Ewaluacja

IX KONFERENCJA EWALUACYJNA

WARSZAWA 12.12.2013

Ewaluacja ex ante – zbędny obowiązek czy istotny element jakości interwencji publicznych?

NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

PARP

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO

Ewaluacja ex ante – zbędny obowiązek czy istotny element jakości interwencji publicznych?

Jarosław Górniak
Centrum Ewaluacji I Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

IX Międzynarodowa Konferencja Ewaluacyjna MIR & PARP
12.12.2013

Kontekst

Ewaluacja bez analizy polityk publicznych jest bezsilna

Analiza polityk publicznych bez ewaluacji jest ślepa

Nie ma zaawansowanego wykorzystania wiedzy w rządzeniu bez instytucjonalizacji 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

O trendach w ewaluacji w ogóle słów kilka

Dwa podejścia w 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 działań zmierzających do założonych efektów
- Odtworzenie *teorii programu* – jego *modelu logicznego* – jest podstawą trafności ewaluacji i użyteczności także dla innych programów
- Teorii programu towarzyszy **teoria wdrożenia**

Ewaluacja oddziaływania programu

- 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 (sytuacja kontrfaktyczna)
  - przykład: edukacyjna wartość dodana
- Obecnie główny nurt teorii ewaluacji opowiada się za syntezą tych podejść

Koncentracja na efektach w ewaluacji jest konieczna…

Żeby ukierunkować polityki publiczne na osiąganie 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

Koncentracja na teorii programu w ewaluacji jest konieczna…

Żeby lepiej rozumieć istotę problemów społecznych

Żeby zrozumieć, dlaczego jedne interwencje działają, a inne nie

Żeby rozpoznać mechanizmy przyczynowe prowadzące do sukcesów i porażek we wdrażaniu programów

Żeby przenosić doświadczenia na obszar innych programów

Żeby ułatwić tworzenie logiki programu w oparciu o doświadczenia

Nacisk na badanie oddziaływania w ewaluacji – czy ten zwrot się uda?

- Redefinicja oddziaływania: wpływ przyczynowy interwencji
- Jednostki ewaluacyjne w Komisji Europejskiej zwiększają nacisk na ewaluację oddziaływania, co jest powiązane z naciskiem na efekty w wykorzystaniu środków (warunkowość)
  - Niezadowolenie zarówno z osiąganych efektów, jak i z ich ewaluacji
  - Dotychczasowa dominacja nacisku na sprawne wydawanie pieniędzy w zgodzie z coraz bardziej skomplikowanymi regulacjami – nikłe znaczenie skuteczności, efektywności i użyteczności
  - Radykalna dominacja roli audytu normatywnego nad ewaluacją efektów w ukierunkowaniu faktycznych działań
- Czy uda się zmienić logikę działania funduszy strukturalnych?

Słabość ewaluacji „głównego nurtu”

- W przypadku ewaluacji oddziaływań potrzebna jest większa liczba podmiotów realizujących podobne projekty
- Koncentracja na efektach zaplanowanych - celach
- Efekty są mierzone przy pomocy wskaźników wybranych do uchwycenia rezultatów zamierzonych
- Najczęściej ignorowane są efekty niezamierzone, dodatnie lub ujemne

Użyteczność programu

Bilans istotnych konsekwencji (zamierzonych i niezamierzonych) interwencji w odniesieniu do aktualnego stanu problemów i potrzeb społecznych będących powodem interwencji

Ewaluacja a cykl polityk publicznych

Ewaluacja ex ante wg Krajowej Jednostki Ewaluacji MIR

Kluczowe problemy ewaluacji ex-ante - zdaniem KJE MIR

Czy planowane do realizacji interwencje publiczne znajdują uzasadnienie społeczno-ekonomiczne?

Czy ich realizacja przyczyni się do osiągniecia pożądanych celów rozwojowych oraz zaspokojenia potrzeb i rozwiązania zdiagnozowanych problemów społeczno-ekonomicznych?

Pytania ewaluacyjne

A. Czy interwencja publiczna w postaci programu operacyjnego trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno- ekonomiczne?

B. Czy zaproponowana w ramach programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

C. Czy założenia i cele programu są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020, Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerską?

Pytania ewaluacyjne

D. Czy i w jakim zakresie program operacyjny uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)?

E. Czy i w jakim zakresie istniejący układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, jest wystarczający do realizacji i celów programu operacyjnego?

F. Czy założenia programu operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?

Zalecenie KJE

- wyboru zastosowania jednego z dwóch do ewaluacji ex-ante:
  - **modelu tradycyjnego** – ewaluacja programu operacyjnego po zakończeniu prac nad projektem programu
  - **modelu partycypacyjnego** – ewaluacja prowadzona równolegle z procesem programowania
- Z uwagi na brak rozwiniętego w Polsce sprawnego systemu analiz polityk publicznych **zaleca się rozważenie zastosowania modelu partycypacyjnego**.
- Usankcjonowanie praktyki ewaluacji ex-ante w okresie programowania 2007-2013

O pożytkach z ewaluacji ex-ante

Funkcje ewaluacji ex ante

- Ocena spójności programu z nadrzędnymi politykami krajowymi i unijnymi
- Analiza logiki programu i jego wewnętrznej spójności
- Ocena adekwatność zasobów i reguł działania
- Weryfikacja zaplanowanego monitoringu i ewaluacji
- Ocena wypełniania kryteriów horyzontalnych

Nie tylko proteza…

- Ewaluacja partycypacyjna pełni rolę wzmacniającą realizowanie funkcji analizy polityk publicznych
- Wnosi wiedzę zewnętrzną do jednostek programujących
- Ułatwia akceptację rekomendacji

ALE:

- Traci dystans do programu
- Wyczerpuje się przed zakończeniem pracy nad programem

Ewaluacyjny falstart?

- Ewaluacje ex ante w praktyce nie dotyczą (przed)ostatniej wersji programu
- Nie obejmują szczegółowych kryteriów i wytycznych programu, które decydują o jego faktycznej implementacji
- Nie wypełniają wszystkich funkcji analizy polityk publicznych, a jednocześnie nie wyczerpuj zadań ewaluacji ex-ante w związku z wcześniejszą lokalizacją w cyklu polityk publicznych
- ALE
- Są użyteczne w procesie programowania

W odpowiedzi na tytułowe pytanie…

- Ewaluacja ex ante ma wpływ formatywny na kształt programów, dlatego jest postrzegana jako bardziej użyteczna – może ulepszyć programy
- Sprzyja przygotowaniu dobrej ewaluacji on going i ex post
- Pozwala ograniczyć błędy w programowaniu

ALE:

- Zagrożona słabym wpływem
- Ogólna w przypadku dużych programów

Ewaluacja ex ante jest ważnym elementem doskonalenia programowania ale jej status będzie zależał od jej jakości

Dziękuję za uwagę!

jaroslaw.gorniak@uj.edu.pl

www.ceapp.uj.edu.pl