę były rzadko wykorzystywane przez niemieckich polityków.

Trzecia fala ewaluacji rozpoczęła się pod koniec lat 80-tych i dominowała w latach 90-tych, gdy na szeroką skalę wdrożono „Nowe publiczne zarządzanie" oparte na myśleniu w kategoriach zarządzania cyklami ustanawiania celów, wdrażania i ewaluacji. Trzecia fala koncentruje się bardziej na wewnętrznej działalności ewaluacyjnej. Ten wewnętrzny

charakter trzeciej fali jest w niektórych dziedzinach polityki kompatybilny z długą tradycją procedur samooceny i ich rozwoju w krajach niemieckojęzycznych. Samoocena jest tutaj rozumiana w wąskim znaczeniu: pracownicy programu (a nie pracownicy wewnętrzni lub zewnętrzni) kontrolują proces ewaluacji. Samoocena jest czasami częścią szerszych systemów zarządzania jakością. W celu promowania samooceny Niemieckie Ministerstwo Federalne (BMFSFJ) opublikowało cykl materiałów i poradników służących zapewnieniu właściwej jakości usług kierowanych do dzieci i młodzieży, zwracając szczególną uwagę na samoocenę. Wsparcie federalne dla samooceny w tym obszarze polityki zostało wstrzymane przed około pięciu laty i obecnie nie są podejmowane żadne inicjatywy w celu jego zrekompensowania, ani na szczeblu rządu federalnego, ani na poziomie lokalnym. Koncepcja „samooceny" została najpierw wprowadzona do wielu dziedzin polityki społecznej i edukacji, po czym rozpoczęto realizację projektów ewalaucyjnych o charakterze zewnętrznym.

Dzisiejsza pozycja ewaluacji w Niemczech

Od lat 90-tych opublikowano w Niemczech wiele książek i artykułów. Opracowano również techniczny słownik dla potrzeb ewaluacji w Niemczech[1]. W roku 1997 utworzone zostało Niemieckie Towarzystwo Ewaluacyjne (Deutsche Gesellschaft für Evaluation). Od roku 2002 wydawane jest dwa razy w roku niemieckojęzyczne czasopismo poświęcone ewaluacji "Zeitschrift für Evaluation". W porównaniu do Wielkiej Brytanii, ewaluacja jako meta-dyscyplina jest nadal na wczesnym etapie rozwoju, a segmentacja dyscyplinarna jest bardzo wysoka. Dla ogółu społeczeństwa pojęcie „ewaluacja" często wiąże się z ewaluacją działalności edukacyjnej w szkołach i na uniwersytetach.

Instytucjonalizacja ewaluacji w Niemczech jest bardzo niska. Jedynym ministerstwem federalnym, które posiada centralną jednostkę ewaluacyjną jest Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ). Ogłoszono, że również Federalne Ministerstwo Gospodarki i Pracy (BMWA) stworzy centralną jednostkę ewaluacyjną, ale wybory, które odbędą się we wrześniu 2005 r. mogą zmienić politykę w tym zakresie. Potencjał ewaluacyjny jest szeroki, ale nie występuje intensywna wymiana doświadczeń. Niekiedy dla zamawiających ewaluacja jest nową (meta-) dyscypliną i nie stanowi ona części ich podstawowych praktyk i procedur.

Obecnie, oprócz wymogu przeprowadzania ewaluacji dla programów finansowanych przez UE, niektóre nowsze ustawy zawierają obowiązek przeprowadzania ewaluacji, np. reforma rynku pracy, tzw. reforma Hartza. Jeżeli miasta lub gminy chcą przeprowadzić eksperymenty

[1] Patrz Struhkamp 2005; glosariusz patrz np. Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation, Glossar Deutsch – Englisch. http://www.univation.org/glossar/index.php

(na małą lokalną skalę) – jeśli prawo krajowe dopuszcza taką możliwość – działanie takie zazwyczaj obejmuje obowiązek przeprowadzenia ewaluacji (tzw. klauzule eksperymentalne).

W celu pokazania ram ewaluacji funduszy strukturalnych, w niniejszym opracowaniu przedstawiony zostanie zarys koncepcji ewaluacyjnych stosowanych i omawianych w Niemczech, a także wymogi odnoszące się do ewaluacji oraz regulacje w zakresie dostępu do danych.

