

Aleksandra Podkońska

Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich INSPRO¹

Ewaluacja w lokalnej polityce społecznej — przykład projektów aktywnej integracji

Streszczenie

Artykuł przedstawia główne wnioski oraz rekomendacje z badania zrealizowanego przez autorkę w ramach pracy doktorskiej. Przedmiotem analizy był status ewaluacji w lokalnej polityce społecznej w kontekście projektów aktywnej integracji, realizowanych w latach 2007–2015. Założono, że realne znaczenie nadawane ich ewaluacji jest wskaźnikiem kondycji lokalnej polityki społecznej w jej nurcie aktywizującym. Zastosowano dwie metody badawcze: analizę danych zastanych oraz wywiad swobodny. Podstawowy wniosek dotyczy pozorności większości działań ewaluacyjnych i przypisywania im głównie biurokratycznego znaczenia. Istnieje potrzeba rozwoju podejść ewaluacyjnych dostosowanych do specyfiki działań służb społecznych. Rekomendacje wskazują konieczność budowania integralnych, wielosektorowych systemów wsparcia na poziomie lokalnym, czemu powinna towarzyszyć rzetelna ewaluacja skoncentrowana na użyteczności.

Słowa kluczowe: ewaluacja, aktywna polityka społeczna, lokalna polityka społeczna, służby społeczne, projekty aktywnej integracji

¹ Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich INSPRO, 91-408 Łódź, ul. Pomorska 40; adres elektroniczny autorki: aleksandra.podkonska@inspro.org.pl

Wprowadzenie

Artykuł przedstawia wybrane wnioski z badania zrealizowanego przeze mnie na potrzeby pracy doktorskiej pt. *Aktywna polityka społeczna na poziomie lokalnym — dylematy ewaluacji projektów integracji społecznej*.² Badanie prowadzone było w latach 2012–2014. Główny cel stanowiło określenie faktycznej roli, jaką odgrywa ewaluacja wobec projektów integracji społecznej, finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, a wdrażanych przez lokalne jednostki pomocy społecznej w latach 2007–2015.

Ze względu na moje zawodowe zaangażowanie w kreowanie i realizację regionalnej oraz lokalnej polityki społecznej badaniu towarzyszyła intencja, by jego wyniki stały się rzetelną podstawą dla sformułowania rekomendacji dotyczących działań naprawczych w tej sferze. Podstawowymi kategoriami analitycznymi, które posłużyły do określenia obszaru badań, były aktywna polityka społeczna (lub polityka aktywizacji, APS) oraz ewaluacja. Opisują one zjawiska współtowarzyszące modyfikowaniu polskiego modelu polityki społecznej. Źródła tej modyfikacji to zarówno wewnętrzna, posttransformacyjna dynamika przemian polskiego *welfare state*, jak i czynniki zewnętrzne, związane z kształtowaniem się europejskiego modelu socjalnego oraz integracją Polski z Unią Europejską. Obydwa te czynniki zostały uwzględnione w kontekście lokalnego poziomu polityki społecznej, która — zdaniem zarówno teoretyków, jak i praktyków — stanowi obecnie najważniejszy i dysponujący największym potencjałem obszar poprawy jakości i podnoszenia innowacyjności polityki społecznej.

Problematyka badawcza

Analizując politykę społeczną jako sferę racjonalnych interwencji państwa, należy o ową racjonalność zapytać — potraktować ją nie jako cechę immanentną polityki publicznej, lecz jako warunek jej skuteczności. Współcześnie w krajach rozwiniętej demokracji przyjmuje się, że niezbędnym narzędziem pozyskiwania wskazówek, jak kształtować politykę, w tym politykę społeczną, są obiektywne analizy naukowe, wśród których ewaluacja stanowi kwintesencję użytkowości.

Z drugiej strony trudno zakładać, że dowody naukowe stanowią najważniejszy determinant decyzji politycznych. Obserwacja rzeczywistości polityki społecznej wraz ze znajomością jej teoretycznych ujęć wskazuje na niejednokrotnie głębokie różnice między stanem postulowanym a faktycznym. Szczególną uwagę poświęca się obecnie tym przemianom polityki społecznej, które częściowo wynikają z niepodatnych na kontrolę decydentów zjawisk globalnych, a częściowo — z ich reakcji na owe zmiany, z prób stworzenia nowego modelu polityki społecznej. Model ten, którego wyróżnikiem jest szeroko rozumiana „aktywność”, ma w założeniu odpowiadać na wiele bolączek społeczeństw demokratycznych, takich jak: niedostatki obywatelskości, problem wykluczenia społecznego, nierówności społecznych, zarzuty marnotrawienia środków publicznych czy wreszcie antagonizmy społeczne, szczególnie widoczne w Polsce, w której wciąż żywe są podziały

² Praca powstała w Uniwersytecie Łódzkim, a jej promotorem był prof. Jerzy Krzyszkowski.

na wygranych i przegranych transformacji. Swoista „kariera” modelu aktywnej polityki społecznej w dużej mierze wynika z tego, że stanowi on propozycję szerokiej, pozytywnej rekonstrukcji państwa opiekuńczego, z silnym naciskiem na wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego.

W latach 2007–2015 najbardziej powszechnym narzędziem wdrażania założeń podejścia aktywizującego na poziomie lokalnym w Polsce były projekty systemowe finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej — ośrodki pomocy społecznej w gminach oraz powiatowe centra pomocy społecznej. Dzięki nim (i zazwyczaj wyłącznie dzięki nim) na najniższym, a w obliczu procesu decentralizacji — najważniejszym poziomie polityki społecznej, służby społeczne zapoznawały się z „aktywizującym instrumentarium”. Upowszechnił się również projektowy system realizacji działań, wraz z logiką diagnozowania, planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluowania tych działań. To właśnie ewaluację, sposób jej realizacji, jej rzeczywistą rolę uznano w ramach badania za wskaźnik znaczenia przypisywanego projektom systemowym na tle pozostałych działań służb społecznych. To z kolei potraktowano jako wskaźnik kondycji lokalnej polityki społecznej w jej nurcie aktywizacyjnym.

W warunkach słabnącej funkcji opiekuńczej państwa oraz zdecentralizowanej polityki społecznej największa odpowiedzialność za ograniczanie zjawiska ubóstwa i marginalizacji społecznej spoczywa na lokalnych instytucjach pomocy społecznej. Niezwykle ważne jest zatem, aby ewaluacja, krytycznie analizując jakość ich oferty, dostarczała rzetelnej i przydatnej wiedzy, stanowiącej realny czynnik kształtowania systemu wsparcia. Zaniedbania w obszarze kultury ewaluacji są jedną z istotnych przyczyn (a zarazem przejawem) bezrefleksyjnego powielania rutynowych, nieskutecznych działań. Pozostawia to efekty kosztownych programów aktywizujących zawieszony w próżni niedostatków usług społecznych. Tym samym wdrażanie modelu APS na poziomie lokalnym ogranicza się do realizacji finansowanych ze środków unijnych działań projektowych, które nie mają szansy stać się katalizatorem trwalszych przemian w pomocy społecznej.

