

Ewaluacja w samorządach lokalnych

Aleksandra Januszkiewicz*

Streszczenie: Tematem artykułu jest praktyka ewaluacyjna w gminach. Wyniki badań przeprowadzonych wśród gmin w województwie łódzkim wskazują na niski poziom zastosowania ewaluacji. Przyczyn można upatrywać w niskim poziomie wiedzy o ewaluacji oraz ogólnie niewielkim zaangażowaniu w ocenę realizacji działań publicznych w samorządach lokalnych.

Słowa kluczowe: ewaluacja, zarządzanie gminą, fundusze unijne

Wprowadzenie

Tematem artykułu jest praktyka ewaluacji w jednostkach samorządu lokalnego, a w szczególności w gminach. Ewaluacja jest instrumentem wykorzystywanym w celu poprawy jakości i wartości realizowanych interwencji publicznych oraz większej przejrzystości działań instytucji sektora publicznego (Chelimsky 1997: 10–24). Realizacja ewaluacji przyczynia się również do rozwoju organizacyjnego instytucji publicznych, ułatwiając im proces uczenia się i doskonalenia (Olejniczak i in. 2008: 34–35).

Wzrost zainteresowania ewaluacją w polskiej administracji w ostatnich latach wynika głównie z konieczności sprostania wymogom wdrażania środków unijnych. Dynamiczny rozwój praktyki ewaluacyjnej widać przede wszystkim w centralnej administracji rządowej oraz w samorządzie regionalnym i dotyczy jedynie podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych. W dużo mniejszym stopniu proces ten można zaobserwować w lokalnych jednostkach samorządowych.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań stosowania ewaluacji w samorządach gmin, w szczególności w kontekście wdrażania projektów unijnych. Na wstępie przedstawiono pojęcie oraz omówiono cele ewaluacji w administracji publicznej. Dalsza część artykułu jest poświęcona przedstawieniu wyników badań przeprowadzonych w gminach województwa łódzkiego.

1. Rola ewaluacji w zarządzaniu w administracji publicznej

Jednym z czynników wpływających na skuteczne wykorzystanie ewaluacji jako instrumentu poprawiającego efektywność funkcjonowania administracji publicznej jest zrozumienie przez decydentów i urzędników, czym jest ewaluacja i jakie są jej funkcje w sektorze publicznym. W literaturze pojęcie ewaluacji jest rozumiane jako proces oceny wartości, określania

* dr Aleksandra Januszkiewicz – Politechnika Łódzka, Wydział Organizacji i Zarządzania, ul. Wólczańska 215, 90-924 Łódź, e-mail: amaciasz@p.lodz.pl

jakości lub znaczenia przedmiotu podlegającego ewaluacji oraz jako końcowy efekt tego procesu (Scriven 1991: 139). Przedmiotem badań ewaluacyjnych są przede wszystkim interwencje publiczne, takie jak polityki, programy czy projekty (Shaw i in. 2007: 3; Scriven 1991: vii). Ewaluację prowadzi się w celu uzasadnienia i lepszego zaplanowania interwencji, oceny jej rezultatów oraz wyciągnięcia wniosków na przyszłość (Patton 1997: 23; Rossi i in. 2004: 3; Olejniczak i in. 2008: 22). Ewaluacja jest instrumentem pomagającym decydującym w racjonalnym podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu, kontynuacji lub wstrzymaniu interwencji publicznej. Celem ewaluacji jest raczej usprawnienie wdrażania i podniesienie skuteczności interwencji niż pociąganie do odpowiedzialności za nieosiągnięcie zamierzonych efektów. Ewaluacja dostarcza obiektywnych dowodów o wartości i jakości interwencji, a także pozwala na zbadanie natury samych problemów społecznych i gospodarczych. Od badań naukowych *sensu stricto* ewaluację wyróżnia element oceny (osądu) interwencji dokonanej na podstawie przyjętych wcześniej kryteriów, a także formułowanie na podstawie tej oceny rekomendacji.

Powyżej opisane cele i cechy ewaluacji przedstawiają istotne argumenty przemawiające za wprowadzeniem ewaluacji jako instrumentu podnoszącego efektywność funkcjonowania sektora publicznego. W wielu państwach ewaluacja została wprowadzona do praktyki administracji publicznej w wyniku kolejnych reform, również tych ostatnich, opartych na koncepcjach Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) i Dobrego Rządzenia (*goodgovernance*). Organizacje międzynarodowe (np. Bank Światowy, OECD) promują wykorzystanie ewaluacji jako jednego z kluczowych instrumentów nowoczesnego zarządzania publicznego, w tym zarządzania opartego na rezultatach (*results-based management*) (Mackay 1999: 2; Rist i in. 2011: 2).