Ewaluacja programów społeczno-gospodarczych w Niemczech

Metodologia ewaluacji ma swoje korzenie w Ameryce Północnej, gdzie teoretycy opracowali wiele różnych podejść do ewaluacji. Każdego roku, antologie i podręczniki wprowadzają nowe warianty lub całkowicie nowe podejścia. Natomiast do chwili obecnej opracowano w Europie niewiele podejść odnośnie ewaluacji, za wyjątkiem „modelu nieukierunkowanego na cel" Vedunga (1998) i „realistycznej ewaluacji" Pawsona i Tilleya (1997). Poszczególne podejścia ewaluacyjne znacząco się różnią jeżeli chodzi o ich podstawy epistemologiczne, identyfikację i uwzględnienie wartości społecznych, koncentrację na określonych elementach programu poddawanego ewaluacji oraz inne kwestie. Zwłaszcza programy społeczno-gospodarcze charakteryzują się często napięciami w odniesieniu do wartości etycznych.

Różne podejścia do ewaluacji

W Niemczech, istnieje tradycja szczegółowych opisów – głównie poprzez innowacyjne podejścia naukowe – „społecznej dezintegracji", „wykluczenia" czy też „ubóstwa". W poprzednich dekadach pojawiły się np. „zmiany wskaźników społecznych", „badania porównawcze dotyczące bezrobotnych", co zostało uwzględnione w raportach dotyczących ubóstwa sporządzanych przez związki zawodowe i organizacje charytatywne, oraz w materiałach dotyczących dobrobytu i ubóstwa publikowanych przez rząd federalny. Doświadczenia w zakresie programów zorientowanych na wyniki i ich ewaluacje występują rzadko, przy czym ostatnio stosowane są innowacyjne podejścia do ewaluacji, takie jak podejścia wykorzystane w programie Federacji i krajów związkowych „Społeczne miasto" czy też w kontekście reformy systemu opieki społecznej.

W przypadku nasilonych problemów społecznych, celem powinno być wzmacnianie rozwiązań społecznych i korporacyjnych na rzecz poprawy i stabilizacji sytuacji. Ewaluacje zorientowane na wyniki mogą przyczyniać się do rozwoju tego aspektu. Zwłaszcza w kontekście społeczno-politycznym, ewaluacje powinny przykładać się do rozwiązywania konfliktów, powstających często na tle celów polityki zwalczania ubóstwa oraz podejmowanych w jej ramach działań. Zatem, w ramach zakresu ewaluacji należy określić,

która instancja będzie odpowiedzialna za określenie wartości oraz stopnia, w jakim stanowiły będą one integralną część samego procesu ewaluacji.

Niemieckie Federalne Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (BMGS) zleciło perspektywiczne studium dotyczące „ewaluacji zorientowanej na wyniki dotyczącej zasięgu dobrobytu i ubóstwa" (Beywl/Speer/Kehr 2004).[2] To perspektywiczne studium koncentrowało się na ewaluacjach, w ramach których oceniane są programy, zadania i polityki, zwłaszcza w obszarze zapobiegania i zmniejszania ubóstwa, takie jak np. polityka rynku pracy, polityka społeczna, usługi dla dzieci i młodzieży. Głównym celem tego studium było stworzenie podstawy dla włączenia ewaluacji w niemiecki system sprawozdawczości dotyczący narodowego dobrobytu i ubóstwa. Również w jedenastym raporcie narodowym dotyczącym sytuacji młodych ludzi znaczenie ewaluacji podkreślone zostało w kilku paragrafach i dodatkowo poświęcony został temu tematowi osobny rozdział.

W tym miejscu należy podkreślić, że ewaluacja wyników powinna stanowić część systemu sprawozdawczości społecznej dotyczącej sytuacji młodych ludzi. Nie przeprowadzono żadnej syntezy ani analizy ewaluacji. Włączenie wyników poszczególnych ewaluacji krajowych – finansowanych ze środków unijnych i ze środków krajowych – do sprawozdawczości społecznej mogłoby prowadzić do lepszego zrozumienia rezultatów programu, jak również ich znaczenia w państwie opiekuńczym. Do chwili obecnej ewaluacje programów funduszy strukturalnych w Niemczech zazwyczaj znajdują swoje odzwierciedlenie w ramach „środowiska funduszy strukturalnych", a sporadycznie np. w innych departamentach ministerstw.

Końcowy raport perspektywicznego studium (Beywl/Speer/Kehr 2004) dotyczącego ewaluacji w kontekście sprawozdawczości na temat dobrobytu i ubóstwa liczy 251 stron i składa się z wyszczególnionych poniżej pięciu rozdziałów (raport jest dostępny jedynie w języku niemieckim):

1. Stworzenie teorii ewaluacji
2. Modele ewaluacyjne
3. Wymogi odnoszące się do ewaluacji w obszarach polityki likwidacji ubóstwa
4. Udostępniane danych na potrzeby ewaluacji
5. Perspektywy i rekomendacje

Zgodnie z postępowaniem w zakresie rozważania wartości społecznych w planowaniu i prowadzeniu ewaluacji, można wyróżnić cztery główne typy podejść do ewaluacji. W perspektywicznym studium dwanaście omówionych modeli ewaluacyjnych zostało przypisanych do poniżej wskazanych czterech typów.

[2] Zwane następnie „studium perspektywicznym".

- Ewaluacja obiektywna w odniesieniu do wartości (Value-distant evaluation) wyklucza osąd wartościujący i traktuje wartości jako dane ustalone z góry w drodze procedur demokratycznych, które nie wchodzą w zakres ewaluacji. Specjaliści ds. ewaluacji powinni dostarczyć obiektywnych i wiarygodnych danych, rezultatów i wniosków odnoszących się do faktów społecznych, zgodnie ze ścisłymi zasadami.

  Ewaluacje takie są oparte na: (1) celu programu (2) projekcie eksperymentalnym (3) projekcie quasi-eksperymentalnym (4) analizie kosztów i korzyści dla programu (5) kontekście i mechanizmie lub (6) teorii programu.

- Ewaluacja relatywizująca wartości (Value relativistic evaluation) koncentruje się na wartościach społecznych, planowaniu, wdrażaniu i stosowaniu. Bez zajmowania stanowiska, taki szczególny typ ewaluacji wzmaga istniejące konflikty. Specjaliści ds. ewaluacji wraz z pracownikami zajmującymi się programem omawiają wartości tak, aby wywołać motywacje i energię do aktywnego zaangażowania i wykorzystania rezultatów ewaluacji.

  Na ewaluację relatywizującą wartości wpływ mają: (7) kwestie wrażliwe (sensitive issues) / delikatne tematy (tender subjects) (8) dialogi.

- Ewaluacja hierarchizująca wartości (Value prioritising evaluation) dąży do uszeregowania poszczególnych wartości. Głównym celem jest przedstawienie szeroko akceptowanych wartości jako podstawy dla ewaluacji i jej rezultatów.

  Omówione i akceptowane wartości są warunkiem koniecznym dla odpowiednich pytań ewaluacyjnych, danych, analizy i wniosków. Równocześnie można dopuścić, aby udział poszczególnych grup i ich wpływ na tworzenie priorytetów był różny, w zależności od faktycznego rozłożenia władzy.

  Ewaluacje takie koncentrują się na: (9) decyzjach (10) wykorzystaniu (11) i interesach zaangażowanych stron.

- Ewaluacja nakierowana na wartości (Value positioned evaluation) zakłada, że systemy społeczne charakteryzują się nierównowagą i dysproporcją władzy. Poprzez zajęcie określonego stanowiska, ewaluacja taka zakłada działanie jako przeciwwagę do istniejącej hegemonii wartości na płaszczyźnie politycznej, społecznej i kulturowej w celu wzmocnienia pozycji grup nieuprzywilejowanych.

  Ewaluacja osadzona na wartościach jest oparta na (12) samoorganizacji (empowerment evaluation).

Tabela: Modele ewaluacji i sposób w jaki uwzględniają one wartości

Odniesienie do wartości	Model ewaluacji skoncentrowany na:	Synonimy
1. Obiektywne	Celach	Studia efektywności
	Projekcie eksperymentalnym	Gold standard
	Projekcie quasi-eksperymentalnym	Ewaluacje ekonometryczne
	Analizie kosztów i korzyści	Efektywność kosztowa
	Mechanizmie kontekstu	Ewaluacja realistyczna
	Teorii programu	Ewaluacja oparta na teorii
2. Relatywistyczne w stosunku do wartości	Kwestiach (*Issue focused*)	Reagujący
	Dialogu	Konstruktywny / czwartej generacji
3. Hierarchizujące wartości	Decyzjach	Zorientowany na odpowiedzialność
	Wykorzystaniu	Pragmatyczny
	Interesach zainteresowanych stron	Przemyślany, demokratyczny
4. Zorientowane na wartości	Samoorganizacji	Ewaluacja upodmiotawiająca (*Empowerment evaluation*)

Na podstawie Beywl/Speer/Kehr 2004.

Każdy model ewaluacji był wykorzystywany w Niemczech. Dla większości z powyżej przedstawionych dwunastu modeli ewaluacji, można zidentyfikować i pokrótce przedstawić kilka przykładów zastosowania obejmujących kwestie dobrobytu i ubóstwa w Niemczech.

Wynik analizy aktualnych niemieckich raportów ewaluacyjnych jest niezadowalający. Standardy metodologiczne, zwłaszcza ewaluacji przeprowadzanych na małą skalę znacznie się różnią i czasami budzą wątpliwości. W większości przypadków nie przedstawiono podstawowych zasad teorii ewaluacji. W niewielkim stopniu omówiono w raportach ewaluacyjnych odniesienie do wartości i ich planowane wykorzystanie.

W ramach ewaluacji złożonych programów często łączy się różne podejścia do ewaluacji. Ma to szczególne znaczenie dla programów UE w ramach funduszy strukturalnych, gdyż nie tylko same programy są złożone, ale również cele i pytania ewaluacyjne wymagają zróżnicowanego podejścia. W odniesieniu do ewaluacji europejskich funduszy strukturalnych można zaobserwować tendencję do ewaluacji obiektywnej w odniesieniu do wartości i ewaluacji podsumowującej, ale nie należy przy tym pomijać funkcji dialogu. Czasami elementy partycypacyjne są wprowadzane do schematu ewaluacji, ale zazwyczaj mają one

niewielkie znaczenie dla procesu ewaluacji (Toepel/Schwab 2005). Podejście do ewaluacji oparte na teorii nie jest zbyt często wykorzystywane, mimo że może być bardzo użyteczne w ewaluacji programów wielowarstwowych realizowanych na poziomie krajowym, jak również lokalnym, czy też na poziomie partnerstw. Odbiór takiego podejścia do ewaluacji jest jednak nadal niezadowalający.

Obecnie w Niemczech szeroko omawiane są możliwości i ograniczenia dla ewaluacji jeżeli chodzi o mierzenie rezultatów osiąganych w programach i ich odpowiednie zorientowanie na wartości. Powyżej omówione ramy podejść mogą zostać wykorzystane do analizowania ewaluacji. Kolejna konferencja Niemieckiego Towarzystwa Ewaluacyjnego zostanie, w szczególności, poświęcona „mierzeniu rezultatów".[3]

Obok dyskusji dotyczących istniejących modeli ewaluacji oraz ich zróżnicowanych umiejętności radzenia sobie z pomiarem rezultatów jak również zróżnicowanego zorientowania na wartości, nowoczesne programy polityczne wymagają zastosowania nowych metod ewaluacji. Programy UE są często przygotowywane w drodze współpracy i partnerstwa – często podawanym przykładem jest program EQUAL. Również niemiecki rząd promuje tworzenie sieci wymiany doświadczeń – np. w ramach sektora weterynaryjnego i MŚP. Charakter takich sieci i ich dynamika znacznie się różnią od programów nakierowanych na poszczególne osoby. Agregacja rezultatów ewaluacji sieciowych jest szczególnie dużym wyzwaniem. Na początku bieżącego roku zorganizowana została konferencja dotycząca „ewaluacji sieciowych", niedługo zostaną wydane publikacje pokonferencyjne.[4]

Wymagania stawiane ewaluacji wysokiej jakości

Wymagania stawiane ewaluacji wysokiej jakości wyrażane są na kilka sposobów: przez podmioty zlecające jak i ze strony środowiska ewaluatorów.

Cechy charakterystyczne dobrej ewaluacji, zidentyfikowane w perspektywicznym studium i w modelach ewaluacji, zostały zestawione z wymaganiami krajowych ekspertów zajmujących się ewaluacją dotyczącą dobrobytu i ubóstwa. Zostało to zrealizowane w oparciu o wywiady z doświadczonymi naukowcami i grupami fokusowymi obejmującymi urzędników z różnych ministerstw federalnych i z ministerstw krajów związkowych. Do tego czasu komunikacja w

[3] DeGEval-Jahrestagung: "Wirkungen auf der Spur", 12.-14.10.05 w Essen, Niemcy.
[4] Tagung "Netzwerk-Evaluation", 27./28.01.05 w Kolonii.
http://www.univation.org/index.php?class=artikel&id=174&PHPSESSID=ee678abec7443b9bda27a44b0706f8dd

zakresie ewaluacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami była bardzo słaba lub też wcale jej nie było. Podobne obserwacje poczynili również ewaluatorzy EFS.

- Wielu ekspertów popiera postępowanie partycypacyjne i pluralistyczne w obszarze ewaluacji, włączając w to dobór odpowiednich ewaluacyjnych modeli i postępowań w zależności od celu i pytań zawartych w umowie o przeprowadzenie ewaluacji. Ze względu na postępowania zorientowane tematycznie, oczekują one zasadniczo realistycznych rezultatów i inicjatyw na rzecz wzmocnienia programów i polityk.
- Zgodnie z ich punktem widzenia, systematyczna weryfikacja oddziaływania programów społeczno-politycznych jest pierwszoplanowym zadaniem ewaluacji. Równocześnie eksperci wskazują na problemy natury metodologicznej i koncepcyjnej (problem wyjaśniania zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy interwencją a rezultatem), które są trudne do rozwiązania i powiązane są z działaniami operacyjnymi, bazą danych i projektem badania. Proponowane rekomendacje odpowiadają znaczeniu poszczególnych modeli ewaluacyjnych.
- Wielu ekspertów przewiduje szansę wykorzystania ewaluacji jako narzędzia planowania i zarządzania przy wstępnym omawianiu, przygotowywaniu i wdrażaniu programów, co zapewni skuteczność i adekwatność odpowiednich środków, które pozwalają na zwalczanie ubóstwa. Rekomendują oni stosowanie modelowania, identyfikacji i weryfikacji rezultatów przed rozpoczęciem oraz w trakcie pierwszego etapu realizacji, celem wpisania ewaluacyjnego know-how w cały cykl i politykę programu.
- Kwestia, w jakim stopniu ewaluacja może przyczynić się do sprecyzowania celów programu i jego perspektyw, wynikających z interpretacji i wniosków jest przedmiotem kontrowersji.
- Występuje ogromne zainteresowanie wykorzystaniem obecnie prowadzonych rozmów na temat teorii ewaluacji, jak również praktycznych rezultatów ewaluacji, w celu uzyskania wiarygodnych, przynoszących korzyści i precyzyjnych metodologicznie ewaluacji. Ogólnie rzecz biorąc, partnerzy dialogu liczą na korzystny wkład do wdrażania strategii nastawionej na zmniejszanie, czy też likwidację ubóstwa. W tym miejscu, należy zaangażować politykę, naukę i społeczeństwo.
- Jednym z głównych celów jest opublikowanie studiów ewaluacyjnych wkrótce po ich zakończeniu, w celu zwiększenia ich wkładu w doprecyzowanie celów i strategii oraz dla dalszego rozwoju ewaluacji jako koncepcji metodologicznej. Zintegrowane analizy badań ewaluacyjnych są uważane za istotne, zwłaszcza w przypadku rozbieżnych rezultatów indywidualnych badań.

Niemieckie Towarzystwo Ewaluacyjne opublikowało „Standardy przeprowadzania ewaluacji" (2002) oraz „Rekomendacje odnośnie stosowania Standardów w kontekście samooceny" (2004a). W najbliższym czasie standardy te zostaną poddane przeglądowi i ewentualnej weryfikacji. Obecnie są one niekiedy umieszczane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Fragment aktualnej specyfikacji istotnych warunków zamówienia stosowanej przez niemieckie Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (tłumaczenie): …

metoda ewaluacji:
ewaluacja powinna być oparta na „Standardach wspólnego komitetu"
- standardy dot. wykorzystania,
- standardy dot. wykonalności,
- standardy dot. etyki badawczej,
- standardy dot. dokładności.

Wybór wnioskodawców dokonywany będzie w oparciu o wspomniane powyżej kryteria oraz dodatkowo z uwzględnieniem kryteriów kwalifikacyjnych uwzględniających wytyczne Amerykańskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego („Guiding Principles for Evaluators"[5]). W wytycznych tych zawarte są następujące oczekiwania wobec ewaluatorów:

- systematyczny wywiad (Systematic Inquiry),
- kompetencje: wiedza i umiejętności przeprowadzania ewaluacji (muszą zostać potwierdzone) (Competence);
- zapewnienie uczciwość i integralność całego procesu ewaluacji (Integrity/Honesty);
- szacunek dla ludzi – poszanowanie godności i prywatności uczestników ewaluowanych programów (Respect for People),
- odpowiedzialność za cele rozpatrywanego programu z uwzględnieniem interesów wszystkich grup odbiorców programu. (Responsibilities for General and Public Welfare);

Po drugie, Niemieckie Towarzystwo Ewaluacyjne opublikowało „Rekomendacje dotyczące szkoleń i edukacji w dziedzinie ewaluacji – wymogi dla ewaluatorów" (2004b), są one szczególnie ważne, ponieważ rynek szkoleń w zakresie ewaluacji w Niemczech jest nadal bardzo młody, a kształcenie w zakresie ewaluacji na uniwersytetach jest bardzo heterogeniczne.

Federalne Ministerstwo Gospodarki i Pracy (BMWA 2004) utworzyło zespół ekspertów w celu sformułowania wytycznych dla ewaluacji. Obecnie następujące wytyczne są stosowane w ramach BMWA:

- Wytyczne dla ewaluacji szacunkowej (ex ante) programów w ramach BMWA
- Wytyczne dla procesu i ewaluacji ex post programów badawczych i rozwoju
- Wytyczne dla ewaluacji systemowych instytucji i władz
- Wytyczne dla ewaluacji w kontekście programów MŚP
- Wytyczne dla ewaluacji w kontekście programów rynku pracy

[5] http://www.eval.org/Guiding%20Principles.htm

Można stwierdzić, że wytyczne dla ewaluacji skupiają się wokół kwestii celów, skuteczności, efektywności programów i ich sytuacji względem faktów. Kwestia wartości społecznych nie odgrywa jednak znaczącej roli.

Podsumowując, oprócz wyczerpującego materiału dotyczącego ewaluacji opublikowanego przez Komisję UE, również na szczeblu krajowym wypracowanych szereg standardów i wytycznych.[6] Kwestią otwartą nadal pozostaje ich systematyczne wykorzystywanie w praktyce.

Wymagania w stosunku do danych wykorzystywanych w procesie ewaluacji

W ramach zakresu programów i polityk nakierowanych na walkę z ubóstwem pojawia się pytanie, w jaki sposób udoskonalona ostatnio baza danych może zostać efektywnie i zgodnie z kanonami metod naukowych wykorzystana w ewaluacji zorientowanej na wyniki. Analiza literatury oraz wywiady z ekspertami zostały wykorzystane do przygotowania odpowiedzi w ramach perspektywicznego studium.

Ogólnie rzecz biorąc, przychylnie traktowana jest dostępność istniejących źródeł danych, jednak pożądana jest poprawa baz danych oraz integracja różnych typów danych.

- Koszt uzyskania danych administracyjnych jest niski. Mogą one być często wykorzystywane w kontekście regionalnym w celu opisania wyjściowej sytuacji grup docelowych, ogólnych warunków konkretnego programu, jak również w celu umożliwienia porównań międzyregionalnych. Dla uzyskania istotnych wniosków, konieczna jest jednak precyzyjna wiedza na temat powstawania procesu i ograniczeń w wykorzystywaniu danych administracyjnych. Zastosowanie standardowych metod elektronicznego przetwarzania danych (EDP), które mogłyby generować dane na poziomie lokalnym, jest stanem pożądanym. Jest to szczególnie istotne w przypadku Niemiec, gdyż system federalny stwarza odmienne praktyki w poszczególnych krajach związkowych, jak również na szczeblu lokalnym. Dla lepszego wykorzystania danych administracyjnych zaleca się połączenie wybranych, istniejących źródeł danych, w celu zwiększenia bazy danych i dostarczenia danych pionowych.
- Centralnie skonsolidowane dane statystyczne dają podstawę porównań programów krajowych i federalnych, i powinny być intensywnie wykorzystywane. Pożądane jest istnienie sekcji pionowych dla danych administracyjnych, jak również dla danych statystycznych. Ponieważ określone podgrupy osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem nie mogą zostać wystarczająco precyzyjnie zidentyfikowane, dane

[6] Odnośnie porównania różnych krajowych i europejskich wytycznych patrz Beywl/Speer (2004).

statystyczne powinny zostać poszerzone o dane administracyjne oraz dane panelowe.

- Dane panelowe są przywoływane jako istotne odniesienie dla badań opartych na procesach. Jednakże, ze względu na relatywnie małą liczbę badanych grup, możliwości wnioskowania w oparciu o wyniki tych badań są ograniczone. W przypadku większych funduszy można uzyskać proporcjonalnie większą liczbę prób oraz zredukować liczbę istniejących ograniczeń dotyczących odpowiedzi na określone pytania ewaluacyjne.

