

Animacja Życia Publicznego

ISSN 2082-7792

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
nr 4 (11) 2013

ANALIZY I REKOMENDACJE

Uspołecznienie
i „uczenie się”
ewaluacji

Ewaluacja
w systemie edukacji

Po co Polakom
aktywność społeczna?

Nie wyrzucajcie
książek, zakładajcie
biblioteki



Ewaluacja:
od systemu oceny i kontroli
do zmiany społecznej

Spis treści

Od redakcji

Ewaluacja i jej uspołecznienie w działaniach publicznych

Rozwojowa misja ewaluacji

Leszek Korporowicz

Ewaluacja i jej „uczenie się”.

Wiedza w działaniach publicznych

Andrzej Zybała

Uspołecznienie ewaluacji czy rytualizacja badań ewaluacyjnych? Refleksje o wykorzystaniu ewaluacji w społecznościach lokalnych

Barbara Worek

Ten, kto nie stosuje mechanizmów ewaluacji, nie dostrzeże prostych rozwiązań.

Głosy w dyskusji w Collegium Maius

Dylematy procesu ewaluacyjnego. Ewaluacja w systemie edukacji

Ewaluacja – co z nią nie tak?

Magdalena Jelonek

Ewaluacja w edukacji jako zmiana kulturowa

Grzegorz Mazurkiewicz

Ewaluacja w systemie edukacji. Uspołecznienie procesu ewaluacji czy też wymuszona realizacja wymogu formalnego?

Tomasz Skierniewski

Aktywność lokalna: sąsiedzi, różnorodność społeczna, konsultacje publiczne

Po co Polakom potrzebna aktywność społeczna?

Wojciech Misztal

3 Nie wyrzucajcie książek, zakładajcie biblioteki
Maria Dąbrowska-Majewska 31

4 O działaniach antydyskryminacyjnych,
równym dostępie i różnorodności społecznej,
czyli kilka refleksji po lekturze
Inspiratora Równościowego
Marta Sałkowska 36

8 Strategia Sprawne Państwo.
O konsultacjach bez konsultacji?
Piotr Frączak 40

Aktualności i zapowiedzi 42

Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal. Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Zeszyty Centrum Badań Społeczności
i Polityk Lokalnych Collegium Civitas
i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Redakcja:

Stanisław Mocek (redaktor naczelny) – Collegium Civitas,
Instytut Studiów Politycznych PAN

Rafał Krenz (sekretarz redakcji) – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL
Piotr Frączak – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Marta Sałkowska – Collegium Civitas

Adres redakcji: cbspl@collegium.edu.pl

Redakcja językowa i korekta:

Joanna Czarkowska, Małgorzata Izdebska-Młot, Katarzyna Lidia Bazga

Wydawca: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Realizacja: Fundacja „Fundusz Współpracy”

Skład i łamanie: Studio Graficzne Piotr Kurasiak

Druk: Drukarnia Biały Kruk Białystok

Nakład druku: 5 500 egz.

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo do publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Publikacja wydawana w ramach realizacji projektu „Decydujemy razem” i rozprowadzana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Decydujemy
Razem

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Od redakcji

Od redakcji

Od redakcji

Termin „ewaluacja” wszedł do języka nauk społecznych stosunkowo niedawno. Niektórzy twierdzą, że wzbogacił słownictwo dotyczące zagadnień życia publicznego w okresie transformacji ustrojowej i demokratyzacji, inni, że tak naprawdę zaczął funkcjonować po akcesji do Unii Europejskiej. W dalszym ciągu związane z nim jest zamieszanie pojęciowe, wynikające, z jednej strony, z perspektywy metodologicznej, z drugiej, z nastawienia obiektu dokonywanej oceny. W związku z tym pojawia się szereg refleksji i pytań, ale wynikają także nieporozumienia, które dopiero w ostatnich latach stają się przedmiotem debaty w środowiskach akademickich i naukowych, administracji publicznej i samorządowej, w instytucjach edukacyjnych (w edukacji procesy ewaluacyjne zostały zastosowane bowiem wcześniej niż w innych sektorach życia publicznego).

Większość problemów towarzyszących tematyce ewaluacji stało się przedmiotem ożywionej dyskusji i wymiany opinii podczas seminarium, którego obszerny program powstał w ścisłej współpracy z Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ oraz Zakładem Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych Instytutu Socjologii UJ, kierowanymi przez profesora Jarosława Górniaka. Seminarium pt. *Ewaluacja jako instrument poprawy jakości lokalnego zarządzania, wspierania procesów modernizacji i rozwoju (XI seminarium z cyklu Teoria i praktyka animacji lokalnych polityk publicznych w ramach projektu „Decydujmy razem”)*. Spotkanie odbyło się w dniach 4-5 kwietnia 2013 roku w uroczej scenerii Collegium Maius w Krakowie, a udział w nim wzięli przedstawiciele środowisk akademickich, praktycy, reprezentanci samorządów, organizacji pozarządowych, animatorzy i przedstawiciele centralnej administracji publicznej. Celem seminarium było przeprowadzenie pewnego rodzaju przeglądu kluczowych zagadnień i zjawisk związanych ze stosowaniem – bądź niestosowaniem – mechanizmów ewaluacji na szczeblu lokalnym. Celem, w znacznym stopniu zrealizowanym, było także podzielenie się refleksją i doświadczeniami między tymi wszystkimi, dla których ewaluacja ma znaczenie w codziennej pracy administracyjnej lub badawczej.

Ewaluacja traktowana była podczas dwudniowej debaty jako jeden z kluczowych instrumentów, którego stosowanie może przynosić wiele korzyści społecznościom lokalnym.

Podczas spotkania, w początkowej części seminarium, próbowano zdefiniować i scharakteryzować to zjawisko. Starano się przełamać stereotypowe podejście, zgodnie z którym ewaluacja jest formą kontroli ze strony zwierzchnich władz, a przekonać do stanowiska, że jest procesem tworzenia wiedzy, aby na jej podstawie móc doskonalić działania oraz uczyć się coraz efektywniejszego wykonywania zadań publicznych. Kultura ewaluacji oznacza, że instytucje lokalne w sposobie działania mają zakodowane dążenie do tworzenia takich materiałów i kanałów informacyjnych, aby wiedza o ich działaniach była jak najszerszej dostępna. Mają one służyć doskonaleniu ich działań, aby były one transparentne dla obywateli, którzy mogą być zainteresowani poznaniem efektywności wykonywania zadań publicznych. Ale ewaluacja nie musi dotyczyć tylko działań lokalnej władzy. Można postawić pytanie, czy sposób działania lokalnych organizacji pozarządowych, wykonujących zadania publiczne, zakłada przeprowadzanie formalnej czy choćby nieformalnej ewaluacji. Większość uczestników była zgodna, że prawidłowo przeprowadzony proces ewaluacji przyczynia się do poprawy jakości zarządzania publicznego, do wypracowania lepszych metod formułowania i wykonywania polityk publicznych czy wreszcie do sprostania wyzwaniom rozwojowym i oczekiwaniom obywateli. Stawką w realizacji tego procesu jest jakość życia w naszych społecznościach. Powszechnie uznaje się – i znalazło to wyraz w wielu wystąpieniach – że ewaluacja na szczeblu lokalnym jest zjawiskiem wciąż niedostatecznie zakorzenionym. Pierwszego dnia seminarium panele dyskusyjne dotyczyły kwestii najważniejszych, takich jak kultura ewaluacji, liderzy ewaluacji oraz ewaluacja jako składnik zarządzania i polityk publicznych. Był to kompleks zagadnień, które tworzą ramy do pogłębionej debaty z udziałem praktyków – samorządowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz teoretyków – badaczy zjawisk społecznych. Zobrazował on dzisiejsze dylematy związane z włączaniem mechanizmów ewaluacji w procesy decyzji politycznych dotyczących w ostatecznym rozrachunku przede wszystkim społeczności lokalnych.

Drugiego dnia odbyła się debata okrągłostołowa ekspertów w dziedzinie ewaluacji, reprezentujących różne perspektywy metodologiczne, podejścia badawcze oraz ewaluatorów – praktyków w administracji publicznej. Naczelnym zagadnieniem było określenie, w jaki sposób uzyskać dojrzałe mechanizmy ewaluowania działań publicznych. Uczestnicy wskazywali na sposoby, które potencjalnie mogą umożliwić przyspieszenie dojrzałego wykorzystywania mechanizmów ewaluacji, ale także na zagrożenia, czyli czynniki, które mogą hamować pozytywne procesy zachodzące w tym zakresie. Próbowano także odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób i za pomocą jakich metod i narzędzi rozpocząć proces budowania wysokich standardów ewaluowania działań publicznych, prowadzących do ich przeobrażenia i zmiany.

Najnowszy numer naszego pisma zawiera wiele interesujących artykułów, nawiązujących do problematyki omawianej na seminarium i obrazujących całe spektrum poglądów i przekonań dotyczących tematyki ewaluacji jako procesu nie tylko koncentrującego się na „technologii” działań i mechanizmach ich oceny, ale przede wszystkim na dążeniu do dokonania rzeczywistej zmiany społecznej w mikro i makroskali.

Zapraszamy do lektury!

Leszek Korporowicz

Rozwojowa misja ewaluacji



Fot. depositphotos.com

Rozrastający się, w wyniku wsparcia instytucjonalnego i biurokratycznego, europejski system badań ewaluacyjnych staje się niemal wszechobecną formą działań paraadministracyjnych, które w coraz większym stopniu odchodzą od swojego uspołecznionego przestania. Mało kto przypomina, że w odróżnieniu od działań kontrolnych i nadzorczych miały być istotnym wsparciem procesów demokratyzacji, dialogu i zmian społecznych, o jakich marzyli reformatorzy społeczeństwa polskiego w latach dziewięćdziesiątych. Pod osłoną nowoczesnych strategii zarządzania ewaluacja staje się ukrytą formą redukcji podmiotowości wielu organizacji i społeczności.

Już w pierwszej połowie lat trzydziestych XX wieku wybitny polski socjolog, Florian Znaniecki, napisał na Uniwersytecie Columbia raport z badań, którymi kierował, zatytułowany w późniejszych publikacjach *Education and Social Change*. Krytyczna analiza niedostosowania systemu edukacji

do wyzwań, jakie niosły zmiany wynikające z szybko zachodzącej modernizacji i uprzemysławiania społeczeństwa, współczesnemu polskiemu czytelnikowi brzmi zadziwiająco znajomo. Były to jedne z pierwszych badań ewaluacyjnych, a Znaniecki wniósł swój wkład w mało znaną historię studiów ewaluacyjnych wyrosłych z potrzeb reformowania, konieczności dokonywania przełomowych, świadomych zmian, z potrzeby budowania strategicznej wizji rozwoju zarówno organizacji, służących im programów edukacyjnych, ale także rozwoju zaangażowanych w nie ludzi, ich osobowości i postaw. Znaniecki może być z powodzeniem uznany za pioniera badań ewaluacyjnych w Stanach Zjednoczonych, a także za interesującego i ciągle inspirującego kreatora polskiej szkoły ewaluacji, która charakteryzuje się zaangażowaniem w procesy demokratyzacji życia społecznego poprzez **zorientowanie na dialogiczny aspekt procesu podejmowania decyzji, na analizę nie tylko „obiektywnie” opisanego wyniku konkretnego**

działania, ale jego wartości i znaczenia w doświadczeniu podejmujących go osób oraz tworzonej przez nich społeczności.

Warto zauważyć, w jakiej perspektywie zaprojektował Znaniecki badanie stanu edukacji oraz sposób powiązania z nim studiów ewaluacyjnych. Jest to zainteresowanie rozwojem szerszego systemu społecznego – jego transformacji, przesilen, kluczowych punktów zwrotnych – oraz potencjałem, jaki potrzebny jest do zmian mentalnych jego uczestników. Takie nastawienie tworzy także wrażliwość badawczą, którą wykazać muszą ewaluatorzy. Właśnie z tego **zorientowania na rozwój** wynika edukacyjna i społeczna misja ewaluacji, jaka legła u podstaw jej narodzin i pierwszych aplikacji. Innowacyjność Znanieckiego poszła znacznie dalej niż jego amerykańskich kolegów, którzy wierni byli behawioralnemu modelowi badań edukacyjnych, dominującemu wówczas także w naukach społecznych i z którego trzeba się było wycofywać w drugiej połowie sześćdziesiątych lat XX wieku i powrócić do wyprzedzających swój czas studiów polskiego uczonego, także w dziedzinie ewaluacji.

Trudne narodziny

Gdy patrzymy na współczesne polskie zmagania z ewaluacją, trudno oprzeć się wrażeniu, że stare powiedzenie historyków – „wszystko już było” jest w istotny sposób adekwatne. Odwołania do lat trzydziestych XX wieku są zadziwiająco trafne. Amerykański kryzys spowodowany był trzema chorobami, na które ewaluacja miała być jednym z lekarstw: szalejąca korupcja, anachroniczny system edukacji, odbiegający od społecznych i cywilizacyjnych potrzeb kraju, a także przerażający brak standardów niemalw każdej dziedzinie życia, uniemożliwiający skuteczne zarządzanie, racjonalizowanie systemów planowania, ekstrapolowanie trendów i, co ważne, świadome kształtowanie przyszłości.

Upublicznione, naukowo i społecznie wypracowane wartości stać się miały podstawą wolnych od korupcji metod podejmowania decyzji w otwartej i społecznie akceptowanej procedurze.

Krytyczna ocena i zbadanie wartości systemu edukacji, jego programów i sposobu wkomponowania w życie współczesnych organizacji stać się miały jedną z misji ewaluacji.

Wypracowanie akceptowalnych społecznie i odpowiadających wymogom współczesnego społeczeństwa i jego gospodarki standardów działania oraz kryteriów ich wartościowania zagwarantować miało sterowalność procesami gospodarczymi i kulturowymi jako podstawy kształtowania kompetencji społecznych i zawodowych.

Aby osiągnąć te cele, ewaluacja przyjęła na siebie zadanie nie tylko obiektywizowania kryteriów opisu, ale i diagnozy efektów kształcenia poprzez względnie poprawne i trafne procedury pomiarowe, niezależnie od późniejszej krytyki ich wiarygodności i jednostronności. Dlatego też pierwsza z pięciu następujących po sobie generacji badań ewaluacyjnych nazwana została pomiarową.

Z perspektywy historycznej łatwo zrozumieć intencje takiej strategii i pierwsze polskie próby badań ewaluacyjnych w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, tym bardziej,

że polski system oświaty i edukacji od lat boryka się z rozchwianiem trafnego i porównywalnego systemu diagnozy efektów kształcenia. Ta pierwsza generacja zbyt łatwo zawierzyła jednak narzędziom pomiaru, gubiąc szerszy kontekst wartościowania, koncentrując się tylko na statycznym odczytaniu efektów końcowych procesu edukacyjnego i zapominając o rozumiejącym odczytywaniu relatywnego często znaczenia osiągnięć szkolnych pozyskiwanych w różnych warunkach, z innymi ludźmi, z innym potencjałem wyjściowym. Procedury badawcze zdominowane zostały przez pytanie o to, co i jak można zmierzyć, a ewaluatorzy zapomnieli o pytaniach odnoszących się do celu, motywacji, a więc do nadrzędnej wartości złożonego procesu kształcenia, wychowania czy inkulturacji na wielu poziomach. Zapomniano o rozumieniu skomplikowanej tkanki psychologicznej i społecznej, która złożona jest z ludzkich zmagania i porażek, sukcesów i przewartościowań, projektów i zmian wywołanych różnymi czynnikami, w tym środowiskowymi.

Przełamanie takiego uproszczenia celów ewaluacji zaowocowało kolejną generacją nazwaną opisową, a więc ogarniającą to, czego nie daje się pomierzyć, ale daje się opisać. Ponownie zaczęto zadawać pytanie o **sens i cel działania**, a więc podstawy rozwoju tak systemu, jak i doświadczenia jego uczestników. Koncepcje, o których uznanie apelował Znaniecki, zepchnięte przez dominujące style myślenia naukowego, ale i realne potrzeby rzeczywistości, zaczęły ponownie odżywać, szczególnie pod koniec lat sześćdziesiątych, a więc w epoce „dzieci kwiatów”, epoce krytyki „człowieka jednowymiarowego”, jak głosiła jedna z najbardziej znanych wówczas książek Herberta Marcuse’a, intelektualnego przywódcy zbuntowanych wyrzutków społeczeństwa konformizmu¹.

Czy bunt okazał się skuteczny? Można powiedzieć, że nie od razu, ale stopniowo przynosił coraz lepsze rezultaty. **Dlatego dzisiejsze rozważania o ewaluacji w polskim systemie ewaluacji oświaty mogą, a nawet muszą rozwinąć serię rozumiejących postaw badawczych, które znakomicie eksponują studia zorientowane na rozwój, a nie przystosowanie i kontrolę. Eksponują także potrzebę uspołecznionego, a nie narzuconego centralnie projektu badania przypominającego procedury akredytacji i audytu właściwe dla biurokratycznych technik sterowania.**

W czasie długiego i wielowątkowego procesu kształcenia i wychowywania, socjalizacji i przemian osobowościowych dokonuje się tak wiele, że żaden końcowy pomiar stanu finalnego, o ile taki istnieje, nie zdoła uchwycić wszelkich dokonań, znaczących wydarzeń. Dlatego ewaluacja zorientowana na rozwój analizować musi znacznie więcej niż tylko końcowe i w wybiórczy sposób zarejestrowane efekty tej ciężkiej pracy, jaką podejmują wszyscy uczestnicy gry interakcyjnej o nazwie edukacja. Ewaluacja oświeca niczym reflektorem drogę i okolice, po jakiej porusza się powóz ze wszystkimi pasażerami edukacji. To, co wydarzyło się po drodze oraz miejsca, przez które przejeżdżał powóz, mogą pozostawić trwałe, choć niekoniecznie widoczny efekt. Obserwowanie zmiany, jaka dokonuje się w procesie, to reaktywowanie z wieloma przywołaniami, ciągle najbardziej owocny pomysł Znanieckiego, który warto aplikować także

1. H. Marcuse, *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, PWN, Warszawa 1991.

i dzisiaj w systemie ewaluacji oświaty oraz innych działań o charakterze samorządowym.

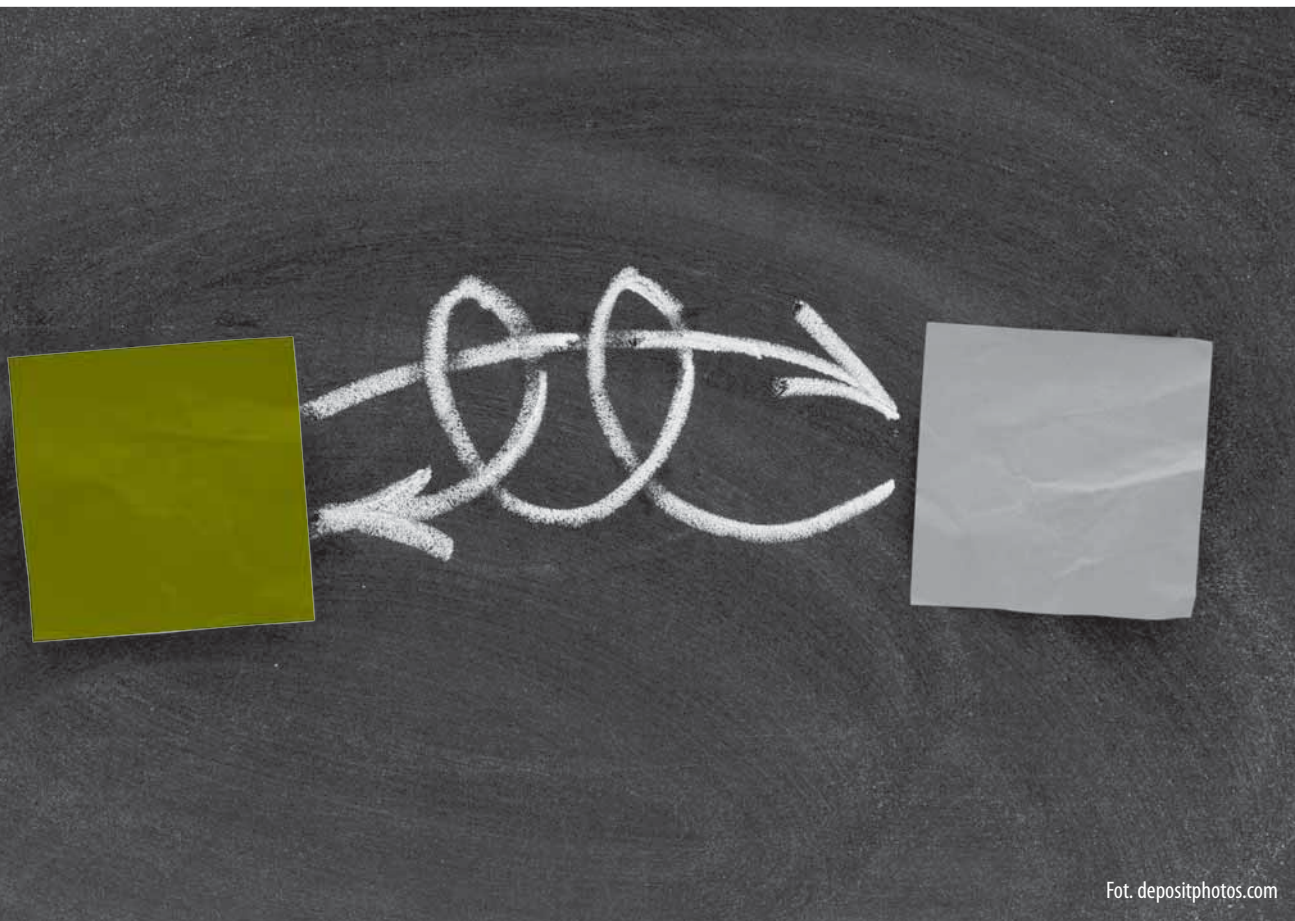
Ewaluacja jako interakcja

Jeśli na serio podchodzić do zainicjowanego przez Znanieckiego traktowania edukacji i ewaluacji jako procesu intencjonalnej zmiany, to widać, jak wiele zależy w nim od relacji zachodzących pomiędzy jego uczestnikami. Ewaluacja jawi się wówczas nie jako jednorazowa procedura zrobienia fotografii, ale jako bardzo wielowątkowy film, w którym są aktorzy, jest akcja, jest teatralna prawie scena, a więc musimy się odwołać do metod badających dyskurs, wymianę doświadczeń, konstrukcję i destrukcję wspólnych działań. Polska szkoła ewaluacji radykalnie odbiega od lansowanych współcześnie i niestety dość partykularnie, kontrolnych strategii ewaluacyjnych. Jej założenia uzupełnia świadoma droga uspołecznienia, pobudzenia potencjału rozwojowego ewaluowanego programu, ale także interakcji pomiędzy ewaluatorami i wszystkimi innymi aktorami. Ewaluacja nabrać może w ten sposób cech animacji, jest wezwaniem do działania poprzez umiejętne pytanie, analizę, interpretację i pobudzanie zasobów, jakimi dysponują ludzie, proces i program kształcenia. Taka funkcja ewaluacji wychodzi poza cechy trzeciej generacji, powstałej w latach siedemdziesiątych XX wieku, wkomponowanej bardzo utylitarnie w procesy podejmowania decyzji, wzmacnia też cechy czwartej generacji powstałej w latach osiemdziesiątych XX wieku, nazywanej często dialogiczną, uspołecznioną lub demokratyczną, i wytycza drogi piątej generacji, funkcjonującej w tworzących się dopiero warunkach społeczeństwa wiedzy.

Ujawnienie interakcyjnych cech, ale i możliwości procesu ewaluacyjnego, który rozpoczyna się: a) ustaleniem społecznych podmiotów ewaluacji, b) uspołecznionymi, czyli konsultowanymi społecznie czynnościami planowania i projektowania ewaluacji, c) zbieraniem danych, d) analizą danych, e) pisanem raportu, f) komunikowaniem i g) aplikacją wyników, jest szczególnie istotne w dobie licznych biurokratycznych zagrożeń, przed jakimi stoi ewaluacja jako strategia wspomagająca procesy zarządzania. Dotyczy to nie tylko systemu oświaty, ale także działań finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ewaluacja musi stać się zatem umiejętnym poszukiwaniem relacji pomiędzy jej różnymi cechami, często sprzecznymi, bądź powodującymi liczne dylematy i rozterki:

- | | | |
|-----------------------|----|-------------------------|
| • biurokratyzacja | vs | uspołecznienie, |
| • centralizacja | vs | regionalizacja, |
| • instrumentalizacja | vs | upodmiotowienie, |
| • dekontekstualizacja | vs | rekontekstualizacja, |
| • profesjonalizacja | vs | społeczna partycypacja, |
| • specjalizacja | vs | całościowość, |
| • de-personalizacja | vs | re-personalizacja. |

Tworząc podstawy ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej, należy pamiętać o zasadniczych różnicach, jakie między nimi zachodzą. Ta pierwsza we wszystkich przypadkach zbliżać się będzie ku lewej stronie tabeli, ta druga – ku stronie prawej, ze względu na jej zindywidualizowany i odpowiadający wymogom konkretnej szkoły i konkretnej społeczności proces planowania i wykorzystania ewaluacji. Wymogi ewaluacji zewnętrznej sprawiają, że oscyluje ona w kierunku badań porównawczych, w których badacz



Fot. depositphotos.com

posługuje się zestandaryzowanymi pytaniami i kryteriami wartościowania i w których zakłada się kumulatywność wyników w obrębie całego systemu oświaty. Jednak nawet ewaluacja zewnętrzna ma duże możliwości dialogiczne i animacyjne, realizowana jest bowiem w konkretnej sytuacji i zawsze służyć ma nade wszystko konkretnej szkole lub organizacji. Takie zakorzenienie procesu ewaluacyjnego stanowi o tożsamości ewaluacji, jeśli nie ma się ona przeistoczyć w zwykłe badania naukowe. Trzeba o tym pamiętać, ponieważ bardzo trudno byłoby je obronić, gdyby odpowiadać miały poprawności i rygorom badań naukowych właściwych socjologii, ekonomii czy pedagogiki. Ewaluacja nie jest badaniem naukowym, choć posługuje się metodami naukowymi w takim stopniu, w jakim jest to tylko możliwe. Jest to jedno z najczęściej spotykanych nieporozumień, które sprawia, że gubi się społeczna tożsamość, istota ewaluacji, ukierunkowanej zawsze na badany obiekt, a nie zmierzającej do odkrywania ogólnych prawidłowości, praw o zasięgu ponadindywidualnym. Taki jest także zakres animacyjny ewaluacji, służebnej w stosunku do zdefiniowanego przedmiotu w konkretnym miejscu i czasie. Dlatego im szerszy zakres przedmiotowy badania ewaluacyjnego, tym bardziej narażona jest ona na dekontekstualizację, centralizację i biurokratyzację. Sprawą bardzo dojrzałego i świadomego zamysłu, ale i potrzeby dialogiczności, jest równoważenie i konieczne uspołecznienie cech systemu ewaluacji oświaty, aby nie stał się on rytualnym zabiegiem dla anonimowych potrzeb biurokratycznej maszyny administracji. Ewaluacja taka staje się wspomnianą formą audytu i akredytacji, która też ma swoje ważne funkcje, ale traci to, co w ewaluacji może być najistotniejsze – odkrywanie i animowanie endogennych, a więc wewnętrznych, potencjałów rozwoju.