Wymóg ewaluacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej miał istotny wpływ na rozwój praktyki ewaluacyjnej w wielu państwach europejskich, ostatnio również i w Polsce. Warto postawić pytanie, czy praktyka i budowany od 2004 r. potencjał ewaluacyjny na potrzeby funduszy strukturalnych w Polsce okażą się trwałe i zostaną przeniesione na pozostałe obszary działań publicznych i szczeble administracji. Głównym beneficjentem procesu rozwoju kultury ewaluacyjnej w Polsce są jednostki administracji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnej administracji samorządowej (Januskiewicz 2012: 33–35). W dużo mniejszym stopniu procesem tym są objęte samorzady lokalne, choć to one należą do największych beneficjentów unijnych funduszy¹. Powodów takiej sytuacji można upatrywać w samych zasadach wdrażania funduszy. Obowiązek ewaluacji, egzekwowany przez Komisję Europejską, dotyczy głównie programów operacyjnych. Pojedyncze projekty, które są realizowane przez samorzady lokalne, nie podlegają takiemu rygorowi. Jednak warto zastanowić się, czy brak formalnego wymogu to jedyny powód tak niewielkiego poziomu korzystania z ewaluacji lub innych sposobów oceny efektywności działań w samorządach lokalnych. Poniżej przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych w województwie łódzkim, by podjąć próbę odpowiedzi na to pytanie.

¹ Potwierdzają to badania przeprowadzone w województwie małopolskim w 2008. Zob. Grzywa i in. (2008).

2. Ewaluacja w gminach – wnioski na podstawie badań w województwie łódzkim

Głównym celem badań przeprowadzonych w województwie łódzkim była analiza uwarunkowań zastosowania ewaluacji przez urzędy gmin. Cele szczegółowe obejmowały m.in. zbadanie zakresu i sposobów wykorzystania ewaluacji (w szczególności w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych) oraz praktyki urzędów w zakresie dokonywania oceny realizacji działań publicznych i rozliczania się z efektów tych działań przed społecznością lokalną. Zgodę na przeprowadzenie ankiety udzieliło 35 gmin, co stanowi 20% wszystkich gmin w województwie (tabela 1)². Wszystkie badane gminy miały doświadczenie w realizacji projektów współfinansowanych z funduszy unijnych.

2.1. Poziom wiedzy pracowników gmin na temat ewaluacji

Na pytanie: „Czy spotkał/a się Pan/Pani z pojęciem «ewaluacja»?” – 88% respondentów odpowiedziało twierdząco. Znajomość ewaluacji potwierdzili wszyscy badani urzędnicy, którzy w ramach swoich obowiązków zajmowali się realizacją projektów unijnych. Nieliczni respondenci, którzy nigdy wcześniej nie spotkali się z tym pojęciem (12%), to sekretarze gmin. W celu zweryfikowania wiedzy respondentów na temat ewaluacji poproszono ich, w ramach swobodnej wypowiedzi, o sprecyzowanie, co rozumieją pod tym pojęciem. Większość respondentów poprawnie utożsamiała ewaluację z oceną projektów, efektów, rezultatów (tabela 2). Ponadto ewaluacja była kojarzona głównie w kontekście realizacji projektów unijnych.

Tabela 1

Rozkład doboru próby badawczej

| Jednostka | Liczba w próbie badawczej | | Udział próby w całej populacji (%) |
|------------------------|---------------------------|-----|---|
| | liczba | % | |
| Gminy (razem) | 35 | 100 | 20 gmin w województwie |
| Gminy wiejskie | 30 | 85 | 22 gmin wiejskich w województwie |
| Gminy miejskie | 4 | 12 | 26 gmin miejskich w województwie |
| Gminy miejsko-wiejskie | 1 | 3 | 4 gmin miejsko-wiejskich w województwie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Respondenci ocenili swoją wiedzę na temat ewaluacji średnio na 3,4 w pięciostopniowej skali (1 – brak wiedzy; 5 – wysoki poziom wiedzy). Lepiej ocenili swoją wiedzę urzędnicy pracujący w jednostkach lub na stanowiskach ds. środków unijnych (średnio 3,5), gorzej zaś pracownicy innych jednostek organizacyjnych (średnio 2,9) i sekretarze gmin (średnio 1,8). Należy podkreślić, że wiedza na temat ewaluacji wśród badanych urzędników ma charakter dość ogólny. Jedynie dwóch respondentów zadeklarowało, że potrafi przeprowadzić badanie ewaluacyjne, a trzech innych, że potrafi je zaplanować. Okazało się jednak, że pod pojęciem przeprowadzenia ewaluacji respondenci rozumieli jedynie zebranie informacji o rezultatach (zakładanych wskaźnikach) projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na potrzeby sprawozdania i kontroli.

² Badania ankietowe (telefoniczne) przeprowadzono w gminach województwa łódzkiego w maju 2013 r.

Tabela 2

Odpowiedzi na pytanie: „Co Pan/Pani rozumie pod pojęciem «ewaluacja»?”

| Odpowiedzi wskazane przez respondentów | Liczba wskazań |
|--|----------------|
| Ocena (projektów, efektów, realizacji, skuteczności) | 23 |
| Badanie efektów i rezultatów | 2 |
| Procedura w ramach projektów unijnych | 2 |
| Monitorowanie efektów | 1 |
| Kontrola | 1 |
| Rozwój | 2 |
| Nie potrafię powiedzieć | 4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Powodem dość niskiego poziomu wiedzy o ewaluacji wśród urzędników gmin może być brak szkoleń w tym zakresie. Większość respondentów, tj. 66%, uczestniczyła w spotkaniach (szkoleniach, konferencjach), na których omawiano problematykę ewaluacji jako jeden z wielu tematów. Niestety, tylko 11% badanych pracowników uczestniczyło w szkoleniach poświęconych samej ewaluacji.

Istotną kwestią dla praktyki ewaluacyjnej w urzędach jest nie tylko wiedza na ten temat wśród pracowników, lecz także ich opinia i nastawienie wobec ewaluacji. Respondenci w przeważającej większości (80%) uznali ewaluację za użyteczny instrument dla urzędów gmin. Na pytanie, jakie zadania (funkcje) ewaluacja może pełnić w samorządzie lokalnym, najwięcej respondentów wskazało pomoc w ocenie efektów, pomoc w planowaniu i monitorowaniu działań (tabela 3). Niewielka liczba respondentów wskazała funkcję rozliczeniową, a nikt nie wspomniał o funkcji rozwojowej.

Tabela 3

Odpowiedzi na pytanie: „W jaki sposób ewaluacja może być użyteczna dla gmin (można podać trzy)?”

| Odpowiedzi wskazane przez respondentów | Liczba wskazań |
|--|----------------|
| Pomoc w diagnozie problemów | 1 |
| Pomoc w planowaniu | 21 |
| Pomoc w monitorowaniu realizacji | 6 |
| Pomoc w ocenie efektów | 30 |
| Pomoc w rozliczeniu się z wydanych środków | 1 |
| Pomoc w racjonalnym wydawaniu środków | 1 |
| Trudno powiedzieć / nie wiem | 4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Poproszeni o określenie trzech barier, które w największym stopniu ograniczają rozwój praktyki ewaluacyjnej w gminach, respondenci najczęściej wskazywali na brak środków na przeprowadzenie ewaluacji, brak wiedzy na ten temat, brak doświadczenia pracowników urzędu w tym zakresie oraz przeszkody organizacyjne (brak czasu, nadmiar innych obowiązków, w tym związanych z zarządzaniem projektami unijnymi) (tabela 4).

Tabela 4

Odpowiedzi na pytanie: „Jakie są największe przeszkody w stosowaniu ewaluacji w państwa jednostce? Proszę wymienić trzy”

| Odpowiedzi wskazane przez respondentów | Liczba wskazań |
|--|----------------|
| Brak wiedzy na ten temat w jednostkach | 8 |
| Brak doświadczenia | 6 |
| Brak szkoleń | 1 |
| Brak środków | 20 |
| Trudności organizacyjne | 5 |
| Niechęć do nowych procedur | 1 |
| Nie ma przeszkód | 8 |
| Trudno powiedzieć | 6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