W 2001 r. utworzona została komisja ds. poprawy infrastruktury informacyjnej pomiędzy nauką i statystyką (Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik) przez niemieckie Federalne Ministerstwo Edukacji i Badań (BMBF). Opublikowało ono zalecenia dotyczące następujących tematów:

- konieczność lepszej współpracy nauki i statystyki dla użytkowników danych i producentów danych
- zalecenia dotyczące zaangażowania nauki w programowanie
- zalecenia dotyczące kontynuowania jak również poszerzenia istniejących statystyk
- zalecenia dotyczące badań związanych z wytwarzaniem danych, ich prezentacją i zapisem
- zalecenia dotyczące kształcenia i szkolenia
- zalecenia dotyczące dostępu do danych
- zalecenia dotyczące dopasowania danych
- zalecenia dotyczące ram prawnych

Poprawa dostępu do danych jest często warunkiem koniecznym dla niektórych modeli ewaluacyjnych. Zwłaszcza ewaluacje quasi-eksperymentalne wymagają istnienia rozbudowanych baz danych, które nie mogą zostać stworzone przez ewaluatorów. Mimo, że komisja nie zajmuje się w szczególny sposób ewaluacją, to jej raport i zawarte w nim zalecenia mają istotne znaczenie dla ram ewaluacji.[7] Ośrodki statystyczne krajów związkowych, jak również federalny urząd statystyczny utworzyły niedawno ośrodki badania danych oraz ośrodki usługowe, których prace mogą być również wykorzystane na potrzeby ewaluacji.

[7] Obecnie komisja ds. infrastruktury danych została przekształcona w stałą radę ds. danych społeczno-gospodarczych, http://www.ratswd.de/home.htm.

Poprawiony dostęp do danych dotyczących rynku pracy w Niemczech pozwala na przeprowadzanie ewaluacji ekonometrycznych, tak jak to zostało zrealizowane w ramach ewaluacji reformy Hartza. Dane dotyczące rynku pracy mogą się w chwili obecnej charakteryzować najlepszym dostępem i najlepszą możliwością powiązań pomiędzy różnymi zestawami danych, ponieważ centralna agencja IAB administruje większością zestawów danych. Ocena reformy Hartza jest najbardziej rozległą ewaluacją w ramach jednego obszaru polityki w Niemczech. Na potrzeby przeprowadzenia tej ewaluacji po raz pierwszy wybrano dwuetapową procedurę zamówień: najpierw wybrano równolegle dwa konkurencyjne projekty ewaluacyjne, a w kolejnym roku wybrano pojedyncze zestawy. Ewaluacja tej reformy ma charakter ewaluacji uzupełniającej i z pewnością będzie wywierać wpływ na niemiecką kulturę ewaluacyjną i jej rozwój. Przyszłość pokaże w jakim stopniu ewaluacja reformy Hartza zostanie wykorzystana i w jakim stopniu przyczyni się do stworzenia kształcenia instytucjonalnego.

Poprawiony dostęp do danych statystycznych pomaga w przeprowadzeniu ewaluacji EFS, na obszarze analiz kontekstu programu. Ułatwiony dostęp do danych przekłada się także bezpośrednio na poprawę jakości monitoringu EFS (Jaedicke 2005), jednocześnie zagrożeniem dla tego stanu rzeczy jest uproszczenie procedur biurokratycznych, co może skutkować powrotem do sytuacji z roku 2000.

Podsumowanie

Społeczność ewaluacyjna w rozszerzającej się Europie wymaga wyraźnej tożsamości i samoświadomości. Nie jest to łatwe zadanie dla młodej, nadal kształtującej się europejskiej społeczności ewaluacyjnej, która jest sama w sobie międzynarodowa i międzykulturowa. Występuje również rywalizacja pomiędzy poglądami środowiska a poglądami poszczególnych praktyków związanych z różnymi dyscyplinami.

Kultura ewaluacyjna w Niemczech powoli dojrzewa. Ramy dla ewaluacji europejskich funduszy strukturalnych oraz ich głównych czynników oddziaływania zostały streszczone. W Niemczech dyskusja dotycząca teorii ewaluacji została ostatnio pogłębiona. Wymogi płynące z ministerstw stały się dużo bardziej konkretne. Zapoczątkowana została poprawa dostępu do danych. Segmentacja dyscyplinarna jest nadal wysoka i może również stanowić problem przy realizacji ewaluacji funduszy strukturalnych.

