

Wprowadzenie do debaty

„Ewaluacja programów i instrumentów (polityki naukowej)”

Czwartek u Ekonomistów 15 III 2012

Nowoczesna polityka (także polityka naukowa) traktuje instrumenty i programy polityczne jako rodzaj inwestycji, która ma dać oczekiwany zwrot ekonomiczny, społeczny czy kulturowy. Obok zasady *legalizmu* drugą podstawową zasadą obowiązującą w polityce jest zasada *efektywności*.

Przez dekady w krajach zachodnich wzrostowi wydatków na B+R towarzyszył rozwój koncepcji i procedur polityki naukowej, służących lepszej alokacji środków publicznych. Pojęcia „cyklu polityki”, „celów strategicznych”, „priorytetów”, „instrumentów polityki”, „analizy” i „ewaluacji polityk” – weszły do języka i praktyk zarządzania nauką. Jeśli polityka jest korektą stanu zastanego podejmowaną dla osiągnięcia celów społecznych, gospodarczych i politycznych w odpowiedzi na wcześniej zdiagnozowane problemy i wyzwania, źródłem wiedzy dla decyzji są techniki diagnostyczne i prognostyczne oraz ustalenia wcześniejszych ewaluacji. Na określenie tak prowadzonej polityki używa się określenia „polityka oparta na dowodach” (*evidence-based policy*).

W krajach zachodnich ewaluacja działalności B+R finansowanej ze źródeł publicznych to dziś nieodzowna część zarządzania nauką na każdym jego szczeblu. Ewaluacji poddaje się niemal każde działanie finansowane z pieniędzy podatnika, na wszystkich jego szczeblach. Mówiąc ogólnie, ewaluacja próbuje określić, w sposób możliwie systematyczny i obiektywny, ocenę wartości interwencji publicznej w odniesieniu do pewnych ustalonych wcześniej kryteriów. Ewaluacja adresowana jest do społeczeństwa w ogóle (*accountability*), polityków i urzędników, menedżerów, naukowców, użytkowników badań (inżynierów przemysłu, służby zdrowia, pracowników socjalnych itd.). Wydaje się na nią aż 1-3% wydatków publicznych na B+R.

Z biegiem lat obok ewaluacji na szczeblu zarządczym (instytucji naukowych, zespołów badawczych, poszczególnych badaczy) rozwinęły się typy, metody i techniki ewaluacji na szczeblu politycznym. Zazwyczaj ewaluacje dzieli się wg kryterium czasu (*ex ante*, *interim*, *ex post*), typu pytań (np. *wkład*, *cel*, *produkt*, *proces*, *wpływ*), obiektu, faktu, czy wyniki ewaluacji są wykorzystywane do określenia wielkości finansowania itd.

Ewaluacje polityki naukowej – w Polsce stosunkowo od niedawna – są uzupełnieniem *ewaluacji badań naukowych* (finansowanie statutowe, KEJN, finansowanie projektów badawczych oraz finansowanie blokowe na zasadach konkursu, KNOW). *Ewaluacje polityki naukowej* obejmują m.in. ewaluację systemu B+R i innowacji, programów i instrumentów, tzw. mieszanki polityk (*policy mix*), udziału Polski w programach unijnych, aparatury badawczej, agencji wykonawczych. Jak świadczą serwisy informacyjne (Erawatch), ewaluacje polityki naukowej stały się standardem w krajach UE i OECD. np. w Austrii zaczęto je przeprowadzać od roku 1991; w roku 1996 założono Research and Technology

Policy Evaluation Platform, skupiające ministerstwa, agencje, instytucje naukowe i *think tanki* zainteresowane zagadnieniami ewaluacji; dotychczas przeprowadzono ok. 180 ewaluacji.

Opóźnienie Polski w stosunku do państw zachodnich przejawiało się w zwłoce w budowaniu nowoczesnego instrumentarium polityki naukowej. „Luka w tworzeniu polityki” stopniowo zmniejsza się, szczególnie od chwili wstąpienia do Unii Europejskiej. Inicjatorami zmian jest zarówno Kancelaria Premiera (m.in. program realizowany przez „Ernst & Young”), jak i (obecnie) Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz poszczególne resorty, szczególnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Ewaluacja nabiera w Polsce coraz większego znaczenia, stając się nieodłącznym elementem działań administracji publicznej. Obowiązek ewaluacji wynika zarówno z aktów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. W Polsce od kilku lat ewaluację przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym rozszerza się na inicjatywy finansowane ze środków krajowych. W celu przeprowadzania ewaluacji powołuje się odrębne jednostki w ramach ministerstw i agencji (np. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, PARP). Specjaliści ds. ewaluacji pracują dziś w agencjach zajmujących się programami polityki naukowej (NCBiR, NCN, PARP, FNP, OPI) oraz w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Ulepszenie systemu ewaluacji polityk to obecnie jedno z priorytetowych zadań MNiSW. Zadanie to jest ważne z powodu postępującej decentralizacji zarządzania nauką, wzrostu liczby instrumentów polityki naukowej i innowacyjnej oraz wzrostu nacisku UE na stosowanie standardów administracyjnych. Obecnie w Polsce funkcjonuje ok. 110 instrumentów polityki naukowej i innowacyjnej administrowanych przez 9 organizacji (MNiSW, NCN, NCBiR, FNP, PARP, OPI, NOT, BGK, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.). Tak wielka liczba instrumentów i ich administratorów nie pozwala dłużej na nieskoordynowane projektowanie nowych instrumentów bez zbadania skuteczności oraz wzajemnego wpływu już istniejących.

