MAŁOPOLSKIE
OBSERWATORIUM
POLITYKI SPOŁECZNEJ

MODEL EWALUACJI W POMOCY SPOŁECZNEJ

Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej

Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
w Krakowie

MODEL EWALUACJI W POMOCY SPOŁECZNEJ

SKRÓT RAPORTU Z BADAŃ

KRAKÓW 2010

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja powstała na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie w ramach projektu „Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej – Etap I".

Wydawca:
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie
ul. Piastowska 32
30-070 Kraków
www.rops.krakow.pl

Realizacja badań:
Public Profits Sp. z o. o.
ul. Paderewskiego 8, 61-770 Poznań

Projekt okładki:
Robert Krzeszowiak
Zdjęcia na okładce:
© WavebreakMediaMicro - Fotolia.com
© michelangelus - Fotolia.com
© endrille - Fotolia.com

Druk oraz skład publikacji:
Drukarnia UNIDRUK
ul. Bronowicka 117
30-121 Kraków

ISBN 978-83-60242-43-8

Nakład: 350 egz.

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej pod adresem:
www.politykaspoleczna.obserwatoria.malopolska.pl

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane z podaniem źródła.
Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Małopolska

ROPS

Małopolskie Obserwatoria Rozwoju Regionalnego

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce raport z badania pn. „Model ewaluacji w pomocy społecznej", zrealizowanego w ramach projektu Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej.

Raport powstał dzięki uprzejmości pracowników regionalnego systemu pomocy społecznej, którzy biorąc udział w badaniu dostarczyli ważnych informacji o trudnym zagadnieniu ewaluacji w ich środowisku zawodowym.

Do wszystkich, którzy wzięli udział w badaniu, zarówno pracowników, jak i osób zarządzających jednostkami pomocy społecznej, kierujemy tą drogą podziękowania za poświęcony czas.

Wiedza uzyskana w trakcie badania zostanie wykorzystana przy organizowaniu inicjatyw wspierających proces dokonywania ocen trafności i skuteczności działań realizowanych w sektorze pomocy społecznej w Małopolsce.

Zespół Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej

SPIS TREŚCI

Spis skrótów 6
Spis podstawowych pojęć 6

1 WPROWADZENIE 9
1.1. Informacje wstępne o badaniu 9
1.2. Cel i zakres badań 9

2 METODOLOGIA BADAŃ 10
2.1. Przebieg procesu badawczego 10
2.2. Analiza źródeł wtórnych 12
2.3. Badania terenowe 13
2.3.1 Przebieg zogniskowanych wywiadów grupowych z pracownikami małopolskich instytucji pomocy społecznej 15
2.3.2 Przebieg indywidualnych wywiadów pogłębionych z kadrą kierowniczą małopolskich instytucji pomocy społecznej 16
2.4. Zakres przedmiotowy badań terenowych 16

3 WYNIKI BADAŃ 18
3.1. Zakres stosowania ewaluacji w małopolskich jednostkach pomocy społecznej 18
3.2. Ewaluacja w projektach systemowych w ramach PO KL wdrażanych przez małopolskie jednostki pomocy społecznej 19
3.3. Ewaluacja w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych realizowanych przez małopolskie jednostki pomocy społecznej 22
3.4. Znajomość zagadnień ewaluacyjnych wśród kadry małopolskich jednostek pomocy społecznej 26
3.5. Zakres stosowania ewaluacji i znajomość zagadnień ewaluacyjnych wśród kadry małopolskich jednostek pomocy społecznej na tle ogólnych tendencji w administracji publicznej 28
3.6. Postawa kadry małopolskich jednostek pomocy społecznej wobec ewaluacji 31

3.7. Bariery ograniczające stosowanie ewaluacji w pomocy społecznej 34
3.8. Warunki upowszechnienia ewaluacji w pomocy społecznej 36
3.9. Podmioty, które powinny wspierać małopolskie jednostki pomocy społecznej w zakresie prowadzenia ewaluacji 37
3.10. Źródła danych, z których powinny korzystać jednostki pomocy społecznej w procesie dokonywania ewaluacji 38
3.11. Podsumowanie 39

REKOMENDACJE 39

WSKAZÓWKI EKSPERCKIE 44

BIBLIOGRAFIA 46

Spis skrótów

ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej powiatu grodzkiego
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
MGOPS	Miejsko - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony

Spis podstawowych pojęć

Projekt systemowy w ramach PO KL	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia projektów systemowych realizowanych przez jednostki pomocy społecznej w ramach PO KL, autorzy raportu odnoszą się do tzw. projektów systemowych na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji i pracy socjalnej realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) „Promocja integracji społecznej" Działania 7.1 „Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji", a obejmujących działania z zakresu polityki integracji społecznej, których celem jest zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom wykluczonym, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dyskryminowanym na rynku pracy, a także podwyższenie ich statusu zawodowego i społecznego, poprzez przygotowanie ich do wejścia lub powrotu na rynek pracy[1].
Projekt miękki	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia projektów miękkich, autorzy raportu odnoszą się do projektów nieinwestycyjnych, związanych z rozwojem zasobów ludzkich - obejmujących przede wszystkim projekty szkoleniowe, edukacyjne, doradcze oraz badawcze zakładające wzrost wiedzy, rozwój umiejętności, kompetencji, w tym społecznych czy nabycie nowych kwalifikacji przez uczestników projektu*.

[1] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013", Warszawa 2010, s. 4 – 14.

Rezultaty	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia rezultatów, autorzy odnoszą się do bezpośrednich i natychmiastowych efektów zrealizowanego projektu/strategii. W tym rozumieniu rezultaty dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły bezpośrednio w wyniku ich wdrożenia*.
Rezultaty miękkie (jakościowe)	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia rezultatów miękkich, autorzy odnoszą się do rezultatów działań mających postać jakościową, niematerialną i często niemożliwych do bezpośredniej weryfikacji w procesie prostego, fizycznego monitoringu. W tym rozumieniu, rezultatami miękkimi są na przykład: stopień satysfakcji uczestników szkolenia, zmiana (zwiększenie) motywacji do (poszukiwania pracy, podjęcia dalszej nauki, dalszego podnoszenia kwalifikacji), zmiana (wzrost) samooceny, zmiana samooceny dotyczącej szans na zatrudnienie, nabycie (wzrost) umiejętności, nabycie wiedzy, zdobycie kwalifikacji, rozwinięcie zdolności (interpersonalnych, analitycznych, organizacyjnych), zmiana opinii / zmiana postawy (na przykład: z biernej na aktywną), zgodność rodzaju udzielonego wsparcia z oczekiwaniami / potrzebami np.: uczestnika projektu*.
Rezultaty twarde (ilościowe)	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia rezultatów twardych, autorzy odnoszą się do rezultatów działań będących rezultatami ilościowymi, mierzalnymi w procesie bezpośredniego monitoringu fizycznego. W tym rozumieniu, rezultatami twardymi są na przykład: liczba osób przeszkolonych, liczba wydanych publikacji, liczba godzin szkolenia, liczba uczestników konferencji, liczba wydanych certyfikatów potwierdzających zdobycie kwalifikacji zawodowych*.
Wskaźniki	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia wskaźników, autorzy odnoszą się do wskaźników, które pozwalają na sprawdzenie czy zakładane rezultaty zostały osiągnięte. W tym rozumieniu, wskaźnikami mogą być na przykład: odsetek (liczba) zadowolonych osób, odsetek (liczba) niezadowolonych osób - gdy rezultatem „miękkim" jest stopień satysfakcji uczestników; odsetek (liczba) osób, które uważają, że dadzą sobie radę, że są czegoś warte …, odsetek (liczba) osób, które uważają, że nie dadzą sobie rady… - gdy rezultatem „miękkim" jest zmiana (wzrost) samooceny; odsetek (liczba) osób, które uważają, że nabyły nowe umiejętności, odsetek (liczba) osób, które uważają, że nie nabyły nowych umiejętności, ocena eksperta odnośnie prawidłowego sposobu wykonywania czynności (gdy rezultatem jest nabycie, wzrost umiejętności). Wskaźniki pozwalają również na zdefiniowanie, doprecyzowanie zakładanych rezultatów projektu. Wskaźnik musi być: konkretny (określa poziom, jaki chcemy) osiągnąć, mierzalny, osiągalny, realistyczny, określony w czasie*.

Kultura ewaluacyjna	Autorzy rozumieją przez to pojęcie między innymi praktykę wykorzystywania badań ewaluacyjnych w zarządzaniu interwencjami i politykami, ale również poszanowanie dla wyników badań ewaluacyjnych oraz postrzeganie ich jako środka naprawy, a nie narzędzia kontroli podejmowanych działań - zaufanie do wyników ewaluacji i otwartość na wprowadzanie pod jej wpływem zmian w prowadzonych politykach i programach jest niezbędnym warunkiem efektywnej ewaluacji[2]. Omawiane pojęcie oznacza również szerzej podejście nastawione na systematyczną, zobiektywizowaną analizę własnych dokonań, w celu podnoszenia jakości podejmowanych w przyszłości działań[3].
Dobre praktyki	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia „dobrych praktyk", autorzy rozumieją przez to pojęcie przykłady efektywnego zastosowania ewaluacji w konkretnych obszarach pomocy społecznej. Aby odpowiedzieć na pytanie czy i w jakim stopniu dane rozwiązania związane z realizacją badań ewaluacyjnych w pomocy społecznej (zastosowane podejście) posiadają cechy „dobrych praktyk" należy odpowiedzieć na następujące pytania: 1) Czy dane rozwiązanie można uznać za adekwatne? (trafność, adekwatność); 2) Czy dane rozwiązanie można uznać za skuteczne? (skuteczność); 3) Czy dane rozwiązanie pozwoli na działanie przy racjonalnych nakładach? (efektywność); 4) Czy dane rozwiązanie zawiera elementy niestandardowe, nowatorskie? Czy tworzy nowe jakościowo i kreatywne rozwiązania? (innowacyjność); 5) Czy taki sposób podejścia jest trwały (jego stosowanie będzie kontynuowane przynajmniej w horyzoncie czasowym obowiązywania danej strategii, programu)? (trwałość); 6) Czy jest możliwość transferu doświadczeń i podejścia w inne warunki (do innych regionów, powiatów, gmin, do innych jednostek pomocy społecznej)? (powtarzalność, stopień uniwersalności); 7) W jakim stopniu przyjęte rozwiązania wynikają ze specyfiki regionu? (odnoszą się do lokalnej / regionalnej struktury społecznej, oddziałują na specyficzne warunki charakterystyczne dla regionu)?; 8) Czy badania te można określić jako transparentne, zrozumiałe oraz przejrzyste z punktu widzenia zastosowanego rozwiązania, struktury podmiotowej i przedmiotowej, jak i procesu realizacji w regionie?[4].
Organizacja ucząca się (refleksyjna)	Ilekroć w tekście raportu pojawia się kwestia organizacji uczącej się (refleksyjnej), autorzy rozumieją przez to pojęcie organizację zdolną do uczenia się, adaptującą się do zmiennych warunków funkcjonowania. Proces ten jest możliwy dzięki otwartości pracowników na nowe idee i trendy oraz ich stałe doskonalenie się. Organizacja ucząca się inicjuje i wspiera nowe idee i trendy i sama ciągle się przekształca*.

* opracowanie własne

[2] M. Grzywa, K. Łukasiewicz, J. Perek-Białas, B. Worek, „Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości", Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków 2008, m.in. s. 6-9, 86, zob. również K. Ekiert, „Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania", Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 2 - 3.

[3] „Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania", op. cit., s. 33 – 34.

[4] T. Klimczak, M. Klepka, P. Czyż, „Przewodnik ewaluatora", Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 11, 23 - 25.

1 WPROWADZENIE

1.1. Informacje wstępne o badaniu

Niniejszy dokument jest streszczeniem raportu z badań społecznych pn. „Model ewaluacji w pomocy społecznej" zrealizowanych na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie.

Zrealizowane przez Public Profits Sp. z o.o. badanie zostało wykonane w ramach i na potrzeby projektu „Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej – Etap I" realizowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytetu VII Promocja integracji społecznej, Działania 7.2 Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałania 7.2.1 Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Celem głównym projektu jest efektywna polityka społeczna w województwie małopolskim – wsparcie polegające głównie na zaspokojeniu potrzeb informacyjnych, kierowane do realizatorów polityk i programów społecznych, w szczególności instytucji pomocy i integracji społecznej.

Streszczenie raportu z badań prezentuje skrótowo wyniki przeprowadzonych badań oraz opracowane na ich podstawie rekomendacje i wskazówki eksperckie dla dalszych działań na rzecz ewaluacji w sektorze pomocy społecznej w województwie małopolskim.

1.2. Cel i zakres badań

Głównym celem badania było opracowanie rekomendacji i wytycznych wspomagających budowę adekwatnego do potrzeb i możliwości jednostek organizacyjnych pomocy społecznej modelu ewaluacji.

Cele szczegółowe badania obejmowały następujące zadania:

1. Diagnoza powszechności stosowania ewaluacji, w szczególności programów celowych i strategii rozwiązywania problemów społecznych w środowisku głównych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w Małopolsce;
2. Ocena jakości dokonywanych ewaluacji programów celowych i strategii rozwiązywania problemów społecznych przez główne jednostki organizacyjne pomocy społecznej;
3. Identyfikacja sensowności i korzyści wynikających z dokonywania ewaluacji poszczególnych programów celowych i strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz identyfikacja potrzeb w tym zakresie;
4. Poznanie barier i ograniczeń powodujących problemy z dokonywaniem ewaluacji programów celowych i strategii rozwiązywania problemów społecznych.

   Badaniem zostały objęte małopolskie główne jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

W świetle Ustawy o pomocy społecznej, zadania pomocy społecznej na poziomie gmin koordynują jednostki organizacyjne w postaci ośrodków pomocy społecznej – OPS (w Małopolsce istnieją 182 OPS, w tym 3 miejskie ośrodki pomocy społecznej powiatów grodzkich), a zadania pomocy społecznej na poziomie powiatów wykonują jednostki organizacyjne w postaci powiatowych centrów pomocy rodzinie – PCPR (w Małopolsce istnieje 19 takich jednostek). Zadania województwa z zakresu pomocy społecznej wykonują regionalne ośrodki polityki społecznej - ROPS w Krakowie.