Wykorzystanie ewaluacji mogłoby zostać wzmocnione poprzez połączenie ich z federalnym systemem sprawozdawczości społecznej. Warunkiem koniecznym byłoby przeprowadzenie syntezy ewaluacji. Jej wykorzystanie mogłoby zostać wówczas poprawione na dwóch poziomach: po pierwsze, poprzez podniesienie użyteczności bezpośrednich wyników ewaluacji w odniesieniu zarówno do badanego programu, jak i innych projektów

wchodzących w ten sam obszar polityki publicznej (bez względu na ich źródło finansowania), i po drugie poprzez przyspieszenie procesu uczenia na poziomie ogółu działań ewaluacyjnych.

Bibliografia

Beywl, Wolfgang/Speer, Sandra/Kehr, Jochen (2004), Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtungsberichterstattung, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), Bonn. www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A323.pdf

Beywl, Wolfgang/Speer, Sandra (2004), Data- and Literature-Based Reflections on Western European Evaluation Standards and Practices, w: New Directions for Evaluation, Vol. 104, str. 43-54.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (ed.) (2005), Evaluation staatlicher Interventionen aus Auftraggebersicht - Schlussbericht der Projektgruppe "Evaluation", Berlin. http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Service/bestellservice,did=45546.html

Bundesministerium für (BMFSFJ) (ed.) (2002) Elfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin. http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=4994.html

Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) (ed.) (2002), Standards für Evaluation, Köln/Alfter. [Standardy ewaluacji] Streszczenie w jęz. angielskim: http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=72 Streszczenie w jęz. rosyjskim: http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=73

Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) (ed.) (2004), Empfehlungen für die Aus- und Weiterbildung in der Evaluation, Alfter. [Rekomendacje dotyczące szkoleń i edukacji w dziedzinie ewaluacji – wymogi dla ewaluatorów] http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=51

Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) (ed.) (2004), Empfehlungen zur Selbst-Evaluation [Rekomendacje dotyczące stosowania Standardów w kontekście samooceny] http://www.degeval.de/index.php?class=artikel&id=265

„Guiding Principles for Evaluators" http://www.eval.org/Guiding%20Principles.htm

Jaedicke, Wolfgang (2005), Die Halbzeitbewertung zum Europäischen Sozialfonds in Deutschland – Ist der Sprung nach vorn gelungen?, w: ZfEV, Nr 1, str. 93-107.

Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.) (2001), Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur, Baden-Baden.

Pawson, Ray /Tilley, Nick (1997), Realistic Evaluation, Thousand Oaks, Ca.

Speer, Sandra/Kotischke, Henry (2005), Evaluationsstandards in der Berufsbildung, w: Berufsbildung, Vol. 91/92, str. 36-37.

Struhkamp, Gerlinde (2005), Evaluation in Germany – An Overview, w: Journal of Multi-Disciplinary Evaluation, http://evaluation.wmich.edu/jmde/ [publikacja wkrótce].

Toepel, Kathleen/ Schwab, Oliver (2005), Evaluation in der europäischen Strukturpolitik, w: ZfEV, Nr 1, str. 63-74.

Univation (ed.) (2004), Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation – Glossar Deutsch-Englisch, Köln. http://www.univation.org/glossar/index.php

Vedung, Evert (1998), Evaluation im öffentlichen Sektor, Vienna.

Wollmann, Hellmut (2003), Evaluation in public-sector reform: Towards a „third wave“ of evaluation? W: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public-Sector Reform, Cheltenham, str. 1-11.

Sandra Speer

Jest partnerem w Univation – Instytucie Ewaluacji i Szkoleń – prywatnej firmie konsultingowej, mieszczącej się w Kolonii. Jej praca skupia się na krajowych i międzynarodowych badaniach ewaluacyjnych dla urzędów publicznych takich jak Federalne Ministerstwo Zdrowia i Ubezpieczenia Społecznego, a także na ewaluacjach w zakresie szkoleń i kształcenia ustawicznego, rynku pracy i polityki społecznej. Jest zainteresowana wzmacnianiem kontaktów między różnymi europejskimi kulturami i sieciami ewaluacji. Jedną z jej specjalizacji jest metodologia ewaluacji, relacje między różnymi istniejącymi i nowymi modelami ewaluacji. Pracowała jako badacz w Seminarium Nauk Społecznych Uniwersytetu w Kolonii. Obecnie jest nieetatowym wykładowcą na Uniwersytecie Nauk Stosowanych w Gummersbach and Dortmundzie.