



UNIwersytet JAGIELLOŃSKI  
W KRAKOWIE

# „Czy nadchodzi kryzys ewaluacji polityk publicznych?”

Prof. dr hab. Jarosław Górniak  
Wydział Filozoficzny UJ, Instytut Socjologii  
Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ

**XIII Międzynarodowa Konferencja Ewaluacyjna**  
Kraków, 9-10 grudnia 2019 r.



MINISTERSTWO  
FUNDUSZY I POLITYKI  
REGIONALNEJ



PARP  
Grupa PFR



KRAKÓW REGION  
MAŁOPOLSKA



Fundusze  
Europejskie



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne





- Osłabienie pozycji ewaluacji na poziomie regulacyjnym polityk publicznych, w tym w regulacjach polityki spójności
- Brak wzrostu/kurczenie się sektora
- Rutynizacja głównego nurtu badań
- Poczucie słabnącego zapotrzebowanie na wyniki ze strony decydentów
- Słabnąca ekscytacja środowiska ewaluacyjnego

# A jeśli kryzys, to:

- Twórcza destrukcja: każdy proces rozwoju opiera się na zastępowaniu starych form i metod przez innowacyjne rozwiązania, które lepiej odpowiadają na wyzwania i mają przewagi konkurencyjne;
- Siły twórczej destrukcji pojawiają się wewnątrz istniejącego porządku i podważają fundamenty podmiotów czerpiących największe korzyści z dotychczasowych rozwiązań;
- Ze względu na destrukcję głównego nurtu najpierw następuje spadek – często gwałtowny – globalnych wyników, by następnie, po pełnym rozkwicie efektów przełomowych innowacji otworzyć drogę nowej ekspansji.



## A jeśli nie jest to kryzys typu Schumpeterowskiego, to:

- Recesja będąca wynikiem pęknięcia banki wywołanej przez napływ pieniądza do sektora?
- Stagnacja wynikająca z wyczerpania możliwości ekspansji i braku innowacji otwierających nowe możliwości?
- A może ewaluacja jeszcze nie przeżyła prawdziwego rozkwitu?



- Alvin Ward Gouldner: “*The Coming Crisis of Western Sociology*” (New York: Basic Books Ltd. 1970) – kryzys teorii socjologicznej zdominowanej przez funkcjonalizm i perspektywy obiektywistycznej w ogóle, zachęta do zwrotu subiektywistycznego
- Mike Savage, Roger Burrows: „*The Coming Crisis of Empirical Sociology*” (Sociology Vol. 41(5)/2007) – kryzys socjologii empirycznej opartej na sondażach i badaniach jakościowych opartych na próbach wobec pojawienia się obfitości masowych danych generowanych w administracji publicznej i biznesie oraz metod ich analizy



- Hipotezy:

- Teoria: wyzwania wobec ustalania związków przyczynowych między działaniami w programach a ich wpływem
- Metoda: słabość metodologiczna badań, podatność na syntezę, odgraniczenie zakresu danych, w tym administracyjnych
- Wykorzystanie: brak przełomu w zakresie wykorzystania ewaluacji w procesach podejmowania decyzji

„Ewaluacja skupiona na wykorzystaniu (utilization-focused evaluation) rozpoczyna się od założenia, że ewaluacja powinna być sądzona wedle jej użyteczności (utility)– oraz rzeczywistego wykorzystania (use).”

„’Użyteczny’ raport jest produktem (output) – i to ważnym. Ale zamierzonym efektem (outcome) jest rzeczywiste wykorzystanie.”