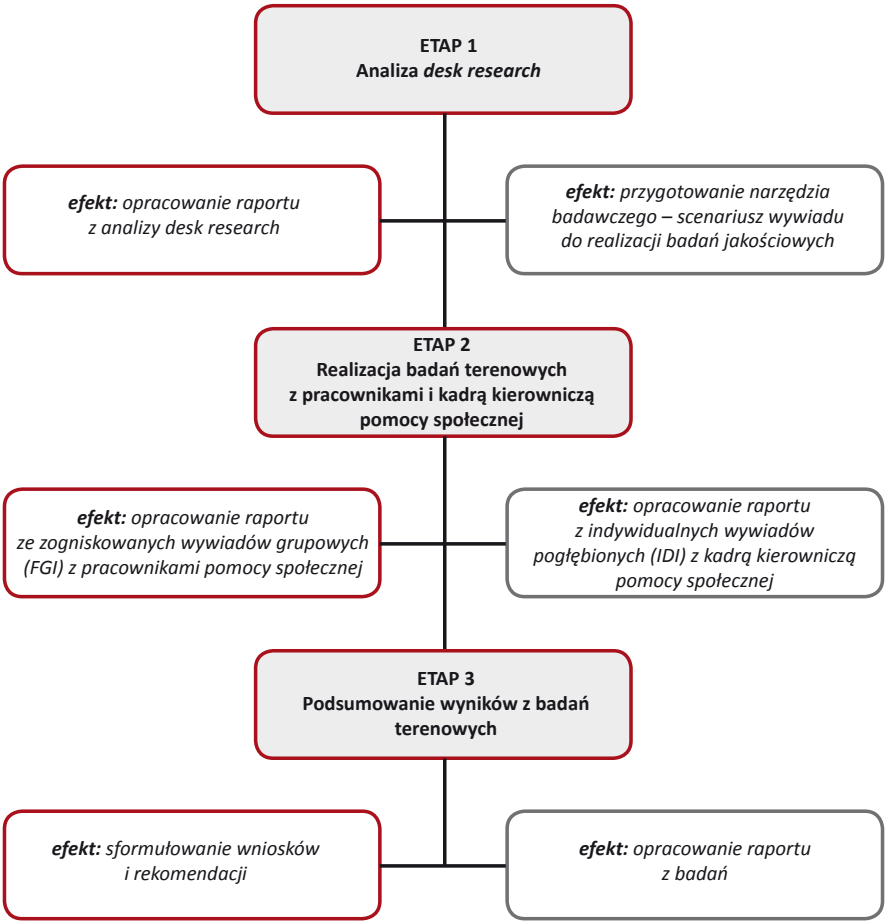
2 METODOLOGIA BADAŃ

2.1. Przebieg procesu badawczego

Zgodnie z założeniami metodologicznymi rekomendacje, wskazówki i wytyczne do budowy modelu ewaluacji w pomocy społecznej, opracowane zostały na podstawie zrealizowanych badań obejmujących analizę *desk research* oraz badania terenowe: zogniskowane wywiady grupowe oraz indywidualne wywiady pogłębione, w których uczestniczyli pracownicy i kadra zarządzająca głównych instytucji pomocy społecznej z województwa małopolskiego – ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomioty rodzinie i Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej.

Poniżej, na schemacie, przedstawiono przebieg procesu badawczego.

Schemat 1. Proces badawczy



2.2. Analiza źródeł wtórnych

Pierwszym etapem procesu badawczego było przeprowadzenie analizy *desk research* (źródeł wtórnych), której celem było zebranie, a następnie przeanalizowanie danych, które zostały zgromadzone przez inne podmioty, a zawierają informacje, które mogły okazać się przydatne w kontekście realizacji niniejszego badania – dookreślenie ram (założeń) teoretycznych i merytorycznych badania. Użyteczność analizy okazała się być bardzo duża zwłaszcza w momencie opracowywania narzędzi badawczych zastosowanych do realizacji terenowej części badania: scenariusza wywiadu eksperckiego (IDI) oraz scenariusza zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI) – przeprowadzona analiza wskazała zespołowi badawczemu szereg ważnych kwestii, które zostały uwzględnione w scenariuszach wywiadu, a następnie przedyskutowane z respondentami w trakcie wywiadów. Wnioski z analizy *desk research* zostały również wykorzystane na etapie opracowywania rekomendacji.

Dokumenty wykorzystane w analizie *desk research* różnią się co do swojego charakteru i dotyczą następujących obszarów tematycznych:

- zagadnienia teoretyczne i praktyczne odnośnie definiowania oraz zasad przeprowadzania ewaluacji: „Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza", „Środowisko i warsztat ewaluacji", „Przewodnik ewaluatora";
- zagadnienia związane z miejscem i znaczeniem przeprowadzania ewaluacji w administracji publicznej, w tym w samorządzie terytorialnym oraz w kontekście wykorzystania funduszy strukturalnych: „Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym", „Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna", „Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania", „Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi", „Ewaluacja w samorządzie terytorialnym – perspektywy i możliwości";
- zagadnienia związane z miejscem i znaczeniem ewaluacji w obszarze pomocy społecznej: „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", „Ewaluacja. Między naukami społecznymi i pracą socjalną";
- dokumenty formalne dotyczące zasad przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), w tym zasad przygotowania i realizacji projektów systemowych w ramach PO KL przez instytucje pomocy społecznej: „Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013", „Podręcznik przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki", „Wniosek o dofinansowanie projektu. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Instrukcja[5]".

[5] Szczegółowy wykaz źródeł wykorzystanych w analizie zawiera zamieszczona na końcu streszczenia bibliografia.

Równocześnie należy zaznaczyć, że zasadniczą metodę zbierania danych w badaniu stanowiły zogniskowane wywiady grupowe i pogłębione wywiady indywidualne. Wynika to z faktu, iż literatura przeanalizowana w ramach analizy *desk research* nie dostarcza odpowiedzi na pytania kluczowe z punktu widzenia niniejszego badania, przede wszystkim w źródłach zastanych brakuje danych o sytuacji występującej w małopolskich jednostkach pomocy społecznej (odnośnie poziomu wiedzy ich pracowników na temat ewaluacji, powszechności stosowania ewaluacji, ograniczeń wpływających na zakres i jakość ewaluacji prowadzonych przez małopolskie jednostki pomocy społecznej). Wypełnienie wspomnianych „luk informacyjnych" było możliwe dzięki realizacji badań terenowych przeprowadzonych w ramach niniejszego projektu badawczego, a także będzie możliwe dzięki realizacji rekomendacji sformułowanych w wyniku realizacji całego badania.

2.3. Badania terenowe

W ramach badań terenowych przeprowadzono zogniskowane wywiady grupowe z pracownikami głównych jednostek pomocy społecznej z województwa małopolskiego oraz indywidualne wywiady pogłębione z kadrą kierowniczą. Taki dobór metod badawczych był celowy i pozwolił na pozyskanie wiarygodnych i pogłębionych opinii dużego grona pracowników i przedstawicieli kadry zarządzającej małopolskich jednostek pomocy społecznej na temat ewaluacji. Zarówno w przypadku zogniskowanych wywiadów grupowych, jak i indywidualnych wywiadów pogłębionych, zastosowano kwotowy dobór próby – taki dobór informatorów, by reprezentowane były wszystkie podregiony województwa małopolskiego i wszystkie typy jednostek wybranych do badania (tj. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, powiatowe centra pomocy rodzinie, miejskie ośrodki pomocy społecznej powiatów grodzkich, gminne ośrodki pomocy społecznej) oraz zarówno duże, jak i małe ośrodki pomocy społecznej – zlokalizowane zarówno na terenie gmin wiejskich, jak też miejsko – wiejskich i miejskich (należy wspomnieć w tym miejscu, że ROPS oraz PCPR-y mają stałą lokalizację, ROPS w mieście wojewódzkim, PCPR-y w miastach powiatowych). Taki charakter próby badawczej dał możliwość stworzenia przybliżonej reprezentacji typologicznej szerszej populacji – pracowników i kadry kierowniczej jednostek pomocy społecznej z województwa małopolskiego.

W zogniskowanych wywiadach grupowych i indywidualnych wywiadach pogłębionych, wzięli udział przedstawiciele (pracownicy i kadra zarządzająca) następujących jednostek pomocy społecznej z województwa małopolskiego: ROPS Kraków; ośrodki pomocy społecznej powiatów grodzkich: MOPS Kraków, MOPS Nowy Sącz, MOPS Tarnów; powiatowe centra pomocy rodzinie: PCPR Kraków, PCPR Nowy Sącz, PCPR Myślenice, PCPR Proszowice, PCPR Miechów, PCPR Bochnia, PCPR Wieliczka, PCPR Nowy Targ, PCPR Gorlice, PCPR Zakopane, PCPR Limanowa, PCPR Oświęcim, PCPR Chrzanów, PCPR Sucha Beskidzka, PCPR

Wadowice, PCPR Tarnów, PCPR Brzesko; ośrodki pomocy społecznej z podregionu oświęcimskiego: MOPS Oświęcim, OPS Olkusz, MOPS Wadowice, OPS Libiąż (gminy miejskie i miejsko-wiejskie), OPS Babice, GOPS Spytkowice (powiat wadowicki), GOPS Zembrzyce (gminy wiejskie); ośrodki pomocy społecznej z podregionu nowosądeckiego: MOPS Mszana Dolna, GOPS Stary Sącz, OPS Bobowa (gminy miejskie i miejsko-wiejskie), GOPS Spytkowice (powiat nowotarski), GOPS Biały Dunajec, GOPS Ropa, GOPS Łukowica (gminy wiejskie); ośrodki pomocy społecznej z podregionu tarnowskiego: MGOPS Dąbrowa Tarnowska, MOPS Brzesko, GOPS Wojnicz (gminy miejskie i miejsko-wiejskie), GOPS Gręboszów, GOPS Tarnów, GOPS Iwkowa (gminy wiejskie); ośrodki pomocy społecznej z podregionu krakowskiego: MGOPS Myślenice, MGOPS Proszowice, GOPS Miechów (gminy miejskie i miejsko-wiejskie), GOPS Rzezawa, GOPS Kłaj, GOPS Wielka Wieś z siedzibą w Szycach, OPS Koniusza, GOPS Biskupice z siedzibą w Tomaszkowicach (gminy wiejskie).

W sumie, w zogniskowanych wywiadach grupowych wzięło udział 47 pracowników, a w indywidualnych wywiadach pogłębionych 30 przedstawicieli kadry kierowniczej. Byli oni reprezentantami 49 małopolskich jednostek pomocy społecznej.

Podział województwa małopolskiego na podregiony przedstawia poniższa mapa:

Mapa 1. Podział województwa małopolskiego na podregiony

Źródło: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_6032_PLK_HTML.htm

Zgodnie ze specyfiką badań jakościowych, zasadniczym celem przeprowadzonych wywiadów było poznanie ukrytych motywacji respondentów, uzyskanie wiedzy o ich postawach, ocenach, przekonaniach dotyczących ewaluacji funkcjonujących w środowisku pracowników oraz kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej Małopolski, a także uzyskanie wiedzy o barierach i potrzebach związanych z procesem ewaluacji, jakie uczestnicy wywiadów dostrzegają w swoim otoczeniu. Warto w tym miejscu podkreślić, że badania jakościowe, udzielając odpowiedzi na pytania „jak?", „dlaczego?", pozwalają odtwarzać stereotypy, wzory myślenia, oceniania lub reagowania respondentów, w tym wypadku dotyczące postrzegania i stosowania ewaluacji w instytucjach pomocy społecznej w Małopolsce. Warto w tym miejscu podkreślić także, że istotną właściwością badań jakościowych jest to, że ich celem jest zidentyfikowanie wszelkich poglądów, postaw, opinii, które w jakikolwiek sposób związane są z badanym tematem.

Zogniskowane wywiady grupowe i pogłębione wywiady indywidualne przeprowadzone zostały przez wykwalifikowanych moderatorów – członków zespołu badawczego. Ich przebiegiem kierował scenariusz wywiadu, który stanowił schemat określający postępowanie moderatora, natomiast forma, kolejność oraz liczba pytań w ramach każdej sekwencji, były każdorazowo dostosowywane do specyfiki grupy / osoby, z którą prowadzony był wywiad. Równocześnie, scenariusze zastosowane do obu typów wywiadów zawierały podobny zestaw pytań. Takie postępowanie umożliwiło uzyskanie komplementarnego, a zarazem różnorodnego, a także obiektywnego i wiarygodnego materiału badawczego (z założenia moderator starał się nie narzucać poglądów badanym osobom, nie sugerować odpowiedzi na pytania).

2.3.1. Przebieg zogniskowanych wywiadów grupowych z pracownikami małopolskich instytucji pomocy społecznej

Zgodnie ze swoją definicją, fokusy (FGI) miały formę zorganizowanych nieformalnych spotkań wybranych pracowników małopolskich jednostek pomocy społecznej, których celem była dyskusja - rozumiana jako wymiana zdań na określony temat, wspólne rozpatrywanie jakiegoś zagadnienia odwołującego się do konkretnych sytuacji znanych tym osobom.

Uczestnikami poszczególnych sesji fokusowych byli: pracownicy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie, pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie, pracownicy jednostek pomocy społecznej z powiatów z podregionu krakowskiego, pracownicy jednostek pomocy społecznej z powiatów z podregionu oświęcimskiego, pracownicy jednostek pomocy społecznej z powiatów z podregionu nowosądeckiego, pracownicy jednostek pomocy społecznej z powiatów z podregionu tarnowskiego. Ponadto zorganizowano dwie dodatkowe sesje fokusowe, w których wzięli udział pracownicy jednostek pomocy społecznej, którzy nie mogli wziąć udziału w sesjach zorganizowanych we wcześniejszych terminach.