Podjęta praca dotyczyła zatem pytania, w jakim miejscu sytuuje się ewaluacja działań publicznych służb społecznych. Przez służby społeczne rozumie się, zgodnie z ujęciem Barbary Szatur-Jaworskiej, zróżnicowane pod względem stopnia sformalizowania oraz liczebności, zorganizowane struktury, prowadzące pracę socjalną i społeczno-wychowawczą (Szatur-Jaworska 2006). Szczególnym przedmiotem refleksji badawczej są tutaj publiczne, wysoce sformalizowane jednostki gminne i powiatowe. Ewaluacja ich działań może umiejscawiać się między rytualnym, biurokratycznym realizowaniem kolejnych edycji projektów a rzetelnym wykorzystywaniem możliwości, jakie w zakresie urozmaicenia warsztatu pracy służb społecznych oferują środki unijne. Wyznacza to pozycję ewaluacji na kontinuum od pseudoewaluacji, wpisującej się w rozpowszechnione w pomocy społecznej działania pozorne i je potwierdzającej, do kultury organizacyjnej opartej na uczeniu się, wyrażającej dążenie instytucji do zwiększania skuteczności i efektywności swoich działań. Określony status ewaluacji warunkuje potencjał kreowania realnej zmiany społecznej w kierunku demokratyzacji, a jednocześnie jest jego wyrazem — „(...) studia ewaluacyjne (...) pozwalają nie tylko testować obietnice merytokratycznych elit, lecz także usuwać

przynajmniej część napięć, jakie powstają wtedy, gdy usiłuje się poddawać demokratycznej kontroli profesjonalny aparat administracyjny” (Frieske 2008, s. 16).

W związku z powyższymi kwestiami problematyka badania koncentrowała się na praktykach ewaluacyjnych podejmowanych wobec projektów aktywizujących realizowanych w lokalnych systemach integracji społecznej. Szczególnie inspirujące w tym zakresie były zjawiska:

- napięć w obszarze polityki społecznej, między wzrastającym zapotrzebowaniem na usługi i świadczenia socjalne a dążeniem do ograniczania środków na nie przeznaczanych, co zwiększa rolę ewaluacji w ocenianiu wartości programów publicznych;
- upowszechniania praktyk ewaluacyjnych w pomocy społecznej (przede wszystkim w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych), co skłania do przyjrzenia się, jaka jest jakość realizowanych działań badawczych oraz skąd czerpana i w jakim zakresie stosowana jest wiedza na temat standardów badań ewaluacyjnych.

Ewaluacja jako narzędzie racjonalizacji polityki społecznej

Jak wskazuje Leszek Korporowicz (1997, s. 7), rozwój ewaluacji na przestrzeni lat sprawił, że stała się ona pojęciem na tyle złożonym, interdyscyplinarnym, że właściwe niemożliwe wydaje się sformułowanie jednej, satysfakcjonującej jego definicji. Można co prawda wyróżnić pewien ogólny, wspólny zakres obecnych w literaturze definicji, jednak należy podkreślić, że sposób określania, czym jest ewaluacja, często ściśle wynika z praktycznych uwarunkowań jej realizacji. Za najogólniejszą definicję ewaluacji można przyjąć tę, iż jest to „(...) systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne oceniające jakość i wartość programów publicznych” (Ornacka 2008, s. 23–24). Szerokie ujęcie ewaluacji wskazuje na jej procesualny i złożony charakter, dalece wykraczający poza czynność formułowania oceny. Stanowi ona jedynie element ewaluacji, sięgającej obecnie po status interdyscyplinarnej dziedziny łączącej potencjał nauk stosowanych z praktycznymi wymogami realizacji polityk publicznych, w tym aktualnymi wyzwaniem aktywnej polityki społecznej, oraz uniwersalnym wyzwaniem godzenia rosnącego zapotrzebowania na usługi i świadczenia socjalne z ograniczonymi środkami finansowymi.

W chwili obecnej ewaluacja jest obszarem ścierania się tendencji wpisujących się w różnorodne paradygmaty badawcze, charakterystyczne dla nauk społecznych. Główną osią dyskusji pozostaje rozdźwięk między dążeniem do obiektywnych, mierzalnych wyników ewaluacyjnych a postulatami realizowania przez ewaluację funkcji interakcyjnych, uwzględniających sposób, w jaki ewaluowaną interwencję postrzegają różnorodne grupy interesariuszy. Potrzebę prowadzenia ewaluacji i szerzej, badań społecznych, z uwzględnieniem problemu wykluczenia społecznego prognozuje m.in. Maria Theiss. Oznaczać ma to nie tylko efektywne dostarczanie dowodów na skuteczność określonych rozwiązań na rzecz wspierania integracji społecznej, lecz także dbałość o dowartościowanie w tym procesie doświadczeń i opinii osób, których te rozwiązania mają bezpośrednio dotyczyć (Theiss 2010a, s. 22–23). Podobne wnioski formułuje Michael Quinn Patton (2013, s. 38–39),

wskazując, iż najbliższe ćwierćwiecze będzie cechować wzrastające znaczenie ewaluacji rozumianej nie jako wydanie osądu na temat wartości przedsięwzięcia, lecz jako partycypacyjnego, angażującego uczestników procesu wypracowywania tego osądu.

Obserwując praktykę działań w obszarze lokalnej polityki społecznej, można założyć, że będzie jej dotyczyć podobna tendencja, chociażby ze względu na coraz większy udział w jej kreowaniu podmiotów pozarządowych. Z drugiej strony, rolę ewaluacji należy rozważać jako praktykę naukowego badania sprawności instytucji polityki społecznej. Co istotne, rola ewaluacji jako obszaru pozyskiwania dowodów na słuszność finansowanych ze środków publicznych określonych działań wzrasta tym bardziej, im większe są zastrzeżenia wobec ich efektywności. Ewaluację można zatem postrzegać jako instrument wspierania decyzji politycznych, usprawniający gospodarne administrowanie środkami budżetowymi.

Postulowane i wdrażane obecnie podejście aktywizacyjne w szczególny sposób daje stwarza możliwość wykorzystywania ewaluacji i udoskonalania jej praktyki. Wynika to, zdaniem autorki, z co najmniej dwóch podstawowych kwestii:

- koncepcja aktywnej polityki społecznej bywa w dość bezkrytyczny sposób uważana zarówno przez teoretyków, jak i praktyków polityki społecznej za bezdyskusyjnie słuszną i zasługującą na wdrażanie, przy jednocześnie nierzadkim ignorowaniu słabości i negatywnych konsekwencji jej wdrażania (możliwych negatywnych skutków ubocznych),
- jak nigdy wcześniej od początków istnienia *welfare state*, w ramach podejścia aktywizującego (które u swych podstaw ma m.in. z jednej strony troskę o stan finansów publicznych i ich efektywne wykorzystywanie, a z drugiej — ideę spójności, integracji społecznej) pojawia się potrzeba racjonalizacji działań podmiotów publicznych i rozwoju ich potencjału.

Wymogi prowadzenia spójnej polityki aktywizacji, i spójnej polityki społecznej w ogóle, sugerują, że ewaluacja powinna być narzędziem towarzyszącym nie tylko jednorazowym działaniom o charakterze projektowym (co jest powszechnym zjawiskiem), lecz stanowić element rutynowej działalności instytucji publicznych, w tym instytucji pomocy społecznej. Chociaż przedmiotem badania była ewaluacja unijnych projektów integracji społecznej, to założono, że będzie ona czynnikiem rozwoju kultury ewaluacyjnej, obejmującej i wspierającej całość działań pomocy społecznej. Ewaluacji w pomocy społecznej nie należy ujmować jedynie przez pryzmat projektowej aktywności służb społecznych. Ma ona bowiem niezależny, ugruntowany w teorii i praktyce pracy socjalnej, status i dorobek. Wydaje się, że to on, obok wymogu rozliczalności przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych, powinien wywierać znaczący wpływ na ewaluowanie projektów integracji społecznej. Ich realizację potraktowano zatem w ramach badania jako okazję do rozpoznania i zastosowania ewaluacji w pomocy społecznej, które powinny być ugruntowane w specyfice ewaluowania działań służb społecznych.

Założenia metodologiczne

Podjęty problem badawczy określić można w następujący sposób: jakie jest rzeczywiste znaczenie ewaluacji w realizacji działań pomocy społecznej, współfinansowanych ze środków unijnych? Decyzja o wyborze pewnego wycinka całości działań instytucji pomocy społecznej była umotywowana zależnością między wykorzystywaniem środków unijnych a rozwojem kultury ewaluacyjnej w Polsce. To w tej dziedzinie działalności instytucji pomocy społecznej ewaluacja pojawiła się prawdopodobnie po raz pierwszy, a z pewnością w najszerszym zakresie. Projekty, finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO Kapitał Ludzki, potraktowano także jako najbardziej powszechne narzędzie implementacji modelu aktywnej polityki społecznej (APS) na poziomie lokalnym, co stanowiło najszerszy kontekst rozważań.

Podstawowym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się koncepcji badawczej była wzrastająca świadomość zależności między przyjętym podejściem ewaluacyjnym a obrazem działań, jaki wyłania się z procesu ewaluacji. Zależność ta wyraża się w konieczności dokonywania wielu wyborów ewaluacyjnych: co stanowi podstawę wyznaczania kryteriów oceny? kto o tym decyduje? komu i w jaki sposób mają służyć wyniki? jakiego rodzaju efekty są przedmiotem zainteresowania w procesie ewaluacji? Świadomość istnienia tego rodzaju dylematów każe zastanawiać się nie tyle nad tym, jaka jest jakość projektów w świetle wyników ewaluacji, lecz jak sposób jej prowadzenia wpływa na postrzeganie owej jakości, a w rezultacie — na szanse implementacji modelu APS na poziomie lokalnym.

Problematyka badawcza ukształtowała się ostatecznie jako zbiór pytań o charakter ewaluacji projektów systemowych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie w województwie łódzkim. Odniesiono się do dwóch poziomów prowadzenia ewaluacji:

- poziomu makro, na którym przedmiotem ewaluacji są całościowe programy dotyczące określonego obszaru (jak priorytety wchodzące w skład Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym Priorytet VII: Promocja integracji społecznej),
- poziomu mikro, na którym przedmiotem ewaluacji są pojedyncze, konkretne projekty (jak gminne i powiatowe projekty systemowe realizowane w Priorytecie VII PO KL w ramach Działania 7.1: Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji).

Przedmiotem badania były praktyki ewaluacyjne prowadzone wobec projektów integracji społecznej w województwie łódzkim na poziomie makro oraz mikro. Założono, że ewaluacja projektów integracji społecznej powinna realizować pewne minimum zadań polegających na identyfikacji i ocenie:

- uwarunkowań osiągania efektów dotyczących aktywizacji zawodowej uczestników projektów,
- rzeczywistych, choć umykających w głównym nurcie ewaluacyjnym, efektów projektów aktywizujących w zakresie odbudowywania podstawowych kompetencji psychospołecznych ich uczestników jako pierwszego kroku na drodze do aktywności zawodowej.

Głównym celem podejmowanego badania był opis i krytyczna analiza charakteru ewaluacji lokalnych projektów integracji społecznej oraz możliwości oferowanych przez nią

w kontekście skutecznego wdrażania modelu aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym. Tak sformułowany cel ugruntował rozważania zarówno w kwestii różnorodności podejść ewaluacyjnych, jak i znaczenia ewaluacji w upowszechnianiu i rozwijaniu polityki aktywizacji. Odniósł je zatem do wewnętrznego oraz zewnętrznego kontekstu ewaluacji.

Analiza praktyk ewaluacyjnych stosowanych wobec projektów realizowanych przez jednostki pomocy społecznej i znaczenia tychże dla wdrażania modelu APS nie była do tej pory częstym przedmiotem rozważań ani teoretyków, ani praktyków polityki i pomocy społecznej. W konsekwencji budowanie hipotez badawczych wiązało się z pewnymi trudnościami. Zaproponowane poniżej hipotezy wynikają przede wszystkim z moich doświadczeń zawodowych, umożliwiających dokonywanie obserwacji praktycznych uwarunkowań realizacji projektów aktywnej integracji:

1. W kontekście dokumentów strategicznych i unormowań prawnych największy nacisk kładzie się na ewaluację dokonywaną na poziomie polityk i programów, z tej perspektywy są prowadzone ewaluacje pojedynczych projektów, nie zawsze odpowiadające specyficznym potrzebom tych projektów.
2. Pojęcie ewaluacji, mimo upowszechnienia wraz z realizacją projektów systemowych, jest nadal kojarzone z kontrolą, oceną, mogącą w efekcie niekorzystnie wpływać na realizatorów ewaluowanych działań.
3. Projekty systemowe najczęściej są poddawane ewaluacji w zakresie oraz w formie, jakie są potrzebne do realizacji obowiązków związanych ze spełnieniem wymogów formalnych, w mniejszym stopniu dostrzega się szersze możliwości, jakie danej instytucji oferuje ewaluacja.
4. Wśród realizatorów projektów systemowych można zauważyć brak faktycznej potrzeby prowadzenia ewaluacji, a zarazem brak zasobów (wiedzy, umiejętności, czasu, środków finansowych) koniecznych dla jej właściwego przeprowadzenia.
5. Wnioski ewaluacyjne na temat lokalnych projektów integracji społecznej (formułowane zarówno na poziomie mikro, jak i makro) w bardzo ograniczonym stopniu mogą przyczyniać się do skuteczniejszej realizacji modelu aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym.
6. Realizacja projektów systemowych, przyczyniając się do upowszechniania wiedzy i umiejętności z zakresu ewaluowania podejmowanych działań, ujawnia zarazem ograniczenia zarówno wdrażania modelu aktywnej polityki społecznej, jak i ewaluacji tego procesu na poziomie lokalnym.

Praktyki ewaluacyjne podejmowane wobec projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie jako przedmiot badania były analizowane na dwóch wskazanych wcześniej poziomach:

- makro (ewaluacja całej kategorii projektów systemowych),
- mikro (ewaluacja pojedynczego, konkretnego projektu — przypadku analizowanych projektów mająca głównie charakter autooceny).

Uwarunkowało to wybór zastosowanych metod badawczych, bowiem w zależności od poziomu, na którym były rozpatrywane, praktyki ewaluacyjne charakteryzowały się odmiennymi podejściami w wartościowaniu projektów oraz zróżnicowanym sposobem

formułowania, upowszechniania i wykorzystywania wniosków. Kwestie te, będąc przedmiotem analizy, zdeterminowały sposób, w jaki był zbierany materiał badawczy.

Na poziomie makro podstawę źródłową stanowiły dane zastane: dokumenty opisujące system realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wytyczne w zakresie jego ewaluacji oraz raporty ewaluacyjne³. Dokumenty te przedstawiają zalecany sposób prowadzenia, zakres oraz wyniki ewaluacji projektów systemowych realizowanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Były to jedyne dokumenty dostępne w chwili realizacji badania, odnoszące się bezpośrednio do zagadnienia ewaluacji tych projektów. Przedmiotem zainteresowania były nie tyle dane empiryczne uzyskane w procesie makroewaluacji, co raczej analityczne wnioski z nich płynące i sposób, w jaki owe wnioski były formułowane. Ewaluacja projektów realizowanych ze środków unijnych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej w okresie programowania 2007–2013 nastąpiła jednokrotnie, w 2010 r., na poziomie każdego województwa. Następnie, w 2011 r., na poziomie krajowym, na podstawie wyników zawartych w szesnastu raportach regionalnych, został opracowany raport o charakterze metaewaluacyjnym.

Dla scharakteryzowania praktyk ewaluacyjnych na poziomie mikro uzasadnione było zastosowanie metody reaktywnej. Do analizy tychże praktyk przystępowano z następującym założeniem: chociaż są uwarunkowane pewnymi wymogami formalnymi (określającymi zasady prawidłowej realizacji projektu), to nie ograniczają się jedynie do ich wypełnienia. Dotyczą również takich obszarów, które nie są przedmiotem zainteresowania instytucji formułujących owe wymogi. Istotne było zatem zidentyfikowanie, w jakiej formie przebiega proces rzeczywistej autoewaluacji projektów, jakiego rodzaju wiedzę niesie i w jaki sposób jest ona wykorzystywana — zarówno wówczas, gdy proces ten stanowi element formalnej procedury, jak i wtedy, gdy poza nią wykracza. Jednocześnie założono, że to w tej drugiej sytuacji jest pozyskiwana wiedza na temat faktycznych efektów uczestnictwa danej osoby w projekcie (zwłaszcza w kontekście tego, jak w dłuższej perspektywie czasowej wpłynęło to na jej sytuację społeczno-zawodową, a także w odniesieniu do niemierzalnych, „miękkich” rezultatów psychospołecznych). Przyjęto, że skoro od realizatorów projektów nie wymaga się monitorowania ani ewaluowania ich efektów w okresie po zakończeniu danej (zazwyczaj jednorocznej) edycji, informacje, jakimi dysponują oni odnośnie do trwałości i skuteczności działań aktywizujących, rzadko są utrwalane w postaci raportów ewaluacyjnych czy jakiegokolwiek rodzaju sprawozdań. Stąd właściwie niemożliwe jest zobrazowanie charakteru ewaluacji prowadzonych na poziomie mikro na

³ Analiza dotyczyła, obok wielu innych, zwłaszcza trzech dokumentów: *Założenia do ewaluacji projektów systemowych OPS i PCPR, realizowanych w ramach Działania 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (przygotowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego projektów systemowych OPS i PCPR realizowanych w ramach Działania 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (opracowany w 2010 r. na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi), *Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (raport opracowany w 2011 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na podstawie raportów końcowych z ewaluacji przeprowadzonych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej w 2010 r.).

podstawie dokumentów. W odniesieniu do tych praktyk zastosowano więc technikę ukierunkowanego wywiadu swobodnego z listą dyspozycji w formie pytań otwartych. Uzasadnieniem dla tego wyboru tej była potrzeba jak najbardziej pogłębionego zbadania sposobu, w jaki rozumie i prowadzi się ewaluację w pomocy społecznej.

Terenem badania było województwo łódzkie. Badaną populację stanowiła jedna z grup realizatorów lokalnych projektów integracji społecznej, czyli beneficjenci systemowi projektów prowadzonych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 w ramach Priorytetu VII PO KL:

- na poziomie gmin: ośrodki pomocy społecznej,
- na poziomie powiatów: powiatowe centra pomocy rodzinie oraz ośrodki pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu.

Wybór tego rodzaju realizatorów projektów został podyktowany przede wszystkim założeniem, że jeśli koncepcja aktywnej polityki społecznej w obszarze pomocy społecznej ma być realnym punktem odniesienia podejmowanych działań, to musi być implemmentowana w praktykę funkcjonowania podstawowych instytucji tworzących system pomocy społecznej, a do najważniejszych z nich wciąż należą publiczne instytucje samorządowe. Badaniem w ramach metody indywidualnego wywiadu pogłębionego objęto przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie — koordynatorów i ewaluatorów projektów⁴.

Główne wnioski

Wnioski dotyczące pierwszej hipotezy, dotyczącej perspektywy, z jakiej prowadzono ewaluację pojedynczych projektów, wskazują, iż była ona zdominowana przez regulacje dotyczące poziomu makro, niedopasowane do specyfiki interwencji poziomu mikro. Analizie poddano treść dokumentów kształtujących system ewaluacji PO Kapitał Ludzki, w ramach którego realizowano lokalne projekty integracji społecznej. Jej wyniki wskazują, że ewaluacja tych interwencji była planowana na poziomie ogólnych priorytetów oraz działań, które miały się przyczynić do osiągnięcia tychże rezultatów. Ewaluacja pojedynczego projektu nie była w nich określona jako obowiązkowa. Jej realizacja wynikała przede wszystkim z konieczności sprawozdawania z poziomu osiągnięcia założonych w projekcie wskaźników. Interesariuszem tak rozumianej ewaluacji były przede wszystkim instytucje nadzorujące realizację projektów, a jej głównymi uczestnikami — osoby korzystające z różnych form wsparcia aktywizującego oferowanego w projekcie i je oceniające.

⁴ Dobór podmiotów, wśród pracowników, w których gronie poszukiwano uczestników wywiadów, miał charakter warstwowo-celowy. Przyjęto, że wywiady zostaną zrealizowane w 10% instytucji, które w 2012 r. lub wcześniej przystąpiły do realizacji projektu systemowego. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie w obrębie struktury ośrodków pomocy społecznej, zdecydowano się na zastosowanie dodatkowego kryterium doboru, uwzględniającego podział na warstwy wyodrębnione ze względu na rodzaj ośrodka pomocy społecznej (gminny, miejsko-gminny, miejski). Ostatecznie próba badawcza składała się z jedenastu przedstawicieli ośrodków gminnych i po dwóch ośrodków miejsko-gminnych, miejskich oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie (łącznie 17 osób).

Ewaluacja była prowadzona przez wszystkich realizatorów projektów objętych badaniem w ramach techniki wywiadu indywidualnego. Z uwagi na sposób, w jaki opisywali jej przebieg, na etapie analizy materiału badawczego określono ją jako ewaluację „formalną”, stanowiącą przede wszystkim dopełnienie wymogów rozliczenia projektu. Obok niej badani wskazywali na prowadzenie ewaluacji „nieformalnej” (przede wszystkim nieformalne, nieudokumentowane obserwacje i rozmowy z uczestnikami projektu). Z perspektywy cech konstytuujących pojęcie ewaluacji sposób jej prowadzenia nie pozwala jednak zaliczyć jej do działań o charakterze naukowym. Porównując oba tryby prowadzenia ewaluacji projektów, należy podkreślić, że ze względu na użyteczność wyników (co także jest fundamentalnym wyznacznikiem badań ewaluacyjnych) badani wyżej cenili ewaluację „nieformalną”. Przesądzał o tym fakt, że prowadzono ją w sposób, który zarówno dla realizatorów projektu, jak i jego uczestników był bardziej naturalny i lepiej odpowiadał ich kompetencjom i potrzebom, niż ma to miejsce w przypadku ewaluacji „formalnej”.

Użyteczność wyników ewaluacji „formalnej” wynikała przede wszystkim z faktu, że były one traktowane jako element obowiązkowej sprawozdawczości. Istniało natomiast wiele zastrzeżeń co do ich wartości dla oceny faktycznej jakości projektu. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim metodologicznych aspektów prowadzenia ewaluacji, a mianowicie poprawnej konstrukcji narzędzi badawczych oraz trudności, jakich doświadczały osoby uczestniczące w projekcie, formułując swoje opinie za ich pośrednictwem. Oddzielnym zagadnieniem pozostaje wpływ, jaki na owe opinie wywierała relacja uczestnika projektu z jego realizatorem (relacja świadczeniobiorcy i świadczeniodawcy systemu pomocy społecznej) i przewidywania co do oczekiwanego kształtu opinii. Z tych względów wielu badanych realizatorów projektów kwestionowało wiarygodność uzyskiwanych oficjalnie wyników ewaluacyjnych.

Częściowo dotyczy to drugiej hipotezy, a mianowicie potwierdzonego w toku badania utożsamiania ewaluacji z kontrolą czy oceną. Świadczyły o tym sposób definiowania tego pojęcia oraz cele przypisywane ewaluacji, zarówno na poziomie makro, jak i mikro. Jednocześnie należy podkreślić, że na poziomie makro taki stan rzeczy był przede wszystkim uwarunkowany zasadami dotyczącymi programowania i wdrażania unijnych funduszy pomocowych, formułowanymi przez Komisję Europejską. Są one krytykowane przez niektórych autorów (zob. np. Korporowicz 2013) za redukowanie roli ewaluacji do biurokratycznej procedury, wyłączającej wielu istotnych uczestników, takich jak np. bezpośredni odbiorcy programów pomocowych.

Jak wskazano wyżej, na poziomie mikro bardzo istotnym motywem prowadzenia ewaluacji było przeświadczenie badanych, że stanowi ona element systemu kontroli i sprawozdawczości z wykorzystywania środków unijnych. Badani wskazywali, że czołowe miejsce wśród potrzeb zaspokajanych przez ewaluację zajmuje rozliczanie projektu z zaplanowanych do osiągnięcia rezultatów i wskaźników. Tak określony cel ewaluacji wpłynął oczywiście na dobór metod i technik badawczych. Respondenci deklarowali stosowanie niemal wyłącznie techniki ankietowej, zapewniającej mierzalne wyniki ewaluacyjne, a ponadto umożliwiającej relatywnie proste dokumentowanie przeprowadzenia badania ewaluacyjnego (w postaci wypełnionych ankiet oraz ewentualnie raportów podsumowujących ich wyniki).

Na podstawie wypowiedzi niektórych badanych można także domniemywać, że przekonanie o kontrolnej funkcji ewaluacji wzbudzało w nich obawy przed konsekwencjami jej niekorzystnych wyników. Wypowiedzi te dotyczyły m.in. włączenia w proces ewaluacji zewnętrznych badaczy lub prowadzenia jej w bardziej partycypacyjny sposób (np. w ramach otwartych spotkań dyskusyjnych z uczestnikami projektu). Ich wspólnym wątkiem były rozważania dotyczące możliwych niepożądanych reakcji uczestników projektu, w tym zatajania swoich prawdziwych opinii przed nieznanym im badaczem czy wykorzystywania sytuacji badawczej dla zwerbalizowania frustracji doświadczanych w związku z funkcjonowaniem w systemie pomocy społecznej.

Ogólnie rzecz ujmując, tendencję do utożsamiania ewaluacji z ocenianiem można było zaobserwować na każdym poziomie prowadzenia ewaluacji projektów integracji społecznej (co stanowi element „unijnej” kultury ewaluacyjnej). Przypisywanie jej funkcji kontrolnych było natomiast bardziej charakterystyczne w przypadku ewaluacji pojedynczych, lokalnych projektów, gdy włączało się ją w system sprawozdawczy.

Wnioski dotyczące sprawozdawczego charakteru ewaluacji uzupełniają te służące weryfikacji trzeciej hipotezy, o zakresie ewaluacji projektów systemowych. Zarówno na poziomie makro, jak i mikro został on znacząco zawężony i dotyczył wyłącznie kwestii związanych bezpośrednio z realizacją projektów. Potwierdza to zwłaszcza treść rekomendacji metaewaluacyjnych dotyczących poprawy skuteczności i efektywności projektów, a odnoszących się wyłącznie do zmian w zasadach ich realizacji. Tymczasem na ostateczną skuteczność wszelkich interwencji największy wpływ wywierają czynniki dotyczące lokalnego — społecznego, gospodarczego i instytucjonalnego — kontekstu, w jakim są realizowane i w jakim funkcjonują zarówno służby społeczne, jak i odbiorcy ich wsparcia.

Przede wszystkim, rekomendacje nie odnoszą się w żaden sposób do podkreślanej przez polityków społecznych konieczności kształtowania lokalnych systemów wsparcia na podstawie zasady wielosektorowego partnerstwa. Ograniczając się do zaleceń dotyczących wyłącznie realizacji projektów, umacniają niekorzystną tendencję do rozłącznego traktowania rutynowych działań instytucji oraz działań finansowanych z zewnątrz, realizowanych w trybie projektowym. Nie sprzyjało to wykorzystywaniu potencjału, jaki niosły ze sobą projekty integracji społecznej w zakresie inicjowania i rozwijania współpracy między instytucjami różnych sektorów publicznych (zwłaszcza pomocy społecznej i rynku pracy), a także z podmiotami sektora pozarządowego i prywatnego. Ewaluacja projektów na poziomie makro była prowadzona w sposób, który w dużym stopniu wykluczył z pola analizy czynniki wykraczające poza system realizacji tych projektów — tymczasem nie były one prowadzone w „próżni” społecznej i instytucjonalnej.

Na poziomie mikro hipotezę o dostrzeganiu jedynie projektowych zastosowań prowadzenia ewaluacji potwierdza fakt, że niewielu z badanych było w stanie podjąć wątek ewentualnych możliwości wykorzystywania ewaluacji w odniesieniu do działań, jakie prowadzi ich instytucja poza projektem (przede wszystkim do pracy socjalnej). Co prawda, wraz z pojawieniem się szerokich możliwości realizowania projektów unijnych wśród przedstawicieli pomocy społecznej upowszechniła się wiedza na temat ewaluacji i umiejętności jej prowadzenia, lecz z drugiej strony niebezzasadny jest wniosek, że doprowadziło to

jednocześnie do rozwoju swoistej „projektowej monokultury” ewaluacyjnej. Jej przejawem, jak sugeruje zebrany materiał badawczy, jest wskazywany wyżej niski stopień świadomości szerokich funkcji, jakie może pełnić ewaluacja w systemie pomocy społecznej, a także dość schematyczna wiedza na temat sposobów jej prowadzenia (czego najbardziej dostrzegalnym skutkiem jest dominacja technik ankietowych).

Wnioski zaprezentowane do tej pory składają się na obraz ewaluacji jako biurokratycznego obowiązku, realizowanego ze względu na wymogi formalne, przy poświęceniu jak najmniejszej ilości i tak skąpych zasobów organizacyjnych. Obraz ten należy jednak doprecyzować, podkreślając, że dotyczy on przede wszystkim ewaluacji „formalnej”, obok której badani deklarowali prowadzenie ewaluacji „nieformalnej”. Niewielu badanych neguje zasadność prowadzenia ewaluacji w ogóle, co częściowo podważa czwartą hipotezę, sugerującą brak istotnej potrzeby ewaluowania projektów wśród ich realizatorów. Realizacja działań projektowych o charakterze integracyjnym, aktywizującym, wykraczających poza repertuar tradycyjnych form wsparcia, wzbudziła w większości badanych potrzebę obserwowania i opisywania zachodzących pod ich wpływem zmian. Dotyczyło to również oddalonych w czasie efektów projektu, które można badać, jedynie analizując indywidualne losy ich byłych uczestników. Problemem sygnalizowanym przez badanych w kontekście uzyskiwania użytecznych i rzetelnych informacji o jakości projektu i jego długotrwałej efektywności pozostawała kwestia, w jaki sposób prowadzić tak ukierunkowaną ewaluację.

Potwierdza się zatem ta część hipotezy, która dotyczy braku zasobów do właściwego realizowania ewaluacji. Brak zasobów badani deklarowali zarówno wobec formalnego trybu jej prowadzenia (przede wszystkim trudności dotyczące budowy narzędzi badawczych), jak i nieformalnego. W tym drugim przypadku doświadczane trudności dotyczyły przede wszystkim nadania „nieoficjalnej” ewaluacji statusu wiarygodnego, udokumentowanego procesu badawczego. Wyrażają się one po pierwsze w niedostatkach wiedzy i umiejętności w zakresie wykorzystywania różnorodnych metod i technik badawczych. Po drugie — w braku zasobów kadrowych i czasowych dla stosowania innych niż ankiety technik badawczych, zwłaszcza jakościowych (wywiady indywidualne, grupowe, obserwacje), postrzeganych jako bardzo pracochłonne.

Oficjalnie prowadzona ewaluacja, polegająca przede wszystkim na stosowaniu kwestionariuszy ankiet, z jednej strony była dla wielu badanych mało użytecznym narzędziem, lecz z drugiej — wobec deklarowanych niedostatków zasobów — jedynym dostępnym i względnie najłatwiejszym do wykorzystania w obliczu konieczności sprawozdawania się z efektów projektu. Wobec postaw większości badanych realizatorów projektów znajduje zatem zastosowanie wniosek, iż ewaluacja jako taka jest uważana za potrzebną, lecz w innej formie niż ta powszechnie stosowana i przy zaspokojeniu potrzeb dotyczących niezbędnych kompetencji i zasobów organizacyjnych.

Wobec powyższego potwierdzenie znalazła hipoteza piąta, iż wnioski ewaluacyjne na temat lokalnych projektów integracji społecznej (formułowane zarówno na poziomie mikro, jak i makro) w bardzo ograniczonym stopniu mogły przyczynić się do skuteczniejszej realizacji modelu aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym. Warto raz jeszcze podkreślić, że w ramach podjętego badania projekty integracji społecznej realizo-

wane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej w ramach Priorytetu VII PO KL potraktowano jako jedną z najistotniejszych dróg upowszechniania aktywizującego podejścia w lokalnej polityce społecznej. Dlatego też od ewaluacji tych projektów należało oczekiwać, że dostarczy wniosków szerzej analizujących uwarunkowania ich skuteczności. Stanowiłyby wówczas podstawę rozwoju podejścia aktywizującego w sposób efektywny, oparty na rzetelnej wiedzy (zgodnie z koncepcją *evidence-based policy*), a nie potocznym rozumieniu pojęć „aktywizacja” czy „integracja społeczna”.

Na podstawie materiału badawczego można uznać, że bardziej wnikliwie uwarunkowania wdrażania założeń aktywnej polityki społecznej na poziomie lokalnym przedstawia ewaluacja realizowana w trybie nieformalnym, czyli przez codzienne doświadczenia realizatorów projektów. Zwłaszcza w przypadku niewielkich ośrodków wiejskich, w których działaniami aktywizującymi obejmowano niewielkie grupy osób, badani mieli możliwość utrzymywania bieżącego, bezpośredniego kontaktu z uczestnikami, tak w trakcie trwania projektu, jak i po jego zakończeniu. Umożliwiało to obserwację długotrwałego oddziaływania projektów na losy ich uczestników.

Podstawowym ograniczeniem wykorzystywania tego rodzaju wiedzy o skuteczności projektów jest właśnie jej nieformalny charakter. „Nieoficjalne” wnioski ewaluacyjne nie były zdobywane w toku badania naukowego, nie były w żaden sposób dokumentowane ani upowszechniane. Ich wpływ na praktykę działania polegał na tym, że stanowiły element wiedzy operacyjnej realizatorów projektów i służyły głównie sprawniejszej ich realizacji. To, czy znajdą szersze zastosowanie w procesie wdrażania podejścia aktywizującego, zależy przede wszystkim od statusu pomocy społecznej w lokalnym systemie polityki społecznej, w tym od włączania przedstawicieli służb społecznych w proces planowania tej polityki, a także planowania sposobów wykorzystywania środków unijnych na rzecz podejścia aktywizującego, o których decyzje zapadają przede wszystkim na szczeblu centralnym i regionalnym.

Rekomendacje dla rozwoju ewaluacji w pomocy i polityce społecznej

Przedstawione poniżej rekomendacje są oparte na wnioskach sformułowanych w toku procesu badawczego, przeglądzie literatury przedmiotu oraz własnych doświadczeniach zawodowych. Przedstawiono je w kolejnych punktach, przy czym są one ze sobą sprzężone i wzajemnie warunkują swoją realizację, a ostatecznie — rozwój lokalnej polityki społecznej.

1. Podniesienie jakości i znaczenia programowania działań w obszarze polityki społecznej na szczeblu lokalnym. Wprowadzony ustawowo obowiązek opracowywania strategii i programów na szczeblu gminnym i powiatowym przyczynił się do upowszechnienia wśród służb społecznych (jako głównych autorów strategii) programowania swoich zadań z ukierunkowaniem na realizację określonych celów, opatrzonych wskaźnikami ich osiągnięcia. Była to okazja do uczynienia ewaluacji użytecznym narzędziem planowania i oceny jakości wdrażanych rozwiązań. W przypadku województwa łódzkiego okazja ta nie została wykorzystana, czego dowodzą liczne słabości lokalnych programów, zidentyfikowane przez autorkę w ramach projektów badawczych podejmowanych w Regionalnym Centrum Poli-

tyki Społecznej⁵. Głównym źródłem tych słabości jest zawężenie zakresu lokalnej polityki społecznej do realizacji rutynowych zadań pomocy społecznej i wynikający z tego brak koncepcji ich ewaluacji, która nie była wcześniej ich elementem. Stąd też rekomenduje się podniesienie jakości lokalnych strategii i programów z zakresu polityki społecznej, przez wykorzystanie ich do uspójniania celów obowiązkowych, ustawowych zadań służb społecznych z działaniami realizowanymi dzięki środkom unijnym oraz tymi, które są prowadzone przez podmioty spoza sektora publicznego. Jest to podstawa prowadzenia zintegrowanej polityki społecznej, dla której ewaluacja stanowi realne narzędzie zmiany.

2. Powyższa rekomendacja dotyczy ugruntowania ewaluacji w lokalnym systemie programowania polityki społecznej. Dla wykorzystania jej funkcji naprawczych potrzeba również zwiększenia wiedzy na temat ewaluacji wśród kreatorów i realizatorów lokalnej polityki społecznej, co powinno dotyczyć dwóch podstawowych wymiarów. Po pierwsze, identyfikacji właściwej roli ewaluacji (zgodnie z postulatem Helen Simons — jako zaproszenia do rozwoju, a nie jako narzędzia kontroli, nadzoru, audytu). Po drugie, praktycznych, metodologicznych umiejętności prowadzenia ewaluacji, tak aby adekwatnie opisywała i wartościowała działania służb społecznych i służyła użytecznymi rekomendacjami do ich rozwijania.

3. Implikuje to z kolei zmianę modelu ewaluacji, który upowszechnił się wraz z realizacją projektów unijnych. Wnioski badawcze wskazują na liczne ograniczenia, a w efekcie pozornie oficjalnie realizowanych ewaluacji. Rekomenduje się zatem docenienie interakcyjnej misji ewaluacji, jako przeciwwagi dla jej funkcji biurokratycznych, urzędniczych. Na poziomie lokalnym makroewaluacyjny model, ukierunkowany na badanie całych programów, nie jest w stanie dostarczać pełnych i zadowalających informacji na temat rzeczywistej skuteczności projektów aktywizacyjnych i warunków jej osiągnięcia. Model ten nie umożliwi również realizacji ważnej — z punktu widzenia założeń pracy socjalnej i aktywnej polityki społecznej — idei *empowerment*, która na gruncie ewaluacji ma polegać na „oddawaniu głosu” osobom i grupom marginalizowanym, włączaniu ich w proces projektowania i oceny otrzymywanego wsparcia. Dalszy rozwój ewaluacji w polityce i dla polityki społecznej powinien w większym stopniu wykorzystywać dorobek podejścia partycypacyjnych badań w działaniu — badania naukowego połączonego z praktycznymi działaniami aktywizującymi, realizowanymi w danej społeczności lokalnej. Na poziomie metodologicznych aspektów prowadzenia ewaluacji postuluje się realizowanie jej z wykorzystaniem mieszanych metod badawczych, co oznacza konieczność dowartościowania jakościowych metod i technik badawczych.

4. Obok przemodelowania dominującego podejścia ewaluacyjnego należy także położyć większy nacisk na wykorzystywanie wyników ewaluacji. Nie powinny stanowić one jedynie stwierdzenia poziomu, na jakim udało się wdrożyć założenia danego programu. W tym celu na poziomie lokalnym, w ramach systemu programowania polityki społecznej, należy opracować plan ewaluacji, który powinien wskazywać co najmniej tryb prowadzenia

⁵ Raporty dostępne na stronie http://www.rcpslodz.pl/Raporty_badawcze/164/1/ (dostęp: 12.03.2016 r.).

ewaluacji (autoewaluacja, ewaluacja wewnętrzna lub zewnętrzna), realizatorów ewaluacji lub osoby odpowiedzialne za zlecenie i nadzorowanie jej przebiegu, kluczowych odbiorców wyników ewaluacji, ich kompetencje do wprowadzania zmian i związane z tym potrzeby informacyjne, źródła danych wykorzystywanych w procesie ewaluacji oraz system wdrażania i monitorowania poziomu wdrażania rekomendacji.

5. Głównym obszarem ewaluacji na poziomie mikro należy uczynić sytuację pojedynczych osób i rodzin, dokonując kompleksowej oceny wsparcia, z jakiego korzystają w ramach kompetencji różnych podmiotów. Pozwalałoby to identyfikować stopień komplementarności wsparcia, a co za tym idzie — diagnozować stan lokalnych systemów wsparcia, ich wewnętrznej spójności oraz szans na tworzenie oferty zintegrowanych usług. Użytecznym narzędziem takiej ewaluacji mógłby być zwłaszcza kontrakt socjalny, który przez samych pracowników socjalnych jest krytykowany za małą skuteczność i pozorność (Raclaw 2011, s. 40–41). Postuluje się zatem nadanie mu konkretnego znaczenia jako jednemu z głównych narzędzi pracy socjalnej ukierunkowanej na aktywizację. W szerszej perspektywie kontrakty socjalne mogłyby być wykorzystywane także do sporządzania ocen o charakterze konkluzywnym, opisujących jakość konkretnych usług, jak np. udział w grupie wsparcia, klubie lub centrum integracji społecznej. Istotne, aby proces wsparcia był ukierunkowany na osiągnięcie celów sformułowanych w sposób partycypacyjny przez pracownika socjalnego i klienta. Ewaluacja powinna tym samym służyć wzbudzeniu autorefleksji instytucji pomocowych, a nie stanowić jedynie formę dyscyplinującego „rozliczania” odbiorców wsparcia. Tak rozumiana ewaluacja, jako działanie towarzyszące całemu procesowi wsparcia, stanowi drogę uzyskiwania danych na temat rzeczywistej, długofalowej efektywności działań aktywizacyjnych, włączenia w system ewaluacji nieobecnych w nim w tej chwili pracowników socjalnych, a także włączenie ewaluacji w praktykę pracy socjalnej.

6. Generalna rekomendacja dotycząca roli ewaluacji w polityce i pomocy społecznej dotyczy uczynienia z niej narzędzia identyfikowania realnych skutków wdrażania rozwiązań aktywizujących. Z uwagi na decentralizacyjną tendencję reformowania polityki społecznej skutki te powinny być identyfikowane przede wszystkim na poziomie lokalnym. Pozwoli to monitorować jednostkowe losy uczestników programów aktywizujących, jak też precyzyjnie określać złożone uwarunkowania sukcesu tych programów oraz wieloznaczność samego pojęcia „sukces” w przypadku działań służb społecznych. W obliczu ryzyka bezkrytycznego przyjmowania słuszności podejścia aktywizującego ewaluacje te powinny być szczególnie wyczulone na skutki uboczne inicjatyw podejmowanych w jego ramach. Jest to warunek konieczny ich rzetelności, a przede wszystkim spójności z szerszą wizją rozwoju danej społeczności lokalnej. Jeśli założenia aktywnej polityki społecznej mają stanowić impuls reformowania systemu polityki oraz pomocy społecznej, to musi im towarzyszyć krytyczna analiza i użyteczne rekomendacje co do ich praktycznych egzemplifikacji. W przeciwnym wypadku te ostatnie pozostaną oderwanymi od realiów funkcjonowania służb społecznych incydentalnymi projektami.

Zakończenie

Podsumowując, doświadczenia kilku lat realizacji projektów integracji społecznej z pewnością przyczyniły się zarówno do upowszechnienia wiedzy o aktywizującym nurcie w polityce społecznej, jak i pozyskania możliwości włączania go w praktykę działania służb społecznych. Wydaje się jednak, że jednocześnie pozostała niewykorzystana szansa na przemodelowanie charakterystycznego dla pomocy społecznej urzędniczego, schematycznego podejścia do problemów społecznych. Głównym elementem tego przemodelowania mogłoby być zwiększenie refleksyjności nad znaczeniem i wartością udzielanego wsparcia, a jego narzędziem — ewaluacja jako obszar poszukiwania kryteriów jakości polityki społecznej i sposobów jej badania. Potrzeba tych poszukiwań, czasem wskazywana jako szczególna powinność socjologów (zob. np. Karwacki 2010), jest w szczególności podkreślana przy okazji analizy uwarunkowań wdrażania modelu aktywnej polityki społecznej. Model ten oraz jego praktyczne egemplifikacje otworzyły bowiem nie tylko nowe perspektywy kształtowania roli państwa w polityce społecznej, ale i dyskusji nad tą rolą, swoistej auto-refleksji kreatorów, realizatorów oraz ewaluatorów polityki społecznej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że ewaluacja jako taka nie stanowi wyłącznego przymiotu polityki aktywizacji, choć w przypadku Polski właśnie głównie dzięki niej uzyskała swój obecny status. Zasadność, a nawet wymóg jej prowadzenia, są ugruntowane przede wszystkim w wyzwaniach demokratyzacji, zwiększania przejrzystości i racjonalności polityki społecznej państwa — „(...) dla dobra społeczeństwa i dla samej polityki społecznej niezbędna jest jej naukowa analiza i ocena, ale i konieczność prowadzenia systematycznych prac nad różnymi metodami analizy i oceny polityki społecznej” (Kurzynowski, Błędowski 2004, s. 309). Uwzględniając decentralizacyjne tendencje w polityce społecznej, należy zauważyć, że szczególna odpowiedzialność za jej jakość i jej badanie spoczywa na szczeblu lokalnym. Jednocześnie na tym właśnie szczeblu istnieją największe możliwości bezpośredniego obserwowania i analizy realnej skuteczności i efektywności wdrażanych rozwiązań, w kontekście ich wpływu na zmianę sytuacji osób, rodzin i całych społeczności lokalnych.

Wdrożenie zaproponowanych wyżej rekomendacji jest istotne ze względu na pytanie: jakie mają być podstawy planowania i wdrażania polityki społecznej na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym? Pytanie o status ewaluacji w polityce i pomocy społecznej stanowi w gruncie rzeczy pytanie o racjonalność, sprawność i spójność działań państwa w obszarze integracji społecznej. Obecnie, przynajmniej na poziomie dyskursu publicznego, dominującym paradygmatem tych działań jest podejście aktywizujące, stanowiące konstruktywną odpowiedź na kryzys *welfare state*. Refleksja podsumowująca wnioski badawcze oraz rekomendacje na nich oparte musi wskazywać na kluczową rolę rzetelnych ewaluacji przedsięwzięć podejmowanych w paradygmacie aktywizacji.

Dalszy rozwój ewaluacji może potoczyć się według dwóch alternatywnych scenariuszy:

- ugruntowanie się pozycji ewaluacji jako działania urzędniczego, pozornego, umacniającego ideologiczne, niekoniecznie potwierdzone naukowo przekonania kreatorów i realizatorów aktywnej polityki społecznej;

- uczynienie ewaluacji narzędziem realnej zmiany, zarówno w warstwie przekonań, jak i działań osób i instytucji współodpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy.

Realizacja tych scenariuszy zależy od wielu czynników, które próbowano wskazać w rekomendacjach wyrażających aplikacyjny charakter podjętej pracy badawczej. Rekomendacje te nie wyczerpują oczywiście całego spektrum czynników rozwoju ewaluacji w służbie polityki i pomocy społecznej. Ich intencją jest zasygnalizowanie pewnych głównych kierunków zmian, które mogłyby zapewnić lepsze diagnozowanie oraz prognozowanie, a przede wszystkim racjonalne projektowanie przemian polskiego *welfare state*.

Bibliografia

- Frieske, K.W. (2008). *Nauki społeczne w służbie spraw publicznych — polskie tradycje*. W: A. Haber, M. Szalaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Karwacki, A. (2010). *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Korporowicz, L. (red.) (1997). *Ewaluacja w edukacji*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Korporowicz, L. (2013). Społeczna odpowiedzialność ewaluacji. W: *Ewaluacja programów operacyjnych, aspekty teoretyczne, metodologiczne i praktyczne*. Toruń: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.
- Kurzynowski, A., Błędowski, P. (2004). *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*. W: A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Ornacka, K. (2008). Rola ewaluacji w pomocy społecznej. W: J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Patton, M.Q. (2013). Przyszłe trendy w ewaluacji. W: A. Haber, Z. Popis (red.), *(R)ewaluacja. Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Raław, M. (2011). Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy. W: M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Szatur-Jaworska, B. (2006). Kilka uwag o „życiu wewnętrznym” służb społecznych w Polsce. W: A. Rączaszek (red.), *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce: księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Theiss, M. (2010). Historyczne źródła i czynniki rozwoju ewaluacji. W: B. Szatur-Jaworska (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Summary

The topic of the article is the status of evaluation in local social policy in the context of active inclusion projects implemented from 2007 to 2015. It was assumed that the real meaning given to project's evaluation is an indicator of the condition of active social policy at the local level. Two methods were used: data analysis and in-depth interview. Basic conclusion is the majority of evaluation activities had only formal nature and mainly bureaucratic meaning. There is a need to develop evaluation approaches tailored to the specific activities of social services. Recommendations indicate the need to build integral, multi-sectoral social service's systems at local level, which should be accompanied by sound and utilization-focused evaluation.

Key words: evaluation, active social policy, local social policy, social services, active inclusion projects

Cytowanie

Aleksandra Podkońska (2016), *Ewaluacja w lokalnej polityce społecznej — przykład projektów aktywnej integracji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 35(4), s. 129–146. Dostępny w Internecie na www.problemypolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]