2.2. Praktyka ewaluacji w gminach

Na pytanie: „Czy w państwa gminie przeprowadzono ewaluację? (np. planu rozwoju gminy, programów, projektów)” – aż 87% pracowników badanych gmin odpowiedziało przecząco. Szczególnie zaskakujący jest tak niski poziom zastosowania ewaluacji w ramach realizacji projektów unijnych. Deklarowany brak działań ewaluacyjnych dotyczył gmin bez względu na skalę i rodzaj realizacji projektów. Jedynie w czterech gminach pracownicy zadeklarowali przeprowadzenie ewaluacji w ramach projektów współfinansowanych z EFS. W dwóch z nich przez ewaluację rozumiano zbieranie informacji na temat rezultatów projektu do celów raportu końcowego i kontroli. W pozostałych dwóch zadeklarowano, że w ramach projektów z EFS wyłonieni w drodze konkursu koordynatorzy projektu mieli obowiązek zbierania informacji na potrzeby ewaluacji („firma, która prowadzi szkolenie, ma zbierać ankiety ewaluacyjne”). Ponadto w dwóch innych gminach, w których zadeklarowano brak praktyki ewaluacji w samym urzędzie, twierdzono, że jest ona stosowana przez jednostki podległe realizujące projekty z EFS, tj. gminne ośrodki pomocy społecznej szkoły („nauczycielki i psycholog zbierają informacje o postępach, jakie zrobiły dzieci uczestniczące w projekcie”). W powyższych kilku przypadkach działania ewaluacyjne były realizowane przez pracowników bezpośrednio realizujących projekty na potrzeby monitorowania, rozliczenia projektu i ewentualnej kontroli. W wyniku tych działań nie powstały odrębne raporty z badań ewaluacyjnych, a zebrane dane nie były przedmiotem analiz pracowników i władz gminy.

2.3. Praktyka urzędów gmin w zakresie oceny działań publicznych

Na pytanie, czy w gminach podejmowane są działania mające na celu ocenę projektów, programów, planów rozwoju, czy strategii, prawie połowa respondentów (45%) odpowiedziała twierdząco. Ocena realizacji strategii i planów rozwoju lokalnego w większości przypadków polegała na bieżącym monitorowaniu i ocenie postępów w ich realizacji. Jak wcześniej podkreślono, w badanych gminach nie przeprowadzono badań *stricte* ewaluacyjnych w stosunku do strategii i planów rozwoju lokalnego. Prawie wszystkie badane gminy (97%) deklarują, że informują mieszkańców o efektach realizowanych projektów, programów i strategii. Głównym sposobem komunikacji w tym zakresie jest strona internetowa, ale również gazetki

i informatory lokalne. Przegląd stron internetowych badanych urzędów potwierdził, że informacje na temat realizowanych projektów lub pozyskanych środków unijnych są ogólnie dostępne, jednak brak na stronach urzędów gmin odrębnych informacji dotyczących oceny postępów realizacji planów i strategii lokalnych (nawet, jeśli zapisano taki wymóg w dokumentach strategicznych).

2.4. Wnioski z badań

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że pojęcie ewaluacji jest znane pracownikom urzędów gmin, w szczególności tym, którzy są zaangażowani w realizację projektów unijnych. Poziom wiedzy na temat ewaluacji wydaje się jednak niski, co zapewne wiąże się z brakiem szkoleń i praktyki w tym zakresie. Niski poziom wiedzy i wąskie rozumienie zastosowań dla ewaluacji wydają się głównymi czynnikami ograniczającym rozwój praktyki ewaluacyjnej w gminach. Pracownicy gmin utożsamiają ewaluację z kolejną (nie-obowiązkową) procedurą realizowaną w ramach projektów unijnych, generującą dodatkowe koszty (a nie oszczędności związane z racjonalizowaniem wydatków publicznych). Na tak niski poziom stosowania ewaluacji, w szczególności w kontekście realizacji projektów unijnych, wpływa przede wszystkim brak formalnego wymogu. Jednak same gminy nie podejmują z własnej inicjatywy ewaluacji również ze względu na ogólnie niski poziom zaangażowania w ocenę realizacji działań publicznych. Rozliczanie się z efektów działań przed społecznością lokalną ma duże znaczenie dla władz gminy, które chętnie informują o pozyskaniu środków unijnych czy realizacji projektów.