Rozwijanie ewaluacji polityk, a zwłaszcza ewaluacji programów i instrumentów, nie jest łatwe, gdyż wymaga wielu trudnych rozstrzygnięć i nie może polegać na prostym „zakupie technologii (ewaluacji) pod klucz”.

Wprowadzanie zasad efektywności w stosunku do badań naukowych finansowanych ze środków publicznych budzi do dziś w środowiskach naukowych sprzeciw, gdyż normy i wartości, którymi kierują się badacze, są z reguły przeciwne polityce i zarządzaniu. Istnieje realny dylemat, przed jakim stoją politycy i naukowcy, w jaki sposób zwiększyć efektywność badań naukowych i ukierunkować je silniej na potrzeby społeczne nie tracąc przy tym korzyści płynących z pozostawienia badaczom znacznej swobody w wyborze celów i metod badań.

Debata w ramach Czwartków u Ekonomistów Polskiego Towarzystwo Ekonomicznego *Ewaluacja programów i instrumentów (polityki naukowej)* po raz pierwszy zgromadzi razem specjalistów od ewaluacji nauki i innowacji pracujących w różnych organizacjach i agencjach. Pozwoli ona podjąć pytania, jakie zebrano doświadczenia w ewaluacjach programów i instrumentów, jak tymi doświadczeniami można się dzielić, jakie mogłyby być w najbliższym czasie priorytety działań (np. stworzenie wspólnej bazy ewaluacji, a następnie platformy

informatycznej, wzorowanej na austriackiej FTEVAL Research and Technology Policy Evaluation Platform (<http://www.fteval.at/cms/en/home/evaluation-studies/2010.html>).

Tytułem wprowadzenia kilka propozycji.

Obok ewaluacji będących podstawą decyzji finansowych (np. Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych) powinno się rozwinąć ewaluacje służące poprawie kryteriów lub mechanizmów stosowania programów i instrumentów oraz (ogólnie) ulepszeniu polityk oraz dostosowaniu ich do zmieniającego się otoczenia – zmieniającego się także pod wpływem ocenianych instrumentów.

W ewaluacji programów i instrumentów, tak jak i w innych ewaluacjach, chodzi zarówno o formalną legitymizację, jak i o rozumienie. Jest ważne, żeby formalna legitymizacja (instrument został użyty odpowiednio, pieniądze nie zostały zmarnotrawione) nie zastąpiła rozumienia. Czasem uważa się, że legitymizację można oprzeć nawet na łatwo dostępnych wskaźnikach, zebranych w urzędzie, bez analizy ich znaczenia (co naprawdę mierzą, w jaki sposób korelują z innymi wskaźnikami, jakie czynniki mają na nie wpływ itd.) oraz uzyskanych wartości (w jaki sposób efekty programu wpłynęły na wskaźnik, czy istniała grupa kontrolna itd.). Wskaźniki ludzą obiektywizmem. Wydaje się, że wystarczy przyjąć pewną wartość bazową, różną od aktualnej, i założyć, że dzięki realizacji polityki (programu, instrumentu) wartość ta będzie się zmieniać – będzie rosła (np. udział polskich publikacji w puli światowych) lub spadać (np. śmiertelność niemowląt). Jednak związek pomiędzy interwencją a jej efektami bywa znacznie bardziej złożony. Nie zawsze pamięta się, że wskaźniki są wynikiem subiektywnych wyborów (np. jak liczyć publikacje autorów pochodzących z różnych krajów), a oprócz interwencji na efekty wpływa bardzo wiele innych nie zawsze łatwo uchwytanych i mierzalnych czynników.

Dla zrozumienia, co czy instrument był potrzebny, czy słusznie ustalono jego cele, czy sformułowano odpowiednie zadania, czy administrowanie było właściwe, jakie rezultaty i efekty osiągnięto – potrzeba jednak czegoś więcej. Nie tylko dobrego użycia statystyk, ale także badawczości ewaluatorów, ich dociekliwości, wnikliwości, kreatywności, a nawet pewnej umiejętności eksperymentowania z metodami. Sięgnięcia jeśli trzeba nie tylko po metody ilościowe, ale i jakościowe – wywiady indywidualne i fokusowe, ankiety on-line itd.

Podczas ewaluacji instrumentu ewaluatorzy powinni patrzeć szerzej niż na sam tylko instrument. Powinni także brać pod uwagę jego współgranie z innymi inicjatywami (tzw. *policy mix*) oraz kwestię, w jaki sposób stosowanie instrumentu tworzy nową sytuację potrzebną dla osiągnięcia długofalowych celów polityki rządowej (np. poprawia kompetencje transferowe badaczy, potrzebne w perspektywie dościgania czołówki gospodarczej i technologicznej kraju). Ocena skupiona na samym tylko instrumencie może zaowocować opinią, że był skuteczny gdyż osiągnął założone cele, a zatem powinien być kontynuowany, podczas gdy w rzeczywistości spowodował on niekorzystną zmianę zachowań beneficjentów – np. instrument premiujący osiągnięcia badawcze uczelni osłabił prowadzoną przez nie dydaktykę.

Metody ewaluacji nie powinny być przepisane z góry raz na zawsze, tylko dostosowane do przedmiotu i celu ewaluacji. Ewaluatorzy powinni mieć wpływ na dobór metod.