Należy zauważyć, że dla pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie, zostały zorganizowane osobne sesje fokusowe. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie działa w największym z trzech miast na prawach powiatu w województwie małopolskim. Charakteryzuje go także największy, ze wszystkich ośrodków pomocy społecznej w Małopolsce, zespół pracowników. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie jest z kolei instytucją specyficzną ze względu na realizowane zadania, inne od pozostałych jednostek pomocy społecznej biorących udział w badaniu. Charakterystyczna dla zadań ROPS jest realizacja działań, nie na rzecz konkretnych osób czy rodzin lecz w odniesieniu do całego sytemu pomocy i polityki społecznej w Małopolsce, do których należy między innymi: organizowanie szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w obszarze pomocy społecznej czy prowadzenie badań i analiz służących podnoszeniu skuteczności działań regionalnej polityki społecznej.

W ramach badania w maju 2010 roku przeprowadzono osiem około półtoragodzinnych sesji fokusowych: w Krakowie (5 sesji), Oświęcimiu (1 sesja), Nowym Sączu (1 sesja) i Tarnowie (1 sesja).

2.3.2. Przebieg indywidualnych wywiadów pogłębionych z kadrą kierowniczą małopolskich instytucji pomocy społecznej

Z kadrą kierowniczą głównych jednostek pomocy społecznej z województwa małopolskiego przeprowadzono 30 pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI, ang. *Individual In – Depth Interviews*). Pogłębione wywiady indywidualne to metoda badań jakościowych, polegająca na indywidualnej wnikliwej rozmowie z wybranymi respondentami na określony temat.

Pogłębione wywiady indywidualne zostały przeprowadzone w okresie od maja do lipca 2010 roku w jednostkach wytypowanych do udziału w badaniu, wytypowanych w sposób analogiczny, jak w przypadku doboru respondentów wywodzących się z grupy pracowników (tj. reprezentacja zarówno terenów wiejskich, jak i miejskich regionu, wszystkich typów głównych jednostek pomocy społecznej, a także reprezentacja wszystkich podregionów województwa).

2.4. Zakres przedmiotowy badań terenowych

Prowadząc wywiady grupowe i indywidualne wywiady pogłębione z pracownikami i kierownikami instytucji pomocy społecznej z województwa małopolskiego dążyliśmy do uzyskania wiedzy odnośnie przede wszystkim następujących zagadnień:

- Świadomość dotycząca ewaluacji i stopień przygotowania pracowników i kadry zarzą-

dzającej jednostek pomocy społecznej do jej przeprowadzania (znajomość terminu „ewaluacja", skojarzenia wywoływane przez ten termin, znajomość działań, które mogą być ewaluowane, znajomość instytucji, które mogą przeprowadzać ewaluację, znajomość narzędzi, które mogą być wykorzystywane w procesie ewaluacji);

- Opinia pracowników odnośnie potrzeby stosowania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej (zbadanie poziomu tzw. kultury ewaluacyjnej) oraz dyskusja na temat ewentualnych korzyści płynących ze stosowania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej;
- Źródła ewentualnych obaw wiązanych z ewaluacją w środowisku pracowników i kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej (utożsamianie ewaluacji z oceną, kontrolą, niechęć do wprowadzania zmian w sposobie wykonywania obowiązków zawodowych, obawa przed negatywnymi konsekwencjami, jakie mogą ponieść osoby zaangażowane w realizowanie ewaluowanego działania);
- Zasadnicze trudności napotykane przez jednostki pomocy społecznej w trakcie projektowania i prowadzenia ewaluacji (np.: trudności w definiowaniu i mierzeniu tzw. miękkich rezultatów działań);
- Obszary, w których jest prowadzona ewaluacja w jednostkach pomocy społecznej (ocena jakości pracy pracowników, ocena szkoleń, w których uczestniczą pracownicy, ocena skuteczności pracy socjalnej, np. zawieranych kontraktów socjalnych);
- Powszechność dokonywania i jakość ewaluacji prowadzonych w jednostkach pomocy społecznej w odniesieniu do projektów systemowych realizowanych w ramach PO KL oraz lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- Działania, które w opinii pracowników i kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej mogłyby przyczynić się do zniwelowania sygnalizowanych barier i ograniczeń związanych z dokonywaniem ewaluacji w tych jednostkach.

3 WYNIKI BADAŃ

3.1. Zakres stosowania ewaluacji w małopolskich jednostkach pomocy społecznej

Jak wynika z przeprowadzonych badań terenowych, ewaluacja w małopolskich jednostkach pomocy społecznej prowadzona jest w znikomym zakresie. Stosunkowo najbardziej powszechne jest prowadzenie oceny jakości pracy pracowników, przy czym ocena formalna prowadzona jest jedynie w stosunku do pracowników samorządowych (i wynika z Ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.). Ponadto, w przypadku oceny pracowników mamy raczej do czynienia z oceną *sensu stricto* obejmującą poprawność wywiązywania się pracownika z obowiązków służbowych wyznaczaną przez takie cechy, jak na przykład: poziom kompetencji zawodowych, poziom wiedzy zawodowej, poziom pożądanych cech pracowniczych, takich jak punktualność, rzetelność, uczciwość, koleżeńskość niż z ewaluacją, w której dąży się do zmierzenia skuteczności pracownika w działaniu. Jeśli chodzi o ocenę działań prowadzonych przez jednostki pomocy społecznej, ma ona zdecydowanie charakter nieformalny i jest podejmowana w wymiarze indywidualnym, a nie instytucjonalnym - ocenie podlegają w większości przypadków jedynie działania poszczególnych pracowników wobec klientów pomocy społecznej. Patrząc pod nieco innym kątem, użyteczność prowadzonych działań (z punktu widzenia ich adresatów) monitorowana jest również w sposób nieformalny, niejako „na bieżąco", poprzez obserwację i bezpośredni kontakt z klientami pomocy społecznej. Ocena jakości pracy pracowników i podejmowanych przez nich działań prowadzona jest zazwyczaj przez kierownika jednostki na podstawie jego obserwacji i doświadczenia. Należy podkreślić, że oceny te mają zbyt doraźny charakter, by można mówić o ewaluowaniu działań podejmowanych przez jednostkę (mają one bardziej charakter superwizji niż ewaluacji).

Obszarem, który podlega powszechnej ewaluacji w instytucjach pomocy społecznej, są projekty systemowe realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Kwestiom związanym z ewaluacją i projektami systemowymi wdrażanymi przez jednostki pomocy społecznej w ramach PO KL poświęcony został kolejny rozdział w ramach niniejszego streszczenia.

Ponadto wspomnijmy w tym miejscu, że dokumentem, który wiąże się ściśle z funkcjonowaniem jednostek pomocy społecznej, a który niejako ze swej natury powinien podlegać ewaluacji, jest lokalna strategia rozwiązywania problemów społecznych. Zagadnienie to zostało również bliżej zaprezentowane w dalszej części niniejszego streszczenia.

3.2. Ewaluacja w projektach systemowych w ramach PO KL wdrażanych przez małopolskie jednostki pomocy społecznej

Jednostki pomocy społecznej uczestniczą w procesie wdrażania funduszy strukturalnych przede wszystkim poprzez realizowanie tzw. projektów systemowych w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Promocja integracji społecznej" obejmujących działania z zakresu polityki integracji społecznej, których celem jest zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom wykluczonym, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dyskryminowanym na rynku pracy, a także podwyższenie ich statusu zawodowego i społecznego, poprzez przygotowanie ich do wejścia lub powrotu na rynek pracy. W Działaniu 7.1 „Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji" realizowane są następujące projekty systemowe:

- projekty systemowe w zakresie rozwoju i upowszechniania aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej;
- projekty systemowe w zakresie rozwoju i upowszechniania aktywnej integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie;
- projekty systemowe w zakresie podnoszenia kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej oraz specjalistycznego doradztwa, których beneficjentem systemowym są regionalne ośrodki polityki społecznej.

Beneficjenci mogą realizować działania z zakresu projektu systemowego:

a. samodzielnie;
b. w partnerstwie jednostek samorządu terytorialnego;
c. w partnerstwie jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami spoza sektora finansów publicznych lub należącymi do sektora finansów publicznych (innymi niż jednostki samorządu terytorialnego).

Zaznaczmy, iż warunkiem udziału beneficjenta w projekcie systemowym jest spełnienie wymogów merytorycznych, organizacyjnych i finansowych. Wymogiem merytorycznym jest posiadanie przez gminę lub powiat od 01.01.2009 r. powiatowej lub gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych – w zależności od beneficjenta realizującego projekt.

Projekt zawarty we wniosku obejmuje merytorycznie formy aktywnej integracji – adresowane do klientów pomocy społecznej zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Beneficjenci realizują projekty systemowe w zakresie rozwoju form aktywnej integracji za pomocą następujących narzędzi:

- Kontrakt socjalny;
- Program aktywności lokalnej (PAL);
- Program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych[6].

[6] „Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013", op. cit., s. 4 – 14.

Monitorowanie rzeczowe projektu systemowego prowadzone jest we wniosku o płatność. Po zakończeniu każdego roku budżetowego dokonywany jest roczny bilans realizacji projektu systemowego, w tym mierzone są rezultaty osiągnięte w ramach zaplanowanych na dany rok zadań oraz weryfikowana jest faktyczna wartość poniesionych wydatków kwalifikowanych[7].

Jak już zostało powiedziane, zadania zapisane w projektach systemowych wdrażanych przez jednostki pomocy społecznej w ramach PO KL, podlegają ewaluacji niemal we wszystkich jednostkach pomocy społecznej w województwie małopolskim. Należy przy tym podkreślić, że jest to wymóg obligatoryjny w projektach tego typu. Równocześnie należy zaznaczyć, że jednostki pomocy społecznej, wspomniane projekty realizują dopiero od 2008 lub 2009 roku (zależnie od jednostki), zatem nie mają one w tym zakresie dużego doświadczenia.

W opinii wielu uczestników badań, zarówno pracowników, jak też kadry zarządzającej, realizacja projektów systemowych PO KL z zakresu aktywnej integracji, w tym również prowadzenie w ich ramach ewaluacji, wiąże się z szeregiem trudności. W tym kontekście, przedstawiciele kadry zarządzającej zwracali bardziej uwagę na problemy związane z wdrażaniem omawianych projektów, wśród których za najważniejsze uważają trudności powodowane: zmiennością zasad dotyczących realizowania projektów tego typu w trakcie ich trwania, opóźnieniami w przepływach finansowych między jednostkami realizującymi projekt a Instytucją Pośredniczącą oraz problemami z naborem uczestników do omawianych projektów. W rezultacie tego, prowadzeniu projektów systemowych w ramach PO KL często towarzyszy obawa kadry zarządzającej czy zostaną one poprawnie zrealizowane i rozliczone. Należy podkreślić, że na wspomniane trudności zwracali uwagę również małopolscy pracownicy pomocy społecznej, którzy ponadto wskazywali szereg trudności związanych z ewaluowaniem projektów systemowych na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji i pracy socjalnej. Najważniejsze z nich to w ich opinii przede wszystkim: brak formalnych szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu prowadzenia ewaluacji w ramach omawianych projektów oraz bezpośrednio związana z tym trudność w ewaluowaniu stopnia osiągnięcia tzw. rezultatów miękkich działań podejmowanych w ramach projektu, a także trudność w badaniu długotrwałych efektów projektu systemowego. Wspomniane bariery przejawiają się bezpośrednio pod postacią trudności na etapie projektowania badań ewaluacyjnych – w momencie definiowania tzw. rezultatów miękkich projektu, ustalania wskaźników, a następnie opracowywania kwestionariuszy narzędzi badań ewaluacyjnych – narzędzi, które z jednej strony pozwalałyby na rzetelne mierzenie efektów działań podjętych w projekcie, a z drugiej strony były zrozumiałe dla jego uczestników, dostosowane do ich możliwości intelektualnych (uczestnikami tego typu projektów są zazwyczaj

[7] „Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013", op. cit., s. 35 – 36.

osoby bezrobotne, gorzej wykształcone, niepełnosprawne intelektualnie czy małoletnie). W tym aspekcie respondenci zwracali także uwagę na istnienie bariery finansowej uniemożliwiającej często jednostkom pomocy społecznej korzystanie z usług komercyjnych firm zajmujących się przeprowadzaniem badań ewaluacyjnych. Należy podkreślić w tym miejscu, iż prowadzenie tzw. projektów miękkich (a zarazem osiąganie tzw. rezultatów miękkich) jest typowe nie tylko dla projektów systemowych w ramach PO KL, ale jest typowe w ogóle w obszarze pomocy społecznej.

Z badań wynika również, że w małopolskich jednostkach pomocy społecznej nie funkcjonuje jeden bardziej powszechnie stosowany model czy schemat prowadzenia badań ewaluacyjnych w ramach projektów systemowych PO KL z zakresu aktywnej integracji, a pewne wzorce, sposoby działania wypracowywane są na poziomie poszczególnych jednostek (choć nie w całkowitej izolacji od siebie, o czym świadczą wypowiedzi pracowników o podejmowanych częstokroć między jednostkami konsultacjach odnośnie sposobów prowadzenia ewaluacji). Jest to niewątpliwie skutkiem braku formalnych szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu prowadzenia ewaluacji w ramach projektów systemowych, jak również wynika z niewielkiego doświadczenia jednostek pomocy społecznej w prowadzeniu ewaluacji w ogóle. Ewaluacja w omawianych projektach systemowych prowadzona jest głównie na podstawie rozmów z realizatorami i uczestnikami projektów oraz na podstawie różnego rodzaju ankiet ewaluacyjnych i testów wiedzy wypełnianych przez beneficjentów. Ocena przeprowadzana jest najczęściej na początkowym oraz końcowym etapie wdrażania projektu, rzadziej również w trakcie jego trwania. Za prowadzenie ewaluacji w projektach systemowych na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji i pracy socjalnej odpowiedzialni są bądź członkowie zespołu realizującego omawiany projekt – etatowi pracownicy danej jednostki (ewentualnie jedna wyznaczona osoba) i /lub eksperci zatrudnieni do udziału w projekcie systemowym, tacy jak: ewaluator, psycholog, doradca zawodowy, pedagog, psychoterapeuta. Zdarzyło się również, że za badania ankietowe odpowiadała firma przeprowadzająca szkolenia dla uczestników. W świetle zidentyfikowanych trudności z projektowaniem badań ewaluacyjnych i konstruowaniem narzędzi badawczych, szczególnego znaczenia nabiera fakt, iż wspólnym elementem badań ewaluacyjnych w projektach systemowych realizowanych w ramach PO KL jest wykorzystywanie kwestionariuszy ankiet jako narzędzi służących do dokonywania oceny prowadzonych w ramach projektu działań, zwłaszcza w odniesieniu do organizowanych szkoleń, warsztatów (są to najczęściej kwestionariusze ankiet wypełniane samodzielnie przez uczestników projektu). Należy podkreślić, że kwestionariusze ankiet ewaluacyjnych są podstawowym narzędziem wykorzystywanym w procesie ewaluacji projektów systemowych PO KL z zakresu aktywnej integracji. Równocześnie należy zaznaczyć, że w niektórych jednostkach pomocy społecznej, efekty działań prowadzonych w ramach omawianych projektów oceniane są jedynie poprzez obserwację, bezpośrednie kontakty z uczestnikami projektu, którymi są zazwyczaj klienci instytucji pomocy społecznej – nie są natomiast wykorzystywane żadne procedury czy narzędzia badawcze.

3.3. Ewaluacja w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych realizowanych przez małopolskie jednostki pomocy społecznej

Na początku należy zaznaczyć, że lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych wdrażane są przez niemal wszystkie jednostki pomocy społecznej z województwa małopolskiego. Co więcej, jako dokumenty strategiczne, gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych niejako ze swej natury powinny podlegać ewaluacji i stanowić źródło, z którego pracownicy i kadra kierownicza pomocy społecznej mogłaby czerpać wiedzę i umiejętności związane z projektowaniem i stosowaniem procedur i narzędzi badawczych (ewaluacyjnych). Jak jednak wynika z przeprowadzonych badań, lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych wdrażane w województwie małopolskim, podlegają najczęściej monitoringowi (polegającemu na kontroli poprawności, kompletności, terminowości działań przewidzianych do realizacji w ramach strategii), nie zaś ewaluacji rozumianej jako ocena skuteczności i efektywności zaplanowanych i realizowanych w ramach strategii zadań. Odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje, jest możliwa dzięki zrealizowanym badaniom: zarówno dzięki badaniom terenowym, jak też analizie dokumentów przeprowadzonej w celu pewnego uzupełnienia czy ugruntowania wniosków[8], które zaprezentowano poniżej.

Lokalna strategia rozwiązywania problemów społecznych, jak każdy dokument strategiczny, powinna mieć pewien określony kształt, zawierać zbiór elementów specyficznych, pod katem obecności których można ocenić jej zawartość. Oceniając każdy dokument strategiczny należy postawić następujące pytania: czy przygotowanie strategii zostało poprzedzone diagnozą lokalnej sytuacji w obszarze, który obejmuje strategia?, czy w dokumencie zawarte zostały cele, do których osiągnięcia powinno się zmierzać?, czy określone zostały rezultaty działań?, czy określone zostały wskaźniki, na podstawie których możliwe będzie odpowiedzenie na pytania, w jakim stopniu dany cel udało się już osiągnąć?, czy w strategii znajdują się zapisy odnośnie oceniania jej realizacji? jeśli tak, to jakie elementy są oceniane? (czy oceniane są następujące kwestie: monitorowanie postępu w realizacji zaplanowanych działań, stopień osiągnięcia zakładanych rezultatów, efekty wdrażania strategii, stopień osiągnięcia zakładanych celów, skuteczność zaplanowanych działań w rozwiązywaniu zdiagnozowanych problemów społecznych, efektywność wydatkowania środków przeznaczonych na realizację strategii), jak wygląda system monitorowania i oceniania strategii?,

[8] Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych została przeprowadzona przez członków zespołu badawczego. Do analizy wybrano dokumenty będące gminnymi lub powiatowymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych, które zostały opracowane na terenie gmin, miast lub powiatów, w których funkcjonują jednostki pomocy społecznej, które wzięły udział w badaniu terenowym. Źródłem analizowanych dokumentów była Internetowa Biblioteka Małopolskich Obserwatoriów (http://www.politykaspoleczna.obserwatorium.malopolska.pl/pl/biblioteka.html).

jakie źródła danych są wykorzystywane lub planowane do wykorzystywania w związku z jej monitorowaniem?

Jak wynika z badań, opracowanie lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych realizowanych w województwie małopolskim, poprzedzone było przeprowadzeniem diagnozy lokalnej sytuacji społecznej. Diagnoza ta była zazwyczaj opierana na analizie danych zastanych (głównie danych będących w posiadaniu jednostki pomocy społecznej: ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie, danych statystycznych udostępnianych przez powiatowe urzędy pracy, danych pozyskanych z urzędu gminy, z komendy policji) a także na analizie danych wywołanych – pozyskanych w wyniku skonstruowania i przeprowadzenia ankiet i/lub wywiadów z przedstawicielami zainteresowanych stron. Typowe było również wykorzystywanie wniosków z analizy SWOT (czyli analizy mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń kluczowych obszarów działania gminy/powiatu). W wielu przypadkach, opracowanie strategii zostało poprzedzone konsultacjami stron zaangażowanych w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych (tj. ośrodków pomocy społecznej czy organizacji pozarządowych). Niekiedy dokument strategiczny powstawał w oparciu o działalność członków Konwentu Strategicznego - zespołu roboczego, składającego się z przedstawicieli podmiotów działających na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w powiecie. Zdarzało się również, choć już znacznie rzadziej, że w diagnozie lokalnej sytuacji społecznej uwzględniane były wnioski z przeprowadzonych konsultacji społecznych (spotkań roboczych prowadzonych z różnymi grupami mieszkańców), opinie ekspertów czy też wnioski uzyskane dzięki stworzeniu mapy problemów społecznych. W większości lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych określone zostały cele, do których osiągnięcia zmierzać będą działania zaplanowane w strategii - cele strategiczne (priorytety) i ich rozwiązania (kierunki działań). W wielu przypadkach cele zostały dość szczegółowo wyodrębnione, podzielone na cele główne i szczegółowe, cele strategiczne, a w ich obrębie cele operacyjne. Należy w tym miejscu podkreślić, że niekiedy cele strategii sformułowane zostały na bardzo dużym stopniu ogólności - wskazuje się w nich na konieczność zainicjowania wielotorowych działań dotyczących kluczowych dla funkcjonowania gminy czy powiatu i ich mieszkańców obszarów, takich jak edukacja, zdrowie, ubóstwo, starzejące się społeczeństwo, niepełnosprawność, uzależnienia, gospodarka. W zdecydowanej większości lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych określone zostały również, w sposób mniej lub bardziej szczegółowy, rezultaty działań, które zostały zaplanowane w strategii, zarówno rezultaty twarde (typu budowa świetlicy środowiskowej, liczba zorganizowanych szkoleń dla klientów pomocy społecznej), jak również rezultaty miękkie (typu aktywizacja społeczna i zawodowa osób wykluczonych czy też zagrożonych wykluczeniem społecznym, przeciwdziałanie izolacji i wykluczeniu społecznemu, integracja środowiskowa, redukowanie psychospołecznych skutków bezrobocia). Równocześnie, co należy bardzo mocno podkreślić, w przeważającej większości, w analizowanych dokumentach, brak

jest informacji o przyjętych wskaźnikach. Z kolei w dokumentach, w których zapisane zostały wskaźniki, z reguły są to wskaźniki dotyczące rezultatów twardych (takie jak liczba szkoleń, liczba uczestników szkoleń, liczba zawartych partnerstw), brak jest natomiast ustalonych wskaźników dla tzw. miękkich rezultatów działań. Odnośnie zapisów dotyczących oceniania realizacji strategii, w zdecydowanej większości przypadków, strategie zawierają zapis o monitorowaniu postępu realizacji zaplanowanych działań oraz dokonywaniu oceny stopnia osiągnięcia zakładanych rezultatów, celów i efektów wdrażania strategii. Monitorowanie strategii opiera się zazwyczaj na zbieraniu informacji od instytucji zaangażowanych w jej realizowanie i obejmuje informacje dotyczące stanu realizacji zaplanowanych zadań. Za monitorowanie strategii odpowiedzialna jest zazwyczaj lokalna jednostka pomocy społecznej: ośrodek pomocy społecznej czy też powiatowe centrum pomocy rodzinie lub powołany specjalnie zespół odpowiedzialny nie tylko za monitorowanie, ale również za wdrażanie strategii. W ramach systemu monitorowania strategii organizowane są spotkania przedstawicieli instytucji zaangażowanych w jej wdrażanie – najczęściej spotkania takie odbywają się raz (niekiedy dwa razy) w roku. Ich tematem jest stan realizacji zaplanowanych działań, powody opóźnień w realizacji określonych zadań, charakter działań naprawczych, które powinny zostać podjęte. Równocześnie, w żadnej z przeanalizowanych lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych nie podano również źródeł planowanych do wykorzystania w związku z jej monitorowaniem. Elementami, których brakuje w zdecydowanej większości analizowanych strategii są: ocena stopnia osiągnięcia wskaźników, ocena skuteczności podjętych działań w rozwiązywaniu zdiagnozowanych problemów społecznych, efektywność wydatkowania środków przeznaczonych na realizację strategii oraz analiza trwałości efektów interwencji.

Na podstawie zaprezentowanych powyżej wniosków z analizy dokumentów strategicznych można stwierdzić, iż ich kształt pozwala na prowadzenie monitoringu działań, natomiast ewentualna ewaluacja strategii byłaby bardzo utrudniona czy nawet wręcz niemożliwa z powodu braku pewnych kluczowych elementów, takich jak: wskaźniki, zwłaszcza wskaźników dotyczących tzw. rezultatów miękkich oraz zapisów mówiących o konieczności dokonywania oceny stopnia osiągania wskaźników, oceny efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na realizację strategii oraz konieczności dokonywania analizy trwałości efektów interwencji. Zatem *de facto* w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych nie uwzględniony został mechanizm ewaluowania strategii, a jedynie tryb jej monitorowania. Równocześnie należy zaznaczyć w tym momencie, że niewskazanie źródeł danych planowanych do wykorzystania w związku z monitorowaniem strategii, a także brak, w wielu przypadkach, określenia wskaźników, z dużym prawdopodobieństwem utrudnia lub będzie utrudniał rzetelne monitorowanie realizacji strategii, zwłaszcza monitorowanie stopnia osiągnięcia zaplanowanych rezultatów miękkich.

Pracownicy oraz kadra zarządzająca małopolskich jednostek pomocy społecznej podkreślali również trudności związane z realizacją strategii rozwiązywania problemów społecznych, które wynikają z braku ustalenia jasnego systemu jej wdrażania, w tym trudności związane z brakiem uregulowań, które zobowiązywałyby partnerów jednostek pomocy społecznej do współpracy w zakresie realizacji strategii oraz brakiem wskazania konkretnych źródeł, z których finansowane będą poszczególne działania przewidziane do realizacji w strategii. Podkreślmy, że czynniki te z dużym prawdopodobieństwem utrudniają nie tylko wdrażanie strategii, ale też jej ewaluowanie. Jeszcze jednym elementem, na który należy zwrócić uwagę (co podkreślali również uczestnicy badań) jest stosunkowo mała częstotliwość, z jaką dokonywana jest ocena strategii, co również utrudnia zarówno proces monitorowania, jak też ewentualnego ewaluowania tych dokumentów. Za opracowanie lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych odpowiedzialni byli zazwyczaj pracownicy i kierownicy jednostek pomocy społecznej funkcjonujących na danym terenie, co jest tendencją pozytywną, gdyż może wpływać na większy stopień racjonalności i celowości działań przewidzianych w strategii, a także może umożliwiać większy stopień identyfikowania się podmiotów zaangażowanych w realizację strategii z tym dokumentem (w porównaniu z sytuacją, gdy opracowanie lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych zlecane jest zewnętrznej firmie). W tym aspekcie podkreślić należy jednak mocno, iż niektórzy respondenci biorący udział w badaniu deklarowali nieposiadanie przez siebie dostatecznej wiedzy dotyczącej zasad opracowywania dokumentów strategicznych. W odniesieniu do kwestii diagnozy społecznej należy także podkreślić, że pracownicy oraz przedstawiciele kadry zarządzającej pomocy społecznej wskazywali na trudności, na jakie napotykają w związku z koniecznością pozyskiwania danych koniecznych do dokonania diagnozy. Pierwszy rodzaj trudności wiąże się z trudnością w pozyskiwaniu danych od różnorakich instytucji zewnętrznych w stosunku do jednostek pomocy społecznej (typu policja, sąd), drugi typ trudności wynika z braku środków finansowych na zrealizowanie badań czy analiz potrzebnych do dokonania pogłębionej i szerszej diagnozy sytuacji społecznej.

Na zakończenie należy również wspomnieć, iż jakkolwiek przedstawiciele kadry kierowniczej jednostek pomocy społecznej byli zazwyczaj dość dobrze zorientowani w zakresie zapisów w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, poziom wiedzy pracowników pomocy społecznej na ten temat był z reguły niewielki, a ich kontakt z tym dokumentem był w ich opinii raczej akcydentalny (miał miejsce w kontekście opracowywania czy realizacji projektów systemowych PO KL z obszaru aktywnej integracji lub w momencie, gdy zachodziła konieczność sporządzania podsumowań z działalności instytucji lub też w momencie aktualizacji strategii).

3.4. Znajomość zagadnień ewaluacyjnych wśród kadry małopolskich jednostek pomocy społecznej

Znajomość zagadnień związanych z ewaluacją (znajomość pojęcia, umiejętność jego zdefiniowania, znajomość specyfiki badań ewaluacyjnych i sposobu prowadzenia badań ewaluacyjnych) zarówno wśród pracowników, jak i kadry zarządzającej małopolskich jednostek pomocy społecznej jest ogromnie zróżnicowana i rozciąga się od doskonałej orientacji w temacie po całkowity brak znajomości zagadnienia (zdarzało się, że respondenci nie potrafili zdefiniować czym jest lub na czym polega ewaluacja, lub mylili ją z ewolucją, zdarzało się również, że ewaluacja była przez nich utożsamiana z monitorowaniem czy kontrolowaniem działań, superwizją, audytem lub sprowadzana do oceny). Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzić można, iż zdecydowana większość pracowników i przedstawicieli kadry zarządzającej małopolskich jednostek pomocy społecznej nie posiada kompleksowej i systematycznej wiedzy na temat ewaluacji. Równocześnie należy podkreślić, iż przedstawiciele kadry zarządzającej generalnie lepiej niż pracownicy orientują się w zagadnieniach związanych z ewaluacją. Lepiej orientują się również w tym zakresie zarówno pracownicy, jak też przedstawiciele kadry zarządzającej ośrodków pomocy społecznej powiatów grodzkich w porównaniu z pracownikami i przedstawicielami kadry zarządzającej gminnych ośrodków pomocy społecznej. Nie występuje natomiast zróżnicowanie poziomu znajomości omawianych zagadnień, gdy weźmiemy pod uwagę doświadczenie zawodowe pracownika lub umiejscowienie ośrodka pomocy społecznej w gminie miejskiej lub w gminie wiejskiej czy miejsko – wiejskiej. W tym kontekście nieco odrębnie należy traktować pracowników i kadrę zarządzającą Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie, którzy, z racji chociażby zadań, jakie pełni ROPS w systemie pomocy społecznej, posiadają szeroką wiedzę na temat ewaluacji. Podkreślmy w tym momencie, że w opinii kadry zarządzającej, generalnie pracownicy pomocy społecznej nie posiadają dużego zasobu wiedzy na temat ewaluacji. Wyjątkiem są tu pracownicy zaangażowani we wdrażanie i ewaluowanie projektów unijnych realizowanych w ramach PO KL - ich wiedza na temat przeprowadzania ewaluacji, jak też świadomość korzyści płynących z ewaluowania działań jest zdecydowanie wyższa zarówno w opinii pracowników, jak też kadry zarządzającej pomocy społecznej. Pewna część pracowników pomocy społecznej deklarowała, że posiada wiedzę w zakresie prowadzenia badań ewaluacyjnych, równocześnie bardzo wielu z nich wskazywało na braki we własnych kompetencjach w zakresie prowadzenia tego typu badań (związane na przykład z analizowaniem uzyskanych wyników). Ponadto, zdaniem kadry kierowniczej, znajomość zagadnień związanych z ewaluacją jest wyższa wśród pracowników młodszych, z których skądinąd, jak wynika z badania, bardzo wielu się dokształca biorąc udział w studiach podyplomowych, kursach specjalizacyjnych.

Wspomnijmy również o tym, że zarówno pracownicy, jak też kadra kierownicza małopolskich jednostek pomocy społecznej, kojarzyli zagadnienia ewaluacyjne z szerszymi zmianami dotyczącymi funkcjonowania całego systemu pomocy społecznej, które wiążą się, mówiąc skrótowo, z przenoszeniem nacisku z opieki na pomoc społeczną, kładzeniem nacisku na racjonalność, skuteczność oraz efektywność podejmowanych działań, wydatkowanych środków finansowych. W tym kontekście, przedstawiciele kadry zarządzającej wspominali często tzw. kontrolę zarządczą wprowadzoną przez Ustawę o finansach publicznych. Zauważmy w tym miejscu, iż niesie to zagrożenie powstania pewnego chaosu pojęciowego, a zarazem znaczeniowego, który w kontekście omawianych zagadnień, spowodować może pewne zacieranie się specyfiki ewaluacji w świadomości kadry pomocy społecznej.

Jak wspomnieliśmy, ewaluacja jest kojarzona bezpośrednio z projektami unijnymi, zwłaszcza z projektami systemowymi wdrażanymi w ramach PO KL. Praktycznym i bezpośrednim skutkiem tej sytuacji jest też zdecydowanie wyższy poziom wiedzy i kompetencji na temat ewaluacji pracowników zaangażowanych we wdrażanie omawianych projektów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka potencjalnych niebezpieczeństw związanych z tą sytuacją. W kontekście osób odpowiedzialnych za ewaluację projektów systemowych wdrażanych w ramach PO KL należy zauważyć, iż w sytuacji, gdy za prowadzenie ewaluacji odpowiedzialny jest specjalista /specjaliści - poszerza się zakres stosowanych metod czy narzędzi ewaluacyjnych (o testy psychologiczne czy specjalistyczne opinie doradców zawodowych). Z drugiej strony należy podkreślić, że w sytuacji, w której za ewaluację działań w projekcie systemowym realizowanym w ramach PO KL odpowiadają eksperci lub ewaluacja należy do obowiązków wybranego członka zespołu realizującego ten projekt, znacznie ograniczona jest swego rodzaju dyfuzja wiedzy na temat sposobu projektowania i prowadzenia ewaluacji, w tym wiedzy dotyczącej konstruowania narzędzi ewaluacyjnych. Konstatacja ta jest istotna w perspektywie myślenia o wprowadzeniu ewaluacji do innych typów działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej, poza projektami systemowymi. W tym kontekście, koniecznie należy również zauważyć, że powszechność zaangażowania jednostek pomocy społecznej z Małopolski w proces wdrażania projektów systemowych realizowanych w ramach PO KL (w Małopolsce realizuje je zdecydowana większość jednostek) oraz wiązanie kwestii ewaluacji z tymi projektami, jest z pewnością zjawiskiem pozytywnym, gdyż pozwala przypuszczać, że między innymi dzięki tym projektom, zagadnienia ewaluacyjne praktycznie zaistniały w obszarze pomocy społecznej. Równocześnie z przeprowadzonych badań wynika, że wiedza o ewaluacji zdobywana w wyniku realizacji projektów systemowych przez zaangażowanych w ten proces pracowników, niekoniecznie przekłada się na wzrost wiedzy wszystkich pracowników danej jednostki na temat ewaluacji, w tym na uświadomienie sobie przez nich korzyści płynących ze stosowania procedur ewaluacyjnych. Ponadto należy zauważyć, że sama wiedza na temat praktycznych aspektów związanych z prowadzeniem ewaluacji (na przykład: wykorzystywanych narzędzi), nie oznacza

automatycznie, że osoby ją posiadające akceptują potrzebę stosowania ewaluacji i dostrzegają korzyści mogące płynąć z ewaluowania podejmowanych działań. Należy podkreślić, że wśród wypowiedzi kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej, znalazły się również wypowiedzi krytyczne wobec projektów systemowych realizowanych w ramach PO KL, w tym wobec prowadzonej w ich ramach ewaluacji (podnoszono, mówiąc ogólnie, kwestie nieefektywności systemu wdrażania projektów systemowych realizowanych w ramach PO KL, który powoduje, że nakłady, które instytucja ponosi, w związku z ich realizacją, zwłaszcza nakłady czasowe, osobowe, nie przekładają się na korzyści, jakie odniosą klienci pomocy społecznej z uczestnictwa w projekcie). Biorąc pod uwagę, że problemy w zakresie realizacji projektów systemowych w ramach PO KL, na które zwracali uwagę pracownicy i kadra kierownicza jednostek pomocy społecznej dotyczą całego systemu wdrażania tego typu projektów, wskazane jest przeprowadzenie ewaluacji procesów zarządzania i wdrażania projektów systemowych realizowanych przez jednostki pomocy społecznej w ramach PO KL. Warto również wspomnieć o tym, iż (najprawdopodobniej w wyniku silnego identyfikowania ewaluacji z projektami unijnymi) wielu przedstawicieli kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej definiowało ewaluację jako pewien finalny etap wdrażania jakiegoś działania, silnie związany z podsumowywaniem jego efektów. Jakkolwiek ewaluacja obejmuje czy też może obejmować oczywiście również ten etap, tak silne kojarzenie ewaluacji z końcowym etapem wdrażania projektu wiąże się z pewnymi zagrożeniami, gdyż po pierwsze, pomija tak istotne etapy ewaluacji, jak diagnoza sytuacji, potrzeb, a także całe zagadnienie ewaluacji związane z ewaluowaniem procesów, na przykład procesu wdrażania działania, po drugie, można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że kojarzenie ewaluacji z wyciąganiem wniosków na zakończenie jakiegoś działania, może budzić w pracownikach jednostek pomocy społecznej silną obawę, że ewaluacja wiąże się przede wszystkim z wyciąganiem konsekwencji, zwłaszcza negatywnych, wobec osób odpowiedzialnych za wykonanie zadania, które podlega ewaluacji.

3.5. Zakres stosowania ewaluacji i znajomość zagadnień ewaluacyjnych wśród kadry małopolskich jednostek pomocy społecznej na tle ogólnych tendencji w administracji publicznej

Niejako podsumowując zaprezentowane dotychczas w streszczeniu wyniki badań, warto odwołać się do wniosków z analizy *desk research,* które stanowią dla nich swego rodzaju tło. Wskazują one, że chociaż ewaluacja jest uznawana współcześnie za standard zarządzania w sektorze publicznym w tym sensie, iż podkreśla się konieczność podnoszenia jakości i skuteczności interwencji publicznych, w tym również podejmowanych w obszarze pomocy

społecznej, znana i stosowana w praktyce jest ona głównie na poziomie krajowym lub też w dużych instytucjach, które stworzyły silne komórki odpowiedzialne za ocenę przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych, a także tam, gdzie istnieje formalny wymóg jej prowadzenia (na przykład: w odniesieniu do programów operacyjnych finansowanych ze środków europejskich)[9]. Przy czym należy zauważyć, że choć zapisy o potrzebie prowadzenia badań ewaluacyjnych pojawiają się w dokumentach rządowych, to są one niedookreślone, co do zakresu badania, jego celu, wykonawcy i sposobu późniejszego wykorzystania wyników. To wszystko, biorąc pod uwagę, że skrupulatne zaplanowanie ewaluacji, w tym uzyskanie dla niej szerokiego poparcia zwierzchników, jest niezbędnym warunkiem późniejszego wykorzystania jej wyników, oznacza potencjalne kłopoty z jej faktycznym przeprowadzeniem. Problem zbytniej ogólnikowości dotyczy również często dokumentów strategicznych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, że w obowiązującej w polskiej administracji konwencji słowo „strategia" lub „program" używane jest dla określenia dokumentu niemal wyłącznie ramowego, kierunkowego, wyznaczającego raczej cele niż sposoby ich osiągnięcia, dopasowanego niejako do zmiennej rzeczywistości politycznej[10]. Fakt ten powoduje, że również w przypadku dokumentów strategicznych ewaluacja jest bardzo utrudniona. Również z badań prowadzonych przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie oraz informacji przekazywanych przez pracowników socjalnych korzystających ze szkoleń organizowanych w Instytucie wynika, że ewaluacja nie jest powszechnie znana i stosowana przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, regionalne ośrodki polityki społecznej, wydziały polityki społecznej w urzędach wojewódzkich. Poza tym wydatkowanie środków na cele pomocy społecznej w systemie polskim nie jest ewaluowane pod kątem skuteczności udzielanej pomocy, a dostępne opracowania dotyczą raczej sprawozdawczości wydanych środków i liczby udzielonych świadczeń, a nie ich rzeczywistej ewaluacji. Wynika to z niskiej wiedzy ogólnej na temat ewaluacji oraz niestosowania jej narzędzi w praktyce[11].

W tym kontekście, niski poziom wykorzystania badań ewaluacyjnych w praktyce funkcjonowania małopolskich jednostek pomocy społecznej czy też bardzo zróżnicowany poziom wiedzy pracowników i kadry kierowniczej tych jednostek na temat ewaluacji, można traktować, jako odzwierciedlenie tendencji występującej w całej administracji publicznej.

[9] Zob. m.in. J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, s. 28, K. Ornacka, „Ewaluacja. Między naukami społecznymi i pracą socjalną", Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2003, B. Pietras – Goc, „Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym", Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2008, s. 64 – 80, s. 123 – 130, „Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości", op. cit., s. 21, M. Ferry, K. Olejniczak, „Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi", Sprawne Państwo – Ernst &Young, Warszawa 2008, s. 7, S. Mazur (red.), „Ewaluacja funduszy strukturalnych - perspektywa terytorialna", Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007, s. 82 – 85.

[10] „Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania", op. cit., s. 46 - 50.

[11] „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", op. cit., s. 64 – 65.

Równocześnie należy bardzo mocno podkreślić, że liczne przykłady międzynarodowe wskazują, co wynika z analizy *desk research*, że ewaluacja może być stosowana nie tylko na poziomie centralnym (krajowym), ale również na poziomie lokalnym. W obszarze pomocy społecznej, ewaluacja może być z powodzeniem stosowana w momencie dokonywania oceny realizacji lokalnych strategii rozwoju, w tym lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także w kontekście dokonywania oceny poszczególnych działań z zakresu pomocy społecznej[12]. Wynika to między innymi z faktu, że jednym z najważniejszych zadań pomocy społecznej jest realizowanie pracy socjalnej, która ma na celu pomoc jednostkom w rozwiązywaniu rozmaitych problemów, uniemożliwiających im prawidłowe funkcjonowanie, a tym samym przez zastosowanie właściwych strategii, dążenie do poprawy. Realizacja tego celu wymaga przygotowania odpowiedniego programu interwencji, którego skuteczność i efektywność zależy od wielu czynników, czego określenie wymaga wiedzy na temat wieloaspektowej i złożonej procedury badań ewaluacyjnych[13].

W obszarze pomocy społecznej, ewaluacja może być wykorzystywana na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, na poziomie systemu pomocy społecznej i organizacji jako całości. Wówczas można ją określić jako **ewaluację pomocy społecznej**. W tym wypadku dotyczy ona doskonalenia zawodowego pracowników socjalnych oraz zwiększania efektywności jednostek pomocy społecznej i pracy socjalnej. Ewaluacja pomocy społecznej dotyczy obszaru zarządzania pomocą społeczną, który przekłada się na funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej. Po drugie, ewaluacja może być wykorzystywana na poziomie bezpośredniej pracy socjalnej realizowanej w rozmaitych instytucjach pomocy społecznej i wówczas można ją rozpatrywać w kontekście **ewaluacji w pomocy społecznej**. Tutaj odnosić się będzie do wszelkich działań podejmowanych przez pracowników socjalnych w stosunku do ich klientów. W takim ujęciu badania ewaluacyjne mają przyczynić się do wypracowania bardziej efektywnych programów interwencji socjalnej, które w rezultacie wpłyną na poprawę funkcjonowania społecznego jednostek. W tej płaszczyźnie ewaluacja może służyć:

- funkcji kontrolnej – skupiającej się na monitorowaniu jednostek oraz ich rodzin, w których występują dysfunkcje przy podejmowaniu działań służących poprawie ich sytuacji;
- funkcji uczestniczącej – dzięki której podmioty pracy socjalnej mają możliwość aktywnego uczestniczenia w procesie przygotowywania programu interwencji socjalnej;
- funkcji komunikacyjno - wspierającej – umożliwiającej pracownikom socjalnym lepsze zrozumienie rzeczywistości podmiotów, którym jest udzielana pomoc.

Ponadto ewaluacja w pomocy społecznej może być też zawsze wykorzystywana wtedy, gdy zachodzi konieczność podjęcia konkretnej decyzji lub rozwiązania jakiegoś problemu przez organizację lub pracowników socjalnych[14].

[12] „Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości", op. cit., s. 31, zob. również „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", op. cit., s. 9.
[13] „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", op. cit., s. 21 - 22.
[14] „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", op. cit., s. 29.

Dodajmy, iż Instytut Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie wyróżnia następujące obszary pomocy społecznej możliwe do ewaluacji:

- Efektywność i skuteczność pracy socjalnej (np.: praca z rodziną, środowiskiem, ocena skuteczności zawieranych kontraktów socjalnych);
- Realizacja projektów i programów (np.: określanie adekwatności celów programu do potrzeb, ocena realizacji projektów socjalnych i społecznych, w tym projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej);
- Jakość i standard świadczonych usług społecznych (usług opiekuńczych, specjalistycznych, również usług zleconych obejmujących prowadzenie stołówek, noclegowni, domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo - wychowawczych);
- Zaspokajanie potrzeb społecznych w gminie / powiecie / województwie (np.: ocena wdrażania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych);
- System organizacyjny (np.: analiza funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej czy domu pomocy społecznej w celu wprowadzenia zmian organizacyjnych);
- System kształcenia kadr pomocy społecznej (np.: realizowanie potrzeb szkoleniowych zgłaszanych przez pracowników, ewaluacja szkoleń);
- Współpraca między instytucjami pomocy społecznej na poziomie struktur samorządowych oraz międzysektorowych (np.: wypracowanie reguł współpracy między ośrodkami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi lub między ośrodkami pomocy społecznej, a szkołami i policją, urzędami pracy)[15].

3.6. Postawa kadry małopolskich jednostek pomocy społecznej wobec ewaluacji

Na wstępie należy zaznaczyć, że zdecydowana większość przedstawicieli kadry zarządzającej pomocy społecznej z województwa małopolskiego zadeklarowała, że ewaluowanie działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej jest korzystne. Należy przy tym zaznaczyć, że niekoniecznie respondenci uświadamiali sobie wszystkie korzyści płynące z prowadzenia ewaluacji. Co ciekawe, kilku z nich przyznało, że znaczenie ewaluacji uświadomili sobie w trakcie prowadzonych w ramach badania wywiadów. Zdarzało się, że przedstawiciele kadry zarządzającej nie dostrzegali korzyści z prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej, przy czym należy podkreślić, że korzyści tych nie widzieli przede wszystkim ci przedstawiciele kadry zarządzającej, którzy ewaluację utożsamiali z (dodatkową) oceną, kontrolą pracy pracowników i funkcjonowania jednostki pomocy społecznej – byli oni nastawieni wobec ewaluacji negatywnie. Przedstawiciele kadry kierowniczej w dyskusji kładli nacisk na realne ograniczenia, które hamują stosowanie ewaluacji w jednostkach pomocy społecznej, nie formułowali wobec ewaluacji większych obaw.

[15] „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", op. cit., s. 73.

Z kolei stosunek pracowników jednostek pomocy społecznej do ewaluacji był generalnie bardziej wieloznaczny. Pracownicy pomocy społecznej wskazywali zarówno pozytywne strony związane z ewaluowaniem działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej, jak też formułowali konkretne obawy, jakie ewaluacja budzi lub może budzić w ich środowisku zawodowym. Przyczyną tej sytuacji może być fakt, że pracownicy mają większą styczność z ewaluacją w praktyce czy też z ewaluacją w ogóle. Duża część pracowników pomocy społecznej, co należy mocno podkreślić, dostrzegała potrzebę prowadzenia ewaluacji w pomocy społecznej. Równocześnie większość z nich miała świadomość, iż ewaluacja jest jedynie pewnym narzędziem, które może zostać użyte w taki sposób, że przyniesie zakładane korzyści albo w taki sposób, że potwierdzi żywione przez nich obawy. To, jak to narzędzie, jakim jest ewaluacja, zostanie użyte, zależy w dużej mierze od pewnych warunków, w jakich będzie wykorzystywane. Zatem nie tylko postawa ogółu pracowników wobec ewaluacji nie była jednoznaczna, niejednoznaczne były zazwyczaj również postawy poszczególnych pracowników pomocy społecznej (na zasadzie: należy prowadzić ewaluację, ale pod warunkiem, że zostaną spełnione takie i takie warunki; może istnieć taka i taka obawa związana z prowadzeniem ewaluacji w instytucjach pomocy społecznej, ale tylko wtedy, gdy prowadzeniu ewaluacji będą towarzyszyły takie i takie warunki). Należy jeszcze zaznaczyć, że czynniki, takie jak doświadczenie zawodowe pracownika, typ jednostki (ROPS, PCPR, MOPS, OPS) czy lokalizacja ośrodka pomocy społecznej w gminie miejskiej, miejsko – wiejskiej czy wiejskiej, nie różnicowały tych postaw – można stwierdzić, że były one efektem indywidualnych przekonań, doświadczeń poszczególnych pracowników pomocy społecznej.

Jeśli chodzi o korzyści związane z prowadzeniem ewaluacji, zarówno przedstawiciele kadry zarządzającej, jak i pracownicy zwracali uwagę na fakt, że stosowanie procedur ewaluacyjnych może wpłynąć przede wszystkim na ukierunkowanie działań, zwiększenie celowości, skuteczności, racjonalności oraz efektywności działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej, w tym skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez konkretnych pracowników pomocy społecznej, a także stwarza podstawy do wdrażania potrzebnych zmian i innowacji w działaniach podejmowanych w jednostkach pomocy społecznej. Ponadto przedstawiciele kadry kierowniczej i pracownicy uświadamiali sobie, że ewaluacja stwarza możliwość bardziej wymiernego mierzenia efektów działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej oraz promowania efektów interwencji podejmowanych przez jednostki pomocy społecznej przez co może między innymi ułatwiać pozyskiwanie partnerów do współpracy, może stanowić swoistą „obronę" kierunków działania przyjętych w ramach polityki społecznej, ale przede wszystkim może przyczyniać się do polepszenia wizerunku pomocy społecznej i zwiększenia się prestiżu zawodu pracownika socjalnego. Należy podkreślić w tym miejscu, ze negatywny wizerunek instytucji i pracowników pomocy społecznej oraz konieczność dążenia do jego zmiany był wielokrotnie podkreślany przez wielu uczestników badań.

Zaznaczyć jeszcze należy, że świadomość korzyści płynących z ewaluacji wśród pracowników i kadry pomocy społecznej nie była pełna w tym sensie, że poszczególni respondenci byli świadomi niektórych korzyści lub też zgadzali się z ewentualnymi korzyściami wynikającymi z ewaluacji, które były poruszane w wywiadzie (na przykład: wskazywane przez moderatora wywiadu), przy czym sami często nie potrafili ich spontanicznie zdefiniować i wskazać. Należy podkreślić również, że zarówno w przypadku pracowników, jak też kadry zarządzającej pomocy społecznej, za większą znajomością zagadnień związanych z ewaluacją, następowała dużo większa świadomość potrzeby prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej i korzyści, które mogą płynąć z ewaluowania działań podejmowanych przez jednostki pomocy społecznej.

Dyskusje prowadzone w ramach badań, ujawniły również szereg obaw, jakie małopolscy pracownicy pomocy społecznej żywią (lub mogą żywić) w związku z realną lub potencjalną koniecznością dokonywania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej. Znając realia pracy w obszarze pomocy społecznej, obiektywne ograniczenia, o których będzie mowa w kolejnym rozdziale niniejszego streszczenia, uświadamiali sobie oni określone zagrożenia, które mogą wiązać się z upowszechnieniem badań czy procedur ewaluacyjnych w obszarze pomocy społecznej. Obawiali się w tym kontekście przede wszystkim obciążenia dodatkowymi obowiązkami oraz instrumentalnego wykorzystywania wyników badań ewaluacyjnych (przez kadrę zarządzającą lub decydentów z władz lokalnych), co wiązać się może bezpośrednio z możliwością poniesienia negatywnych konsekwencji przez osoby zaangażowane w działanie, które zostanie poddane ewaluacji. Należy podkreślić, że pewne obawy formułowane przez pracowników pomocy społecznej wiązały się również z tym, że nie posiadają oni wystarczających kompetencji w zakresie prowadzenia ewaluacji. Ponadto pracownicy pomocy społecznej obawiali się również, że wyniki ewaluacji mogą stanowić przyczynę zniechęcania, demotywowania pracowników pomocy społecznej oraz, że zaangażowanie klientów pomocy społecznej w ewaluowanie działań wpłynie negatywnie na relacje między nimi a pracownikami pomocy społecznej. Zidentyfikowanych w trakcie badań obaw nie należy ignorować, gdyż po pierwsze zinternalizowanie potrzeby prowadzenia ewaluacji działań i właściwe jej zrozumienie przez zdecydowaną większość pracowników jednostek pomocy społecznej jest, zgodnie ze specyfiką ewaluacji, niezbędnym warunkiem szerszego wykorzystania tej metody pracy w omawianych jednostkach. Po drugie, obawy pracowników mają często źródło w obiektywnych ograniczeniach związanych z funkcjonowaniem jednostek pomocy społecznej, które omówione zostały bliżej w kolejnym rozdziale niniejszego streszczenia.

3.7. Bariery ograniczające stosowanie ewaluacji w pomocy społecznej

Bariery związane z prowadzeniem ewaluacji w obszarze pomocy społecznej zidentyfikowane w trakcie badania można podzielić na dwa główne typy. Pierwszy typ to bariery, które można nazwać kompetencyjnymi – wynikają one z niepełnej wiedzy czy kompetencji pracowników i przedstawicieli kadry zarządzającej małopolskich jednostek pomocy społecznej dotyczących ewaluacji, w tym z braku powszechnej świadomości korzyści płynących z ewaluowania podejmowanych działań. Bariera ta łączy się bezpośrednio z faktem, że zakres stosowania procedur ewaluacyjnych w małopolskich jednostkach pomocy społecznej jest bardzo ograniczony, co nie pozwala, aby funkcjonował proces automatycznego wypromowania się tych procedur, metodologii wśród jednostek funkcjonujących w sektorze pomocy społecznej (nie ma bowiem działań, które można byłoby wskazać, jako przykłady tzw. dobrych praktyk w tym zakresie). O występowaniu wspomnianej bariery mówili wielokrotnie zarówno przedstawiciele kadry zarządzającej, jak też pracownicy pomocy społecznej, stanowi ona zresztą trudność także w kontekście przygotowywania i realizowania projektów systemowych wdrażanych w ramach PO KL oraz lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Kolejnym typem barier są ograniczenia związane z warunkami funkcjonowania większości, jak wynika z badań, małopolskich jednostek pomocy społecznej. Ograniczenia te są strukturalne i wynikają z pewnego niedostosowania zakresu zadań przypisanych do realizacji przez jednostki pomocy społecznej do zasobów, zwłaszcza kadrowych i finansowych, którymi dysponują te jednostki. Kwestią często podnoszoną w trakcie badań w tym kontekście był fakt, że jednostki pomocy społecznej wykonują obecnie szereg zadań, które nie wynikają z Ustawy o pomocy społecznej. W tej sytuacji największą barierą uniemożliwiającą wprowadzenie na szerszą skalę ewaluacji do pomocy społecznej jest brak pracowników, którzy mogliby się tym obszarem zajmować (respondenci mówili o braku czasu na zajmowanie się ewaluacją i przeciążeniu obowiązkami zawodowymi). Problem ten powiązany jest ściśle z brakiem środków finansowych na prowadzenie ewaluacji (z brakiem możliwości zatrudnienia pracownika, który zajmowałby się ewaluacją, brakiem możliwości wynajęcia komercyjnej firmy ewaluacyjnej). Ważną barierą, na którą zwrócili uwagę niektórzy respondenci są także ograniczenia związane z zapleczem infrastrukturalnym, którym dysponują jednostki (brak możliwości zatrudnienia specjalistów, np.: psychologa, niedysponowanie niektórymi placówkami, na przykład świetlicami środowiskowymi) - w takiej sytuacji może się zdarzyć, że instytucja pomocy społecznej nie będzie miała możliwości podjąć działań skutecznych wobec danego klienta, nawet pomimo wiedzy wyniesionej z ewaluacji na temat tego, jakie działania podjąć powinna. Warto podkreślić, że według respondentów wspomniane czynniki uniemożliwiają często nie tylko prowadzenie oceny jakości działań, ale też odbijają się negatywnie na samej efektywności podejmowanych działań.

Rozważając zagadnienie barier, które mogą ograniczać rozpowszechnianie się stosowania procedur ewaluacyjnych w sektorze pomocy społecznej, warto również wskazać pewne wewnętrzne, charakterystyczne cechy związane z funkcjonowaniem obszaru pomocy społecznej, które, jak wynika z analizy *desk research,* mogą powodować dodatkowe trudności w zakresie prowadzenia ewaluacji działań podejmowanych w tym obszarze. Według literatury, takimi najważniejszymi elementami są następujące kwestie:

- Efektywność pomocy społecznej zależy od wielu instytucji, które nie kooperują ze sobą i odmiennie, często sprzecznie, definiują swoją rolę (chodzi tu między innymi o instytucje rynku pracy, edukacji czy zdrowia);
- Pracownicy socjalni oraz osoby korzystające z pomocy społecznej często odmienne definiują cele pomocy społecznej i stosują sprzeczne kryteria oceny skuteczności działań podejmowanych przez jednostki pomocy społecznej (zdarza się, że pomoc społeczna traktowana jest instrumentalnie i postrzegana jedynie przez pryzmat narzędzi, jakie wykorzystuje, takie jak zasiłki; rodzina, której się pomaga stosuje inne kryteria, władze lokalne inne, a te wszystkie kryteria w zderzeniu z teorią definiują skuteczność jeszcze inaczej);
- Brakuje ogólnej świadomości i znajomości wartości realizowanych poprzez pomoc społeczną takich jak: solidaryzm społeczny, zasada subsydiarności - pomocniczości, spójność społeczna, sprawiedliwość;
- Pozycja zawodowa i rola społeczna pracowników socjalnych bywa odmiennie definiowana przez różne podmioty;
- W pomocy społecznej brakuje działań profilaktycznych, traktowana jest ona raczej i oceniana w krótkiej perspektywie czasowej („tu i teraz"), nie zaś w perspektywie zmian społecznych, które się dokonują pod wpływem działań podejmowanych w tym obszarze;
- Widoczne efekty interwencji socjalnej bywają znacznie opóźnione w czasie w stosunku do momentu jej podjęcia[16];
- Działania finansowane ze środków krajowych nie są poddawane procedurom oceny celowości i efektywności - dopiero przejście na budżetowanie zadaniowe, sprzyjające realizacji zasady rozliczalności, może w znacznym stopniu przyczynić się do stosowania badań ewaluacyjnych w polskich powiatach i gminach[17].

[16] „O potrzebie stosowania ewaluacji w pomocy społecznej", op. cit., s. 10 – 12.
[17] „Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości", op. cit., m.in. s. 22 - 30.

3.8. Warunki upowszechnienia ewaluacji w pomocy społecznej

Stosownie do identyfikowanych barier, przedstawiciele kadry zarządzającej i pracownicy małopolskich jednostek pomocy społecznej formułowali warunki, których spełnienie ułatwiłoby czy wręcz umożliwiłoby ich zdaniem „zaszczepienie" ewaluacji w obszarze pomocy społecznej. Najważniejszym, niezbędnym warunkiem jest wypromowanie samej ewaluacji jako specyficznej metody pracy wśród pracowników oraz kadry kierowniczej jednostek pomocy społecznej, zwłaszcza poprzez przekazanie im pełnej i rzetelnej wiedzy na temat ewaluacji oraz uświadomienie korzyści płynących z jej stosowania. Świadomość, w jakim celu powinna być prowadzona ewaluacja, konieczna jest również wśród pracowników, jak też wśród kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej i decydentów władz lokalnych tak, by ewaluacja nie zaczęła funkcjonować jako jedynie kolejne narzędzie nadzoru kadry zarządzającej nad pracownikami czy też instytucji nadrzędnych (typu urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd wojewódzki) nad jednostkami pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, iż jak zwracali uwagę niektórzy przedstawiciele kadry zarządzającej, problem ten jest głębszy i wiąże się z koniecznością kształtowania odpowiednich postaw wśród pracowników pomocy społecznej (postaw dostosowanych do funkcjonowania w zmienionym systemie pomocy społecznej), w tym kształtowania innowacyjności, asertywności, zdolności przywódczych.

Równie ważnym warunkiem jest także stworzenie instytucjom pomocy społecznej warunków, nazwijmy to technicznych, do jej prowadzenia. Jednostki pomocy społecznej muszą dysponować zasobami ludzkimi i finansowymi, by móc prowadzić ewaluację działań. To z kolei, według pracowników i kadry zarządzającej pomocy społecznej będzie możliwe jedynie wówczas, gdy jednostki pomocy społecznej skupią się na wykonywaniu zadań związanych wyłącznie z pomocą społeczną, to znaczy ograniczone zostaną zadania spoza Ustawy o pomocy społecznej, które obecnie są cedowane na ośrodki pomocy społecznej (świadczenia rodzinne, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, stypendia z oświaty). W tym kontekście zwracano także uwagę na konieczność wprowadzenia określonych uregulowań prawnych dotyczących funkcjonowania jednostek pomocy społecznej, zwłaszcza powstanie ustawy o zawodzie pracownika socjalnego. Dopiero w takich warunkach będzie możliwe wdrażanie nowoczesnego modelu pracy w sektorze pomocy społecznej, obejmującego również ewaluację.

Kolejnym warunkiem jest wypracowanie pewnych standardów i narzędzi (pewnego modelu) prowadzenia ewaluacji dostosowanych do specyfiki funkcjonowania jednostek pomocy społecznej: zadań, jakie realizują oraz warunków, w których funkcjonują. Dodajmy w tym momencie, że niektórzy respondenci podkreślali w tym kontekście potrzebę, by ewaluacja została wprowadzona na zasadzie dowolności i by istniała możliwość dostosowania

stworzonego modelu ewaluacji przez każdą instytucję do jej potrzeb (na przykład: w odniesieniu do obszarów, które poddawane byłyby ewaluacji).

Pracownicy i kadra kierownicza pomocy społecznej sformułowali w trakcie badania szereg szczegółowych warunków, których spełnienie przyczyni się do tego, że ewaluacja w sektorze pomocy społecznej będzie prowadzona sprawnie i efektywnie. Ich zdaniem ewaluacja powinna: być prawidłowo rozumiana i zaakceptowana przez szersze grono interesariuszy tego procesu, pracowników i kadrę kierowniczą jednostek pomocy społecznej, ale także decydentów z władz lokalnych, być prowadzona przez kompetentnych i doświadczonych ewaluatorów (niezależnie czy mówimy o pracownikach prowadzących ewaluację w danej instytucji czy o zewnętrznych konsultantach, ewaluatorach), przebiegać według jasnych, „z góry określonych" zasad, dotyczyć starannie wybranych obszarów działania, być procesem systematycznym, być prowadzona w sposób uczciwy i rzetelny. Ponadto, w jednostkach pomocy społecznej powinien zostać wygospodarowany odpowiedni czas na prowadzenie ewaluacji, wprowadzenie ewaluacji do jednostek pomocy społecznej musi uwzględniać fakt, że dysponują one bardzo ograniczonymi zasobami kadrowymi, wnioski z ewaluacji nie powinny być traktowane instrumentalnie, lecz wykorzystywane w praktyce funkcjonowania jednostek pomocy społecznej, pracownicy pomocy społecznej powinni posiadać wiedzę w zakresie zasad prowadzenia ewaluacji, a narzędzia wykorzystywane w procesie ewaluacji w jednostkach pomocy społecznej powinny być dostosowane do specyfiki działań podejmowanych w tym obszarze i powinny umożliwiać poprawne ewaluowanie tzw. „rezultatów miękkich", których uzyskiwanie jest specyficzne dla działalności jednostek pomocy społecznej.

3.9. Podmioty, które powinny wspierać małopolskie jednostki pomocy społecznej w zakresie prowadzenia ewaluacji

Zarówno w opinii kadry kierowniczej, jak też pracowników małopolskich jednostek pomocy społecznej, główną instytucją, która powinna wspierać je w zakresie wdrażania ewaluacji jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, jako że ustawowymi zadaniami tej instytucji jest organizowanie szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w obszarze pomocy społecznej czy prowadzenie badań i analiz służących podnoszeniu skuteczności działań regionalnej polityki społecznej. Wpływ na to miały również z pewnością pozytywne opinie pracowników i kadry kierowniczej na temat ich dotychczasowej współpracy z tą instytucją (zwłaszcza w zakresie organizowanych przez ROPS w Krakowie szkoleń czy wsparcia w postaci doradztwa udzielanego przez ROPS w Krakowie jednostkom pomocy społecznej w związku z realizowanymi przez nie projektami systemowymi w ramach PO KL).

Ponadto według pracowników ośrodków pomocy społecznej, w proces upowszechniania ewaluacji w obszarze pomocy społecznej powinny zaangażować się instytucje znajdu-

jące się niejako „bliżej" nich - funkcjonujące w powiatach powiatowe centra pomocy rodzinie. Należy zaznaczyć w tym miejscu, iż wspomniane instytucje są zobligowane Ustawą o pomocy społecznej do wspierania ośrodków pomocy społecznej, jednak z powodu różnych ograniczeń (na przykład: przeciążenia pracowników tych jednostek zadaniami) nie wywiązują się z tego obowiązku.

Instytucjami, które mogłyby się podzielić z jednostkami pomocy społecznej swoimi doświadczeniami w zakresie ewaluowania działań, mogłyby być według ich pracowników i kadry kierowniczej funkcjonujące w regionie organizacje pozarządowe. W roli instytucji wspierających pomoc społeczną w tym zakresie, nie widziano raczej innych podmiotów funkcjonujących na poziomie regionalnym (na przykład: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego czy Wojewódzkiego Urzędu Pracy). Małopolski Urząd Wojewódzki czy Wojewódzki Urząd Pracy ograniczają się w opinii pracowników i kadry kierowniczej jednostek pomocy społecznej do nadzorowania poprawności zadań wykonywanych przez te instytucje.

3.10. Źródła danych, z których powinny korzystać jednostki pomocy społecznej w procesie dokonywania ewaluacji

Odnośnie źródeł wiedzy i danych, z których korzystają / powinny korzystać jednostki pomocy społecznej w procesie ewaluacji należy przede wszystkim wspomnieć o tym, że w zależności od rodzaju interwencji, wykorzystuje się zarówno istniejące dane instytucjonalne (dane zastane, wtórne, zgromadzone dla innych celów, które mogą być wykorzystane do oceny efektów, np.: dane urzędów statystycznych dotyczące zdrowia, edukacji czy ekonomii), jak i wskaźniki specyficzne dla danej polityki czy programu, wymagające użycia odrębnych metod badawczych, np.: panele ekspertów, zogniskowane wywiady grupowe, sondaże (pierwotne źródła danych zbierane na potrzeby ewaluacji danego programu czy polityki). Do istotnych danych pochodzących ze źródeł wtórnych należą tzw. wskaźniki społeczne, statystyki publiczne pochodzące z danych GUS, urzędów pracy, administracji centralnej i lokalnej, stowarzyszeń branżowych, a także raporty z wcześniejszych ewaluacji i wyniki innych badań prowadzonych w ewaluowanym obszarze.

Istotnym źródłem danych wykorzystywanych w procesie ewaluacji powinny być również dane pochodzące z monitoringu, przy czym pamiętać należy by system monitorowania skonstruowany był w taki sposób, by dostarczać danych użytecznych z punktu widzenia planowanej ewaluacji oraz inne źródła wewnętrzne, takie jak różnego rodzaju dokumenty i dane instytucji zaangażowanych w przedsięwzięcie (dokumentacja projektowa, system sprawozdawczości)[18].

[18] „Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym", op. cit., s. 64 – 80.

3.11. Podsumowanie

Na podstawie powyższych wniosków z przeprowadzonych badań i sformułowanych konstatacji widać przede wszystkim konieczność prowadzenia działań popularyzatorskich i edukacyjnych dotyczących wykorzystywania metodologii badań ewaluacyjnych w obszarze pomocy społecznej, w tym szerokiego upubliczniania wyników badań ewaluacyjnych tak, by na ich podstawie mógł „uczyć się" cały sektor pomocy społecznej (a pośrednio i w określonym zakresie – cały sektor publiczny). Między innymi powinny temu służyć działania rekomendowane na podstawie zrealizowanych badań, które zaprezentowane zostały w kolejnej części dokumentu.

REKOMENDACJE

Bezpośrednim rezultatem prac badawczych zrealizowanych w ramach badania „Model ewaluacji w pomocy społecznej" są opracowane rekomendacje, wskazówki i wytyczne do budowy modelu ewaluacji w sektorze pomocy społecznej.

Uzyskane wyniki wskazują wyraźnie, że należy podjąć dwa rodzaje działań, które w ostatecznym rezultacie pozwolą na wdrożenie ewaluacji w obszarze pomocy społecznej w województwie małopolskim.

Pierwszy rodzaj działań powinien mieć na celu pewne **uporządkowanie przestrzeni wokół ewaluacji oraz zbudowanie wokół niej pozytywnego klimatu** i obejmować szeroki zakres działań, które wpływać będą na promowanie, upowszechnianie procedur ewaluacyjnych i ewaluacji jako metody pracy w obszarze pomocy społecznej oraz na zwiększenie wiedzy i kompetencji na temat ewaluacji wszystkich interesariuszy tego procesu, a więc pracowników i kadry zarządzającej jednostek pomocy społecznej, decydentów z władz lokalnych, pracowników i kadry zarządzającej instytucji, z którymi współpracują jednostki pomocy społecznej (instytucji oświatowych, organizacji pozarządowych, instytucji związanych z opieką zdrowotną itp.). Celem podejmowanych działań promocyjnych powinno być w szczególności uświadomienie szeroko rozumianym odbiorcom, jakie zadania spełniać ma pomoc społeczna funkcjonująca zgodnie z nowoczesnymi standardami, których elementem jest również ewaluowanie podejmowanych działań, w tym informowanie ich o efektach, do osiągnięcia których dąży pomoc społeczna, takich jak aktywizacja społeczna i zawodowa beneficjentów i z których powinna być rozliczana tak samo, jak rozliczana jest z wysokości udzielonych świadczeń społecznych (efekty działań pomocy społecznej są specyficzne, nie koncentrują się na prostych rezultatach).

Ponadto w prowadzonej kampanii warto podkreślać, że ewaluacja stwarza określone możliwości rozwiązania problemów identyfikowanych przez przedstawicieli jednostek po-

mocy społecznej np.: chociażby w kontekście wdrażania projektów systemowych realizowanych w ramach PO KL: odnośnie sygnalizowanych kłopotów ze zmotywowaniem klientów jednostek pomocy społecznej do udziału w projektach, warto uświadamiać kadrze tych jednostek, że najlepszym sposobem pozyskiwania uczestników do projektu jest przekazywanie im rzetelnych informacji na temat możliwych korzyści, jakie mogą uzyskać dzięki udziałowi w danym projekcie, również na temat korzyści, które odnieśli uczestnicy innych projektów tego typu – tego typu informacje można uzyskać dzięki prowadzeniu przemyślanej i profesjonalnej ewaluacji wdrażanych projektów.

Rekomendowane przez zespół badawczy działania w tym zakresie, zaprezentowane zostały szczegółowo w tabeli 1.

Równolegle do prowadzonych działań promocyjnych i szkoleniowych powinny być **prowadzone działania zmierzające do wypracowania takiego modelu ewaluacji, który byłby możliwy do wdrożenia w małopolskich jednostkach pomocy społecznej przy uwzględnieniu najważniejszych zidentyfikowanych również w trakcie badania ograniczeń**, do kwestii tych odnoszą się wskazówki eksperckie zaprezentowane w dalszej części.

Tabela 1. Rekomendacje

ADRESACI WSPARCIA	REKOMENDOWANE DZIAŁANIE	PRZEWIDYWANE EFEKTY DZIAŁANIA	ADRESAT REKOMENDACJI
Pracownicy i kadra kierownicza instytucji pomocy społecznej oraz otoczenie instytucjonalne jednostek pomocy społecznej (w tym instytucje samorządu lokalnego)	• Prowadzenie kampanii informacyjno – promocyjnej na temat korzyści z prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej oraz zasad i celów jej prowadzenia; • Organizacja konferencji na temat ewaluacji dla pracowników jednostek pomocy społecznej połączonych z prezentacją i omawianiem tzw. dobrych praktyk - przykładów efektywnego zastosowania ewaluacji w konkretnych obszarach pomocy społecznej;	Uświadomienie pracownikom i kadrze kierowniczej jednostek pomocy społecznej oraz szerokiemu gronu interesariuszy procesu ewaluacji w obszarze pomocy społecznej, w tym decydentom z władz lokalnych, korzyści płynących z ewaluowania tego obszaru działań oraz czynników warunkujących osiągnięcie tych korzyści (w tym zasad i celów prowadzenia ewaluacji); zbudowanie pozytywnego klimatu wokół prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej;	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie
Pracownicy i kadra kierownicza instytucji pomocy społecznej, zwłaszcza osoby zajmujące się wdrażaniem i ewaluowaniem projektów systemowych w ramach PO KL oraz lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych	• Organizowanie (w miarę możliwości bezpłatnych) szkoleń z rozbudowaną częścią praktyczno – warsztatową oraz warsztatów na temat ewaluacji połączonych z pokazywaniem i omawianiem tzw. dobrych praktyk - przykładów efektywnego zastosowania ewaluacji w konkretnych obszarach pomocy społecznej, a także włączanie zagadnień ewaluacyjnych do programów innych szkoleń organizowanych dla kadry pomocy społecznej; • Wsparcie merytoryczne kadry pomocy społecznej w procesie dokonywania ewaluacji poprzez udostępnienie im doradztwa ekspertów bezpośrednio (na miejscu, w jednostce pomocy społecznej) lub pośrednio (np.: poprzez konsultacje telefoniczne czy za pośrednictwem strony czy forum internetowego); • Organizowanie spotkań przedstawicieli instytucji pomocy społecznej mających na celu wypracowanie pewnych kierunków i standardów pracy w obszarze stosowania ewaluacji w instytucjach pomocy społecznej (w tym spotkań w gronie kierowników instytucji pomocy społecznej, ale również spotkań umożliwiających wymianę doświadczeń w tym zakresie z innymi instytucjami, na przykład: z organizacjami pozarządowymi);	Wzmocnienie wiedzy i kompetencji kadry pomocy społecznej w zakresie prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej;	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie

Pracownicy i kadra kierownicza instytucji pomocy społecznej, zwłaszcza osoby zajmujące się wdrażaniem i ewaluowaniem projektów systemowych w ramach PO KL oraz lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych	• Opracowanie wytycznych dotyczących zasad prowadzenia ewaluacji działań w obszarze pomocy społecznej (w tym wytycznych dotyczących podstawowych zasad prowadzenia badań socjologicznych, analizowania wyników badań, wytycznych dotyczących obszarów, w których może / powinna być prowadzona ewaluacja, wskazanie celów i specyfiki prowadzenia badań ewaluacyjnych) i opublikowanie ich zarówno w internecie, jak też w formie przystępnie napisanej książki lub obszernej broszury; skuteczność tego działania powinna zostać wzmocniona poprzez przeprowadzenie innych działań edukacyjno – popularyzatorskich (typu konferencje, szkolenia, warsztaty, promocja publikacji na stronach internetowych ROPS oraz stronach poszczególnych jednostek pomocy społecznej); • Opracowanie wzorów zróżnicowanych narzędzi służących do przeprowadzania badań ewaluacyjnych w obszarze pomocy społecznej – wzorów narzędzi dostosowanych do specyficznych działań podejmowanych w ramach pomocy społecznej, w tym wskaźników pozwalających mierzyć rezultaty tzw. miękkie oraz długofalowe efekty działań;	Bezpośrednie wsparcie kadry pomocy społecznej w zakresie prowadzenia ewaluacji poprzez udostępnienie im odpowiedniego „instrumentarium”;	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie
Szerokie grono instytucji funkcjonujących na obszarze, na którym są wdrażane lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych	• Prowadzenie działań informacyjno - szkoleniowych dotyczących opracowywania, wdrażania i ewaluacji lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych;	Intensyfikacja i wzrost jakości współpracy instytucji zaangażowanych we wdrażanie gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych; ułatwienie dostępu do informacji koniecznych do opracowania, aktualizowania i ewaluacji strategii, którymi dysponują lokalne instytucje usytuowane poza systemem pomocy społecznej;	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie

Pracownicy i kadra kierownicza instytucji pomocy społecznej oraz pracownicy i kadra kierownicza lokalnych jednostek samorządowych, np.: urzędów gmin, starostw powiatowych	• Inicjowanie, prowadzenie projektów badawczych, których wynikiem będzie uzyskanie szerszych analiz dotyczących szeroko pojętej sytuacji społecznej w województwie małopolskim (zawierających dane w rozbiciu na podregiony, powiaty i gminy);	Wzmocnienie bazy wiedzy, którą dysponują jednostki pomocy społecznej oraz lokalne jednostki samorządowe, użytecznej zwłaszcza w kontekście opracowywania, wdrażania i ewaluowania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz projektów z obszaru aktywnej integracji wdrażanych w ramach PO KL (dostarczenie źródeł danych o sytuacji społecznej);	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie w ramach Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej; małopolskie jednostki naukowe i badawcze
Pracownicy i kadra kierownicza instytucji pomocy społecznej, zwłaszcza osoby zajmujące się wdrażaniem i ewaluowaniem projektów systemowych w ramach PO KL oraz lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych	• Włączenie tematyki ewaluacji do spotkań Małopolskiego Forum Pomocy Społecznej działającego przy Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego i Administracji (MISTiA); • Wprowadzenie do forum internetowego pomocy społecznej (www.ops.pl) i / lub innych forów „zakładki" dotyczącej ewaluacji, przy czym z uwagi na stopień skomplikowania zagadnień ewaluacyjnych, konieczne jest moderowanie dyskusji na forum przez osoby kompetentne w omawianym obszarze;	Wzmocnienie wiedzy i kompetencji kadry pomocy społecznej w zakresie prowadzenia ewaluacji w obszarze pomocy społecznej;	Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji (MISTiA) w Krakowie; Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie.

WSKAZÓWKI EKSPERCKIE

Rekomendacje zaprezentowane poniżej mają bardziej operacyjny charakter, w porównaniu z rekomendacjami zaprezentowanymi w tabeli 1, zatem można je określić mianem „wskazówek eksperckich". Oczywiście, ich twardą podstawą są w dalszym ciągu wyniki zrealizowanego badania. Równocześnie jednak, jak zawsze w podobnych przypadkach, ich ostateczny kształt zależy także od innych czynników: od specyfiki instytucji, która jest ich adresatem, od umiejętności „wczucia się" ekspertów w sytuację organizacji, której doradzają, od kontekstu prawno - organizacyjnego. Poniższe wskazówki eksperckie są propozycjami zespołu realizującego badanie dotyczącymi sposobu budowania „kultury ewaluacyjnej" w jednostkach pomocy społecznej, są głosem zespołu badawczego w dyskusji na temat ewaluacji w obszarze pomocy społecznej. Jednoznaczność poniższych rekomendacji może się wydać zanadto ryzykowna i niewskazana. Zarazem jednak, uważamy, że jest ona także ich zaletą, bowiem łatwiej uczynić punktem wyjścia do dalszych dyskusji opinie, które są wyraziste.

Tabela 2. Wskazówki eksperckie

	WSKAZÓWKI EKSPERCKIE
1.	Proponujemy, aby dążyć do „wydestylowania" pojęcia ewaluacji ze wszelkich skojarzeń z procedurami o charakterze kontrolno - dyscyplinującym. W praktyce, oznaczać to powinno, między innymi jednoznaczne przypisanie procedurom ewaluacyjnym funkcji innych, niż funkcje procedur kontrolnych, do których zobowiązują przepisy prawa;
2.	Proponujemy, aby przyjąć, że rezultaty ewaluacji z założenia nie mogą wiązać się z żadnymi sankcjami negatywnymi. Ewaluacja powinna być traktowana jako pewna otwarta procedura, która ma służyć budowaniu tzw. organizacji refleksyjnej czy też uczącej się. Powinno to w szczególności oznaczać gromadzenie wiedzy na przyszłość oraz identyfikowanie dobrych praktyk. Przyjąć więc można, że ewaluacja w sensie funkcjonalnym służyć powinna nie tyle „rozliczaniu projektu" czy realizowanego (zrealizowanego) zadania, ile raczej zdobywaniu doświadczeń, które powinny być uwzględnione w planowaniu i realizowaniu przyszłych zadań w pomocy społecznej;
3.	Należy dokonać przeglądu systemu obiegu dokumentów, w tym w szczególności dokumentów służących sprawozdawaniu i raportowaniu. Przegląd ten powinien być dokonany pod kątem dostosowania wspomnianych dokumentów do potrzeb przyszłych procedur ewaluacyjnych – można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że znaczna ich część może służyć generowaniu danych przydatnych i wartościowych w procesie ewaluacji;
4.	Należy dążyć do tego, by procedura ewaluacyjna była w jak największym stopniu oparta na danych zastanych, w tym na danych generowanych w ramach obowiązków sprawozdawczych. Po pierwsze, dlatego, że obniża to radykalnie koszty badań ewaluacyjnych. Po drugie, dane zastane, w tym zwłaszcza te, które są generowane w związku z obowiązkami sprawozdawczymi są zazwyczaj bardziej rzetelne, niż dane wywołane (zwłaszcza takie, które dotyczą subiektywnych opinii, ocen i preferencji);
5.	Ewaluacja wymaga nie tylko uprzedniego określenia celów, lecz również konsensusu w kwestii miar / wskaźników pozwalających ocenić stopień i tempo ich realizacji. Jest to oczywiście szczególnie trudne w przypadku tzw. „zadań miękkich". Godnym polecenia rozwiązaniem (które także korzystnie przyczyniłoby się do wzrostu kultury ewaluacyjnej w pomocy społecznej) będzie zwrócenie się do pracowników zaangażowanych w realizację poszczególnych, przewidzianych do ewaluacji zadań z prośbą, by sami określili miary (kryteria) sukcesu podejmowanych przez siebie działań, a tym samym określili wskaźniki ewaluacyjne;
6.	Warto rozważyć wyłonienie – spośród pracowników Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej – niewielkiego zespołu, który zostanie następnie odpowiednio przeszkolony w zakresie badań ewaluacyjnych i zarządzania procesem ewaluacji. Członkowie tego zespołu staliby się następnie wewnętrznymi ekspertami, doradzającymi przy wszelkich zadaniach ewaluacyjnych w pomocy społecznej;
7.	W przypadku współpracy z komercyjnymi firmami badawczymi zajmującymi się ewaluacją, w przypadku stosowania procedury przetargowej, warto rozważyć sięgnięcie po procedurę przetargową w trybie negocjacji z ogłoszeniem. Po pierwsze, pozwala ona potencjalnym partnerom dookreślić oczekiwania merytoryczne. Po drugie – przerzuca ona na wykonawcę koszty związane z opracowaniem metodologii badania ewaluacyjnego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Chaber Agnieszka (red.), „Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza", Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007;
2. Ekiert Katarzyna, „Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania", Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004;
3. Ferry Martin, Olejniczak Karol, „Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi", Sprawne Państwo – Ernst & Young, Warszawa 2008;
4. Grzywa Monika, Łukasiewicz Karolina, Perek-Białas Jolanta, Worek Barbara, „Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości", Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków 2008;
5. Haber Agnieszka, Szałaj Maciej (red.), „Środowisko i warsztat ewaluacji", Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008;
6. Klimczak Tomasz, Klepka Michał, Czyż Paweł, „Przewodnik ewaluatora", Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007;
7. Mazur Stanisław (red.), „Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna", Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007;
8. Ornacka Katarzyna, „Ewaluacja. Między naukami społecznymi i pracą socjalną", Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2003;
9. Pietras - Goc Bożena, „Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym", Wyższa Szkoła Europejska, Kraków 2008;
10. Staręga-Piasek Joanna, Hryniewicka Agnieszka (red.), „O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej", Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008;
11. Stowarzyszenie Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich PISOP, „Ewaluacja projektów miękkich. Kompendium", Poznań 2009;
12. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Poradnik dotyczący realizacji wsparcia dla osób wykluczonych społecznie oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki", Warszawa 2010;
13. Abrignani Bernard, Dussap Rui, de Vilder Dirk, Merry Peter, „Zarządzanie projektem. Pakiet Szkoleniowy" Rada Europy i Komisja Europejska, 2000;

Dokumenty programowe dotyczące realizacji projektów w ramach PO KL oraz inne akty prawne dotyczące jednostek pomocy społecznej

14. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013", Warszawa 2010;
15. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Podręcznik przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki", Warszawa 2009;
16. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Wniosek o dofinansowanie projektu. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Instrukcja";
17. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

Zasoby Internetowej Biblioteki Małopolskich Obserwatoriów (http://www.politykaspoleczna.obserwatorium.malopolska.pl/pl/biblioteka.html)

18. Dokumenty wybranych lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Wydawca:
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej w Krakowie
ul. Piastowska 32
30-070 Kraków
www.rops.krakow.pl

PUBLIKACJA JEST DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE
ISBN 978-83-60242-43-8