Michael Quinn Patton (2011)



## Ewaluacja jako narzędzie polityki opartej na (informowanej przez) dowodach

- Misją ewaluacji jest wpływanie na procesy decyzyjne dotyczące aktualnych i przyszłych interwencji przez dostarczanie wiedzy o ich wartości i przebiegu opartej na dowodach uzyskanych metodą naukową
- Chodzi o dostarczanie wiedzy na temat uzyskanych efektów oraz związków pomiędzy nimi a prowadzonymi działaniami po to, by korygować **bieżące** lub racjonalniej kształtować **przyszłe** programy i polityki. Efekty mogą podlegać ocenie pod względem przyjętych kryteriów, w tym wartości.
- Wiedza ta powinna wynikać z podsumowania badań prowadzonych zgodnie z metodologią nauk oraz wysokiej jakości informacji pochodzących z różnych źródeł.
- Od takiego podejścia należy odróżnić prowadzenie polityki czy praktyki w oparciu o opinie czy przekonania, które używa dowodów w sposób selektywny, nie zważając na jakość badań, lub też wykorzystuje niesprawdzone poglądy jednostek i grup, które odwołują się do ideologii, przesądów i spekulacji (Davies, 2004).



- Hierarchia dowodów w oparciu o metodę:
  1. Randomizowane eksperymenty, kontrolowane, podwójnie ślepe.
  2. Studia quasi-eksperymentalne (eksperymenty bez randomizacji).
  3. Kontrolowane badania obserwacyjne (porównanie wyników pomiędzy tymi, którzy podlegali interwencji, a tymi, którzy jej nie podlegali).
  4. Studia obserwacyjne bez grupy kontrolnej.
  5. Opinie ekspertów

(za: Farrington, D. P. (2003). Methodological Quality Standards for Evaluation Research. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 587(1), s. 57).
- Badania powinny charakteryzować się względną powtarzalnością wyników, co weryfikowane jest w procesie meta-analizy lub przeglądu systematycznego.





# Problemy z dowodami w obszarze interwencji społecznych

- Same wyniki eksperymentalne nie dają pewności, że uchwyciliśmy w sposób właściwy mechanizm przyczynowy będący podstawą planowanych działań.
- Sztuczność warunków, w których prowadzony jest eksperyment może wpływać na ograniczenie znaczenia wyników.
- Eksperymenty naturalne natrafiają na dobrze znane problemy, jak np. obciążenie randomizacyjne
  - mierzony jest raczej efekt zamiaru uczestnictwa niż efekt uczestnictwa w programie: uczestnicy mogą odpaść, a nieuczestnicy mogą znaleźć zastępcze świadczenia.
- Same w sobie wyniki jednostkowych badań eksperymentalnych, quasi-eksperymentalnych czy obserwacyjnych nie dają podstaw do uznania, że to, co w ich przypadku zadziało, zadziała także w tej konkretnej sytuacji, w której ma być prowadzona interwencja: „co działa tam, może nie działać tu” (Cartwright & Hardie, 2012)



- Przy projektowaniu interwencji często nie mamy do czynienia z powtórzeniem działań lub ich kontekstu.
- Po to, by wyniki badań mogły być użyteczne, muszą być związane z wiarygodną, istotną dla danego obszaru teorią.
- Ateoretyczna ewaluacja nie ma większego znaczenia poznawczego poza spełnianiem funkcji rozliczenia z wydanych środków publicznych.
- Użyteczną funkcją ewaluacji jest także wskazywanie tego, co nie działa.
  - Potencjał falsyfikacyjny ewaluacji jest większy niż ich zdolność generowania interwencji o wysokim prawdopodobieństwie sukcesu.

# Trzy kluczowe problemy ewaluacji wg Jamesa Heckmana

1. Ewaluacji wpływu (przyczynowego) przeszłych interwencji na obserwowane efekty, w tym w ich wpływ na dobrobyt osób, na które interwencja jest ukierunkowana.
2. Przewidywanie wpływu interwencji już wdrożonych w jednym środowisku w innych środowiskach, z uwzględnieniem dobrobytu.
3. Przewidywanie efektów interwencji nigdy nie wprowadzanych w nowych warunkach środowiskowych, z uwzględnieniem skutków dla dobrobytu

(Heckman, J. J. (2005). The scientific model of causality. *Sociological methodology*, 35(1), s. 8)



