

Evaluation for Good Governance in Public Administration Management

Ana Kaminska, PhD

Faculty of Law, Management and Administration,
Jan Kochanowski University in Kielce, Poland
E-mail: ana.kaminska@ujk.edu.pl

Ewaluacja dla dobrego rządzenia w zarządzaniu administracją publiczną

Ana Kaminska, Dr.

Wydział Prawa, Zarządzania i Administracji,
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska
E-mail: ana.kaminska@ujk.edu.pl

Abstract: *The aim of this article is to present evaluations of a standard of contemporary public management based on evidence, in other words, as a tool of "good governance". The results of evaluation should deliver the knowledge supporting the processes of educating public institutions, as well as supporting and improving public programmes initiation.*

Key words: *good governance, public administration management, evaluation in public administration, standards of evaluation*

Streszczenie: *Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ewaluacji jako standardu zarządzania we współczesnej administracji publicznej, innymi słowy jako standardu dobrego rządzenia. Proces ewaluacji powinien dostarczać wiedzy, która powinna wspomóc procesy uczenia się instytucji oraz wspomóc i usprawnić wdrażanie programów publicznych, angażując w ten proces równocześnie różne grupy interesu.*

Słowa kluczowe: *dobre rządzenie, zarządzanie w administracji publicznej, ewaluacja w administracji publicznej, standardy ewaluacji.*

JEL Classification: H430

I. Introduction

Contemporary reality has created different perspectives to the public administration, especially to the functions that it fulfills in today's public life. Hence, in the literature of the subject, as well as in the practice, public administration is considered in many aspects. An interesting approach is proposed by D. H. Rosenbloom, who points to three areas of public administration, namely - politics, law and management (Rosenbloom, Kravchuk, Clerkin, 2002). At the same time, the management approach has been particularly highlighted - as a contemporary understanding of public administration (Rosenbloom, Kravchuk, Clerkin, 2002) This is accompanied by many distinctive concepts, such as the so-called good governance, efficiency and effectiveness of the organization, organization based on knowledge, organization

I. Wprowadzenie

Współczesna rzeczywistość stworzyła różne perspektywy w stosunku do administracji publicznej, zwłaszcza do funkcji, jakie pełni w dzisiejszym życiu publicznym. Stąd też w literaturze przedmiotu, jak i praktyce administracja publiczna rozpatrywana jest wieloaspektowo. Interesującym jest podejście zaproponowane przez D.H. Rosenbloom'a, który wskazuje na trzy obszary administracji publicznej, a mianowicie - politykę, prawo i zarządzanie (Rosenbloom, Kravchuk, Clerkin, 2002). Przy czym od pewnego czasu szczególnie eksponuje się ujęcie z obszaru zarządzania, tzw. menadżerskie - jako nowoczesne pojmowanie administracji publicznej (Rosenbloom, Kravchuk, Clerkin, 2002) Towarzyszy temu szereg charakterystycznych pojęć, jak m.in. tzw. dobre rządzenie, efektywność i skuteczność organizacji, organizacja oparta na wiedzy, organizacja oparta na wynikach, organizacja ucząca

based on results, learning organization, evaluation of the organization's effectiveness, as well as evaluation.

The main objective of this paper is to introduce the findings of a study on the importance of evaluation in public administration as a standard of public administration based on results, as a tool for good governance. The article is based on the deductive approach. The author has used theoretical methodology of analysis and synthesis of the available literature on the subject concerning both the issue of good governance in public administration and evaluation. This analysis was confronted with the available research findings on the use and application of evaluation in public administration, and its own material resulting from the observation and experience of the author, as an evaluator of projects financed by public funds, as well as from the conducted focus interviews with employees at various levels of public offices, public cultural institutions, non-profit institutions involved in evaluation studies in relation to the implementation of projects financed by public funds. Interviews were conducted during January and June 2018.

1. The concept of good governance in public administration - what does it mean?

The origins of good governance concept is associated with the World Bank, which in the 1990s of the XX century decided to improve its development policy, implementing aid programs for developing countries. The main reason for that was the fact that financial assistance granted to developing countries in the 70's and 80's by the World Bank was not very effective (Peters, 2003). The lack of adequate administrative potential, the low quality of governance that blocked the proper use of support was pointed as one of the causes for the low effects. Hence, the need for specific changes in public administration emerged, which resulted in introducing the concept of good governance as part of aid programs and the condition for receiving financial support. In short, the World Bank described good governance through 6 guidelines: 1. Voice and Accountability - as the right to express opinions and the in-

się, ocena efektywności organizacji jak też ewaluacja.