Podsumowanie

Dotychczasowy proces wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce nie przyczynił się do rozwoju praktyki ewaluacyjnej na poziomie gmin. Powodem jest brak wymogu formalnego ewaluacji projektów realizowanych przez gminy oraz niski ogólny poziom zaangażowania w ocenę realizacji działań publicznych w samych gminach. Równie istotnym problemem jest niski poziom wiedzy o ewaluacji. W szczególności dotyczy to świadomości, czym właściwie jest ewaluacja i jakie może pełnić funkcje w administracji publicznej. Poziom wiedzy o ewaluacji można podnieść poprzez działania szkoleniowe (najlepiej koordynowane na poziomie województwa). Ważny wydaje się jednak problem, jak zachęcić urzędy gmin do stosowania ewaluacji. Jednym z rozwiązań mogłoby być nałożenie formalnego wymogu ewaluacji dotyczącego przynajmniej projektów unijnych. Dynamiczny rozwój praktyki ewaluacyjnej w urzędach marszałkowskich jest dowodem na to, że narzucenie wymogu formalnoprawnego to dobry punkt wyjścia, aby zainicjować taką praktykę. Odgórnie narzucane wymogi mogą zostać uznane za dodatkowe obciążenie dla administracji lokalnej. W ślad za wymogiem powinno pójść zagwarantowanie środków finansowych na realizację ewaluacji (w ramach środków unijnych). W literaturze zamiast wymogu prawnego proponuje się zastosowanie różnorodnych zachęt i sankcji (np. dodatkowe środki w zamian za stosowanie ewaluacji) (Mackey 1999: 63–64; Toulemound 1999: 153–168).

Głównym celem wszystkich tych działań powinno być przekonywanie o użyteczności ewaluacji dla funkcjonowania gminy. Dotyczy to w szczególności głównych decydentów gminy (wójtów i radnych), dla których ewaluacja ma być pomocnym narzędziem. Działania edukacyjne, szkoleniowe i promocyjne dotyczące ewaluacji powinny obejmować również tę grupę.

W przeciwnym razie ewaluacja pozostanie jedną z procedur wdrażania unijnych środków, bez faktycznego wpływu na efektywność realizowanych polityk publicznych na szczeblu lokalnym.

Ewaluacja realizowana w ramach funduszy strukturalnych może być jedynie pierwszym impulsem do wprowadzenia ewaluacji do praktyki administracji publicznej i nie gwarantuje rozwoju kultury ewaluacyjnej. Konieczne są zmiany w kulturze organizacyjnej i sposobie zarządzania. W celu rozwoju trwałej kultury ewaluacyjnej proces ten powinien być częścią reformy sektora publicznego.

Literatura

- Chelimsky E. (1997), *The Coming Transformations in Evaluation*, w: *Evaluation for the 21st century – a handbook*, red. E. Chelimsky, W.R. Shadish, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi .
- Grzywa M., Łukasiewicz K., Perek-Białas J., Worek B. (2008), *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej; Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków.
- Januszkiewicz A. (2012), *Rozwój potencjału ewaluacyjnego w regionalnych jednostkach samorządowych w Polsce*, „Miscellanea Oeconomicae – Studia i Materiały” vol. 1.
- Mackay K. (1999), *Evaluation Capacity Development – A Diagnostic Guide and Action Framework*, ECD Working Papers no. 6, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Mackey K. (2007), *How to Build Monitoring and Evaluation Systems to Support Better Government*, The World Bank – Independent Evaluation Group.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. red. (2008), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych – podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne; Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Patton M. (1997), *Utilisation-Focused Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Rist R.C., Boily M.H., Martin F. (2011), *Evaluation Capacity Building – A Conceptual Framework*, w: *Influencing Change – Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*, red. R.C. Rist, M.H. Boily, F. Martin, The World Bank, Washington D.C.
- Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H. (2004), *Evaluation – A Systematic Approach*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Scriven M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, Fourth edition, Sage Publications, Newbury Park–London–New Delhi.
- Shaw I.F., Greene J.C., Mark Melvin M.M. (red.) (2007), *The Handbook of Evaluation*, Sage Publications, Newbury Park–London–New Delhi.
- Toulemound J. (1999), *Incentives, Constrains and Culture-building as Instruments for the Development of Evaluation Demand*, w: *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons From Practice*, red. R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist, Transaction Publishers.

EVALUATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abstract: The article concerns the practice of evaluation in local self-governmental units (gmina). The results of the survey realized in Łódź region show the low level of evaluation practice. The main reasons of this may be a low level of knowledge about evaluation as well as a weak commitment to the appraisal of public interventions at local level in general.

Keywords: evaluation, management in local self-government, Structural Funds

Translated by Aleksandra Januszkiewicz