- Ray Pawson: „Interwencje są teoriami”
- Brytyjska szkoła realistyczna w ewaluacji: nacisk na rozpoznanie związków przyczynowych w obrębie programu po to, by uzyskać wiedzę, dlaczego program działa (lub nie), komu przynosi efekty i w jakich warunkach.
- Dobrze przeprowadzone ewaluacje, podane syntezie w wyniku przeglądu systematycznego, prowadzą do zbudowania teorii mechanizmów społecznych, które mogą być wykorzystane w prowadzeniu działań i jednocześnie przez nie weryfikowane (dzięki kolejnym ewaluacjom).
  - Pawson: „Po to, by informować politykę, badania muszą poprzedzać politykę (...) [podczas gdy] większość badań ewaluacyjnych (...) ma miejsce po tym, jak program został zaprojektowany i wdrożony”
  - „Nie zakładamy, że jakakolwiek przyszła interwencja będzie miała precyzyjnie taką samą konfigurację jak te, które zostały uwzględnione w przeglądzie”



# Każda policy ma swoją politics

- Decyzje dotyczące polityk publicznych podejmowane są nie tylko w oparciu o dowody, lecz także są polem ścierania się rozmaitych interesów i gry o władzę.
- Dowody mogą nie odpowiadać priorytetom politycznym
- Dowody mogą stać w opozycji do społecznych oczekiwań i silnych przekonań prowadzących do mobilizacji
- Oczekiwania i przekonania są na ogół w społeczeństwie zróżnicowane
- Na wybory decydentów wpływają uwarunkowania instytucjonalne i kulturowe
- Dowody mogą być nadużywane lub manipulowane z powodów politycznych



# Dalsze ograniczenia polityki opartej na dowodach

- Zasięg, skala i złożoność wprowadzanej interwencji
- Komunikacja między badaczami a decydentami: decydenci preferują inny sposób narracji niż dominujący w naukowych raportach
- Badacze mają inny stosunek do upływu czasu niż decydenci
- Badacze koncentrują się na wyjaśnianiu zjawisk, które miały miejsce w przeszłości, podczas gdy decydenci potrzebują antycypacji konsekwencji rozwiązań
  - Wyjaśnienia są przydatne, o ile pozwalają skuteczniej przewidywać

- Teoria: skupić uwagę na syntezie wyników ewaluacji i ekstrakcji teorii interwencji
- Metoda:
  - podnosić standardy metodologiczne badań
  - nie sprowadzić ewaluacji do pomiaru wyników
  - orientować badania na generowanie wiarygodnych teorii mechanizmów przyczynowych i pod tym kątem dobierać metody
  - szeroko wykorzystać dane niereaktywne, zwłaszcza administracyjne
- Wykorzystanie:
  - Dbać o wymiar formatywny ewaluacji, także w stosunku do przyszłych interwencji
  - Poprawić komunikację z decydentami
  - Zabiegać o wykorzystanie ewaluacji i sprawdzać, czy ma miejsce
  - Wypełniać teoriami programów „kosz na śmieci” (por. Cohen, March i Olsen)



- Przeorganizować dotychczasowe zasoby wiedzy (np. bazę raportów ewaluacyjnych) pod kątem syntezy wyników
- Współpracować ze środowiskiem naukowym w zakresie przeglądów systematycznych i ekstrakcji teorii interwencji: programy grantowe
- Opracować z sektorem ewaluacyjnym standardy ewaluacji programów i polityk, weryfikować je i rozwijać
- Systematycznie prowadzić meta-ewaluację i upowszechniać wnioski
- Zwiększyć potencjał ludzki i finansowy ewaluacji i analizy polityk publicznych w administracji publicznej
- ... (miejsce na twórcze pomysły)





Kryzys może być zapowiedzią ekspansji,  
ale sukces innowacji nie jest ani konieczny,  
ani nieodwracalny.

**Przełom wymaga przedsiębiorczości!**



# Dziękuję za uwagę!

[jaroslaw.gorniak@uj.edu.pl](mailto:jaroslaw.gorniak@uj.edu.pl)



Fundusze Europejskie



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne