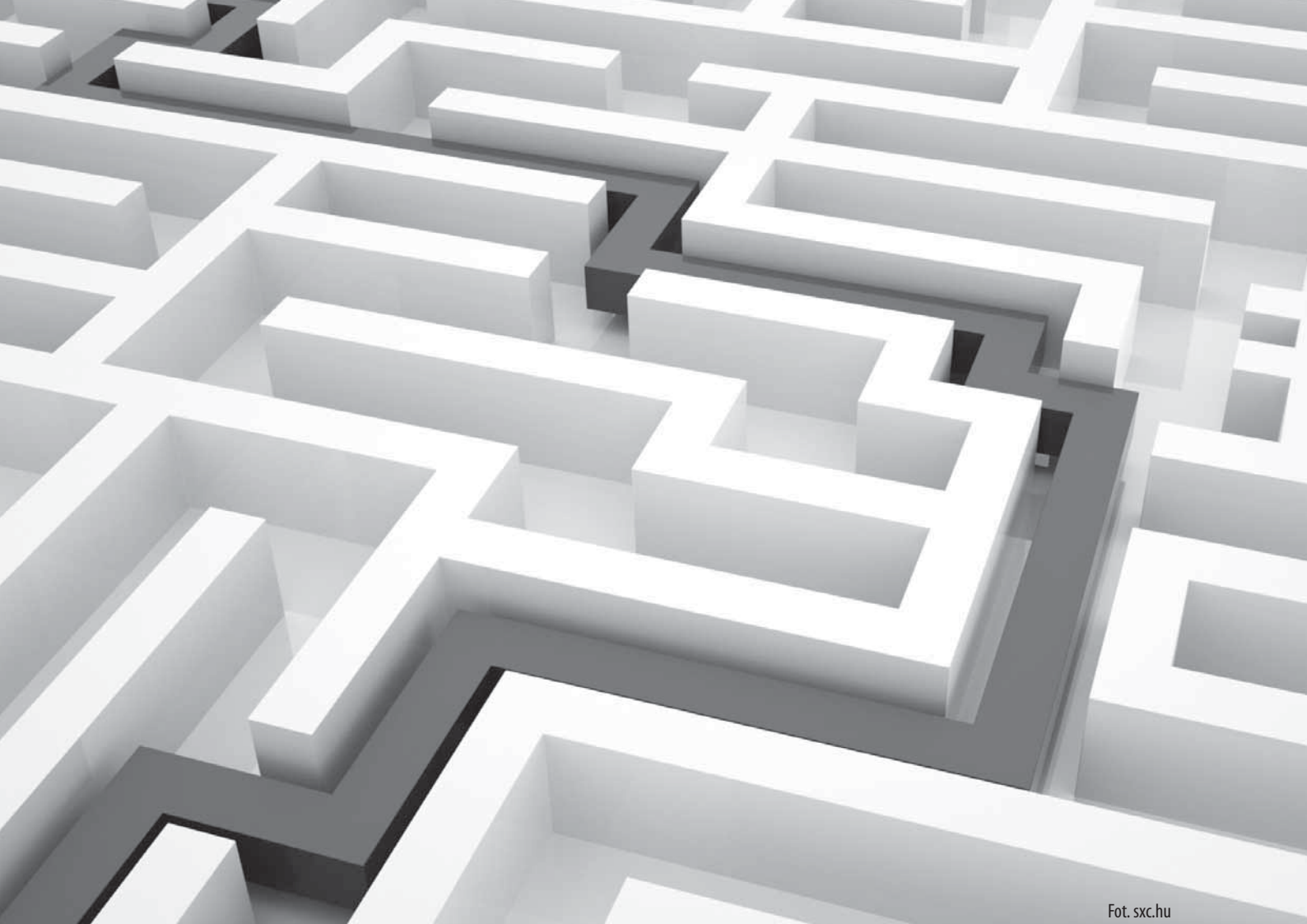
Wykorzystanie interakcyjnej, czyli dialogicznej możliwości ewaluacji, wynika także ze współczesnych jej wyzwań, które spowodowały, że pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powstało Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne

oraz rozpoczęły działalność liczne studia podyplomowe. Wśród współczesnych wyzwań dotyczących ewaluacji wymienić można następujące:

- demokratyzacja kultury organizacyjnej polskich instytucji, szkół i życia publicznego,
- otwarcie dyskursu społecznego na procesy uspołecznienia i partycypacji,
- animacja potencjałów społecznych środowisk lokalnych i wspólnot pracowniczych,
- kooperacja międzynarodowa organizacji uczących się i zorientowanych na rozwój,
- wspieranie myślenia i wzorców „refleksyjności instytucjonalnej” zorientowanych na dialog, środowiskowy model edukacji.

Podjęcie tych wyzwań wymaga zorganizowania systematycznych działań szkoleniowych, doradczych, ale też strategicznych w postaci powołania wyspecjalizowanych zespołów do spraw badań i strategii ewaluacyjnych, promowania dialogicznych i nastawionych na rozwój, a nie kontrolę, działań ewaluacyjnych traktowanych jako element wsparcia instytucji edukacyjnych w ich świadomej i możliwie profesjonalnej zmianie społecznej, podobnej do tej, o jakiej pisał Florian Znaniecki, rozpoczynając tradycję polskiej szkoły ewaluacji. Inicjatywa szkoły ewaluacji rozpocząć się musi od rekonstrukcji tej właśnie tradycji, wkomponowania jej we współczesne realia organizacyjne i społeczne, przypomnienia i analizy problematyki procesu ewaluacyjnego, właściwego projektowania ewaluacji, szczególnie w warunkach społeczeństwa wiedzy, a więc konstytuując założenia i metody ewaluacji piątej generacji, w końcu zaś kreując środowisko liderów i mistrzów demokratycznej zmiany zarówno w obrębie, jak i poza edukacją.

prof. dr hab. Leszek Korporowicz
Uniwersytet Jagielloński



Fot. sxc.hu

Ewaluacja i jej „uczenie się”

Wiedza w działaniach publicznych

Andrzej Zybała

Coraz więcej działań publicznych, które dotyczą naszego indywidualnego życia, można zaliczyć do działań skomplikowanych, a więc trudnych do efektywnego wykonania. Mało tego, coraz więcej z nich trzeba uznać także za działania złożone. Spójrzmy zatem na owe labirynty skomplikowania i złożoności w odniesieniu do problemów publicznych.

Działania skomplikowane to takie, które złożone są z wielu, ale w jakimś stopniu przewidywalnych, składowych. Gorzej jest z działaniami złożonymi – ich składowe oddziałują na siebie wzajemnie i przynoszą wyniki trudne do przewidzenia. Symbolem działania skomplikowanego jest działanie systemu mechanicznego, na przykład samochodu. Wprawdzie jego konstrukcja i funkcjonowanie nie są proste, ale po uzyskaniu pewnej wiedzy stają się zrozumiałe i przewidywalne. Natomiast symbolem działania złożonego może być proces reformowania na przykład systemu opieki zdrowotnej. Występuje w nim wiele podmiotów,

interesów grupowych, istnieje wiele typów relacji między grupami, wiedza medyczna i zarządcza są coraz rozleglejsze i trudne do ogarnięcia dla jednostek. Za niezwykle złożone należy uznać działania dotyczące systemu emerytalnego, które wymagają wieloletnich prognoz dotyczących procesów demograficznych, zdrowotnych czy projekcji w zakresie rozwoju sytuacji na rynku pracy itp. Prognozy i projekcje są zawsze niepewne, wymagają bowiem oparcia ich na założeniach, które są często woluntarne.

I nie jest to koniec problemów. Otóż nie tylko problemy w skali makro należy uznać za złożone. Również problemy skali lokalnej stają się coraz bardziej złożone, a tym samym ich rezultaty będą niejednokrotnie nieprzewidywalne. Weźmy za przykład edukację lokalną. System lokalnych szkół jest systemem złożonym. To nieprawda, że kiedy dokonamy wyizolowanej zmiany, uzyskamy zaplanowane wyniki w postaci lepszych rezultatów nauczania i rezultatów wychowawczych. Tak dzieje się w przypadku

naprawy samochodu. Wymieniamy wadliwą część i możemy zasadnie spodziewać się, że będzie on sprawny i gotowy do jazdy. Tymczasem edukacja lokalna jest systemem składającym się z wielu części, relacji między grupami, które w nim funkcjonują, uwarunkowań materialnych, ludzkich (umiejętności, wiedza, kompetencje itp.).

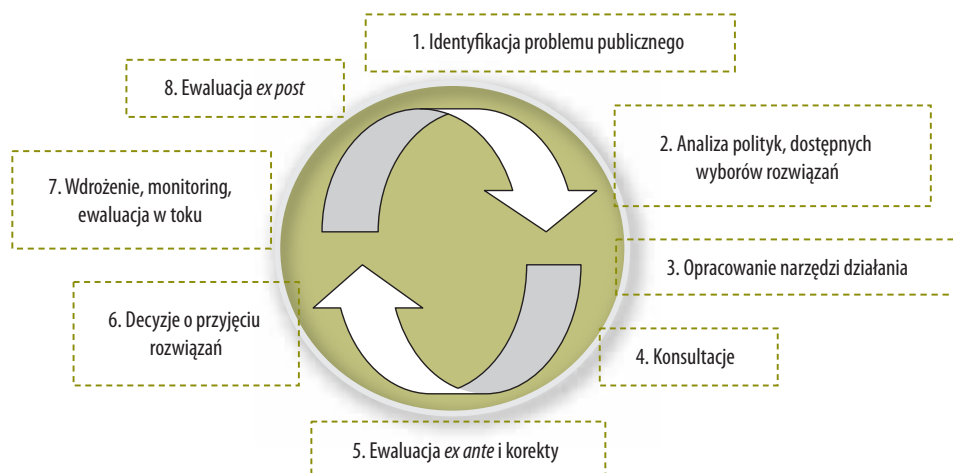
Oto przykład. Władze lokalne chcą poprawić wyniki swoich szkół. Zastanawiają się, co robić. W końcu postanawiają o zastąpieniu dotychczasowych dyrektorów szkół innymi, znacznie lepszymi, którzy w przeszłości mieli wiele sukcesów w sąsiedniej gminie. A więc dokonują punktowej zmiany (wynika ona ze sposobu, w jaki postrzegają system lokalnej edukacji, a często postrzegają go jako system mechaniczny, czyli prostszy). Ale czy taka naprawa, jak wymiana części w samochodzie, może w ogóle nie wpłynąć na wyniki szkół? Czy wyższe kompetencje dyrektorów wystarczą? Co może zdarzyć się po wymianie dyrektorów? Wersji może być bardzo wiele. Mogą nie zostać zaakceptowani przez nauczycieli, mogą natrafić na opór jakiejś wpływowej grupy rodziców, mogą nie zrozumieć do końca specyfiki sytuacji w nowym miejscu pracy. Może zaistnieć

wiele czynników, które sprawią, że nadzieje na poprawę wyników szkół okażą się płonne. A więc lokalna edukacja wymaga innego sposobu działania niż mechaniczna wymiana jednej części na inną. Trzeba ją postrzegać jako coś o wiele bardziej złożonego i tym samym wymagającego głębszej analizy i szerszych zasobów wiedzy.

Pojawia się niezwykle istotne pytanie o to, jakie mamy – jako społeczeństwo – narzędzia, które umożliwiają nam efektywne realizowanie działań publicznych w warunkach rosnącej złożoności. Należałoby przyjrzeć się narzędziom formułowania polityk publicznych, a także narzędziom ich realizacji (implementacji). W najprostszych koncepcjach obrazujących działania publiczne przedstawiane są one jako koło, czy cykl określonych czynności.

Możemy to zobaczyć na rysunku 1. Działania publiczne zaczynają się tu od zdefiniowania problemu publicznego, poprzez analizę dostępnych wyborów jego rozwiązań, opracowanie narzędzi działania, ewaluację *ex ante*, decydowanie, wdrożenie przyjętych koncepcji działań, monitoring, po ewaluację *ex post* (ewaluacja po zakończeniu działań).

Rys. 1. Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych



Przyjrzyjmy się teraz ewaluacji rozumianej tu dość potocznie, jako systematyczna ocena naszych działań. Powinniśmy oceniać je generalnie na kilku poziomach – gdy przyjęliśmy założenia do podjęcia działań, w trakcie działania i gdy je zakończyliśmy. Na rysunku ewaluacja pojawia się dwukrotnie. A zatem mamy ewaluować przed podjęciem działania (*ex ante*), czyli oceniając założenia naszego działania, a także gdy zakończyliśmy działania (*ex post*).

Ewaluacja jest jednym z kluczy do lepszego radzenia sobie ze złożonością problemów i działań z nimi związanych. To nie jest kontrola, ale budowanie wiedzy o tym, czy udaje się nam osiągać założone cele i jakie składniki działań były w tym efektywne, a które okazały się zawodne. Specyfiką ewaluacji jest szukanie związków przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi działaniami a rezultatami.

W Polsce ewaluacja nie jest obecnie narzędziem, które stosowane jest w codziennej praktyce, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Natomiast znaczną rolę odgrywają ewaluacje działań publicznych finansowanych z funduszy unijnych (w tym wypadku wykonywanie ewaluacji jest obowiązkowe).

Lokalnie ewaluacja funkcjonuje w oświacie. Zasady ewaluacji sformułowano w zarządzeniu z listopada 2009 roku o nadzorze pedagogicznym. W przypadku ewaluacji wewnętrznej, zespoły nauczycieli projektują wykonanie badania ewaluacyjnego. Natomiast ewaluację zewnętrzną przeprowadza organ sprawujący nadzór pedagogiczny (kuratorium oświaty). Nie wiadomo jeszcze dokładnie, jak przebiega ewaluacja w szkołach i jaki wpływ wywiera na wyniki szkolne i wychowawcze.

Jarosław Górniak trafnie zidentyfikował problem z ewaluacją. Otóż decydenci z różnych szczebli zarządzania w państwie wykazują nierzadko rezerwy wobec ewaluacji. Instytucje publiczne, które zlecają wykonanie badania, koncentrują się zbyt często na jego funkcjach kontrolno-rozliczeniowych. „W tym sensie ewaluacja bywa często traktowana jako jeszcze jedna forma kontroli. W Polsce jest o to szczególnie łatwe, gdyż o ile ewaluacja jest pojęciem nowym, to kontrola jest już instytucją dobrze znaną i wkomponowaną w biurokratyczny paradygmat organizacyjny – czyli sprawdzanie zgodności prowadzonych działań oraz przeznaczenia środków z założeniami i procedurami. Tymczasem ewaluacja nie ogranicza się do analizy sposobu rozdysponowania zasobów

publicznych, choć takie podejście jest dobrze widoczne w wielu udających ewaluację raportach z realizacji programów, które spotykamy w Polsce, na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej¹.

Etapy w ewaluacji:

- zrozumienie potrzeby oceny (mierzenia) efektów działań publicznych,
- opracowanie profilu programu czy polityki, która będzie przedmiotem ewaluacji,
- opracowanie instrumentów pomiaru stosowanych w ewaluacji,
- przygotowanie strategii zbierania danych potrzebnych do ewaluacji,
- stworzenie systemu zbierania informacji i danych,
- dokonanie wstępnego pomiaru i prezentacja wyników ewaluacji,
- analiza wyników i wprowadzenie niezbędnych modyfikacji,
- przeprowadzenie ewaluacji formatywnej – koncentrującej się na implementacji i zarządzaniu programem lub polityką,
- przeprowadzenie ewaluacji końcowej – dokonanie oceny planowanych efektów.

Źródło: R. Sobiech, *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008, s. 61.

Stoimy więc w Polsce przed wielkim wyzwaniem – częstszego korzystania z narzędzi, które przynosi ewaluacja. Co jest ciekawe w ewaluacji? Wielu uczonych analizowało jej stosowanie w wybranych krajach. Okazało się, że najgorzej radzą sobie z ewaluacją kraje, które popadły w największy kryzys. Wymienili tu Hiszpanię, Portugalię, a przede wszystkim Grecję, która stała się wręcz symbolem najgorszych praktyk w działaniach publicznych. W grupie tych państw ewaluacja pozostała biurokratyczną mitręgą. Nie miały one własnej tradycji przeprowadzania analiz ewaluacyjnych i nie potrafiły odkryć jej sensu. Wprawdzie presja z zewnątrz wymuszała na nich stosowanie ewaluacji, ale nie zaadaptowano jej później jako rutynowego elementu projektowania i wykonywania krajowych polityk publicznych. Krajowi urzędnicy ignorowali ją.

Z ewaluacją najlepiej radzą sobie takie kraje jak Wielka Brytania, Holandia, Niemcy, Francja, Szwecja. Państwa te zawsze traktowały ewaluację jako unikatowe narzędzie, które służy podnoszeniu efektywności działań publicznych. Druga grupa państw – między innymi Irlandia, Belgia, Włochy, Austria – niejako odkryła wartość ewaluacji i zaadaptowała ją jako stały element wykonywania działań publicznych. Początkowo w krajach tych przeprowadzano

ewaluację, ponieważ taki był wymóg skorzystania z programów Banku Światowego, a później funduszy strukturalnych. Badania ewaluacyjne traktowano tam jako biurokratyczną konieczność, ale z czasem odkryto jej głęboki sens i włączono w mechanizmy krajowych polityk².

Jarosław Górniak zdefiniował ewaluację jako przedsięwzięcie, którego celem jest „określenie, w jakim stopniu dana interwencja publiczna – czyli polityka, program lub projekt – osiągnęła cele, dla których została podjęta. Zadaniem ewaluacji jest zatem ocena dotycząca tego, jaka relacja zaistniała pomiędzy nakładami i działaniami a ich wynikami. Podstawą ewaluacji muszą być odpowiednio zgromadzone i przetworzone informacje zebrane w trakcie realizacji danej polityki”³. Z kolei K. Olejniczak, zdefiniował ewaluację jako systematyczne, użyteczne i wiarygodne badanie społeczno-ekonomiczne, które opiera się na obiektywnych podstawach, a jego zadaniem jest ocena i informacja o jakości i wartości wdrażania, a także efektach interwencji publicznej⁴. Ewaluacja powinna przynieść nam informacje, czy działanie publiczne będzie/jest/było trafne, skuteczne, wydajne, użyteczne, trwałe. W sektorze publicznym ewaluacja ma sprzyjać:

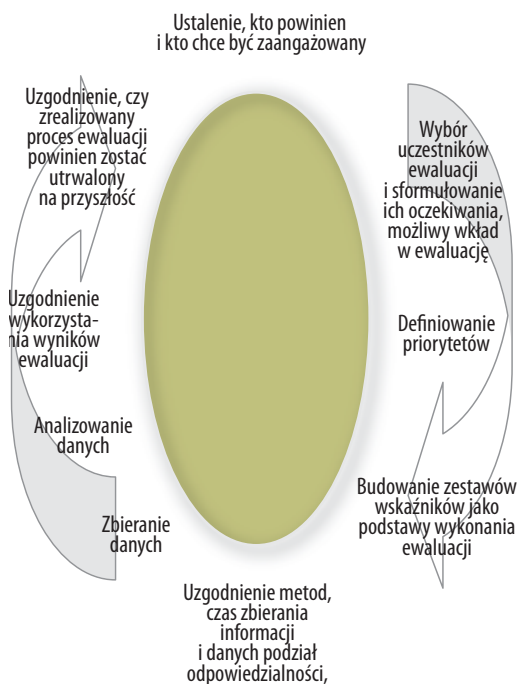
- racjonalizowaniu planowania i realizacji działań,
- podnoszeniu efektywności i skuteczności wdrażania planów działań,
- rozliczaniu i wzmacnianiu odpowiedzialności za zaprojektowane i wdrożone działania,
- definiowaniu rezultatów podjętych działań/interwencji publicznych, wyszczególnianiu przyczyn i mechanizmów, które doprowadziły do określonych skutków.

W ewaluacji stosuje się różnego typu narzędzia pozyskiwania wiedzy i danych, takie jak wywiady indywidualne, zogniskowane wywiady grupowe, studia przypadku, badania ankietowe, obserwację uczestniczącą. Wykorzystywane są metody analizy, jak na przykład analiza grup porównawczych (porównania grup, które są przedmiotem oddziaływania programów publicznych i grup będących poza tymi działaniami), analiza określająca, co mogłoby się stać, gdyby nie przeprowadzono działań publicznych w danym miejscu i czasie, model makroekonomiczny (symulacja wpływu bodźców zewnętrznych na stan gospodarki wraz ze scenariuszami powrotu do stanu pierwotnego) oraz analiza czynnikowa (graficzne przedstawienie zidentyfikowanych związków i korelacji pomiędzy grupami jednostek i charakteryzującymi je zmiennymi). Popularne narzędzia to również panel ekspertów, benchmarking⁵ oraz analiza kosztów i korzyści.

W rozwoju stosowania narzędzi ewaluacyjnych istotne jest w ogóle zjawisko kultury ewaluacji.

1. J. Górniak, *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, 4/2008, s. 65.
2. *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
3. J. Górniak, *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, 4/2008, s. 62.
4. K. Olejniczak, *Wprowadzenie do ewaluacji*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 22.
5. Porównywanie procesów i praktyk stosowanych przez własne przedsiębiorstwo ze stosowanymi w przedsiębiorstwach uważanych za najlepsze w analizowanej dziedzinie.

Rys. 2. Cykl przeprowadzenia ewaluacji partycypacyjnej



Źródło: *Practice*, Issue 5, April 2002, s. 4.

Typy ewaluacji z uwagi na jej przedmiot badania:

- ewaluacje projektów – analiza pojedynczych, małych programów działań (np. studia przypadku),
- ewaluacje programów – przedmiotem badania ewaluacyjnego jest tu zarówno pojedynczy program, jak i cały pakiet działań (np. działanie, priorytet),
- ewaluacje polityk – nazywane często analizą polityk (ang. *policy analysis*), składają się z wielu badań i analiz (prowadzonych zwykle na przestrzeni lat),
- ewaluacje tematyczne (horyzontalne) – przedmiotem badań jest konkretna kwestia zarządzania lub aspekt programu (np. zastosowanie zasady partnerstwa, realizacja celów horyzontalnych, równych szans kobiet i mężczyzn, rozwoju zrównoważonego), takie badania są prowadzone przekrojowo – dla kilku, kilkunastu programów działań,
- metaewaluacje (ang. *meta-evaluation*) – przedmiotem tego typu badań są inne, wcześniejsze ewaluacje; są to analizy porównawcze, w których dochodzi do podsumowania poprzednich obserwacji, wniosków, rekomendacji wraz z oceną zastosowanych technik badawczych, poprawności zastosowanej metodologii.

Źródło: K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc WSE, Kraków 2008, ss. 11–12.

Kryteria ewaluacji

Nazwa kryterium	Opis
Trafność (<i>relevance</i>)	Stawia pytania o adekwatność planowanych celów i metod wdrażania interwencji do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które dana interwencja ma rozwiązać. Analiza tego kryterium jest prowadzona przed rozpoczęciem i w pierwszych fazach wdrażania interwencji.
Skuteczność (<i>effectiveness</i>)	Formuluje pytania dotyczące stopnia realizacji zakładanych celów, skuteczności użytych metod, instytucji oraz wpływu czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.
Wydajność (<i>efficiency</i>)	Koncentruje analizę na relacjach między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.
Użyteczność (<i>utility</i>)	Stawia pytania o rzeczywiste, osiągnięte efekty i ich adekwatność do sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych, będących przedmiotem interwencji. W odróżnieniu od kryterium trafności, analiza użyteczności jest prowadzona po zamknięciu interwencji lub w jej końcowej fazie wdrażania.
Trwałość (<i>sustainability</i>)	Obejmuje pytania o ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej.

Źródło: K. Olejniczak, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne 2008, s. 23 (tabela na podstawie opracowania Komisji Europejskiej, MEANS collection: evaluating socio-economic programmes).

dr Andrzej Zybała

kierownik Instytutu Polityk Publicznych Collegium Civitas



Barbara Worek

Fot. depositphotos.com

Uspołecznienie ewaluacji czy rytualizacja badań ewaluacyjnych?

Refleksje o wykorzystaniu ewaluacji w społecznościach lokalnych

Nie ulega wątpliwości, że ewaluacja w Polsce jest instrumentem coraz częściej wykorzystywanym do zdobywania wiedzy na temat działań finansowanych ze środków publicznych, a przede wszystkim z Funduszy Europejskich. Dowodem na to jest choćby imponująca liczba raportów ewaluacyjnych zebranych przez Krajową Jednostkę Oceny – do dnia 27 marca 2013 r. znalazło się tam 816 raportów – a także rozwój firm specjalizujących się w badaniach ewaluacyjnych. Można również powiedzieć, że ewaluacja w Polsce przechodzi proces instytucjonalizacji: upowszechniają się standardy prowadzenia badań ewaluacyjnych, istnieją aktorzy społeczni działający w tym obszarze, powołano także reprezentację środowiska, którą stanowi Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne.

Powyższe argumenty wskazują więc na dynamiczny rozwój ewaluacji, jej upowszechnianie i wzrastającą rangę badań ewaluacyjnych. Warto jednak w tym kontekście postawić pytanie o funkcje, jakie faktycznie spełnia ewaluacja i jej rzeczywisty wpływ na poprawę jakości zarządzania na różnych szczeblach, zwłaszcza na interesującym nas tutaj szczeblu regionalnym i lokalnym. Wydaje się bowiem, że obserwowany rozwój badań ewaluacyjnych dotyczy głównie instytucji centralnych, w mniejszym stopniu regionalnych, w znikomym zaś lokalnych. Ewaluacja jawi się więc jako przedsięwzięcie funkcjonujące w relatywnie wąskim gronie ekspertów, którzy oferują swoje usługi głównie jednostkom administracji centralnej i regionalnej oraz samorządom działającym w dużych miastach. Niezależnie

od przyczyn takiej sytuacji i jej oceny, należy stwierdzić, że po kilkunastu latach rozwoju ewaluacji w Polsce nie udało się doprowadzić do uspołecznienia procesu ewaluacji i zwiększenia jej wpływu na poprawę jakości zarządzania na wszystkich poziomach administracji państwowej i samorządowej.

Pożądane przez wielu ekspertów uspołecznienie ewaluacji można rozumieć wielorako. Przyjmijmy tutaj, że w zakresie tego pojęcia można włączyć upowszechnienie procesu badań ewaluacyjnych, zaangażowanie w ewaluację kluczowych aktorów działających na różnych poziomach, wzmocnienie postrzegania jej jako użytecznego narzędzia do zdobywania wiedzy na temat skutków tego, co robimy i możliwych sposobów usprawniania działań. Ewaluacja jest więc jednym z ważnych narzędzi zarządzania politykami publicznymi, czyli wszystkimi obszarami, w których mamy do czynienia z wydatkowaniem środków publicznych na realizację społecznie pożądaných celów.

Trudno tutaj dokonać kompleksowej i systematycznej oceny tak rozumianego procesu uspołeczniania ewaluacji, odwołam się więc do kilku osobistych obserwacji i doświadczeń związanych z realizacją badań ewaluacyjnych i prowadzeniem zajęć poświęconych ewaluacji. Zaprezentowane spojrzenie będzie więc niewątpliwie subiektywne, wydaje się jednak, że można je uznać za symptomatyczne dla specyfiki rozwoju ewaluacji w Polsce. Ponieważ jest to już doświadczenie wieloletnie, pozwala ocenić zmiany zachodzące zarówno w zakresie wiedzy na temat ewaluacji, jak i w postawach wobec niej.

Niezbędnym warunkiem upowszechnienia ewaluacji jest rozwój wiedzy dotyczącej tego zagadnienia. Tutaj niewątpliwie należy odnotować znaczny postęp, który dokonał się głównie dzięki działaniom takich instytucji jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Krajowa Jednostka Oceny czy Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne. Istotną rolę odegrały też wszelkiego rodzaju szkolenia poświęcone ewaluacji i zakrojone na nieco szerszą skalę studia podyplomowe dotyczące tego zagadnienia. **Choć zdarza się, że pojęcie „ewaluacja” jest jeszcze mylone z pojęciem „ewolucja”, czasami zaś kwestionuje się zasadność posługiwania się tym terminem, postulując zastąpienie go pojęciem „ocena”, znajomość samego terminu jest coraz większa. Coraz powszechniejsza jest także wiedza na temat ewaluacji: tutaj jednak widać charakterystyczne zróżnicowanie. Poziom wiedzy na temat ewaluacji jest wysoki wśród zajmujących się tymi zagadnieniami przedstawicieli instytucji centralnych i regionalnych oraz tych zlokalizowanych w dużych ośrodkach miejskich, natomiast bardzo niski wśród urzędników niższego szczebla samorządowego. Warto jednak wspomnieć, że często nawet wśród tych, którzy mają relatywnie dużą wiedzę na temat ewaluacji, sposób jej rozumienia bywa zawężony czy wręcz zniekształcony. Dominujące skojarzenia w sposób jednoznaczny wiążą ewaluację z kontrolą, rozliczaniem, formalnym wymogiem niezbędnym do zakończenia projektu. Jest to więc jeszcze jedno narzędzie kontrolne, którego użyteczności albo się nie dostrzega, albo ją kwestionuje. W tym sposobie rozumienia ewaluacji na pierwszy plan wysuwa się kryterium skuteczności, rozumiane bardzo wąsko jako osiągnięcie poziomu wskaźników zakładanych w projekcie. Oceniając wagę dwóch kryteriów: skuteczności i użyteczności, zdecydowanie większą wagę przykładają**

do tego pierwszego, bowiem priorytetem jest efektywne osiągnięcie celów założonych w projekcie, nie zaś rozwiązanie problemu, dla którego projekt powstał. Naturalnie, w modelowo realizowanych przedsięwzięciach cele są adekwatne do potrzeb, a podejmowane działania mają służyć rozwiązaniu problemów, jednak praktyka społeczna pokazuje, że wyłączna koncentracja na celach i wskaźnikach może prowadzić do patologii. Temu właśnie miało przeciwdziałać postulowane przez Michaela Scrivena podejście „ewaluacji wolnej od celów” i skoncentrowanej na użyteczności.

Wieloletnie prowadzenie zajęć i szkoleń poświęconych ewaluacji pozwala też zaobserwować ewolucję postaw wobec ewaluacji. Ryzykując znaczne uproszczenie tego procesu, można wyróżnić kilka etapów, które czasem następują po sobie, czasem zaś współwystępują. Te etapy to nieufność i niechęć, która czasem przeradzała się w fascynację i entuzjazm, obojętność oraz rozczarowanie i narastający sceptycyzm. W pierwszym etapie, czy też w pierwszym typie postawy wobec ewaluacji, dominowała nieufność i niechęć do zjawiska, które było nowe, nieznanne, traktowane często jako narzucone przez europejskich biurokratów. Uczestnicy szkoleń czy zajęć nie mieli prawie żadnej wiedzy na temat ewaluacji, nie mieli też doświadczeń w tym zakresie. Kwestionowano wówczas zasadność prowadzenia ewaluacji, przywołując argumenty historyczne (brak takiej tradycji), finansowe (ewaluacja generuje niepotrzebne koszty) i społeczne (brak potrzeby przeprowadzania badań ewaluacyjnych). W tym okresie dużo zaangażowania trzeba było poświęcić na przekonanie o użyteczności ewaluacji, jej funkcjach i korzyściach, jakie może przynieść. Zazwyczaj jednak przynosiło to efekty i wśród grona słuchaczy z tego pierwszego okresu można było znaleźć entuzjastów ewaluacji. Entuzjazm wynikał z dostrzeżenia w ewaluacji narzędzia, które pozwoli patrzeć na podejmowane działania szerzej, zdobywać wiedzę o ich słabych i mocnych stronach, a w rezultacie skuteczniej i racjonalniej działać. Takich entuzjastów ciągle jeszcze można spotkać, niestety jednak rekrutują się oni zazwyczaj spośród osób, które nie miały do tej pory żadnych kontaktów z ewaluacją.

W drugim etapie rozwoju postaw wobec ewaluacji dominowała obojętność. Charakterystyczne dla tego etapu są wzrost wiedzy na temat ewaluacji i zdobywanie pierwszych praktycznych doświadczeń w tym obszarze. Doświadczenia te często nie były najlepsze, ewaluację stosowano jako narzędzie kontroli i tak też była postrzegana. Niemal bezdyskusyjnie godzono się jednak z koniecznością prowadzenia badań ewaluacyjnych, traktując ją jako wymóg formalny, który musi być spełniony niezależnie od tego czy ma to sens, czy też go nie ma.

Obecnie często pojawia się rozczarowanie ewaluacją i narastający sceptycyzm. Coraz powszechniejsze są doświadczenia związane albo ze zlecaniem badań ewaluacyjnych, albo ich prowadzeniem, albo też byciem ewaluowanym. Doświadczenia te często pogłębiają niechęć wobec ewaluacji i rozczarowanie nią. Jednocześnie daje się zauważyć przeświadczenie o zgromadzeniu dużej wiedzy na temat ewaluacji. Ta wiedza jednak nadal ma charakter ograniczony, ewaluacja rozumiana jest wąsko, sprowadzona do wymogu formalnego o niewielkiej użyteczności. Narasta sceptycyzm wobec ewaluacji, który bierze się



Fot. depositphotos.com

z przekonania o braku jej realnego wpływu na zarządzanie. Doświadczenia wielu urzędników wskazują, że ewaluacja kończy się na napisaniu raportu, a wynikające z niej rekomendacje nie są wdrażane. Silne jest też przekonanie o braku racjonalności działań podejmowanych w sektorze publicznym i o braku gotowości do wprowadzania zmian. W tej sytuacji ewaluacja jawi się jako swoisty rytuał, który się spełnia bez przekonania o jego celowości.

Opisany proces wskazuje, że choć **ewaluacja się upowszechnia, nie towarzyszy temu zrozumienie istoty tej procedury i przekonanie o jej użyteczności**. Warto więc postawić pytanie, dlaczego tak się dzieje. Czy niechęć do ewaluacji i sceptyczny stosunek do niej mają swoje uzasadnienie, czy też są prostą obroną przed zmianą i chęcią utrzymania *status quo*? Zapewne można by podawać argumenty za jednym i drugim wyjaśnieniem, jednak bardziej twórcze wydaje się poszukiwanie przyczyn nie w oporze przed zmianami, lecz w sposobach wprowadzania tych zmian i, szeroko rzecz ujmując, w kulturze organizacyjnej instytucji. W tym przypadku warto przyrzeć się realizacji badań ewaluacyjnych, ich planowaniu i wykorzystaniu wyników.

O jakości badań ewaluacyjnych dyskutuje się bardzo wiele. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z profesjonalizacją tego sektora, z drugiej zaś ciągle spotyka się bardzo wiele badań o niskiej jakości, a niekiedy nawet niespełniających minimalnych standardów metodologicznych. Ciągłe nierozwiązany pozostaje problem zamawiania badań ewaluacyjnych i możliwości wyboru takiego wykonawcy, który

gwarantuje odpowiednią jakość wykonanej usługi. Inną kwestią jest projektowanie badań tak, aby odpowiadały one na potrzeby informacyjne i były użyteczne. W tym obszarze także pojawia się wiele problemów: np. urzędnicy przygotowując specyfikację zamówienia, muszą sprecyzować swoje oczekiwania i przełożyć je na język procedur badawczych. Często nie mają jednak odpowiednich kompetencji, co powoduje, że zamawianie badań staje się dużym wyzwaniem dla administracji. Rozwiązaniem mogłoby być ogólne sformułowanie celów ewaluacji i zapotrzebowania informacyjnego oraz pozostawienie kwestii doboru metod i sposobów realizacji badania wykonawcy, co jednak w obecnych warunkach naraża administrację na ryzyko otrzymania produktu niespełniającego standardów metodologicznych.

Z planowaniem i wykorzystaniem wyników badań ewaluacyjnych wiąże się kwestia nastawienia organizacji czy instytucji do ewaluacji. Problemy te zbadano między innymi w województwie zachodniopomorskim, oceniając zdolność monitoringu i ewaluacji we wdrażaniu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego (RPO WZ) na lata 2007-2013. Jak czytamy w raporcie, badania ewaluacyjne w Urzędzie Marszałkowskim tego województwa „nie są postrzegane jako skuteczne narzędzie mogące wspomagać procesy zarządzania RPO WZ. Realizacja badań jest przede wszystkim inicjatywą pracowników komórki ewaluacyjnej. Rzadko w tym procesie uczestniczą inne komórki organizacyjne: Wydział Wdrażania RPO, Wydział Zarządzania RPO, Zachodniopomorska Grupa Sterująca Ewaluacją czy Komitet

Monitorujący. (...) tak niska ranga działań ewaluacyjnych przekłada się również na słabość systemu wdrażania rekomendacji¹. Ponieważ pozostali pracownicy urzędu nie biorą udziału w planowaniu i przygotowywaniu ewaluacji, nie są zainteresowani jej wynikami, a jej negatywne wnioski często odbierają jak atak personalny.

Przyczyn sceptycznego stosunku do ewaluacji warto też jednak szukać w jej faktycznym wpływie na jakość zarządzania. Jeśli ten wpływ jest niewidoczny, jeśli w badaniach ewaluacyjnych podejmuje się ciągle te same problemy, wykazuje błędy i wskazuje możliwości korekty, a zalecane zmiany nie są wprowadzane, musi to skutkować przekonaniem o braku użyteczności ewaluacji. Kluczową kwestią pozostaje więc rola ewaluacji w zarządzaniu strategicznym. Jeśli ewaluacja byłaby rzeczywiście wykorzystywanym narzędziem takiego zarządzania i jej wpływ na podejmowane decyzje byłby istotny, niewątpliwie wpłynęłoby to na wzrost przekonania o jej użyteczności i zmieniło, często sceptyczne, nastawienie do jej wdrażania.

Recepcja ewaluacji uzależniona jest także od stopnia rozwoju kultury ewaluacyjnej, której nieodzowny element stanowi otwartość na uczenie się, w tym uczenie się na błędach. Ewaluacji nie potrzebują ci, którzy są przekonani o własnej doskonałości albo takiej doskonałości oczekują od innych. Zatem ewaluacja jest narzędziem, z którego może korzystać organizacja ucząca się czy społeczeństwo uczące się. Jeśli nie występuje gotowość do uczenia się, korzystania z akumulacji zdobytej wiedzy, ewaluacja staje się zbędnym rytuałem, na którego celebrowanie nie możemy sobie pozwolić. Jednocześnie, może ona wspierać kulturę uczenia się czy kulturę rozwoju, ale warunkiem dla jej własnego rozwoju jest istnienie kultury uczenia się.

Co zatem należałoby zrobić, aby przekonać do ewaluacji tych, którzy wciąż nie są do niej przekonani i zachęcić do jej stosowania tam, gdzie jeszcze nie jest wykorzystywana? Najprościej rzecz ujmując, można powiedzieć, że należy realizować dobre badania ewaluacyjne, których wyniki będą odpowiadały na potrzeby informacyjne decydentów, decydenci zaś z wyników tych powinni robić praktyczny użytek. Nic tak nie zachęca do ewaluacji, jak przekonanie,

że jej wyniki mogą być rzeczywiście wykorzystane, a praca ewaluatorów i zaangażowanie ewaluowanych przekładają się na poprawę jakości zarządzania. Kluczowym problemem jest więc w istocie usprawnienie procesów zarządzania tak, aby w większym stopniu opierały się na rzetelnej wiedzy, a nie na niejasnych i nieprzejrzystych regułach.

Inną, również ważną, kwestią jest **upowszechnianie rzetelnej wiedzy na temat ewaluacji**. Wiedzy, która będzie pokazywać całe bogactwo ewaluacji, nie sprowadzając jej wyłącznie do funkcji rozliczania. Istotą ewaluacji jest bowiem wspieranie szeroko rozumianego rozwoju, usprawnianie działania instytucji publicznych i racjonalizowanie podejmowanych działań. Dobrze rozumiana i właściwie wykorzystywana ewaluacja wspiera też procesy demokratyzacji, zwiększając przejrzystość w rozliczaniu środków publicznych i dając możliwość oceny rzeczywistych skutków podejmowanych interwencji.

Warto jednak postawić jeszcze jedno pytanie: **czy istnieje zapotrzebowanie na tak rozumianą ewaluację? Czy decydenci potrzebują informacji o skuteczności i użyteczności działań, które podejmują?** Choć trudno tutaj udzielić odpowiedzi, która nie byłaby nadmiernym uproszczeniem, można stwierdzić, że zapotrzebowanie to jest relatywnie małe, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Na tym poziomie ciągle występuje deficyt wiedzy o ewaluacji oraz, ściśle z nim powiązany, brak zapotrzebowania na nią. Tutaj jednak znów wracamy do kluczowej kwestii, a mianowicie do jakości zarządzania. Ewaluacja jest użyteczna tylko wówczas, gdy zarządzanie ma charakter strategiczny, a przy podejmowaniu decyzji bierze się pod uwagę wiedzę zdobytą w przeszłości. Można stwierdzić, że zapotrzebowanie na ewaluację będzie wzrastać wraz ze wzrostem jakości zarządzania w instytucjach publicznych. Niska jakość zarządzania będzie zaś skutkować albo brakiem zapotrzebowania na ewaluację, albo traktowaniem jej w sposób rytualny, bez zrozumienia jej istoty i funkcji.

dr Barbara Worek

Instytut Socjologii UJ

Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ

1. Raport końcowy z badania „Ocena zdolności monitoringu i ewaluacji we wdrażaniu RPO WZ na lata 2007-2013 oraz systemu wdrażania rekomendacji wykonanych badań ewaluacyjnych”, Warszawa-Szczecin 2010, s. 32.



Na krakowskim seminarium spotkali się najwybitniejsi znawcy tematu partycypacji
Fot. Katarzyna Dopierska, Projekt „Decydujmy razem”, FFW

Ten, kto nie stosuje mechanizmów ewaluacji, nie dostrzeże prostych rozwiązań. Głosy w dyskusji w Collegium Maius

prof. Jarosław Górniak, kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ: Korzenie pojęcia ewaluacji sięgają społecznej weryfikacji działań publicznych w krajach anglosaskich. W Polsce ewaluacja pojawiła się dopiero w latach dwutysięcznych. Faktyczny wpływ ewaluacji na procesy decyzyjne jest niestety wciąż znikomy. Mam takie poczucie, że efekty pracy ewaluatorów nie przekładają się w sposób systemowy na decyzje. Ewaluacja szczególnie silnie funkcjonuje jedynie tam, gdzie zarządzają się funduszami europejskimi. Cóż z tego, skoro w mniejszym stopniu przenika na poziom lokalny? Wiązałem pewne nadzieje z ewaluacją jako narzędziem mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego przydatnym do rozliczania władz publicznych. Jest zatem o czym rozmawiać, czas zadać sobie pytanie: z czego wynikają problemy w zarządzaniu publicznym?

Przemysław Herman, naczelnik Wydziału Ewaluacji w Departamencie Zarządzania EFS Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: Ważne, by zrozumieć, że ewaluacja to nie kontrola. Ewaluacja to proces gromadzenia wiedzy pomocnej w podejmowaniu decyzji. To „dobry przyjaciel” osoby, która ma podjąć decyzję.

Ewaluacja nie jest wcale mało odkrywczą – ona pozwala potwierdzić albo zaprzeczyć informacjom, które już mamy, albo utwierdzić nas w przekonaniu, co powinniśmy zrobić. Dzięki ewaluacji możemy dowiedzieć się wielu rzeczy. Ważne jest to, o co i w jaki sposób pytamy. W czym może nam pomóc ewaluacja na szczeblu lokalnym? Na przykład w zbadaniu potrzeb mieszkańców, w sprawdzeniu, co jest atutem naszej gminy czy powiatu, czy inwestycje, które planujemy zrealizować będą trafione.

Rafał Kulczycki, dyrektor Wydziału Rozwoju Miasta, UM Kraków: We współczesnym świecie długofalowe i skuteczne zarządzanie bez informacji i baz danych pozwalających na podejmowanie racjonalnych a nie autorytarnych i intuicyjnych decyzji na poziomie gminy jest niemożliwe. Niezbędne jest do tego zdobycie właściwego materiału i wiedzy, w czym niezwykle pomocna jest właśnie ewaluacja.

Jacek Pająk, starosta bocheński, przewodniczący Konwentu Starostów Województwa Małopolskiego: Niewłaściwie zdefiniowany cel to marnotrawstwo. Trudno jest w realiach polityki demokratycznej, gdzie obowiązuje wielopłaszczyznowy mechanizm zarządzania, wyznaczyć jedyne i obiektywne cele na miarę posiadanych środków. Jeżeli skoncentrujemy się na samej metodzie, wówczas będziemy prawidłowo realizować bezsensowne zadanie.

Jacek Woźniak, pełnomocnik Zarządu Województwa Małopolskiego ds. planowania strategicznego: Polityki publiczne prowadzi się w oparciu o preferencje decydentów, mając świadomość ograniczeń wynikających z gry sił wolnorynkowych. Nasze interwencje publiczne i środki finansowe, które poświęcamy, często okazują się zbyt ograniczone, by korygować niektóre procesy, czasem o historycznej proveniencji.

W jaki sposób możemy najlepiej wykorzystać efekty ewaluacji i co robić z rekomendacjami? Wydaje mi się, że z tym jest bardzo duży problem. W praktyce polega on na tym, że nie istnieje system zarządzania rekomendacjami, który byłby zarazem elementem systemu zarządzania wiedzą. Chodzi tu o system autonomiczny, adekwatny do potrzeb, zorientowany na użyteczność dla decydentów, prezentujący rekomendacje, tak, by były dobrej jakości i skorelowane z procesem decyzyjnym. Wydaje się, że musi jednak upłynąć sporo czasu, by określone procesy i procedury ewaluacji zostały powszechnie przyśwojone jako użyteczne. Tu potrzebne są konsekwencja i czas.

Witold Kochan, burmistrz Gorlic: Wiele samorządów stosuje zaledwie elementy ewaluacji, nazywając je ewaluacją. Mało jest już samorządów, które nie miałyby przygotowanej strategii rozwoju w sposób partycypacyjny. Co jednak nie znaczy, że wszystkie działania są planowe i długofalowe.

Stanisław Bienias, naczelnik Krajowej Jednostki Oceny: Każdy starał się zdefiniować, czym jest ewaluacja. Dla mnie to rodzaj refleksji czy to, co zrobiliśmy, jest dobre. Faktycznie jednak nie jest to autorefleksja, tylko wyciąganie wniosków, mających oparcie w dowodach naukowych. Uważam, że jedną z głównych barier dla ewaluacji na każdym poziomie jest słabość zarządzania strategicznego – brak dookreślenia, doprecyzowania celów, tego, co powinniśmy zrobić. Kiedy wiemy, co chcemy zmienić, możemy wykorzystać ewaluację, by nam w tym pomogła. Warto zadać też pytanie, w jaki sposób kształcić ewaluatorów? Współpraca, dialog i koordynacja wszystkich uczestników procesu mają duży wpływ na jakość i użyteczność ewaluacji.

Andrzej Zybała, Collegium Civitas: Istnieje odwieczny spór o to, jak wygląda proces decyzyjny w instytucjach publicznych, na ile jest on racjonalizowany, a więc oparty na zobiektywizowanych argumentach, a na ile po prostu na intuicji. Dodatkowym wymiarem jest tu kwestia, w jakim stopniu jest on wynikiem przetargów interesów, innymi słowy wynikiem starcia interesów różnych grup. Z pewnością intuicja wystarcza w przypadku względnie prostych czy niezłożonych decyzji, a takich na szczeblu samorządu jest sporo. Inaczej jest, gdy musimy podjąć decyzje w sprawach i problemach złożonych – wtedy trzeba umieć sięgać po głębszą wiedzę i bardziej zróżnicowane jej źródła (np. badania o różnym standardzie metodologicznym). W tym wypadku przydaje się właśnie ewaluacja. Musimy sobie odpowiedzieć na pytanie: jaką wiedzę dysponujemy? Rzeczywiście w wielu instytucjach publicznych bolączką jest niska zdolność do posługiwania się instrumentami np. badawczymi, które służą wytwarzaniu wiedzy. Nauka podsuwa nam bardzo wiele różnych źródeł wiedzy i instrumentów jej pozyskiwania. Ale tu istotne staje się to, czy rozumiemy znaczenie zobiektywizowanej wiedzy, czy rozumiemy zawodność decydowania w oparciu o przygodne, niesprawdzone źródła. Dodatkowym problemem jest to, że dominującym wzorem działania w sektorze publicznym jest zarządzanie, które ma wiele autorytarnych cech. Władza jest silnie skomasygowana w grupie decydenckiej. Nie ma skłonności do weryfikowania założeń swojego działania w oparciu o zobiektywizowaną wiedzę. Myślenie lokalnej władzy jest często takie: nie chcę poddawać się ocenie ewaluatorów – mogę poddać się ocenie wyborców. A więc pytanie o jakość działania publicznego stawiane jest tylko raz na 4 lata. Nie jest to właściwe podejście.

Można mieć obawy, że w obecnym modelu naszego działania publicznego nie ma zbyt wielu możliwości rzetelnej, szczegółowej oceny rezultatów, które wynikają z podjętych decyzji. Widoczny jest wciąż brak właściwej dozy szacunku dla wiedzy i złożoności problemów publicznych. Wiele politykom wydaje się często, że lokalne problemy są proste – rzeczywistość jest jednak zdecydowanie inna. Sytuację w tym względzie może poprawić partycypacja społeczna, a więc po prostu uczestnictwo społeczeństwa w procesie decyzyjnym, bo to prowadzi często do wytworzenia istotnej wiedzy o złożoności problemów publicznych. W ten sposób rodzi się zapotrzebowanie na coraz bardziej zobiektywizowaną i usystematyzowaną wiedzę, w tym wiedzę pochodzącą z ewaluacji.

Małgorzata Leszczyńska, socjolog, ewaluator, Ośrodek Ewaluacji w Warszawie: Trzeba pamiętać o tym, gdzie kończy się rola ewaluatora. Byłabym za tym, by różne instytucje współpracowały – ewaluator powinien sporządzić raport i przedstawić wyniki w taki sposób, by odbiorca wiedział, co powinien z nimi zrobić. Jednak nie obarczajmy go odpowiedzialnością za wdrażanie działań i osiąganie celów.

Magda Biejat, STOCZNIA: Uczymy się w praktyce, podczas ewaluacji. Organizacje pozarządowe, jeśli są jej poddawane, to raczej z przymusu (np. uczestnictwo w pewnych projektach UE) i wtedy uczenie się nie jest efektywne. Dochodzi do momentu, gdy proces ten jest zaburzony od samego początku poprzez mechaniczność ewaluacji, która jest nieelastyczna, niedostosowana do warunków. Wówczas już na poziomie planowania doznaje się porażki. Jeśli chodzi o oddolne dążenie do ewaluacji są to raczej inicjatywy mniej sformalizowane, które nie wymagają np. dodatkowego finansowania. Na poziomie lokalnym trudno jest mówić o ustrukturalizowanym mechanizmie wdrażania ewaluacji.

Agnieszka Haber, kierownik Sekcji Ewaluacji w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości: Kiedy słucham wypowiedzi moich przedmówców, przypomina mi się sytuacja z początku lat 90. XX wieku, gdy Centertel chciał wprowadzić do Polski telefonię komórkową. Pytano wówczas dyrektorów i prezesów firm, czy jest im potrzebny telefon komórkowy. Odpowiadali ze zdziwieniem „Ale po co? Będzie mi tylko przeszkadzał”. Dziś nikt nawet nie wyobraża sobie, że mógłby funkcjonować bez komórki. Przytaczam tę historię, bo mam nadzieję, że za kolejnych 10 lat tak samo będzie z ewaluacją i to, co dziś wielu menadżerom sektora publicznego wydaje się zbyteczne, jutro stanie się nie tylko potrzebą, ale wręcz stałym elementem procesów zarządzania oraz kultury organizacji publicznej.

Ewaluacja jako składnik kultury zależy jednak od wielu czynników. Typu otoczenia, typu organizacji, cech organizacji oraz jej uczestników. Jednak nie każda organizacja sprzyja ewaluacji. Aby ewaluacja była narzędziem wspierającym organizację, konieczne jest spełnienie wielu warunków. Po pierwsze – nastawienie na refleksję, analizę oraz działanie oparte na wiedzy, nie zaś wyłącznie na intuicji czy dotychczasowym doświadczeniu. Po drugie – świadome sięganie po narzędzie jakim jest ewaluacja. Po trzecie – by ewaluacja była użyteczna, musi być wpisana w procesy zarządzania oraz procesy samej interwencji publicznej. Nie ma nic gorszego niż dostarczenie wiedzy za późno, gdy dokonanie zmian jest już niemożliwe. Po czwarte i najważniejsze – niezbędne jest zaplecze profesjonalne i kompetencje, które pozwolą uczynić ewaluację narzędziem zrozumiałym, użytecznym i możliwym do zastosowania w organizacji, która po nią sięga. Nie spełnienie tego ostatniego warunku może sprawić, że nie każda ewaluacja będzie sprzyjała organizacji – taka, która przynosi błędne wyniki i szkodliwe rekomendacje nie tylko nic nie wniesie, ale spowoduje stratę czasu i pieniędzy.

Wypowiedzi zanotowane przez Monikę Trojanowską (Fundacja Fundusz Współpracy) podczas dyskusji w trakcie seminarium **Ewaluacja jako instrument poprawy jakości lokalnego zarządzania, wspierania procesów modernizacji i rozwoju (XI seminarium z cyklu Teoria i praktyka animacji lokalnych polityk publicznych w ramach projektu „Decydujemy razem”)**, zorganizowanego przez Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ, Zakład Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych Instytutu Socjologii UJ, Collegium Civitas, 4-5 kwietnia 2013 r., Kraków.



Fot. sxc.hu

Ewaluacja — co z nią nie tak?

Magdalena Jelonek

Próbując odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ewaluacja nie chce nam się w Polsce udać, postawić można szeregi hipotez, odnosząc się do czynników kulturowych, społecznych, ekonomicznych i politycznych. W swoim krótkim opracowaniu skupię się jedynie na trzech wybranych czynnikach – pozostawiając pole do popisu innym autorom – tych, które wydają mi się szczególnie istotne. Wybór ten w naturalny sposób obarczony jest dużą dozą subiektywizmu i zapewne wynika z moich indywidualnych doświadczeń, praktyki zawodowej i zainteresowań naukowych. Proszę zatem potraktować poniższe zestawienie „grzechów głównych” polskiej ewaluacji jako prezentację jednej z wielu perspektyw, czy też kolejny głos w debacie na temat kondycji państwa polskiego.

To, że zogniskowałam swoje zainteresowania głównie na „ciemnej stronie” procesu ewaluacyjnego, nie oznacza, że nie zauważam, jak wiele się zmieniło w tym obszarze w ciągu ostatnich kilku lat. Wzrósł poziom wiedzy, zmalał nieco strach przed ocenianiem, pojawiły się ośrodki – i nie mam tu na myśli jedynie ośrodków akademickich, ale głównie jednostki administracji publicznej, które – w pełni świadome znaczenia procesu ewaluacji dla poprawy skuteczności polityk publicznych – stały się liderami

promującymi tę formę oceny. Nie oznacza to jednak, że osiągnęliśmy pełen sukces i wszystko działa tak, jak działać powinno, zatem zwrócę uwagę na trzy – wybrane przeze mnie – bolączki trapiące polską ewaluację.

Mitologizacja ewaluacji

Porównując dyskusje prowadzone w Polsce i w tzw. krajach zachodnich na temat wykorzystania ewaluacji w politykach publicznych, odnoszę wrażenie, że w Polsce oczekiwania te są wyjątkowo wygórowane. W niektórych środowiskach ewaluację traktuje się wręcz jak „lek na każde zło”, który – już przez samo zaistnienie – poprawi kondycję państwa polskiego. Nic bardziej mylnego, ewaluacja (wraz z całym zasobem metod i technik jej przypisanych) jest tylko narzędziem, które dopiero w rękach sprawnego rzemieślnika nabiera mocy sprawczej. Ewaluacja pozwala sformułować zgodne z prawdą wnioski na temat efektów określonego działania, a to czy wnioski te zostaną właściwie wykorzystane, zależy nie tyle od tych, którzy prowadzą ewaluację, ale od zadających pytania, na które ewaluacja powinna dostarczyć odpowiedzi, albo planujących wykorzystać wyniki badania w praktyce. Powiedzmy wprost – sens ewaluacji jest ściśle skorelowany z jakością rządzenia, a ta nierzadko pozostawia wiele do życzenia.

Na domiar złego, niejako „z automatu” zakłada się, że każdy podmiot realizujący określone działanie powinien być ewaluowany, a ewaluacja powinna zawsze wyglądać mniej więcej tak samo, zgodnie z ogólnie przyjętym schematem (najlepiej, gdy jest realizowana przy pomocy technik ilościowych, przez zespół ekspertów, którzy wcześniej zrealizowali po min. 3 projekty na kwotę min. 50 tys. i mają min. 3 publikacje na podobny temat). Nie bierze się w ogóle pod uwagę, że często na bardziej skuteczną – szczególnie w przypadku małych, niszowych projektów – okazuje się być autoewaluacja i to przy pomocy technik jakościowych. W skrajnych przypadkach, gdy koszty badania przewyższają korzyści z niego płynące, ewaluacja okazuje się niepotrzebna.

„Fasadowość” procesu ewaluacji

Niestety, zdarza się, że brak zdrowego rozsądku w procesie planowania, wdrażania i wykorzystywania wyników ewaluacji (m.in. nadal pokutuje przekonanie, że nieosiągnięcie założonego celu jest porażką podmiotu, który go realizuje, a nie szansą na poprawę przyszłych działań), skutkuje niską społeczną użytecznością podjętych prac badawczych. Produkowane są dokumenty, raporty, opracowania, a poziom naszej niewiedzy od dłuższego czasu pozostaje na mniej więcej tym samym poziomie.

Proces ewaluacyjny – w skrajnym przypadku – przebiega na zasadzie niepisanej umowy pomiędzy podmiotem realizującym ewaluację, a podmiotem ewaluowanym, którego skutkiem ma być przyjęcie satysfakcjonujących – głównie stroną ocenianą – wyników ewaluacji. Niestety podobnie jest z rekomendacjami wynikającymi z procesu ewaluacji, mile widziane są te sugestie, które wpisują się w nurt aktualnie prowadzonej polityki, te, które są mniej ryzykowne i nie naruszają interesów szeroko rozumianej sieci instytucjonalnych aktorów.

Zbytne uteoretycznienie dyskusji nad ewaluacją

Środowisko naukowe dzieli się na dwa zasadnicze obozy – tych, którzy skupiają się na – nazwijmy to – „technikaliach”, oraz tych, którzy zainteresowani są szerszą otoczką procesu ewaluacyjnego. Przedstawiciele pierwszej grupy często utożsamiają badanie ewaluacyjne z typowym badaniem naukowym, reprezentanci drugiej grupy skupiają się na zjawiskach towarzyszących procesowi ewaluacyjnemu, a nie na samym jego wyniku. Tym samym, z jednej strony, prowadzi się debatę na temat metod i technik badawczych, nowych podejść i narzędzi w ewaluacji, z drugiej, dyskutuje się na temat samego procesu, kultury ewaluacyjnej, sposobów jej wdrażania, a później wykorzystania wyników w praktyce społecznej. Niepokoi nieco pewna „równoległość” prowadzonych debat i problem ze znalezieniem punktu wspólnego w dyskusji, a czasem nawet opozycyjne nastawienie członków jednej i drugiej grupy.

Ukierunkowani na metodologię w procesie „reformowania polskiej ewaluacji” skupiają się głównie na tym, co jest im najlepiej znane, czyli na metodzie, postulując implementację na gruncie polskim najnowszych osiągnięć metodologicznych (np. określonych technik *quasi-*eksperymentalnych), a w konsekwencji poprawę jakości wnioskowania na podstawie zgromadzonych danych. I chwala im za to, bo metodologie ewaluacji przeprowadzonych w Polsce pozostawiają dużo do życzenia, stąd i wnioski z nich płynące nazwać można delikatnie „niepewnymi”. Z drugiej strony, metodolodzy często zapominają o szerszym kontekście kulturowym, który sprawić

może, że najrzetelniejsze wyniki ewaluacji mogą stać się po prostu nieużyteczne, bądź w praktyce mogą zostać wykorzystane sprzecznie z intencją autora raportu.

Propagatorzy szerszego procesowego rozumienia ewaluacji pierwszoplanową rolę przypisują czynnikom ludzkim: kulturowym, społecznym, politycznym, równocześnie odsuwając na dalszy plan priorytetową dla drugiej grupy metodologię badania. Zdarza się, że metodologia ta nazywana jest nieistotną, bo stanowi jedynie tło dla szerszego procesu oceny, który musi nieść ze sobą przede wszystkim użyteczne wnioski. Warto jednak pamiętać, iż niedowiedziony wniosek może być nieprawdziwym, stąd użyteczny jest tylko z pozoru, a samo przekonanie o jego użyteczności (w sytuacji, gdy nie jest zgodny z prawdą), może przysporzyć więcej problemów niż przynieść korzyści.

Czego zatem potrzeba, aby móc w pełni korzystać w Polsce z narzędzia, jakim jest ewaluacja? Po pierwsze, potrzeba poczucia sensu działania, którego w niektórych momentach zaczyna nam brakować i wiary w to, że ewaluacja jest użytecznym narzędziem, które przez sprawnego rzemieślnika będzie mogło zostać wykorzystane dla dobra społecznego. A takim na pewno może być.

Wciąż potrzeba nam większej wiedzy zarówno metodologicznej, jak przeprowadzać ewaluację, jak i teoretycznej – jak działają procesy społeczne, z którymi powiązane jest oceniane działanie, a także pokory, gdy formułujemy wnioski na temat tego, co już wiemy. Zbyt pewni swoich sądów tracimy „czujność badawczą” i nie zauważamy tego, co nietypowe, a tym samym najbardziej wartościowe. Pamiętajmy, że jeszcze wiele powinniśmy się nauczyć i nie wstydzmy się, jeśli ta nauka odbywa się na naszych własnych błędach – wstydzmy się jedynie tych błędów, które wynikają z ignorancji i lenistwa. Świadomość źródła błędu może być czasem cenniejsza niż pewność, że błędów nie popełniliśmy.

Na pewno potrzeba nam większej refleksyjności podczas zadawania pytań ewaluacyjnych, mniej strachu przed zadawaniem pytań trudnych, w tym tych, na które niełatwo jest znaleźć politycznie poprawną odpowiedź. Potrzeba też większej odwagi przy przyjmowaniu i wdrażaniu wypracowanych w trakcie ewaluacji rekomendacji.

Warto też zadbać o większy dystans do samych siebie, do działań, które podejmujemy, a które nie zawsze mogą być ocenione pozytywnie, i do rekomendacji, które wypracowaliśmy, a z którymi nie zawsze zgadza się – w końcu ma do tego prawo – oceniany.

Na koniec warto wspomnieć, że przede wszystkim przydałoby się nam też trochę więcej zdrowego rozsądku, aby – dodam jako przestrożę – nie skończyło tak jak w bajce Ignacego Krasickiego pt. *Malarze*:

*Dwaj portretów malarze słynęli przed laty:/ Piotr dobry a ubogi,
Jan zły, a bogaty./ Piotr malował wybornie, a głód go uciskał/
Jan mało i źle robił, więcej jednak zyskał./ Dlaczegoż los tak różny
mieli ci malarze?/ Piotr malował podobne, Jan piękniejsze twarze.*

dr Magdalena Jelonek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i CEiAPP UJ
Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ



Grzegorz Mazurkiewicz

Supraśl – rozmowa to dobry początek działania
Fot. Grzegorz Mazurkiewicz

Ewaluacja w edukacji jako zmiana kulturowa

Próbując zrozumieć, w jaki sposób prowadzi się i ewaluje polityki publiczne, nieuchronnie staje się przed pytaniami związanymi z polityką oświatową. Rozsądna i przydatna ewaluacja wydaje się niezbędnym elementem zapewnienia jej adekwatności i właściwej jakości.

Wprowadzając w 2009 roku mechanizm ewaluacji do procedur nadzoru pedagogicznego nad szkołami w Polsce, projektodawcy stanęli przed trudnym zadaniem. Dotyczyło ono nie tylko wdrożenia odpowiednich procedur i przygotowania narzędzi nauczania, posługiwania się nimi podczas zbierania informacji czy pokazania sposobów interpretacji danych oraz ich wykorzystania przy podejmowaniu decyzji, które powinny służyć podnoszeniu jakości edukacji.

Okazało się, że zadanie to musi objąć również przygotowanie odpowiednich warunków kulturowych dla ewaluacji, czyli tak naprawdę zmianę kultury organizacyjnej zarówno poszczególnych szkół, jak i całego systemu oświatowego. Do tej pory nadzór funkcjonował jako surowy, ale sprawiedliwy kontroler, który wie najlepiej, co jest dobre dla szkoły. Z chwilą wprowadzenia ewaluacji miał stać się ekspertem w zdobywaniu informacji o tym, jak funkcjonuje szkoła, a dzięki odpowiedniemu zestawieniu i analizie pozyskanych wiadomości pokazywać placówce kierunki koniecznych działań.

Jednym z założeń dyskusji, która odbyła się podczas seminarium *Ewaluacja jako instrument poprawy jakości lokalnego zarządzania, wspierania procesów modernizacji i rozwoju* w kwietniu 2013 roku w Krakowie, było stwierdzenie, że ewaluacja to nie tylko kontrola, ale także, uwarunkowany kulturowo, proces tworzenia wiedzy. Niestety, to nastawienie z trudnością przebija się do świadomości rzesz pracowników oświaty. Tu wciąż potrzeba kontroli nad tym, czy szkoły wykonują polecenia władz, dominuje

nad potrzebą budowania wiedzy o szkole i o tym, jak funkcjonuje ona w poszczególnych obszarach swojej działalności. To radykalnie utrudnia budowanie klimatu dialogu, zaufania i transparentności niezbędnych dla prowadzenia przydatnej ewaluacji i nie w tym dziwnego, zwłaszcza że istnieje kilka wyjaśnień tego zjawiska, które postaram się tu krótko przedstawić.

Pierwszy powód – tradycja. W przeszłości biurokratyczny i bardzo zdecentralizowany (co nie znaczy oddany szkołom) proces nadzoru nad szkołami, stworzył specyficzną relację między wizytatorami a tymi placówkami, w których wizytator pełnił często rolę „naddyrektora” – dzierżącego władzę, choć nie ponoszącego konsekwencji z tytułu podejmowanych decyzji. Próba zmiany takiego stanu rzeczy spotkała się z cichym oporem wizytatorów, odczuwających pewien sentyment do czasów, gdy mieli władzę wynikającą nie z eksperckiej wiedzy, ale biurokratycznego nadania. Nie jest to jednak najważniejsza przyczyna bardzo powolnego akceptowania ewaluacji jako mechanizmu poprawy w oświacie. Są ważniejsze.

Drugi powód, to konieczność zmagania się z problemem – jaki jest cel ewaluacji w edukacji. Pytanie o to, czy ewaluacja ma być inspiracją do rozwoju, czy też narzędziem rozliczania szkół, czyli dyrektorów i nauczycieli, w pewnym stopniu utrudnia akceptację ewaluacji, a także jej prowadzenie. Dzieje się tak, ponieważ te dwa cele (rozwój i rozliczanie) wymagają różnych podejść, procedur, poziomu zaufania itp. W Polsce próbujemy zrealizować je równocześnie, co jest zadaniem bardzo ambitnym. Ewaluacja prowadzona na rzecz rozwoju wymaga otwartości, skupienia na problemach, mówienia o rzeczach trudnych. W opiniach dyrektorów, w rzeczywistości

ostrej konkurencji i współzawodnictwa między szkołami, nie jest to najlepsza strategia przetrwania. Sytuacja rozliczania kreuje często chęć upiększania własnego wizerunku, ukrywania spraw niewygodnych czy nawet manipulacji. Przekonanie pracowników oświaty do ewaluacji będącej „zaproszeniem do rozwoju” w kontekście zagrożenia karą jest bardzo trudne.

Trzeci powód to właśnie tradycja i klimat współzawodnictwa między szkołami, wykreowany przez neoliberalne podejście do edukacji i traktowanie szkół jak instytucji działających na wolnym rynku (więc podlegającym takim samym prawom). Powszechnie akceptuje się przekonanie, że lepsze szkoły należy nagradzać (pozwalając im na przykład zwiększać liczbę przyjmowanych uczniów), a złe karać (aż do ich zamknięcia). To powoduje poczucie zagrożenia, napięcia i frustrację utrudniającą wprowadzanie ewaluacji. Wprawdzie taka jest rzeczywistość i trudno ją ignorować, ale przyczynia się ona do budowania fikcji, koloryzowania faktycznego stanu, a co za tym idzie poddawania pod wątpliwość wyników ewaluacji (skoro manipulowało się jej przebiegiem w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa).

Czwarty powód wynika z dylematu, jak poradzić sobie z szamotaniami między stałością a zmianą. Ludzie najczęściej, aby dobrze żyć, potrzebują stałego punktu oparcia i wiary, że to, co się robi dzisiaj, będzie słuszne również jutro. Ciągła zmiana jest trudna do akceptacji i powoduje konieczność nieustającej czujności, a także reagowania na zmieniające się warunki. Ewaluacja służy właśnie raczej zmianie niż utrwalaniu *status quo*. Oswajanie ewaluacji w celu zrobienia z niej biurokratycznego rytuału wyglądającego tak samo, niezależnie od okoliczności – które daje się zaobserwować – służy osłabieniu jej potencjału w kreowaniu zmiany. Jeżeli ewaluacja przynosi okrągłe formułki, odnoszące się do mało ważnych aspektów naszej działalności, ten potencjał kreowania zmiany radykalnie się kurczy. Ewaluacja wymaga wiedzy, kreatywności, ale też odwagi.

Z tym łączy się kolejny, **piąty powód – walka między pragnieniem zachowania kontroli nad rzeczywistością, a akceptacją chaosu i świadomości, że współczesny świat w niewielkim stopniu da się przewidzieć, kontrolować czy kierować.** Ciągła zmiana jest równocześnie zmianą nieprzewidywalną. Tradycyjna kontrola i ta oswojona, zbiurokratyzowana ewaluacja obiecuje jednak pewien porządek, racjonalny model świata, dający szansę na zrozumienie tego, co dzieje się wokół nas. Znana metodologia, wskaźniki, które pozwolą opisać zjawisko, wywodzą się z modernistycznego przekonania, że człowiek panuje nad swoim środowiskiem. Sfrustrowani badacze czy nauczyciele często mają wrażenie, że tak nie jest. Uwzględnianie w ewaluacji edukacji różnych głosów, opinii i perspektyw ten chaos w pewnym stopniu zwiększa, a zatem jeden z podstawowych warunków przydatnej ewaluacji – partycypacja wszystkich zainteresowanych – może być jednocześnie przyczyną niechęci, wynikającą z trudności w interpretowaniu zdobytych informacji czy ich uwzględnianiu w procesie podejmowania decyzji.

Szósty powód, ujmijmy go jako rezerwę ze strony pracowników oświaty w stosunku do ewaluacji wprowadzonej do nadzoru pedagogicznego, to z kolei brak tradycji, a także umiejętności oraz płaszczyzn, czyli miejsc i możliwości do prowadzenia profesjonalnego dialogu. Profesjonalnego, czyli takiego, w którym w atmosferze skoncentrowania na tym, co jest głównym celem instytucji oświatowych, rozmawia się o wszystkich aspektach pracy i sposobach rozwiązywania pojawiających się problemów. Ewaluacja jest przede wszystkim procesem uczenia się (przez budowanie wiedzy na jakiś temat), a jest to proces

społeczny. Uczymy się dzięki interakcjom i wspólnej refleksji nad tym, co robimy, czego się dowiedzieliśmy. Brak interakcji związanych z krytyczną refleksją nad edukacją uniemożliwia dyskurs niezbędny rozwojowi. Ten dyskurs nie pojawi się w środowisku, które nie ceni procesu grupowej refleksji i deliberacji, a przede wszystkim nie umie w nich uczestniczyć. Nie pojawi się tam, gdzie panuje lęk przed informacją, gdzie ważniejsze są pozory niż rozmowa o tym, co istotne.

I właśnie od niwelowania tej ostatniej przyczyny należy zacząć proces wspierania ewaluacji w edukacji – od wykreowania nawyku ciągłej refleksji i dyskusji o tym, czego oczekujemy od edukacji i ewaluacji. Profesjonalny dyskurs powinien objąć szerokie spektrum zagadnień związanych się z ewaluacją w edukacji (lecz głównie odnoszących się do tego, jak uczą się uczniowie) oraz wziąć pod uwagę służebną funkcję ewaluacji. Ewaluacja, aby być przydatna, musi stać się źródłem informacji, o których się rozmawia, a nie tylko informacji, które się zauważa, akceptuje lub nie, a następnie, o ile nie stały się przyczyną jakiejś nieprzyjemności – ignoruje.

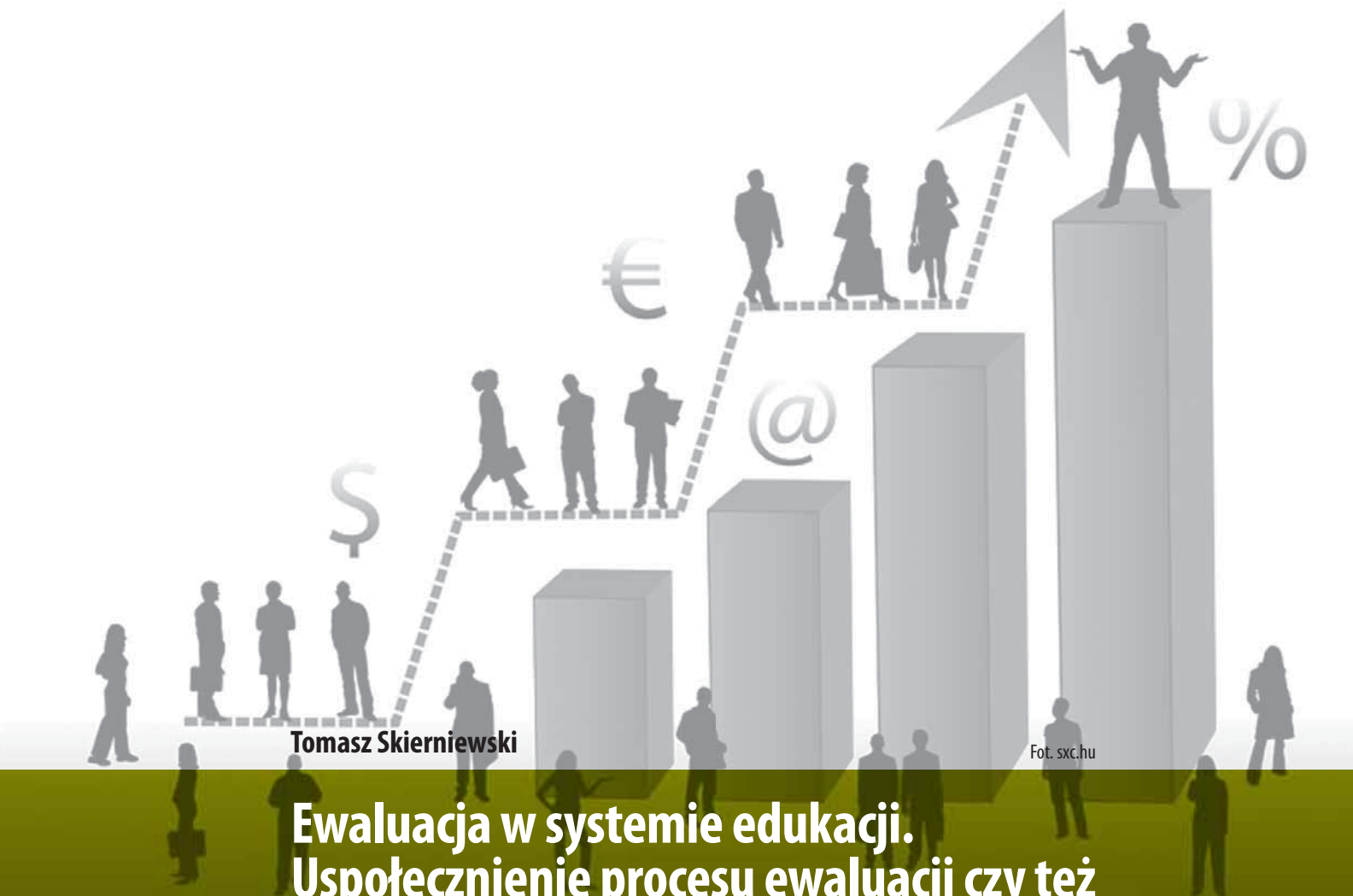
Niezbędne jest nauczanie i doskonalenie umiejętności analizowania danych i dyskusji o tym, co oznaczają, bez niepotrzebnych emocji i lęku. Nie uda się to, jeśli na masową skalę nauczyciele i przywódcy oświatowi nie będą zbierać i wykorzystywać danych o uczeniu się ich uczniów, nie sprawa, że stanie się to przedmiotem codziennych dyskusji w pokoju nauczycielskim, nie będą starać się budować na ich podstawie wiedzy o tym, co dzieje się w szkole oraz konstruować planów poprawy. Tylko wtedy, gdy ewaluacja zostanie wdrożona już na etapie szkoły, gdy stanie się ona elementem warsztatu nauczycieli, istnieje szansa, że ewaluacja zewnętrzna – prowadzona przez osoby spoza tej placówki (wizytatorów) będzie procesem wspierającym, wydarzeniem oczekiwanym z ciekawością, a nie z obawą. Właśnie dzięki małym krokom i niezbyt spektakularnym, ale obecnym na co dzień w szkolnej praktyce działaniom, można zmieniać kulturę organizacyjną, nastawienie do ewaluacji i wspierać nawyk systematycznej refleksji.

Kształtowanie nawyku refleksji to tylko jedna z możliwych interwencji mających szansę na wzmocnienie ewaluacji w edukacji. Można i należy podjąć więcej działań mających ten sam cel, ale należy pamiętać, że edukacja i ewaluacja wiążą się z polityką uprawianą na poziomie lokalnym, krajowym i globalnym. Ewaluacja nie zmieni niczego, jeśli nie będzie elementem polityki oświatowej, prowadzonej na szeroką skalę, zgodnej z współczesnymi wyzwaniami i potrzebami. Polityka natomiast nie będzie skuteczna, jeśli nie zaangażuje wielu grup mających wpływ na to, co dzieje się w edukacji. Czy jednak te grupy są gotowe, aby wziąć odpowiedzialność za teraźniejszość i przyszłość szkoły? Za jakość edukacji?

dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz

Uniwersytet Jagielloński,

koordynator i kierownik merytoryczny projektu „Program Wzmocnienia Efektywności Systemu Nadzoru Pedagogicznego i Oceny Jakości Pracy Szkoły”



Ewaluacja w systemie edukacji. Uspołecznienie procesu ewaluacji czy też wymuszona realizacja wymogu formalnego?

Jednym z istotnych problemów wiążących się z kwestią ewaluacji, możliwości jej zastosowania i społecznego oddziaływania wyników badań ewaluacyjnych jest uspołecznienie procesu ewaluacji. Zawiera się w tym: uspołecznienie procesu zarządzania ewaluacją, poszerzenie obszaru objętego badaniami ewaluacyjnymi, włączenie do procesu ewaluacji środowisk regionalnych i lokalnych, budowanie partnerstw i wykorzystywanie wyników badań ewaluacyjnych do udoskonalania procesów zachodzących w różnych środowiskach, nie tylko na poziomie zarządzania centralnego, ale też regionalnym i lokalnym.

W trwającej obecnie dyskusji na ten temat pojawiła się propozycja wprowadzenia wymagalności prowadzenia badań ewaluacyjnych w odniesieniu do wszystkich działań o charakterze interwencji publicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym. W założeniu, wprowadzenie obligatoryjności realizacji tych badań miałyby służyć przede wszystkim budowaniu kultury wykorzystywania zobiektywizowanych metod i form oceny działań, a także poszerzeniu społecznej bazy ewaluacji i budowaniu świadomości na temat tego, jakie korzyści wynikają ze stosowania badań ewaluacyjnych i wykorzystywania ich rezultatów.

Jak dotychczas jedyny obszar w Polsce, gdzie wprowadzono formalną wymagalność prowadzenia badań ewaluacyjnych i określono kształt ich realizacji, a także zbudowano cały system służący ich prowadzeniu, ujednoliceniu przebiegu i zakresu, gromadzeniu wyników i ich analiz, został

stworzony w edukacji. Stało się tak na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 roku w sprawie nadzoru pedagogicznego.

Rozporządzenie to weszło w życie w listopadzie 2009 roku, a więc jest wdrażane dostatecznie długo, aby dało się przeprowadzić przynajmniej wstępną i pobieżną analizę rezultatów jego realizacji. Ocena może i powinna dotyczyć nie tylko liczby i zakresu przeprowadzonych badań, lecz także ich merytorycznego i społecznego oddziaływania oraz wpływu wdrożenia powszechnego systemu ewaluacji w edukacji na społeczne postrzeganie ewaluacji i jej znaczenia dla podnoszenia jakości oferowanej usługi edukacyjnej, w tym w szczególności na jakość pracy poszczególnych szkół i placówek oświatowych.

Ewaluacja jest – szczególnie na gruncie polskim – stosunkowo nowym obszarem badań. Jeszcze nie w pełni dopracowała się własnych form realizacji, metod i technik badawczych dostosowanych do obszaru objętego badaniem. Widać to wyraźnie chociażby po wielu, nie do końca spójnych ze sobą, definicjach ewaluacji. W środowisku zawodowo zajmującym się, teoretycznie i praktycznie, badaniami ewaluacyjnymi, przyjmuje się, że ewaluacja jest to rodzaj badania pozwalającego określić stopień (w oparciu o przyjęte kryteria, do których zwykle zalicza się: adekwatność, skuteczność, efektywność, użyteczności i trwałość) osiągnięcia zaplanowanych celów podejmowanych działań. Przykładem takiego rozumienia

ewaluacji może być definicja zaproponowana przez Komisję Europejską w odniesieniu do funduszy strukturalnych: ewaluacja prowadzona jest w celu poprawy „jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prowadzenia wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”¹.

Przykładów podobnych, choć nie identycznych, definicji terminu ewaluacja możemy znaleźć wiele zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu².

Inną definicję ewaluacji w odniesieniu bezpośrednio do obszaru edukacji zaproponował L. Korporowicz: ewaluacja to systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego programu, działania bądź obiektu z punktu widzenia przyjętych kryteriów w celu ich usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia. Ewaluacja jest badaniem mającym zawsze jakiś cel³.

W dokumentach regulujących wprowadzenie ewaluacji do systemu edukacyjnego zastosowano jednak odmienne, w dodatku ewoluujące, podejście do pojęcia ewaluacji.

W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 23 kwietnia 2004 roku ewaluacja w oświacie została zdefiniowana jako: ocena przydatności i skuteczności podejmowanych działań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych w odniesieniu do założonych celów, służąca doskonaleniu tych działań. Trzeba przyznać, że jest to definicja zgodna z powszechnym rozumieniem tego terminu: określony został w niej obszar dokonywanej oceny (sądu wartościującego) oraz podkreślono, że celem ewaluacji jest doskonalenie podejmowanych działań. Sytuacja zmieniła się jednak wraz z wprowadzeniem aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 roku w sprawie nadzoru pedagogicznego, w którym znajdujemy następującą definicję ewaluacji: „jest to **praktyczne badanie oceniające przeprowadzane w szkole lub placówce**, które ma prowadzić do określenia stopnia spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań stawianych przez państwo na podstawie oceny przebiegu procesów, a także efektów podejmowanych działań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz warunków działania szkoły lub placówki, jakości zarządzania i jej funkcjonowania w środowisku”⁴.

W obecnie obowiązującej definicji ewaluacji w edukacji zwraca uwagę położenie nacisku na rolę oceną ewaluacji i niemal całkowite pominięcie jej znaczenie dla poprawy i doskonalenia jakości, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości realizowanego procesu edukacyjnego.

Oznacza to w istocie marginalizację roli ewaluacji w działaniach zmierzających do podniesienia szeroko rozumianej jakości kształcenia w Polsce.

To samo rozporządzenie MEN dokładnie definiuje dwa rodzaje ewaluacji prowadzonej w edukacji:

- ewaluacja prowadzona przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny to **ewaluacja zewnętrzna**,
- ewaluacja prowadzona przez dyrektora szkoły lub placówki to **ewaluacja wewnętrzna**.

Ewaluacja zewnętrzna obejmuje:

- zbieranie i analizowanie informacji o działalności edukacyjnej szkoły lub placówki,
- określenie poziomu spełniania przez szkołę lub placówkę wymagań ustalonych w rozporządzeniu przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

W rozporządzeniu wymagania te zostały ujęte w czterech obszarach działalności szkół i placówek oświatowych:

- efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej,
- procesy w nich zachodzące,
- funkcjonowanie w środowisku lokalnym, w szczególności w zakresie współpracy z rodzicami uczniów,
- zarządzanie.

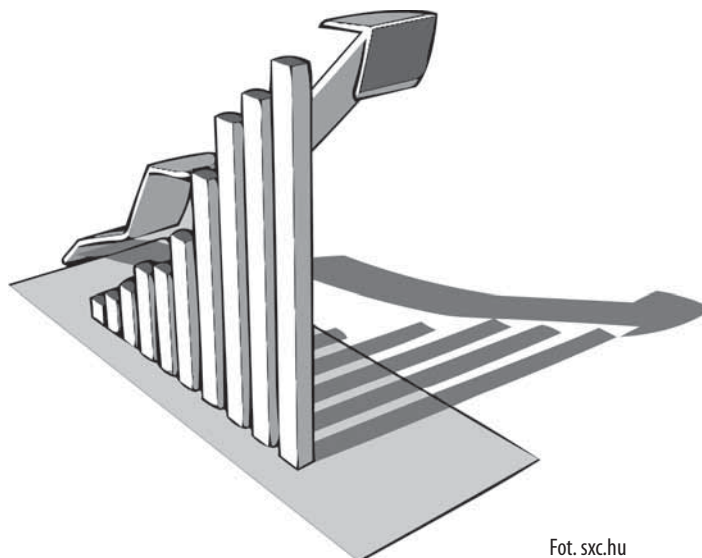
Przeprowadzana w szkole lub placówce oświatowej ewaluacja zewnętrzna ma na celu ustalenie – w skali ocen od A do E – poziomu spełnienia wymagań, gdzie A oznacza najwyższy stopień, E – najniższy.

Sytuacja wygląda inaczej w przypadku ewaluacji wewnętrznej. **Dyrektor publicznej szkoły lub placówki oświatowej**, jako osoba koordynująca jej działania oraz zapewniająca prawidłowość i skuteczność procesu edukacyjnego, jest odpowiedzialny za **zorganizowanie procesu ewaluacji wewnętrznej** i wykorzystanie jej wyników do podejmowania działań mających na celu poprawę pracy zakładu, którym zarządza.

Ewaluacja wewnętrzna może być prowadzona w odniesieniu do wymagań zamieszczonych w załączniku do rozporządzenia lub innych, uznanych przez dyrektora za ważne, zagadnień dotyczących funkcjonowania szkoły lub placówki oświatowej.

W mojej ocenie, tak zdefiniowana ewaluacja zewnętrzna, realizowana przez wyspecjalizowanych przedstawicieli organu nadzoru pedagogicznego, którzy zgodnie z odgórnie opracowanym algorytmem badania, w oparciu o jednolite formularze ankiet i wywiadów ustrukturyzowanych, dokonują oceny danej szkoły lub placówki oświatowej tylko

1. Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1083 z dnia 11 lipca 2006 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (2007-2013).
2. Np.: „Ewaluacja, to proces systematycznego gromadzenia informacji na temat działania, właściwości i rezultatów programów, personelu oraz produktów, które są wykorzystywane przez specjalistów do redukcji niepewności wokół programu i poprawienia jego efektywności, a także służą podejmowaniu decyzji z uwagi na to, co owe programy, personel lub produkty robią oraz czego dotyczą.” (C. Robson, *Projektowanie ewaluacji*, [w:] *Ewaluacja w edukacji*, red. L. Korporowicz, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, s. 152). „Ewaluacja to proces zbierania informacji i ich interpretacja w celu podejmowania decyzji; (zdyscyplinowana ocena)”. (H. Komorowska, *Konstrukcja, realizacja i ewaluacja programu nauczania*, IBE, Warszawa 1995).
3. L. Korporowicz (red.), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997.
4. Zob.: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. Nr 168 Poz. 1324).



Fot. sxc.hu

w odniesieniu do stopnia spełniania przez nią wymagań stawianych przez państwo, bez pogłębionej refleksji nad otoczeniem danej szkoły/placówki, środowiska, w jakim ona pracuje i czynionych przez nią postępów, podejmowanych działań udoskonalających, których efekty mogą być widoczne dopiero po pewnym czasie, nie ma charakteru partycypacyjnego i w znikomym stopniu włącza szkoły i placówki w proces ewaluacji. Szkoły i placówki w tym systemie stanowią PRZEDMIOT działań ewaluacyjnych, nie są natomiast ich PODMIOTEM.

Co więcej, ewaluacja zewnętrzna ciężar wskazania obszarów wymagających poprawy/udoskonalenia i zaproponowania działań mogących służyć podniesieniu jakości pracy szkoły/placówki niemal w pełni składa na barki dyrektora szkoły/placówki i pracującej tam kadry pedagogicznej. Raport z ewaluacji zewnętrznej może, lecz nie musi, zawierać wskazania środków zmierzających do ulepszenia zastanej sytuacji. Wskazuje na to następujący zapis rozporządzenia: „Po otrzymaniu raportu z ewaluacji przeprowadzonej przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, dyrektor szkoły lub placówki, w przypadku wniosków wskazujących na potrzebę zmiany, we współdziałaniu z nauczycielami, podejmuje działania służące poprawie działalności edukacyjnej szkoły lub placówki”⁵.

Takie podejście dodatkowo nie sprzyja pełnemu i należytemu wykorzystaniu doświadczenia i wiedzy osób prowadzących ewaluację (kuratorów-ewaluatorów). W toku swojej pracy wizytują oni liczne szkoły i placówki, które często spotykają się z bardzo podobnymi problemami i stosują różne metody, aby je przezwyciężyć lub przynajmniej zminimalizować ich oddziaływanie na funkcjonowanie szkoły/placówki. Tak skonstruowany system ewaluacji w oświacie stwarza potencjalną możliwość wymiany doświadczeń pomiędzy szkołami/placówkami oświatowymi, w której kuratorzy-ewaluatorzy pełniliby rolę pasów transmisyjnych – szkoda, że jest ona wykorzystywana w minimalnym stopniu. Jednocześnie kuratorzy-ewaluatorzy, często mają zupełnie inne spojrzenie – świeże, niezależne, niebazujące na zastanym obyczaju i pragmatyce działań (na pytanie:

„Dlaczego postępujecie w ten sposób?”, pracownicy placówki odpowiadają: „Nie wiem. Zawsze tak robiliśmy”) – mogą więc, a przynajmniej powinni móc, wskazywać ewaluowanym szkołom/placówkom obszary wymagające poprawy, im bowiem, jako osobom z zewnątrz, łatwiej je dostrzec.

Niewprowadzenie do systemu ewaluacji zewnętrznej obligatoryjnego wymogu wskazywania przez ewaluatorów tych obszarów funkcjonowania szkoły/placówki, w których zidentyfikowali najwięcej braków, stanowi bardzo istotną wadę obowiązującego systemu.

Takie podejście może w pewnym stopniu wynikać z postawy niektórych badaczy, którzy, jak na przykład prof. Henryk Mizerek, stwierdzają, że „istotą ewaluacji jest dostarczanie wiedzy: (...) **ewaluator nie jest tym, do kogo należy formułowanie – wspomnianych wcześniej – sądów wartościujących**. Jego zadaniem jest zgromadzenie maksymalnie rzetelnych i trafnych informacji **o wartości przypisywanej** poddanym ewaluacji działaniom przez ich adresatów i realizatorów. W tym świetle staje się jasne, że **ewaluator nie może sobie przypisywać roli „sędziego” wynajętego po to, żeby stwierdzać czy dobrze, czy też źle się dzieje**. W żadnym przypadku nie jest też ekspertem, którego zadaniem jest doradzenie „co też uczynić, żeby było dobrze”⁶.

Trudno zaakceptować takie podejście do ewaluacji, które ogranicza jej rolę do gromadzenia informacji. Jest to rola typowa dla monitoringu, a zawężanie roli ewaluacji do takiego obszaru wprowadza istotny chaos pojęciowy. Buduje liczne nieporozumienia i przyczynia się do tworzenia w środowisku pedagogicznym obrazu ewaluatora jako kolejnego kontrolera kierowanego do szkół.

Obecnie przyjęte rozwiązania powodują, że ewaluacja zewnętrzna w znikomym stopniu (i to jedynie w zależności od „dobrej woli” ewaluatorów) pełni rolę wspomagającą ewaluowane podmioty. Raport z ewaluacji zewnętrznej **może, ale nie musi**, zawierać wnioski i rekomendacje służące udoskonaleniu/poprawie obecnej sytuacji.

5. Patrz przypis 4, ze str. 23.

6. Zob. H. Mizerek, *Efektywna autoewaluacja w szkole. Od czego zacząć?*, ss. 7-8, <http://www.kuratorium.waw.pl/files/f-644-2-ewaluacja.pdf>

W tej sytuacji, w opinii środowisk nauczycieli i kierowników szkół i placówek oświatowych wytworzył się bardzo negatywny obraz ewaluacji w ogóle, a ewaluacji zewnętrznej w szczególności. Wynika to z wielu czynników, do których należą między innymi:

- dostrzeganie jedynie ocennej roli ewaluacji zewnętrznej i traktowanie jej jako kolejnego narzędzia służącego monitoringowi i kontroli pracy szkoły/placówki,
- brak poczucia, że ewaluacja zewnętrzna przynosi szkole/placówce jakąś konkretną korzyść, tworzy wartość dodaną dla funkcjonowania szkoły/placówki,
- traktowanie uczestnictwa w procesie ewaluacji jako kolejny obowiązek biurokratyczny,
- odbieranie raportu z ewaluacji zewnętrznej jako dokumentu nieprzydatnego w pracy szkoły/placówki, a jednocześnie mogącego stanowić zagrożenie (w przypadku uzyskania przez szkołę/placówkę niskich ocen) dla kadry kierowniczej (np. poprzez zmniejszenie szans w konkursie na stanowisko dyrektora na następną kadencję).

Również ewaluacja wewnętrzna – chociaż może być prowadzona zgodnie z wytycznymi opracowanymi przez kierownictwo szkoły/placówki – traktowana jest przede wszystkim jako ciężar biurokratyczny. O takim odbiorze ewaluacji przez środowiska związane z edukacją, świadczą między innymi wpisy, zamieszczane przez nauczycieli na stronach internetowych poświęconych problematyce ewaluacji:

- „Od kiedy zaczęłam pracę w oświacie słyszę, że będzie lepiej i mądrzej, niestety, doraźna polityka i wskaźniki wyborcze są ważniejsze od przyszłości szkoły. Wyczerpał mi się limit zaufania... To przykre, ale nie tylko ja tak myślę”;
- „Od kilku lat pełnię funkcję wicedyrektora i mam głębokie przekonanie, że zapadam się z każdym rokiem coraz bardziej w straszną biurokratyczną otchłań. Obecny rok szkolny jest dowodem na to, że zabrakło zdrowego rozsądku. Oświacie potrzebna jest stabilizacja, nie wieczny karnawał. Pozdrawiam wszystkich zasypanych papierami”;

- „To, co się dzieje w oświacie, woła o pomstę do nieba! Zamiast uczyć, wypełniamy morze papierów, których NIKT nie czyta ani nie analizuje. Jaki jest cel tych wszystkich działań? Sądzę, że nie wiedzą tego nawet ci, którzy je nieustannie wymyślają”.

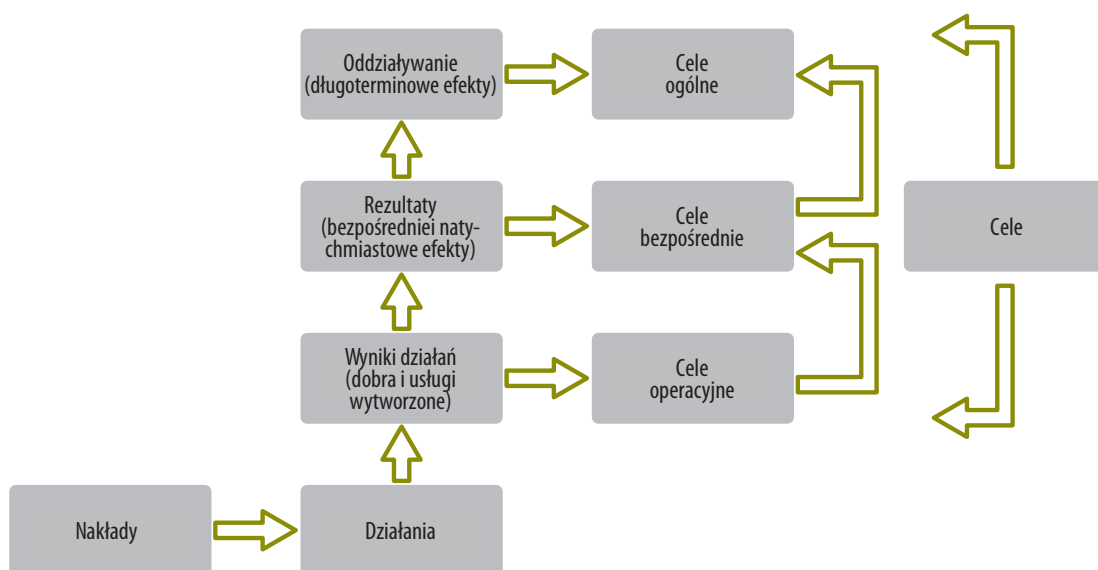
W świetle przedstawionego wyżej krótkiego zarysu konstrukcji systemu ewaluacji zewnętrznej takie opinie, wyrażane przez środowisko nauczycielskie, nie powinny budzić większego zdziwienia. Niestety, są one także kierowane pod adresem ewaluacji wewnętrznej, która stanowi domenę działania kierownictwa szkoły/placówki oświatowej. Zastanówmy się, czym jest to spowodowane.

Ewaluacja wewnętrzna powinna bezpośrednio służyć podnoszeniu jakości, skuteczności i efektywności pracy szkoły/placówki oświatowej. Z tego względu powinna być nakierowana na badanie zjawisk, działań, programów, itp., mających wpływ na jakość pracy szkoły/placówki. Jednak planowanie ewaluacji wewnętrznej jest procesem trudnym i powinno być realizowane w kontekście długofalowej polityki, kładącej nacisk na doskonalenie jakości pracy szkoły/placówki.

Ewaluacja wewnętrzna może stanowić:

- element diagnozowania stanu obecnego,
- element określenia stanu docelowego,
- część procesu budowania strategii rozwoju,
- narzędzie do bezpośredniego badania stanu wdrażania strategii i wprowadzania do niej niezbędnych korekt,
- narzędzie do oceny uzyskanych efektów podjętych działań.

Jednak właściwe wykorzystanie ewaluacji wewnętrznej wymaga zbudowania w szkole/placówce spójnej wizji **stępującej określeniu „dokąd dążymy”**. Dobrze by było, gdyby taka „wizja” zawierała określenie podstawowych elementów logiki działań podejmowanych w szkole/placówce wraz z określeniem ich wzajemnych relacji i powiązań przyczynowo-skutkowych. Taka wizja może mieć formę przedstawioną poniższym diagramem:



Źródło: Opracowanie własne.

Niestety, w zdecydowanej większości szkół i placówek oświatowych nie powstały i nie są wdrażane długoterminowe strategie rozwoju. Szkoły i placówki oświatowe koncentrują się na bieżącej działalności w rocznym cyklu planowania i w oczekiwaniu na kolejną fazę reformy systemu oświaty (lub odłożenie jej w czasie). Trudno się zatem dziwić, że większość kadry kierowniczej szkół i placówek oświatowych nie dostrzega nawet potencjalnych korzyści, jakie ich szkoła/placówka mogłaby uzyskać z prawidłowej realizacji ewaluacji wewnętrznej.

Pojawia się zatem kluczowe pytanie: **w jaki sposób zmienić to negatywne nastawienie tak, aby ewaluacja (zewnątrzna i wewnętrzna, ale przede wszystkim wewnętrzna) stanowiła użyteczne, skuteczne i efektywne narzędzie, służące podnoszeniu jakości pracy szkół i placówek oświatowych?**

Jestem przekonany, że podstawowe znaczenie ma tutaj pokazanie kadry kierowniczej szkół i placówek oświatowych, jakie korzyści mogą uzyskać poprzez zastosowanie narzędzia zarządczego, czym może być prawidłowo zastosowana ewaluacja wewnętrzna. Nie należy jednak ograniczyć się w tym wypadku do przeprowadzenia kolejnego cyklu szkoleń, w trakcie których nauczycielom zostaną zaprezentowane możliwe do zastosowania w ewaluacji metody i techniki badawcze, czy też wygłoszone zostaną kolejne wykłady teoretyczne, obrazujące potencjalne korzyści, jakie ewaluacja może przynieść dla jakości pracy szkoły lub placówki oświatowej. Szereg tego typu szkoleń w ciągu ostatnich kilku lat przeprowadzono. W moim odczuciu, nie zwiększyły rzeczywistego zainteresowania stosowaniem ewaluacji w zarządzaniu szkołą lub placówką oświatową ani nie zmieniły negatywnej opinii nauczycieli o samej ewaluacji.

Konieczne jest tutaj faktyczne pokazanie środowisku nauczycielskiemu konkretnych, rzeczywistych przykładów wpływu prawidłowego, przemyślanego wdrożenia ewaluacji wewnętrznej na poprawę jakości funkcjonowania szkoły lub placówki oświatowej. Uważam, że prawidłowym krokiem w tym kierunku byłoby uruchomienie dużego, ogólnopolskiego programu, który w wybranych szkołach i placówkach oświatowych w sposób praktyczny wdrożyłby system ewaluacji wewnętrznej i pokazał związane z nim korzyści. Program taki nie powinien ograniczać się do samego przeprowadzenia szeregu ewaluacji w danej szkole lub placówce oświatowej, lecz obejmować także cały kompleks czynności związanych z budowaniem i wdrażaniem strategii rozwoju szkoły lub placówki oświatowej (wraz z analizą uwarunkowań jej działania, silnych i słabych stron oraz identyfikacją obszarów kluczowych dla poprawy jakości pracy) razem

z praktycznym pokazaniem, w jaki sposób ewaluacja może się przyczynić do lepszego, skuteczniejszego i efektywniejszego wdrażania tej strategii, a także do wprowadzania koniecznych modyfikacji i aktualizacji.

W odniesieniu do ewaluacji zewnętrznej, jestem przekonany, że konieczna jest pogłębiona analiza obecnego systemu oraz taka jego modyfikacja, aby kluczowym zadaniem nie było jedynie gromadzenie informacji o pracy szkół i placówek oświatowych, co z punktu widzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej może mieć istotne znaczenie dla zarządzania całością systemu edukacji. Winien on także w znacznie większym stopniu przyczynić się do wymiany doświadczeń pomiędzy szkołami i placówkami oświatowymi, służyć gromadzeniu i upowszechnianiu dobrych praktyk oraz wskazywać kadry kierowniczej ewaluowanych szkół i placówek oświatowych sugerowane kierunki zmian w celu poprawy jakości pracy szkoły lub placówki oświatowej.

Wprowadzenie formalnego wymogu prowadzenia badań ewaluacyjnych w obszarze edukacji nie przyczyniło się do uspołecznienia procesu ewaluacji, nie wpłynęło na szersze wykorzystanie rezultatów tych badań w zarządzaniu szkołami czy placówkami oświatowymi. Zabrakło tutaj bowiem kilku niezbędnych czynników, w tym przede wszystkim potraktowania ewaluacji jako elementu całego kompleksu działań o charakterze strategicznym. Wprowadzenie samego systemu ewaluacji, bez oparcia go na fundamencie kompleksowej strategii działania, spowodowało w środowisku nauczycielskim uznanie go jedynie za kolejny, uciążliwy wymóg biurokratyczny, nie przynoszący żadnych wymiernych korzyści dla bieżącego funkcjonowania szkoły/placówki oświatowej i jakości oferowanych przez nią usług edukacyjnych.

Obawiam się, że wprowadzenie wymagalności realizacji badań ewaluacyjnych przy wszystkich działaniach o charakterze interwencji publicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym, bez należytego przygotowania tego kroku, a przede wszystkim bez oparcia systemu ewaluacji na dobrze przeprowadzonej analizie strategicznej i długofalowych strategiach rozwoju, może przynieść podobny efekt, jak w obszarze edukacji. Rachunek korzyści i kosztów (w tym kosztów społecznych, związanych z brakiem zaufania dla takich działań) pokazuje, że koszty niewłaściwego wprowadzenia wymagalności realizacji badań ewaluacyjnych mogą przekraczać korzyści, jakie przynoszą rezultaty zrealizowanych badań.

Tomasz Skierniewski

członek Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego



Fot. sxc.hu

Po co Polakom potrzebna aktywność społeczna?

Wojciech Misztal

Na początku tych, z konieczności krótkich, rozważań zarysujemy stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i charakter polityki publicznej państwa. W pejzażu demokratycznym Polski nikt nie dziwi obecności organizacji obywatelskich – struktur pośredniczących między obywatelami a władzami publicznymi. Stały się one podmiotem niezbędnym we współczesnej debacie politycznej, szczególnie w Unii Europejskiej. Osiągnięty w Polsce poziom pluralizmu społeczeństwa obywatelskiego stwarza podstawy dla procesu demokratyzacji wszystkich istotnych sfer społecznych oraz kształtowania opinii publicznej. Umożliwia to poszerzenie kompetencji demokratycznych obywateli i prowadzenie debaty publicznej, przez co zwiększa zaangażowanie obywateli w tradycyjną reprezentację i wzmacnia jej prawomocność, a także sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

Można jednak zaobserwować zjawisko pogłębiającego się wycofania obywateli ze sfery działań obywatelskich opartych na dawnych wzorach społecznikowskich. Aktywność obywatelska w dużym stopniu ma charakter zindywidualizowany, co pozwala niektórym badaczom uznać ją bardziej za przejaw zaradności niż świadomej obywatelskości, a w praktyce skutkuje pojawianiem się i umacnianiem ról „zawodowych obywateli”. Ich zdaniem ma ona swe źródła

w splocie kilku czynników. Niemożliwe do spełnienia obietnice, składane przez „państwo opiekuńcze” w zamian za zrzeczenie się autonomiczności społeczeństwa, skutkują brakiem zaufania do instytucji publicznych. Pozbawieni wsparcia ze strony państwa obywatele poszukują alternatywnych form pomocy u innych aktorów społecznych. W systemie obywatelskim dawnego typu była to rozbudowana sieć aktywnie działających organizacji i instytucji „drugiego społeczeństwa” – wyspecjalizowane organizacje pozarządowe i grupy wsparcia, którym jednostki i grupy powierzyłyby swe problemy.

Polska, podobnie jak inne współczesne państwa opiekuńcze, stopniowo odrzuca rolę gwaranta ładu socjalnego. Zasada pomocniczości w praktyce sprowadza się do wsparcia finansowego dla podmiotów wyręczających państwo w jego socjalnych obowiązkach. Narodowe państwo opiekuńcze straciło też pełnię zdolności regulacyjnych i jako formę władzy – do pewnego stopnia – preferuje demokrację partycypacyjną, której przejawami są zinstytucjonalizowane konsultacje społeczne, dialog społeczny, referenda, debaty publiczne itd. Można zauważyć proces wycofywania się państwa i oddelegowania obowiązków oraz odpowiedzialności za ład socjalny, opierający się na zdolnościach obywateli do samoorganizacji i zaradności. Wytwarza się apolityczny typ obywatela, tworzącego społeczeństwo poobywatelskie. **Z przyczyn ekonomicznych i w wyniku narastających sprzeczności interesów,**

utracony został ogólny interes społeczny i wspólna podstawa uczestnictwa w sferze publicznej. Zanikła autentyczność opinii publicznej, gdyż wystąpiła rozbieżność między ideą demokracji a rzeczywistością. Poczucie obywatelskości sprowadzone zostało do uświadomienia partnerom konieczności rezygnacji z ich sprzecznych interesów. Działaniem obywatelskim jest więc dialog prowadzący do redukcji frustracji niezaspokojonych. Można powiedzieć, że spowodowane akcesją do Unii Europejskiej w 2004 roku wprowadzanie europejskiego modelu demokracji konsultacyjno-negocjacyjnej przebiegało w dobrym kierunku. Niestety, praktyka jej zastosowania była i pozostaje daleka od zaprojektowanego ideału.

W rozważaniach dotyczących stanu i kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce często można napotkać odwołania do niskiego poziomu kapitału społecznego, będącego poważnym źródłem zagrożeń dla jego rozwoju. To zbyt daleko idące uogólnienie jest przyczyną nieporozumień lub też wątpliwości wielu działaczy organizacji pozarządowych aktywnie funkcjonujących w środowisku lokalnym. Czy członkowie organizacji obywatelskich nie ufają sobie we wzajemnych relacjach, czy też brak zaufania do innych cechuje tylko życie publiczne? Warto wspomnieć, że jeden z autorów koncepcji kapitału społecznego, Robert Putnam, odróżnił dwa typy kapitału: kapitał „spajający” („integracyjny”) i kapitał „łączyący” („pomostowy”). Ten pierwszy jest kapitałem eksklusywnym, łączącym i wzmacniającym małe grupy w działaniach przeciwko innym, antagonistycznym grupom (społeczny „superklej”). Jest kapitałem inkluzywnym, tworzącym więzi pomiędzy różnymi grupami i ich członkami („społeczne smarowidło”). Z kolei kapitał „łączyący” jest szczególnie potrzebny dla dobrego funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa, demokracji i gospodarki rynkowej. Idealna sytuacja to ta, w której oba typy kapitału równoważąc się, mogą pełnić funkcje prorozwojowe.

Kapitał społeczny jest traktowany jako czynnik, który powinien ułatwiać współdziałanie, powstający jako bezpośredni efekt interakcji społecznych, dobro pozwalające na tworzenie sieci współpracy i kooperacji. Bardzo istotnym wskaźnikiem kapitału społecznego jest poziom zaufania, normy i wartości, powstające w procesie strukturalizacji (Putnam, Fukuyama). Wysoki poziom kapitału społecznego powinien świadczyć o potencjalnych możliwościach uzyskania określonych zysków ekonomicznych. Zasoby zaufania społecznego, którym dana grupa jest obdarzona, mogą przekładać się na wzrost produktywności innych kapitałów: fizycznego, materialnego, itp., a więc sprzyjać wzrostowi potencjału społeczeństwa obywatelskiego. Jak jest w praktyce?

Wydaje się, że przewaga kapitału wiążącego powoduje, że wielu badaczy i liderów społecznych uważa go za niekorzystny dla rozwoju trzeciego sektora. Nikt nie zauważa, że

społeczeństwo obywatelskie w Polsce rozwija się po prostu inaczej, a nie tylko niezgodnie z przyjętymi standardami. Być może potencjał polskich organizacji pozarządowych tkwi gdzie indziej, a przyjęta perspektywa aksjologiczna i badawcza jest głównym źródłem frustracji i braku satysfakcji z rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mamy przesłanki, by twierdzić, że poziom zaufania wśród członków wielu organizacji obywatelskich jest bardzo wysoki. Jednakże wynika on z ugruntowanych relacji personalnych, charakterystycznych dla kapitału wiążącego.

W opinii badaczy stan rozwoju trzeciego sektora w Polsce cechuje niski poziom kapitału społecznego. Według *Europejskiego Sondażu Społecznego* czy kolejnych edycji *Diagnozy społecznej*, w Polsce notuje się jeden z najniższych poziomów ogólnego zaufania, co lokuje ją na przedostatnim miejscu w Europie. W badaniach prowadzonych przez CBOS wskazywano, że stan zaufania społecznego w sferze publicznej systematycznie się podnosi, aczkolwiek wciąż pozostaje na niskim poziomie. Nie sprzyja to tworzeniu się podstaw zaangażowania w życie publiczne ani nie przyczynia się do powstawania i utrwalenia postaw otwartości i gotowości współpracy. W obszarze aktywności obywatelskiej widać także tendencję wzrostową, która ma przejściowy charakter. Pojawiły się bowiem warunki wpływające na wzrost kapitału (integracja z Unią Europejską), co służyło intensyfikowaniu aktywności organizacji pozarządowych. Za kluczowy czynnik sprzyjający budowaniu społeczeństwa obywatelskiego można uznać systematyczny wzrost zaufania do władz lokalnych.

Chciałoby się powiedzieć, że sektor obywatelski w Polsce tworzy wielki, niewykorzystany potencjał rozwoju kraju. Organizacje pozarządowe dysponują dobrze wyszkoloną, doświadczoną, zmotywowaną i profesjonalną kadrą społeczników „nowej generacji”. Tworzą go liderzy, menedżerowie organizacji, które działają według sprawdzonych metod rozwiązywania problemów społecznych, świadczenia usług, aktywizowania i mobilizowania społeczności itp. Olbrzymia ilość nierozwiązanych „problemów i kwestii społecznych”, z jakimi spotykamy się w Polsce, mogłaby zostać zdecydowanie lepiej rozwiązana, zminimalizowana i zaspokojona za pomocą instrumentów, aktywności i instytucji pozarządowych. W zasadzie każdy problem społeczny mógłby być rozwiązany lub wsparty poprzez działania i instytucje obywatelskie¹. Należy podkreślić, że wyzwolenie potencjału obywatelskiego polega zarówno na wykorzystaniu mobilizacji wolnościowej, liberalnej, jak i idei solidaryzmu² społecznego.

Podstawowym mankamentem życia publicznego w Polsce jest jednak brak spójnego i obowiązkowego systemu formalnej edukacji obywatelskiej w szkołach. Instytucją wiodącą w tej kwestii jest pozarządowe Centrum Edukacji

1. Piotr Gliński, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*, [w:] Rafał Glajcar i Waldemar Wojtasik (red.), *Transformacja systemowa w Polsce 1989-2009*, UŚ, Katowice 2009.
2. Solidaryzm – kierunek społeczno-polityczny głoszący naturalną wspólnotę interesów różnych grup i warstw społecznych w państwie, niezależną od ich statusu ekonomicznego lub zawodowego i związanych z nimi różnic interesów. Za jednego z głównych twórców współczesnej teorii solidaryzmu uważa się m.in. Emila Durkheima, dla którego podstawową kategorią tej teorii jest koncepcja świadomości zbiorowej i społeczeństwa. Wyrazem solidarności społecznej jest jedność myśli i działań członków społeczeństwa. Konieczność współpracy jest konsekwencją podziału pracy. Durkheim wyróżniał dwa rodzaje solidarności: 1) mechaniczną – reprezentowaną w szczególności przez prawo karne i opartą na represji; 2) organiczną – wyrażaną przez prawo rodzinne, konstytucyjne, administracyjne oraz służącą przede wszystkim przywróceniu stanu poprzedniego (sankcje restyttywne) (zob. Roman Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, WL, Lublin 1984, ss. 178-179 i 186; Piotr Fabiś, *Émile Durkheim jako teoretyk kultury*, seria wydawnicza „Poznańskie Studia Etnologiczne”, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2008, s. 176).



Obywatelskiej, a nie odpowiednie ministerstwo czy polski rząd. Prawdopodobnie jest to spowodowane bardzo umiarkowanym zainteresowaniem elit politycznych tworzeniem jakiegokolwiek państwowego programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Żadna z rządzących ekip nie próbowała zaktywizować i wykorzystać wielkiego potencjału obywatelskiego Polaków. Brak wystarczających działań ewaluacyjnych powoduje, że polskie elity rządowe nie są w zasadzie zainteresowane diagnozami dotyczącymi stanu, perspektyw rozwoju i reform w zakresie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Nie istnieje żaden stały system przepływu informacji czy współpracy w tej kwestii³.

Wśród liderów organizacji pozarządowych obserwuje się dosyć wysoki stopień niezadowolenia z poziomu aktywności trzeciego sektora. Wprawdzie szczególna uwaga mediów skupia się na działaniach na rzecz edukacji obywatelskiej przede wszystkim w zakresie praw człowieka i obywatela, nie przekłada się to jednak na podobne zainteresowanie w sferze publicznej. Można więc mówić o niezbyt dużym – w porównaniu z oczekiwaniami – wpływie organizacji pozarządowych na charakter życia społecznego. Jest to niewątpliwym dowód rozpowszechnionego przekonania o nienajlepszej kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Tymczasem organizacje nie wykorzystują, bądź nie umieją wykorzystać, przysługującego im prawa do obecności w przestrzeni publicznej. Na przykład organizacje pożytku publicznego mają prawo do informowania o swojej działalności w mediach publicznych, o czym donosiła już w 2010 roku Anna Krajewska. Jak pisała autorka: „Na mocy nowelizacji UDPP dokonana została zmiana art. 23a ustawy o radiofonii i telewizji. Zobowiązuje on KRRiT do określania – w drodze rozporządzenia – trybu udostępniania organizacjom pożytku publicznego (OPP) czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji, z uwzględnieniem różnorodności realizowanych przez organizacje zadań publicznych wynikających z UDPP i ich znaczenia dla społeczności. Przepisy projektu rozporządzenia przewidują, że informacje na temat nieodpłatnej działalności pożytku publicznego

prowadzonej przez organizacje będą rozpowszechniane w programach ogólnokrajowych Telewizji Polskiej S.A. i Polskiego Radia S.A. przez nie mniej niż 20 minut w okresie 1 miesiąca, oraz w programach regionalnych Telewizji Polskiej i spółek radiofonii regionalnej – przez nie mniej niż 30 minut w ciągu miesiąca”⁴. Zarówno w ogólnopolskich, jak i regionalnych mediach publicznych nie daje się zauważyć stałej obecności organizacji pozarządowych.

Organizacje pozarządowe służą budowaniu więzi między ludźmi i aktywizowaniu ich działań na rzecz rozwoju społeczności, w której funkcjonują. Są one ważnym instrumentem socjalizacji norm prawnych i kulturowych, dzięki którym buduje się zaufanie społeczne. Twierdzi się niekiedy, że organizacje pozarządowe stanowią przestrzeń reprodukcji zaufania społecznego. Innymi słowy, organizacje pozarządowe zajmują się przede wszystkim działalnością aktywizującą, tzn. włączaniem ludzi w nurt samodzielnej aktywności społecznej, tworzeniem więzi międzyludzkich opartych na zaufaniu, a także autentycznym wspieraniem różnorodnych inicjatyw prorozwojowych. W kontekście przemian demokratycznych w Polsce przejmowanie zadań administracji publicznej przez organizacje obywatelskie jest spełnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości.

Uczestnictwo organizacji pozarządowych w życiu publicznym

W polskim życiu publicznym organizacje trzeciego sektora pełnią istotną i wysoko ocenianą rolę strażnika wartości konstytuujących społeczeństwo demokratyczne, szczególnie takich jak: demokracja, tolerancja, przeciwdziałanie przemocy, równość płci, walka z ubóstwem i ochrona środowiska. Są to wartości praktykowane przez organizacje pozarządowe w bieżącej działalności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce starają się kontrolować poziom poszanowania prawa i rozwiązań systemowych. Jest to widoczne w sferze monitorowania administracji publicznej wszystkich szczebli, a także w działaniach, które promują zasadę społecznej

3. Tę tezę sformułowali autorzy raportu o stanie dialogu obywatelskiego w UE: Fazi Elodie., Smith Jeremy, *Civil dialogue: making it work better. Study commissioned by the Civil Society Contact Group*, Brussels 2006.

4. Za: Anna Krajewska, (2010) Instytut Spraw Publicznych 2010-06-01, 10.51. <http://pozytek.ngo.pl/wiadomosc/dzialaj/558435.html>.

odpowiedzialności biznesu. Przedmiotem prowadzonego monitoringu jest szeroko rozumiana odpowiedzialność społeczna⁵.

Organizacje pozarządowe spotykają się jednak zwykle z brakiem odpowiedniego zrozumienia ze strony administracji publicznej, jej pracowników, a niekiedy nawet z zarzutem nieuprawnionej partycypacji w sprawowaniu władzy. Towarzyszy temu niechęć władzy różnych szczebli do udzielania informacji publicznych. Stawia to organizacje pozarządowe w trudnym położeniu jako partnera i powoduje, że zarówno wobec administracji publicznej, jak i sfery biznesu społeczeństwo obywatelskie słabo wypełnia swoje funkcje kontrolne. Niewielka zdolność trzeciego sektora do wypełniania funkcji ewaluacyjnej jest determinowana przez silną pozycję struktur władz publicznych. Chciałoby się spytać w tej sytuacji: jak działać?

Do wewnętrznych problemów trzeciego sektora zalicza się też:

- nieumiejętność budowy nowoczesnej bazy członkowskiej,
- trudności z tworzeniem wspólnej reprezentacji pozarządowej,
- częste łamanie standardów samoregulacyjnych i etycznych sektora,
- stosunkowo niska kultura organizacyjna sektora,
- zjawisko „oligarchizacji” elit sektora,
- skłonność do nawiązywania relacji klientelistycznych z otoczeniem instytucjonalno-politycznym sektora,
- komercjalizacja i *governmentalizacja* sektora⁶.

Widać tu wyraźnie przewagę kapitału wiążącego nad kapitałem pomostowym, charakterystycznym dla działań w sferze publicznej. To generuje kolejne słabości polskich organizacji pozarządowych, do których przyczynia się niechętna postawa elit politycznych (rządowych i samorządowych), biznesowych, kulturalnych, medialnych, intelektualnych, poszczególnych nieformalnych grup interesów, a także znacznej części społeczeństwa. Widać to bardzo wyraźnie w deficycie partnerskiej równowagi w relacjach międzysektorowych oraz nierzadkich sytuacjach uzależnienia organizacji pozarządowych od władz różnych szczebli. Znajduje to swe odzwierciedlenie w działalności samych organizacji, dla których kontakty z zewnętrznymi partnerami społecznymi nie stanowią jednej z najważniejszych wartości. Koncentrują się na własnych działaniach i ograniczają aktywność zewnętrzną, a nierzadko rezygnują ze współpracy z innymi podmiotami.

Organizacjom pozarządowym nie sprzyja także ogólny klimat społeczny. Znaczna część Polaków nie rozumie i nie docenia ich funkcji w społeczeństwie. Często są one postrzegane jako organizacje nieskuteczne, prowadzące niepewną działalność na niejasnych do końca zasadach, jako klienci społecznych funduszy czy konkurenci instytucji publicznych w rywalizacji o środki finansowe. Ludzie rzadko uświadamiają sobie, że trzeci sektor obejmuje zarówno małe, lokalne organizacje, działające wyłącznie w oparciu o społeczne zaangażowanie oraz zapał i entuzjazm

członków, jak również potężne, rozbudowane instytucje zatrudniające setki pracowników. Niewielkie zaangażowanie w sprawy publiczne i brak uczciwości obywatelskiej, skutkujące niskim zaufaniem do siebie, wydają się być najpoważniejszą przeszkodą hamującą rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Innym poważnym utrudnieniem są bariery mentalne, decydujące o tym, czy członkowie organizacji trzeciego sektora będą umieli włączać obywateli do współudziału. Tymczasem mamy do czynienia z postawami, które można przedstawić na linii kontinuum: od wycofania i całkowitej bierności do „zawodowych obywateli” przejawiających aktywność we wszystkich dziedzinach życia społecznego.

Oprócz wyżej wymienionych ograniczeń i blokad rozwojowych trzeciego sektora o jego słabości decydują także inne zjawiska: niedojrzały kształt polskiej demokracji i słabość instytucjonalnych i legislacyjnych warunków do kształtowania się demokracji partycypacyjnej, ogólny „antyobywatelski” stan świadomości i kultury społeczeństwa polskiego.

Narzuca to konieczność poprawy wizerunku sektora pozarządowego, zwłaszcza poprzez zwiększenie jego transparentności i wiarygodności. Organizacje pozarządowe powinny dążyć do całkowitej jawności działania, staranności i precyzji, szczególnie w rozliczeniach finansowych. W sytuacji wątpliwości co do uczciwości w realizacji podjętych zadań tracą one wiarygodność i poparcie społeczne, a tym samym możliwość pozyskiwania środków. Kolejnym, istotnym krokiem w umacnianiu pozycji organizacji pozarządowych w Polsce jest podniesienie jakości działania oraz utrzymywanie wysokich standardów wewnątrz sektora. Od 1989 roku organizacje podlegają stałym procesom przemian (zwłaszcza dojrzwania i profesjonalizacji). Jednak nie wszystkie mają wysokie kompetencje i dokładnie określony zakres zadań.

Aktywni czy nie?

Chociaż w Polsce nie docenia się jeszcze w pełni znaczenia organizacji pozarządowych jako organizacji uzupełniających działalność instytucji państwowych, to stopniowo zachodzi korzystna przemiana, rojącą nadzieję na poprawę obecnej sytuacji. Istnieją przesłanki, by stwierdzić, że przy odpowiednim wsparciu ze strony państwa, pozytywnym nastawieniu społeczeństwa oraz dzięki wysiłkowi samego sektora pozarządowego, w Polsce może rozwijać się efektywna i niezależna działalność organizacji społecznych. Organizacje pozarządowe stały się trwałym elementem polskiej rzeczywistości społecznej. Po okresie dynamicznego rozwoju ilościowego, stanęły przed koniecznością budowania własnej niezależności i samodzielności – umacniania swojej pozycji w strukturze społecznej oraz zwiększania znaczenia prowadzonych działań. Bardzo przydatne mogą okazać się w tym działania ewaluacyjne pojmowane jako rozumna, nastawiona na rozwój refleksja, służąca poprawie kondycji i społecznego wizerunku organizacji pozarządowych.

dr hab. Wojciech Misztal

sociolog, dyrektor Instytutu Socjologii UMCS

-
5. *Organizacje pozarządowe a rozwój. Wyzwania i perspektywy*, [w:] *Poza rządami, poza granicami. Deklaracje Programu John Hopkins International Fellows in Philanthropy*, Warszawa, ss. 78–94.
 6. Piotr Gliński, *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] Włodzimierz Wesołowski i Jan Włodarek (red.): *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Scholar i PTS, Warszawa, s. 239; Idem, *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce, Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, IFiS PAN, Warszawa, s. 34; Marek Rymsza, *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] Rymsza, Marek (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka Państwa*, Fundacja ISP, Warszawa.



Biblioteka Sąsiedzka w Okrzeszynie – strzał w dziesiątkę
Fot. Sławomir Zielen

Maria Dąbrowska-Majewska

Nie wyrzucajcie książek, zakładajcie biblioteki

Dzisiaj, kiedy Biblioteki Sąsiedzkie są trzy, a czwarta się rozwija, w dodatku każda odpowiada na potrzeby i warunki wynikające z lokalizacji, trudno jest mi uwierzyć, że pierwsza, na warszawskiej Pradze Północ, otworzyła drzwi swojej obecnej siedziby pod koniec lipca 2012 roku. Zebrałyśmy około 40 tysięcy książek, wyremontowałyśmy wspólnie z sąsiadami i wolontariuszami dwa lokale, pozyskałyśmy niezbędne wyposażenie i jesteśmy tak zajęte, że brakuje nam czasu na patrzenie wstecz. Teraz Biblioteki Sąsiedzkie uczestniczą w akcji „Masz Głos, Masz Wybór”, podsumowują działania pierwszego półrocza, wykonują zaplanowane przez siebie działania, realizują kampanię „Książki w pudle – czas rozpakować” – po prostu działają.

Zacząło się od miłości do czytania, wspólnego rozmawiania o książkach, uznania, że czytanie jest działaniem społecznym, a nie jedynie czytaniem „sobie”.

Bezpośrednią inspiracją do powołania Bibliotek Sąsiedzkich był udział w działaniach warszawskiego Q Ruchu Sąsiedzkiego, szczególnie Akademii Inicjatyw Sąsiedzkich. Po raz pierwszy zarys inicjatywy został sformułowany w grudniu 2011 roku podczas spotkania podsumowującego działania sąsiedzkie w Warszawie¹.

Tak naprawdę Praska Biblioteka Sąsiedzka zaczęła się od projektu rewitalizacji społecznej „Zielone Podwórko Targowa 62”, zrealizowanego przez Fundację Zmiana w 2010 roku, dzięki wsparciu Urzędu m.st. Warszawy. Jednym z efektów projektu był raport podsumowujący kilkumiesięczne działania sąsiadów, animatorów oraz artystów, który przygotowano w oparciu o zrealizowane trzykrotnie badania ewaluacyjne (kwestionariusz-ankieta, wywiady bezpośrednie)². Przede wszystkim ustaliliśmy, że mieszkańcy nie czują się dobrze we własnej przestrzeni i mają ogromną wolę zmian. Z punktu widzenia integracyjnej

1. A. Kubicki, *Między książką a sąsiadem*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/726207.html> z dn. 17.01.12).

2. M. Misiuna, *Zielone podwórko, Targowa 62*, Warszawa 2010, raport niepublikowany.

funkcji wspólnej przestrzeni jaką jest podwórko, uznaliśmy za istotne poznanie charakteru dominujących więzi sąsiedzkich. 94% osób odpowiedziało, że zna wszystkich lub prawie wszystkich sąsiadów, a ponad połowa utrzymuje kontakty z sąsiadami (52%). Wymieszana, pod względem wieku i wykształcenia, struktura społeczno-demograficzna wskazywała na dużą dynamikę i potencjał rozwojowy „podwórka”. Na tych wnioskach oparliśmy nasze działania i efekty widoczne są do dzisiaj. Podwórko nie zostało zdezastrowane, wszelkie działania malarskie pozostają nienaruszone.

Po zakończeniu projektu, wśród bezpośrednich odbiorców pojawiły się głosy o potrzebie stworzenia miejsca, w którym mieszkańcy mogliby realizować swoje zainteresowania lub po prostu być ze sobą. To była taka tęsknota za dziecięcym marzeniem posiadania „swojego” klubu, miejsca wspólnego dla bardzo różnych osób. Długo szukałyśmy formuły wyjściowej dla takiego miejsca, jakiegoś wspólnego mianownika dla wszystkich potencjalnych najpierw odbiorców, potem uczestników, a w końcu twórców. Zdecydowałyśmy, że powinna to być przestrzeń związana z książkami, bo najłatwiej jest zacząć rozmowę od książek. Nawet, jeżeli ktoś deklaruje, że nie czyta. Czytelność jest takie demokratyczne.

Praska Biblioteka Sąsiedzka jest ściśle związana z miejscem swojego funkcjonowania, działa po prostu „po sąsiedzku”. Proces jej powstawania rozpoczęłyśmy od silnego wspierania tożsamości osobistej i kulturowej. Sama mieszkam tuż obok PBS (Warszawa, ul. Okrzei 28). Jest to bardzo ważny czynnik przy tworzeniu i funkcjonowaniu inicjatywy tego typu – „bycie stąd”.

Z Diagnozy Kapitału Społecznego Warszawy³ wynikało, że rdzenni mieszkańcy Pragi Północ potrzebują dużo czasu, aby zaufać ludziom i instytucjom z zewnątrz. Większość działań organizacji pozarządowych, do których zaufanie jest niskie, to doraźne, jednorazowe akcje adresowane głównie do dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych. Nadal brakuje wszechstronnych działań angażujących różne grupy wiekowe i społeczne. W przypadku mieszkańców praskich kamienic (z przewagą mieszkań komunalnych) standardowa edukacja obywatelska jest nieskuteczna. Zdobycie ich zaufania zajmuje dużo czasu, a krótkotrwałe akcje i projekty traktują oni podejrzliwie.

Pragę zamieszkuje również tzw. ludność napływowa i klasa kreatywna, mająca ambiwalentny stosunek do rdzennej ludności Pragi. Prażan postrzegają jako osoby ubogie, z marginesu, ale zarazem intrygują ich utrzymywane i pielęgnowane więzi sąsiedzkie. Próbuje ożywić tę tradycję.

Na pewno nasza biblioteka byłaby inna, gdyby nie raport red. E. Bendyka i dra. A. Tarkowskiego *Scenariusze przyszłości bibliotek*⁴, opisujący, między innymi, biblioteki jako oddolne inicjatywy społeczne, i badania M. Lewickiej⁵, w których analizuje zależności kapitału kulturalnego i społecznego, wskazuje na wysoką korelację pomiędzy posiadaniem/czytaniem książek i aktywnością obywatelską.

Książki w naszej bibliotece to jedynie pretekst do podjęcia rozmowy, nawiązania relacji, wzajemnego poznania się, wspólnego działania.

Kiedy już zdecydowałyśmy się na wyjście z pomysłem na zewnątrz, naszym pierwszym sojusznikiem okazał się Urząd Dzielnicy Praga Północ – bardzo ułatwił wynajęcie lokalu po preferencyjnych stawkach, a przedstawiciele różnych wydziałów do dziś chętnie spotykają się z nami, doradzają, podpowiadają i odwiedzają naszą bibliotekę.

Od samego początku zasadą było współtworzenie miejsca – od remontu do funkcjonowania.

Wynajęty lokal, mozolnie, niemalże codziennie sprzątałyśmy, remontowałyśmy, przy ogromnym wsparciu współpracującego z nami Krzysztofa Zakrzewskiego – gdyby nie jego zaangażowanie we wszelkie prace malarskie na pewno wszystko trwałoby dłużej.

I oczywiście nasi sąsiedzi – najpierw niedowierzający, że to naprawdę będzie biblioteka, a potem, systematycznie włączający się we wszystkie działania. Rozmowy o literaturze, które nam się zdarzały, ich wysoki poziom, były przede wszystkim potwierdzeniem, że biblioteka w tym miejscu być powinna. Nasi sąsiedzi to nierzadko osoby, które edukację zakończyły na etapie gimnazjum, pogubione, sfrustrowane, słabo odnajdujące się w zmieniającej się rzeczywistości, osoby dla których przekroczenie progów prawdziwej biblioteki jest niemożliwe – nie podadzą swoich danych, nie wskażą miejsca zamieszkania, w końcu nie oddadzą książki w terminie. I kto pomyśli, że czytają Bułhakowa, znają na pamięć Trylogię, wiersze Tuwima, oglądają kino czeskie?

Warszawa, Praga – Biblioteka Sąsiedzka już tu działa
Fot. Maria Dąbrowska-Majewska



3. A. Giza-Poleszczuk i in., *Kapitał społeczny Warszawy*, Warszawa 2008, http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/081208_diagnoza_kapital_spoeczny_warszawy.pdf
4. A. Tarkowski, E. Bendyk, *Scenariusze przyszłości bibliotek*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2011.
5. M. Lewicka, *Kup pan książkę... Mechanizmy aktywności obywatelskiej Polaków*, „Studia Psychologiczne”, T. 42, 2004.



Dzień Sąsiada w Praskiej Bibliotece Sąsiedzkiej
Fot. Jacek Natorff

Otrzymane książki wszyscy traktowaliśmy z ogromnym szacunkiem, ich ustawianie na pozyskanych półkach było zawsze świętem i zabawą. Wszelkie otrzymane dary budziły entuzjazm, budowały poczucie dumy z miejsca. Obecność Biblioteki Sąsiedzkiej w mediach, zainteresowanie warszawiaków, spowodowały, że Biblioteka jako miejsce zaczęła być powodem do dumy. I my, i nasi sąsiedzi zaczęliśmy być postrzegani i zaczęliśmy siebie traktować jak LUDZI Z MIEJSCA, GDZIE JEST BIBLIOTEKA. NASZA.

Po raz kolejny obcowanie z książkami, czytanie w ogóle, okazało się szczeblem do awansu. Poparcie dla funkcjonowania Praskiej Biblioteki Sąsiedzkiej wyrazili też nasi bliscy i dalsi sąsiedzi, warszawiacy, osoby od Krakowa do Szczecina, dostarczając książki, meble, kubki, talerze – wszystko, co jest potrzebne, żeby miejsce po prostu funkcjonowało. Biblioteka stała się przykładem działań wspierających rozwój małych wspólnot w dużym mieście. Po prostu sąsiedztwa. Przestrzenią integrującą różnych ludzi, wzajemnie się wspierających i aktywizujących ją. Obecność uczniów z Wielokulturowego Liceum Humanistycznego im. Jacka Kuronia podczas trudnych prac organizacyjnych, wspólnego malowania śmietnika, okien i drzwi była również swoistym przekroczeniem barier. Przestaliśmy być bramą, w którą nikt nawet nie zagląda; żeby do nas dojść, trzeba wejść na podwórko i się rozzejrzeć. W ciągu 12 miesięcy odwiedziło nas około 800 osób. Odbłyło się kilkanaście bardzo interesujących spotkań, których tematyka została zaproponowana przez mieszkańców, zrealizowana przez naszych bliższych i dalszych

znajomych oraz oczywiście sąsiadów. Chętnie współpracuje z nami Stowarzyszenie Barwy Kultury, Gmina Wyznaniowa Żydowska w Warszawie, Stowarzyszenie Ptaki Polskie, Ruch Sąsiedzki (Centrum Aktywności Lokalnej), Zespół Szkół im. C. Plater-Zyberkówny i oczywiście samorząd – i tak jest w każdym miejscu, w którym się znajdujemy. Razem zorganizowaliśmy np. Wielokulturowe Świąteczne Śpiewanie Sąsiedzkie, debaty sąsiedzkie, spotkania wokół historii miejsc, spotkania z pisarzami. Zmieniamy wspólnie przestrzeń podwórek i ciągle przychodzą ludzie z nowymi propozycjami zajęć, spotkań, działań. Teraz razem pakujemy książki do pudeł, żeby przekazać je do bibliotek w zakładach karnych (wyjechało tam już około 35 tysięcy książek!), popijamy herbatę, wymieniamy się kluczami, bo ciągle ich brakuje i rozmawiamy, rozmawiamy, rozmawiamy. Teraz już nie tylko książki są inspiracją, ale historie każdego mebla, kubka, talerzyka.

Można stosować różne skale, które wykażą, że Praska Biblioteka Sąsiedzka jest potrzebna, a jej działalność skuteczna, ale dla mnie najważniejszym dowodem na wpisanie się biblioteki w to sąsiedztwo są szyby w oknach, czyste, bez napisów ściany w bramie i śmietnik. Dla Fundacji Zmiana, organizatora Praskiej Biblioteki Sąsiedzkiej, dowodem szczególnie ważnym na zasadność tego typu działań jest nagroda w konkursie 3 Sektor za najlepszą inicjatywę lokalną w Warszawie w 2012 roku.

Mechanizmy wypracowane na warszawskiej Pradze, zastosowaliśmy przy tworzeniu kolejnej biblioteki, w Tomaszowie Mazowieckim. Nazwana przez jej twórców biblioteką

„Na piętrze” funkcjonuje blisko rok. Ulokowana w rejonie rewitalizowanym, prowadzona jest przez mieszkańców Tomaszowa Mazowieckiego przy wsparciu wielu życzliwych osób. Działania, programy, popularyzowanie, wspieranie funkcjonowania, zawiązywanie partnerstw, powstają w wyniku nieustannych konsultacji i przy osobistym zaangażowaniu założycielek Praskiej Biblioteki Sąsiedzkiej. „Na piętrze” działa w zupełnie innej rzeczywistości społecznej, na przykład ludzie „dzielią się” książkami znacznie mniej chętnie, dlatego 8 tysięcy książek zebranych w Warszawie znalazło się w Tomaszowie Mazowieckim. Ta konstatacja może mieć różne uzasadnienie – dochody, słabo rozpropagowany *bookcrossing* lub nasza nieudolność w pozyskiwaniu książek. Poza raportami wykorzystanymi do tworzenia pierwszej biblioteki, przygotowując teoretyczne podstawy funkcjonowania tomaszowskiej placówki skorzystaliśmy z:

- Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta na lata 2008-2022, szczególnie skupiając się na przyjętej do strategii misji i danych z analizy SWOT,
- Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2012-2013, w szczególności projektu badawczego nazwanego: „Diagnoza zachowań ryzykownych dla zdrowia mieszkańców Tomaszowa Mazowieckiego”, zrealizowany w 2011 roku,
- Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Integracji Społecznej Osób Uzależnionych i Ich Bliskich na 2012 rok,
- danych dotyczących bezrobocia,
- informacji publikowanych przez tomaszowskie Centrum Dialogu Społecznego i Wolontariatu,
- informacji ze strony <http://www.mojapolis.pl>,
- przede wszystkim odbyliśmy szereg rozmów z naszymi sąsiadami.

Od marca br. wspólnie z Parafią Św. Antoniego realizujemy projekt „Po sąsiedzku”. W wyniku konsultacji, spotkań, rozmów z mieszkańcami, wspólnych działań zmieniamy podwórko! Powstał mini plac zabaw, wszędzie, gdzie było można posialiśmy trawę i posadziliśmy kwiaty. Zorganizowaliśmy „Noc Muzeów”, otwierając „Muzeum pod Oknem”, mamy swój mural o nazwie „Warkocz Bereniki” – chcemy opleść nim wszystkie miejsca związane z naszą aktywnością w Tomaszowie i oczywiście dzielimy się książkami – z zakładami karnymi, młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi, mieszkańcami miasta. Coraz więcej osób „uwalnia” swoje książki, przychodzi je wymieniać i oczywiście rozmawiać! Dzisiaj wiemy, że budowa kapitału społecznego wokół inicjatywy jest możliwa, a powodzenie przedsięwzięcia wysoce prawdopodobne. Jest to jedyna nasza biblioteka sąsiedzka, która program działania ma szczegółowo rozpisany na miesiące!

Dzięki ogromnej życzliwości samorządu miejskiego dysponujemy lokalem w centrum miasta o powierzchni blisko 130 m², dającym duże możliwości działania. Obecnie jest on wyremontowany (przez mieszkańców) i dobrze wyposażony tylko własnymi środkami, czyli podobnie, jak na Pradze w Warszawie, a tomaszowianie przynoszą poczęstunek, osławiają się z miejscem, dopytują o jego funkcje, rozmawiają o sobie, życiu, marzeniach.

„Na piętrze” to zupełnie inne miejsce niż Praska Biblioteka Sąsiedzka. Inna jest struktura społeczna mieszkańców, zasoby miasta, oczekiwania społeczne. Jak wynika



Biblioteka Sąsiedzka w Tomaszowie Mazowieckim
Fot. Linas Domarackas

z prowadzonych rozmów, wszyscy bardziej patrzą sobie na ręce, jest większa nieufność do działań oddolnych, frustracja i oczywiście tęsknota za „czymś lepszym, innym”

Bibliotekę „Na piętrze” prowadzi Fundacja Zmiana, choć jesteśmy przekonani, że może jeszcze w 2013 roku nasi tomaszowscy współpracownicy powołają swoją organizację pozarządową i najpóźniej od 2015 roku sami będą realizować swoją Bibliotekę Sąsiedzka. Duże znaczenie na obecnym etapie funkcjonowania mają kontakty nieformalne między mieszkańcami, otwartość i zapal partnerów, szeroko deklarowana chęć współpracy. Najbliżej współpracujemy z Parafią p.w. Św. Antoniego. Doskonale układa nam się współpraca z samorządem lokalnym, Miejską Biblioteką Publiczną i Muzeum Historycznym – planujemy kilka wspólnych działań, między innymi spacerów historycznych po mieście. Wszystkie te instytucje mamy po prostu „po sąsiedzku”. Lokalni liderzy społeczni, dorośli i młodzież, zgłaszają własne propozycje, tworzą wizję włączenia mieszkańców w działania obywatelskie – spotkaniami, realizacją własnych warsztatów, organizowaniem działań lokalnych. Biblioteka Sąsiedzka „Na piętrze” swoją aktywność kieruje do najbliższego otoczenia, ale bardzo chętnie dzieli się pomysłami z innymi sąsiedztwami.

I w Warszawie, i w Tomaszowie Mazowieckim książki są jedynie pretekstem do nawiązania relacji. Podobnie rzecz ma się w Okrzeszynie, malutkiej miejscowości na Dolnym Śląsku, z długą, skomplikowaną i bardzo bogatą historią. Obecnie mieszka tam około 250 osób, nie ma szkoły, a najbliższa biblioteka jest w Lubawce. Większość mieszkańców nie ma stałych dochodów. Spotkane na przystanku dzieci dziwią się, po co w ogóle ktoś tutaj przyjeżdża. Animatorem tej Biblioteki Sąsiedzkiej jest jeden z mieszkańców Okrzeszyna – Sławomir Zielen, zakochany w historii okolicy, wspaniały słuchacz i opowiadacz historii, prezes Stowarzyszenia Dolina Zadarny. Otrzymane od nas książki „uwalnia” przede wszystkim dzieciom, młodzieży, korzystają z nich chętnie także okrzeszyńskie kobiety. Miejsce

na Bibliotekę Sąsiedzką znalazł w wyremontowanej świetlicy wiejskiej. Tam ustawił z mieszkańcami półki z książkami, ogląda z nimi filmy. W maju, wspólnie z Klubem Przyrodnika i sołtysiem Andrzejem Kropą, zorganizował sąsiedzkie spotkanie. Okazało się, że można wiele zrobić razem! Zbudowali plac zabaw, zorganizowali warsztaty wikliniarskie i zielarskie, konkurs plastyczny. Połączone siły kilku organizacji, osobiste zaangażowanie sołtysa, uruchomiły potencjał mieszkańców. Mamy nadzieję, że uda się otworzyć muzeum Okrzeszyna, a wtedy Biblioteka Sąsiedzka będzie jednym z programowych działań muzeum i Stowarzyszenia Dolina Zadrny. Odmienność Okrzeszyna od pozostałych miejsc, w których funkcjonują Biblioteki Sąsiedzkie, jest dla nas wyzwaniem, wymaga zupełnie innego podejścia do określenia zasad funkcjonowania i definiowania potrzeb. Wszystkie książki na pewno muszą pochodzić ze zbiorów w Warszawie albo Tomaszowie, program pracy z dziećmi i młodzieżą musi zakładać propozycje wyjazdów edukacyjno-kulturalnych do Wrocławia, Warszawy czy spływu kajakowego Pilicą. Praca z dorosłymi to elementarna edukacja obywatelska, oparta na bezpośrednim kontakcie, budowaniu zaufania, wzmacnianiu poczucia dumy z miejsca zamieszkania, wspólnym poszukiwaniu perspektyw. Działania Biblioteki w Okrzeszynie bardzo wspierają rodzice dzieci ze Szkoły Podstawowej im. C. Plater-Zyberkówny w Warszawie. Współpracują z nami, zbierając książki dla Bibliotek Sąsiedzkich, a dziećmi z Okrzeszyna zainteresowali się szczególnie – dzięki ich pomocy

wszystkie zostały wyposażone w przybory szkolne, a niektóre otrzymały także plecaki. I oczywiście książki na wakacje!

W kwietniu tego roku powstała Biblioteka Sąsiedzka w Centrum „Miejsce Akcji Paca 40”, utworzonym kilka miesięcy temu z myślą o mieszkańcach warszawskiego Grochowa. Zaczyna się nowa przygoda z miejscem! Książki nadal są tylko pretekstem...

Każda z naszych Bibliotek otrzymała je w ramach akcji „Dzielę się książkami” (organizator: Fundacja Qlturka). Nad każdą patronat sprawuje Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Biblioteki Sąsiedzkie mogą stać się centrami życia sąsiedzkiego, łatwo skupiając mieszkańców wokół spraw trudnych, ale też wzajemnej pomocy, wsparcia i rozwoju zarówno osobistego, jak i lokalnego. Dwie równorzędne intencje powołania Bibliotek Sąsiedzkich – promocji czytelnictwa i tworzenia przestrzeni do wymiany myśli, realizacji pomysłów, działań, wsparcia, mogą się na siebie nakładać, ale na pewno nigdy nie będą się wykluczać.

Dlatego „nie wyrzucajcie książek, zakładajcie biblioteki”. Wierzę, że Jacek Kuroń nie miałby nic przeciwko takiej modyfikacji swojego wezwania, a w dodatku poparłby nasze działania.

Maria Dąbrowska-Majewska

O działaniach antydiskryminacyjnych, równym dostępie i różnorodności społecznej,

czyli kilka refleksji po lekturze
*Inspiratora Równościowego*¹

Marta Sałkowska



1. Karolina Kędziora, Katarzyna Kubin, Katarzyna Wencel, Kinga Wysieńska, *Inspirator Równościowy. Poradnik dla usługodawców warszawskich z zakresu prawa i polityki antydyskryminacyjnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Instytut Spraw Publicznych wydał bardzo przyjazną i atrakcyjną w formie, niewielką książkę *Inspirator Równościowy*. Dotyka ona tematów istotnych z punktu widzenia różnorodności społecznej, równego traktowania, równego dostępu do usług i dóbr. To swego rodzaju poradnik, przewodnik dla dostawców tychże usług i dóbr.

Autorki publikacji tłumaczą, czym jest dyskryminacja, jak można jej, niekiedy bardzo łatwo, przeciwdziałać. Wskazują także na jej prawne uwarunkowania, przytaczają definicje różnych form dyskryminacji, równego traktowania, równego dostępu do usług i dóbr. Ponadto prezentują straty, jakie wszyscy ponoszą, gdy podejmują działania dyskryminacyjne lub się im nie przeciwstawiają. Wśród nich wymieniają wzrost wydatków publicznych na wspieranie osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, czyli właśnie dyskryminowanych. Gdy ludzie nie mogą swobodnie uczestniczyć w życiu społecznym, kulturalnym, publicznym, ich aktywność trzeba wspierać finansowo, przeznaczać dodatkowe środki na aktywizację oraz na kampanie społeczno-informacyjne, uświadamiające odbiorcom konieczność równego traktowania ludzi bez względu na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne, wyznanie czy też niepełnosprawność – w ten nurt wpisuje się prezentowana publikacja.

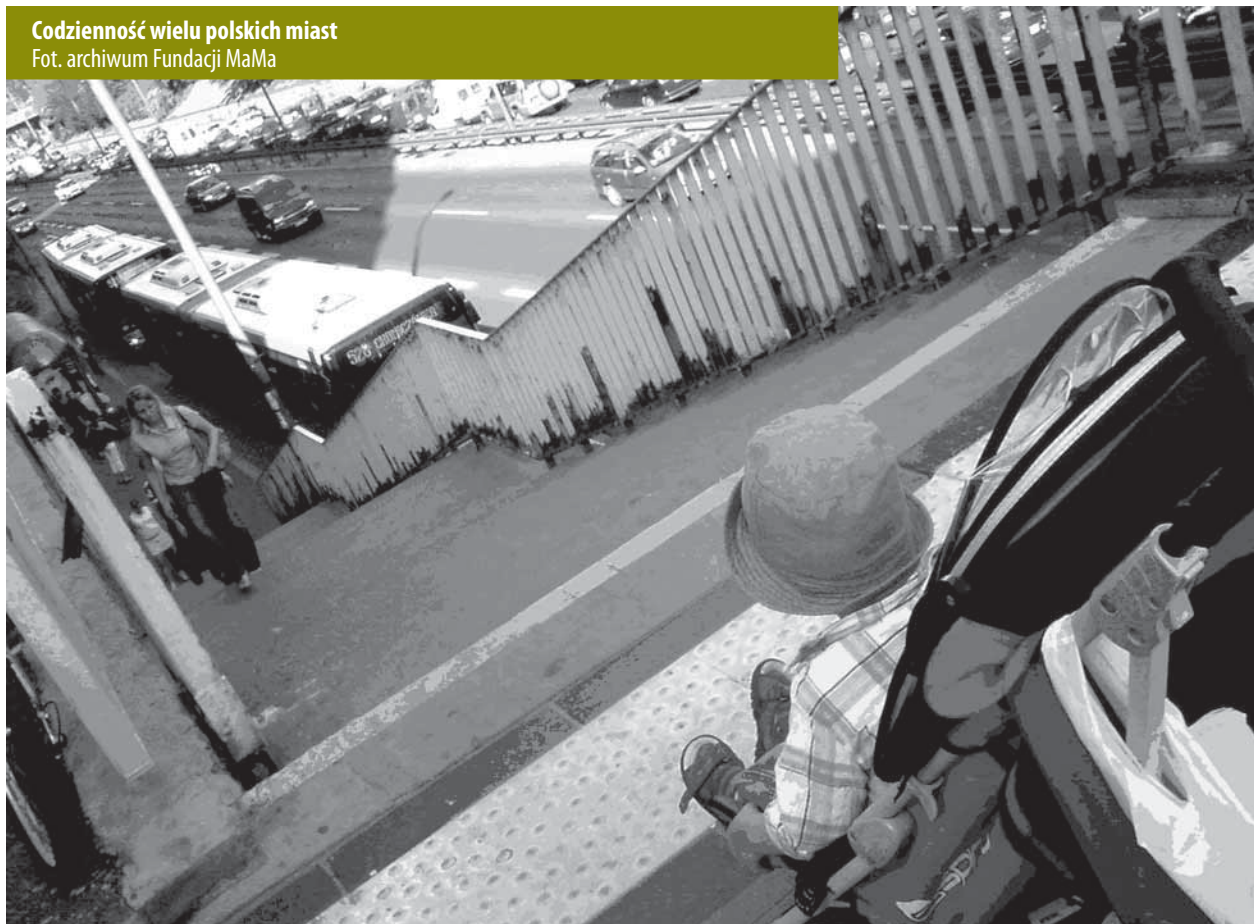
W poradniku opisane są konkretne przykłady działań dyskryminacyjnych, a – niejako z drugiej strony – wskazywane dobre praktyki antydyskryminacyjne z warszawskich klubów, restauracji, kawiarni, sklepów itp. Opisy przypadków wzbogacają wypowiedzi właścicieli, menadżerów, pracowników. Dzięki nim czytelnik może się dowiedzieć, na czym

polega prowadzenie lokalu przyjaznego, otwartego na różnorodność oraz z jakimi zyskami (nie tylko materialnymi) to się wiąże.

Kwestie związane z różnorodnością, równym traktowaniem, dyskryminacją niewątpliwie zasługują na uwagę – nie tylko w formie akademickiej czy publicystycznej refleksji, ale również na co dzień. Jak pokazują Autorki *Inspiratora*... bardzo często nie zdajemy sobie w ogóle sprawy z tego, które działania nasze albo innych osób, instytucji, organizacji okazują się krzywdzące czy też dyskryminujące dla osób niepełnosprawnych, obcokrajowców itp. Znakomitym tego przykładem jest opisywana w mediach historia amerykańskiego kelnera². Mężczyzna odmówił obsługi gościom restauracji, którzy wyśmiewali i obrażali rodzinę z dzieckiem z zespołem Downa, siedzącą przy innym stoliku w tym samym lokalu. Jego działanie było antydyskryminacyjne, stał się idolem, finansowo wspiera przedszkola dla dzieci niepełnosprawnych. Jego reakcję pozytywnie komentowano na forach internetowych, również w Polsce. Historia ta pokazuje, że wszelkie przejawy dyskryminacji (w tym wyśmiewanie, obrażanie itp.) wymagają stanowczej reakcji otoczenia, a jej brak może sam w sobie być działaniem dyskryminacyjnym. Podkreślają to również Autorki *Inspiratora*...

2. Por. np. „Śmiali się z dziecka z zespołem Downa. Kelner odmówił obsłużenia ich. I stał się bohaterem USA”, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,13397805,Smiali_sie_z_dziecka_z_zespolem_Downa_Kelner_odmowil.html

Codziennność wielu polskich miast
Fot. archiwum Fundacji MaMa



Ostatnimi laty dużo mówi się o praktykach dyskryminacyjnych, akcjach afirmatywnych, równych szansach i równym traktowaniu oraz dostępie do dóbr i usług. **Mówi się tyle, że samo hasło „integracja społeczna” stało się wyświechtane i, niestety, zużyte. Niemniej, mimo nagłośnienia i pewnego przesycenia problematyką wykluczania z jednej strony, a włączania (wkluczania) z drugiej, *Inspirator* jest publikacją niezwykle ważną i potrzebną.**

Poradnik podnosi, między innymi, kwestię fizycznej dostępności do sfery publicznej. Swego czasu popularnym tematem było budowanie, projektowanie „bez barier”, co przejawiało się głównie tym, że budynki użyteczności publicznej dostosowywano do potrzeb osób poruszających się na wózkach inwalidzkich – zazwyczaj budowano podjazd, windę (ciekawe, że windy te często nie działają, zatem osoby, które chciałyby z nich skorzystać i tak zmuszone są prosić np. pracowników ochrony o pomoc w dostaniu się do budynku), jedną toaletę adaptowano „dla osób niepełnosprawnych”. Zatem „bez barier” ograniczało się do niekiedy pozornego, powierzchownego pozbycia się przeszkód architektonicznych dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Przy czym nikt nie zastanawiał się, ile takich toalet w danym budynku może być potrzebne. Kilka lat temu zaskoczył mnie fakt, że w budynku Sejmu przy ulicy Wiejskiej w Warszawie tylko jedna toaleta była dostosowana

do potrzeb osób niepełnosprawnych. Niestety, w wielu przypadkach usunięcie przeszkód architektonicznych oznaczało utrudnione funkcjonowanie w przestrzeni publicznej osób niewidomych. Dla nich owe „bariery” stanowiły wskazówki cenne przy poruszaniu się po mieście – krawężniki, słupki, schody ułatwiają im orientację przestrzenną w terenie. Zatem hasło „integracja” wcielane było (i jest) „po łebkach”. Można odnieść wrażenie, że często chodzi o to, aby coś „odhaczyć”. Trzeba zaadaptować budynek, to zrobimy windę. Klasa ma być integracyjna (za tym idą dodatkowe fundusze), to zrobimy podjazd i będzie klasa integracyjna – dostępna dla osób na wózkach, ale już nie dla uczniów z innego typu niepełnosprawnością, która wymaga zatrudnienia specjalistów, asystentów.

Zachłysłeniśmy się integracją i wydaje się, że staraliśmy się integrować bez gruntownego przemyślenia koniecznych warunków, bez ustalenia, na czym tak naprawdę ta integracja miałaby polegać, na czym polegają równe szanse, równy dostęp. Jakie są granice integracji? Czy należy integrować za wszelką cenę, wszystkich ze wszystkimi? Jak zmienić postawy społeczne wobec odmienności, której wykluczeniu mamy przeciwdziałać?

Temat barier architektonicznych powrócił wraz z działalnością Fundacji MaMa, która zorganizowała akcję

Instytucje, które mają pomóc, nie zawsze świecą przykładem
Fot. archiwum Fundacji MaMa





Matki walczą o swoje prawa
Fot. archiwum Fundacji MaMa

„O Mamma Mia! Tu wózkiem nie wjadę”³. Matki niejako podłączyły się pod „wózkowiczów” i również zaczęły zwracać uwagę na brak dostępności miejsc publicznych, ale tym razem dla osoby z wózkiem, a nie tylko na wózku. Kampania trwa już od kilku lat, a jej efekty stanowią, między innymi, raporty o dostępności urzędów czy instytucji kulturalnych. Okazuje się, że do grup tradycyjnie zagrożonych wykluczeniem społecznym, dołączają nowe, np. matki czy ojcowie z małymi dziećmi. Fundacja MaMa stara się przeciwdziałać temu wykluczeniu, promując dobre praktyki oraz miejsca przyjazne zarówno dzieciom, jak i rodzicom. Z kolei wraz z postępującym starzeniem się społeczeństwa, niezwykle istotny staje się udział seniorów w życiu społecznym, kulturalnym, publicznym. Oni przecież też są grupą nabywców, użytkowników. Koniecznością zatem jest otwarcie się na nich, udostępnienie im tych wszystkich miejsc, w których mogą aktywnie i swobodnie spędzać czas. Często nie zdajemy sobie sprawy z tego, co trzeba zrobić, aby dany lokal był przyjazny dla osób starszych, a wystarczy dopasować do ich potrzeb wnętrza i menu. Podobnie rzecz się ma z ulotkami medycznymi – zazwyczaj są napisane takim drobnym drukiem, że nawet bystrookiej młodej osobie trudno je odczytać. Autorki *Inspiratora*... wskazują na częste dyskryminujące postępowanie banków odmawiających osobom starszym pożyczek, kredytów.

Od różnorodności nie jesteśmy w stanie uciec. To wspólna cecha współczesnego świata, ponieważ świadczy o jego bogactwie i czyni go bardziej interesującym, zaskakującym. Dlatego też tak bardzo ważne są publikacje takie jak *Inspirator Równościowy*. Czasem można odnieść wrażenie, iż nie do końca dociera do nas, jaka jest istota tej z jednej strony, różnorodności, z drugiej zaś równości szans, dostępu. Prawa kobiet, równouprawnienie, równe płace

wywołują niekiedy uśmiešky, innym razem pobłażliwe komentarze. Tymczasem Autorki *Inspiratora*... pokazują, jak można w każdej firmie, organizacji czy instytucji wprowadzić Kodeks Równego Traktowania i że nie dotyczy on tylko kobiet i mężczyzn. Różnorodność staje się coraz bardziej złożona, skomplikowana, chciałoby się powiedzieć – różnorodna. Zapewne będziemy pracować w coraz bardziej zróżnicowanych środowiskach, w których różnice płciowe zejdą na dalszy plan. Nasze zawodowe otoczenie będzie coraz bardziej złożone – będą z nami pracowały osoby starsze, niepełnosprawne, innych narodowości, wyznań. Nie mamy wyjścia, musimy nauczyć się funkcjonować w takim środowisku, a nasz pracodawca będzie musiał uczynić to jeszcze wcześniej. Dlatego w *Inspiratorze*... dostępny jest konkretny przykład takiego Kodeksu. Zaprezentowane są listy pytań kontrolnych, za pomocą których można ocenić, na ile nasza firma jest otwarta na różnorodność oraz czy gwarantuje równe traktowanie zarówno pracownikom, jak i klientom. Niezwykle istotnym atutem *Inspiratora*... jest ponadto przedstawienie podstawowych definicji (np. dyskryminacja pośrednia, bezpośrednia, molestowanie), prawnych uwarunkowań i uzasadnień dla konieczności respektowania zasad równego traktowania, wskazanie na różnice między selekcją a dyskryminacją, opisanie i zaprezentowanie przykładów zastosowania testów dyskryminacyjnych. Czytelnicy otrzymują również bardzo konkretne wskazówki dotyczące instytucji i organizacji, które powołane zostały w celu przeciwdziałania nierównemu traktowaniu i do których można się zgłosić, gdy doświadczymy działania dyskryminacyjnego.

dr Marta Sałkowska

adiunkt w Katedrze Socjologii Collegium Civitas,
ekspert Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych,
członek redakcji „Zoon Politikon”

3. Por. <http://fundacjamama.pl/index.php?mnu=3&id=280>.

Strategia Sprawne Państwo. 0 konsultacjach bez konsultacji?

Rząd przyjął Strategię Sprawne Państwo. To bardzo dobrze, bo od prawie roku wyglądało na to, że wcale nie jest jasne, jak rządzić państwem. Rządowe dokumenty już w 2010 roku podkreślały „brak wizji i strategii funkcjonowania państwa – zdefiniowanych potrzeb i wyzwań, a przede wszystkim pożądane-go stanu zmian”, co przekładało się na zmniejszenie środków (a w niektórych działaniach, na przykład 5.4.2 PO KL, właściwie zatrzymanie na rok wszystkich konkursów) na działania w obszarze, który w istocie był kluczowy z punktu widzenia celów strategicznych (w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia).

Dobrze się stało, że dokument został uchwalony, choć – moim zdaniem – zawarta w nim informacja o przeprowadzonych konsultacjach jest nadużyciem czy może lepiej – dezinformacją. Mogę ze swojej strony z całą pewnością stwierdzić, że wymieniona tam Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych NIE KONSULTOWAŁA tego dokumentu. Konsultowała za to zupełnie inny, choć rzeczywiście o tej samej nazwie. Chyba nie jest dobrze, że strategia, której głównym celem jest „zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami” nie przeszła procedury weryfikacji w szerokich konsultacjach publicznych.

Chociaż nieskonsultowana¹, strategia została jednak przez rząd przyjęta, co w istocie oznacza, że rząd zobowiązał się ją realizować. Obywatele, którym nie było dane ocenić zamierzeń rządu w formie projektu, teraz mają szansę ocenić realizację tego dokumentu. W końcu zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa wymaga, między innymi, „mechanizmów wdrożenia, sterowania, koordynowania i monitorowania obowiązujących strategii i realizowanych programów rozwoju” (podkr. P. F.). Dlatego spróbuję (nie odnosząc się do jakże ciekawych kwestii teoretycznych, np. otwartego rządu czy państwa *optimum*) pokazać pewne obszary, które w moim przekonaniu wymagają od organizacji obywatelskich systematycznego monitoringu.

Między konsultacjami a dialogiem obywatelskim

Rząd teoretycznie (tzn. w założeniach) opowiada się za zarządzaniem nie „dla obywatela” tylko „z obywatelem”. Nic więc dziwnego, że podstawowy cel o wdzięcznej nazwie „otwarty rząd” powinien, według dokumentu, przyczynić się do „zwiększenia znaczenia dialogu społecznego i obywatelskiego oraz komunikacji między urzędem a obywatelem – wzrostu aktywności

obywatela w procesie konsultacji społecznych i debacie publicznej”. Założenia piękne.

Jednak już kierunki interwencji w ramach tego celu nie napawają optymizmem. Dialog obywatelski sprowadzany jest głównie do konsultacji społecznych i premiowania „inicjatywy własnej urzędników i opracowania dobrych praktyk z zakresu współpracy z ekspertami zewnętrznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami”. Dodaje się też, że będzie rozwijana „współpraca pomiędzy administracją i organizacjami pozarządowymi pełniącymi często rolę rzecznika grup interesariuszy, pośredniczącego w przekazywaniu informacji pomiędzy obywatelami a danym urzędem administracji publicznej”. Jakie działania pociągnie za sobą taka deklaracja? Czy tworzone będą przejrzyste procedury, czy zostawi się inicjatywę w rękach urzędników? A przypomnijmy, że uznaniowość traktowana jest obecnie jako jeden z podstawowych mankamentów procesu konsultacji², natomiast nieformalne spotkania z grupami interesu są jednym z podstawowych zarzutów wobec obecnej praktyki³.

W opisach innych celów Strategii wspomina się co prawda o możliwości wykorzystania potencjału, „który stanowią już istniejące fora współpracy. Na szczeblu krajowym są to m.in. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, trójstronne zespoły branżowe, Krajowe Forum Terytorialne⁴ czy też różnego rodzaju sieci partnerskie (m.in. utworzone w ramach podejścia Leader lub tworzone przez organizacje pozarządowe sieci, ukierunkowane na promowanie zrównoważonego rozwoju)”. Jednak już samo to sformułowanie powinno nam (organizacjom) dać do myślenia. O Radzie Pożytku ani słowa, w innym miejscu deklaruje się zaś – co może w istocie oddaje intencje rządu – że zostanie dokonany przegląd „celowości funkcjonowania podmiotów opiniodawczo-doradczych powoływanych przy organach administracji publicznej”.

Ślad myślenia o ciałach dialogu znajdujemy też w dziale opisującym... konsultacje (a nie dialog), gdzie mówi się o wypracowaniu „mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie instytucji centralnych”. W tej kwestii już za chwilę będziemy mieli pierwszy wskaźnik dotyczący rzeczywistych intencji rządu – ilość ministerstw, które złożyły wnioski na tworzenie programów współpracy z organizacjami w ramach konkursu 5.4.2.

1. W samej strategii czytamy, że „Istotnym z punktu widzenia funkcjonowania urzędu i realizacji zadań, w tym na etapie podejmowania decyzji ważnych dla państwa i obywateli czy na etapie konsultacji dokumentów strategicznych lub programowych, jest prowadzenie dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego w celu budowania porozumienia, łączenia i godzenia różnych interesów na rzecz współodpowiedzialności za rozwój państwa”, czego akurat w tym wypadku zabrakło.
2. Por. Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, MPIPS, Warszawa, luty 2011 r.
3. Stanowisko Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich „Prosimy uregulować stanowienie prawa” z 8 lutego 2013 roku, http://informacjapubliczna.org.pl/18,818,prosimy_uregulowac_stanowienie_prawa.html
4. Które chyba ostatnio zawiesiło swoją działalność – w każdym razie ja, jako członek tego ciała, od dawna nie dostałem żadnej informacji – przyp. P. F.

Proces stanowienia prawa

Jednak największy problem, jeśli chodzi o partycypacyjny udział obywateli w rządzeniu, widzę w celu 4. o wdzięcznej nazwie „dobre prawo”, który w obszarze wyzwań rozwojowych określony jest jako „usprawnienie procesu legislacyjnego” i w którym wyraźnie mówi się o przejrzystym „modelu konsultacji społecznych w zakresie projektów aktów normatywnych, przyczyniającego się do wzrostu zaangażowania społecznego w proces stanowienia prawa, a w konsekwencji zapewnienie wysokiego stopnia akceptacji tworzonego prawa”. Niestety, w planowanych kierunkach interwencji ten słuszny postulat nie znajduje żadnego odzwierciedlenia – nawet w tak ważnych założeniach, jak wzmocnienie mechanizmu OSR (Ocena Skutków Regulacji) czy wprowadzenie OSR *ex post*. Trudno powiedzieć czy to niedoróbka, czy też świadoma (podświadoma) niechęć do rzeczywistych konsultacji w procesie stanowienia prawa.

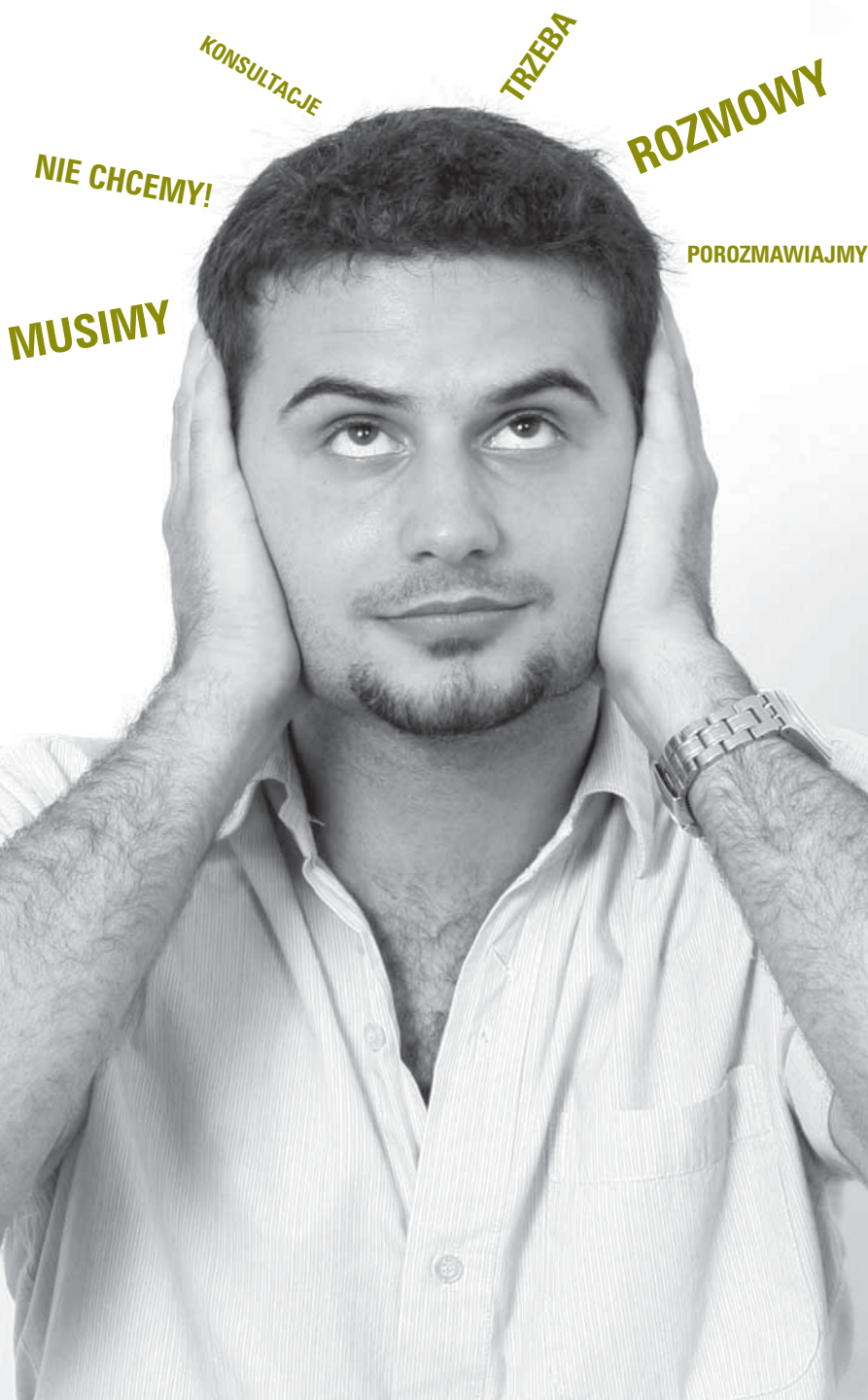
Chociaż dokument przygotowany przez MAiC wydaje się być ideowo lepszy i mniej wewnętrznie sprzeczny

niż poprzedni dokument przygotowywany jeszcze przez MSWiA, to jednak skonsultowanie go mogłoby sprawić, że byłby jeszcze lepszy i w większym stopniu akceptowany przez partnerów społecznych i gospodarczych. Strategia w tej formie ma małe szanse przyczynić się do uporządkowania sfery zarządzania publicznego. Uznaje się w niej co prawda rolę obywatela, ale w sferze realnych planów („zwiększenie sprawności” czy dalsza poprawa) nie widać działań, które skutecznie zmieniłyby dotychczasową praktykę. Jedynym ratunkiem dla tego dokumentu (aby nie dotyczyły go w przyszłości zawarte w nim wezwania „do poprawy efektywności rządzenia i planowania strategicznego oraz likwidacji rozbudowanych struktur”) jest systematyczne monitorowanie przez stronę obywatelską poszczególnych zapisów. Pytanie, czy znajdują się chętni do tak niewdzięcznego zadania.

Piotr Frączak

działacz społeczny,

pracownik programowy Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych



Budżet partycypacyjny? Tak to się robi! – zobacz film

Budżet partycypacyjny w Polsce przeważnie sprowadza się do rozstrzygnięcia drugorzędnych dylematów: plac zabaw czy parking. Zazwyczaj przeznaczone na ten cel pieniądze nie przekraczają 1% finansów. Z wyzwaniem, jakim było umożliwienie osobom z zewnątrz podjęcia decyzji dotyczącej znaczącej kwoty jako pierwszy w Polsce postanowił zmierzyć się warszawski Dom Kultury Śródmieście. Oddał cały budżet programowy placówki – 650 tys. zł – w ręce mieszkańców.

Na naszym **kanale www.youtube.com/user/DecydujmyRazemTV** udostępniamy film „Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście w Warszawie”. To nie tylko świetny reportaż. To również inspiracja dla samorządów, instytucji kultury i społeczności lokalnych z terenu całej Polski w pokonywaniu barier we wspólnym decydowaniu i planowaniu przyszłości. Zachęcamy do oglądania i inspirowania się!

Inne przykłady dobrych praktyk partycypacji można znaleźć na stronie **www.dobrepraktyki.decydujmyrazem.pl**

Działania partycypacyjne w praktyce, czyli jak to się robi w powiecie bartoszyckim

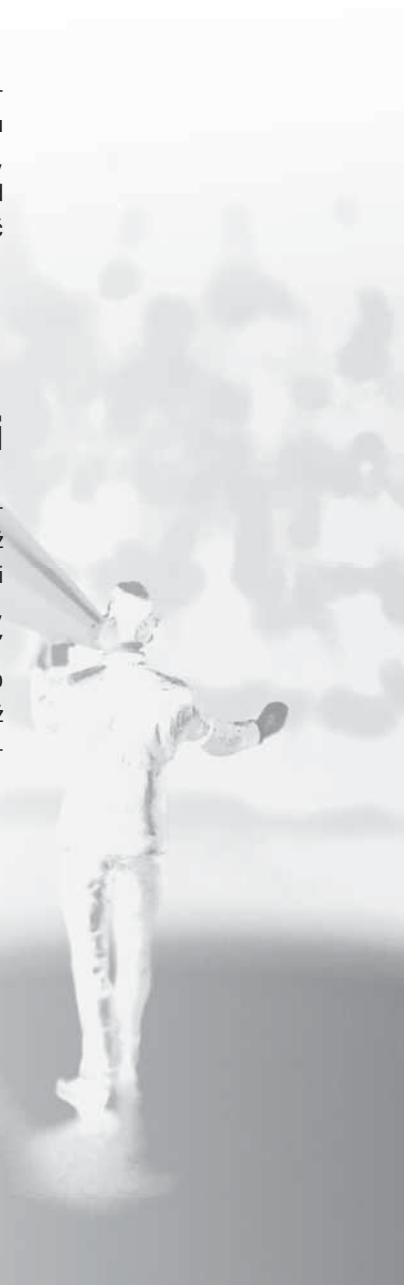
Na stronie **www.forum.decydujmyrazem.pl** wciąż pojawiają się nowe przykłady gmin i powiatów, które biorą udział w ścieżce metodycznej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Dla przykładu Starostwo Powiatowe w Bartoszczach, które w lutym b.r. uchwaliło, opracowany partycypacyjnie, „Program Wspierania Przedsiębiorczości w Powiecie Bartoszyckim na rok 2013” czy też wywiad ze Starostą powiatu stalowowolskiego, gdzie przy udziale mieszkańców udało się wypracować „Powiatowy Program Promocji Zdrowia i Profilaktyki na lata 2013-2016”.

Inne ciekawe przykłady podobnego działania na stronie **www.forum.decydujmyrazem.pl**

Interaktywna mapa „Decydujmy razem” – znajdź uczestników, animatorów, dobre praktyki

W portalu decydujmyrazem.pl udostępniliśmy interaktywną mapę obrazującą zasięg projektu „Decydujmy razem”. Mapa ma na celu nie tylko wskazanie miejsc, w których projekt jest realizowany. Jest też praktycznym narzędziem, pozwalającym wyszukać te miejsca, w których samorządy wraz z lokalnymi społecznościami pracują nad poszczególnymi obszarami polityki publicznej: zrównowagony rozwój, integracja społeczna, zatrudnienie, przedsiębiorczość. Mapa pozwala przejść do bezpośrednich „kart” tych gmin i powiatów. Każda z kart zawiera krótki opis procesu partycypacyjnego zachodzącego w danym miejscu i kontakt do lokalnego animatora partycypacji publicznej. Na mapie znajdziemy też wyszczególnione dobre praktyki partycypacji. Zachęcamy do korzystania z narzędzia, czerpania informacji i inspirowania się działaniami JST uczestniczącymi w projekcie „Decydujmy razem”.

www.decydujmyrazem.pl/mapa



Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Powołanie Centrum jest wynikiem partnerskiej współpracy Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych jest ośrodkiem naukowo-edukacyjnym i ekspercko-analitycznym, tworzącym idee i innowacyjne rozwiązania problemów w zakresie polityk publicznych, dotyczących szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych. Swoją misję Centrum realizuje poprzez partnerską współpracę środowiska naukowego i praktyków życia społecznego opierając się o stałe badanie, analizy, przedsięwzięcia edukacyjne i kontakt ze społecznościami lokalnymi na terenie Polski i Europy.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych ma na celu:

- pogłębianie wiedzy o zjawiskach życia obywatelskiego, społecznego i kulturowego poprzez prowadzenie studiów nad warunkami integracji i rozwoju społeczności lokalnych, przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej,
- prowadzenie interdyscyplinarnych badań, dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju lokalnego i rozwoju społeczności lokalnych,
- oddziaływanie na kształt lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych poprzez przygotowywanie diagnoz, ekspertyz i analiz,
- rozwijanie i promowanie metodologii badań jakościowych i partycypacyjnych, a w szczególności „badań w działaniu”,
- poszukiwanie społeczno-edukacyjnych metod i narzędzi rozwijania kapitału społecznego, kulturowego i ludzkiego, ukierunkowanych na pobudzanie rozwoju i przedsiębiorczości obywateli, środowisk i wspólnot lokalnych,
- występowanie o granty i realizację projektów o charakterze naukowo-badawczym i dydaktycznym oraz upowszechnianie wyników badań w powyższym zakresie oraz podejmowanie inicjatyw edukacyjnych, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej, lokalnych polityk publicznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany międzynarodowej ze środowiskami i ośrodkami naukowymi zajmującymi się podobną problematyką,
- promowanie instytucji, programów i osób realizujących innowacyjne działania w obszarze lokalnych polityk publicznych, edukacyjnych i kulturalnych.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych realizuje swoje cele poprzez:

- systematyczne badania i studia podejmowane przez zespół stałych współpracowników i korespondentów, a także prace prowadzone w ramach stacji badawczych,
- opracowywanie i realizowanie okresowych projektów badawczych,
- przygotowywanie diagnoz, ekspertyz, analiz i raportów dotyczących wybranych zagadnień życia społecznego,
- wydawanie publikacji naukowych i metodycznych,
- wydawanie raportów, analiz i ekspertyz w obszarze edukacji, polityk publicznych, edukacyjnej i kulturalnej,
- organizowanie seminariów, konferencji, kongresów i staży naukowych,
- organizowanie wizyt studyjnych, wystaw, konkursów, spotkań autorskich i dyskusyjnych,
- prowadzenie strony internetowej,
- prowadzenie kształcenia, szczególnie w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej,
- współpracę z innymi organizacjami, uczelniami i instytucjami dla realizacji celów statutowych.

Rada Naukowa CBSiPL

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Ewa Nalewajko – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Stanisław Mocek – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Ewa Bobrowska – Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Zybała – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Jacek Kucharczyk – Instytut Spraw Publicznych



Decydujemy Razem

Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych

Zeszyty **Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje** to zapis debat i szereg tekstów prezentujących tematy poruszane podczas cyklicznych seminariów, organizowanych przez **Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych** w ramach projektu „Decydujemy razem”. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych.

„**Decydujemy razem**” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

kontakt@decydujemyrazem.pl

www.decdujemyrazem.pl



Patroni medialni:



gazeta samorządu
i administracji

Partnerzy projektu:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej



FISE Fundacja
Inicjatyw
Społeczno
Ekonomicznych



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.