Celem głównym niniejszego artykułu jest zaprezentowanie znaczenia ewaluacji w administracji publicznej jako standardu współczesnej administracji opartej na wynikach, jako narzędzia, służącego do realizacji i wdrażania standardów dobrego rządzenia. Publikacja ma charakter teoretyczny, zastosowano podejście metodą dedukcji. Dokonano analizy i syntezy dostępnej literatury przedmiotu dotyczącej zarówno problematyki dobrego rządzenia w administracji publicznej, jak i instytucji ewaluacji. Analiza ta została skonfrontowana z dostępnymi badaniami dotyczącymi wykorzystania i zastosowania ewaluacji w administracji publicznej, oraz własnym zgromadzonym materiałem wynikającym z obserwacji i doświadczenia Autorki, jako realizatorki ewaluacji projektów finansowanych ze środków publicznych a także z przeprowadzonych wywiadów focusowych z pracownikami różnego szczebla urzędów, publicznych instytucji kultury, instytucji non-profit, zaangażowanych w badania ewaluacyjne w związku z realizacją projektów finansowanych ze środków publicznych. Wywiady zostały przeprowadzone za w okresie stycznia i czerwca 2018 roku.

1. Koncepcja good governance w administracji publicznej – co to znaczy?

Początki koncepcji good governance są związane z działalnością Banku Światowego, który w latach 90-tych XX wieku prowadząc programy pomocowe dla krajów rozwijających się postanowił usprawnić realizowaną politykę rozwojową. Główną przyczyną takiej decyzji był fakt, iż pomoc finansowa udzielana państwom rozwijającym się w latach 70-tych 80-tych przez BS była mało skuteczna (Peters, 2003). Jako jedną z przyczyn niskich efektów, wskazywano na brak odpowiedniego potencjału administracyjnego, niskiej jakości rządzenia blokującego właściwe wykorzystanie wsparcia. Stąd też wyłoniła się potrzeba określonych zmian w administrowaniu publicznym, efektem czego było wprowadzenie instytucji good governance, jako elementu programów pomocowych oraz warunek otrzymania wsparcia finansowego. I tak, Bank Światowy określił dobre rządzenie poprzez 6 wytycznych: 1. Pra-

fluence of citizens; 2. Political Stability and Absence of Violence; 3. Government Effectiveness; 4. Regulatory Quality; 5. Rule of Law; 6. Corruption Control (Peters, 2003; Waldo 1995).

The European Union also included the issue of good governance into the White Paper in 2001, defining five criteria for this institution in Europe (EU 2001), namely:

1. **Openness** - understood as the transparency of public institutions for citizens and public opinion;
2. **Social participation** - as the dialogue between public institutions and society, the involvement of citizens, residents, non-governmental institutions for co-management.
3. **Accountability** - as a precise definition of the scope of responsibility.
4. **Coherence** or integration of management of national and European public policies.
5. **Efficiency** - as the administrative capacity of the state in terms of effective and efficient implementation of the intended goals.

The development of the concept of good governance has contributed to reforms in public administration. It should mention such concepts as the New Public Management (NPM), which have the features of management in the private sector (Ferlie, Hartley, Martin, 2003; Kernaghan, Marson, Borins, 2000). It is pointed out that the idea of the NPM has brought out positive changes in some areas of public administration, such as - for example - reducing costs or the quality of public services provided to citizens. However, along with this, there appeared critical opinions that the transfer of private sector principles to public space in its pure form is insufficient, because it does not consider the specificity and role of the public sector as a civil service (Lynn, 1998). Against this background, a new concept of public management was created as New Public Service (NPS) which, without completely abolishing the NPM, formulated new rules for public administration, emphasizing the importance of the civil service for society (Ferlie, Hartley, Martin, 2003; Federicson, 2005; Kernaghan, Marson, Borins, 2000;

wo wyrażania opinii i wpływ obywateli; 2. Polityczna stabilność i brak przemocy; 3. Efektywność administracji publicznej; 4. Jakość stanowionego prawa; 5. Rządy prawa; 6. Kontrola korupcji (Peters, 2003; Waldo 1995).

Również Unia Europejska wprowadziła zagadnienie dobrego rządzenia do Białej Księgi w 2001r., określając pięć kryteriów tej instytucji w Europie (EU, 2001), mianowicie:

1. **Otwartość** - rozumiana jako szeroko rozumiana transparentność instytucji publicznych dla obywateli i opinii publicznej;
2. **Partycypacja społeczna** - czyli dialog między instytucjami publicznymi a społeczeństwem, zaangażowanie obywateli, mieszkańców, instytucji pozarządowych do współzarządzania.
3. **Rozliczalność** - jako precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności.
4. **Koherencja**, czyli integracja zarządzania politykami publicznymi krajowymi i europejskimi.
5. **Efektywność** - jako potencjał administracyjny państw w zakresie skutecznego i sprawnego realizowania zamierzonych celów.

Rozwój koncepcji good governance przyczynił się ku reformom w administrowaniu publicznym. Należy tutaj wspomnieć o takich koncepcjach, jak Nowe Zarządzanie Publiczne (NPM), noszące znamiona zarządzania w sektorze prywatnym (Ferlie, Hartley, Martin, 2003; Kernaghan, Marson, Borins, 2000). Wskazuje się, iż idea NPM wniosła pozytywne zmiany w niektórych obszarach administracji publicznej, jak np. w zakresie ograniczenia kosztów, czy też jakości świadczonych usług publicznych wobec obywateli. Jednakże, wraz z tym pojawiły się krytyczne głosy, iż przeniesienie czystych zasad sektora prywatnego na grunt publiczny jest niewystarczające, bowiem nie uwzględnia specyfiki i roli sektora publicznego jako służby cywilnej (Lynn, 1998). Na tym tle powstała nowa koncepcja zarządzania publicznego jako Nowa Służba Publiczna (NPS), która - nie przekształcając całkowicie NPM - sformułowała nowe zasady dla administracji publicznej, akcentując znaczenie służby cywilnej społeczeństwu (Ferlie, Hartley, Martin, 2003; Federicson, 2005; Kernaghan, Marson,

Denhardt, Denhardt, 2000)

Putting the above-mentioned reforms in a nutshell, it should be strongly emphasized that the contribution of the NPM was to strengthen scientific research, audit and evaluation in justifying the responsibility of public actions to citizens. In other words, the "new" concepts of public administration have increased the importance of social control of public administration activities - and in particular - the evaluation of its effectiveness, where the question of the utility of public intervention has become important (Denhardt, Denhardt, 2000). Thanks to widely conducted evaluation research, public policy becomes much more transparent and effective. The concept of good governance should be seen both as a goal and as a measure, which should be understood in such a way that on the one hand, the criterion of good governance may be the goal, which will be measured by the positive effects of the implementation of public policies. On the other hand - openness, social participation and accountability - can give rise to social legitimacy for governance - regardless of the result it brings (Kim, 2002).

2. The concept of evaluation in public administration

In the 1990s, the OECD reviewed evaluation activities in various international organizations, whose activities were mainly focused on development policy. The research has shown that only a few of the organizations had any procedures enabling full use of information from the evaluation. In addition, the reports were usually read by a small group of employees commissioning the study. Even if a wider group of recipients got to know the report, there were no procedures that made it possible to translate the recommendations contained therein into specific actions. The above studies have addressed an important problem, namely the real utility and place of evaluation in public management (OECD, 2001).

The American Evaluation Association (AEA) defines evaluation as "(...) an institution that applies systematic research to help improve programs, products, and

Borins2000)

Ujmując wyżej wymienione reformy w wielkim skrócie, należy mocno zaakcentować, iż zasługą NPM było ugruntowanie badań naukowych, audytu i ewaluacji w uzasadnieniu odpowiedzialności działań publicznych przed obywatelami. Innymi słowy, „nowe” koncepcje administracji publicznej wzmocniły znaczenie kontroli społecznej działań administracji publicznej - a zwłaszcza - oceny jej efektywności, gdzie istotną stała się kwestia użyteczności interwencji publicznej (Denhardt, Denhardt, 2000). Dzięki szeroko prowadzonym badaniom ewaluacyjnym polityka publiczna staje się zdecydowanie bardziej transparentna, jak i efektywna. Koncepcja good governance należy rozpatrywać zarówno jako cel, jak i środek. Bowiem - z jednej strony - kryterium dobre rządzenie może być celem, którego wskaźnikami będą pozytywne efekty wdrażania polityk publicznych. Z drugiej, zaś strony - otwartość, partycypacja społeczna i rozliczalność - może zrodzić społeczną legitymizację ku rządzeniu - niezależnie od rezultatu, jaki on przynosi (Kim, 2002).

2. Koncepcja ewaluacji w administracji publicznej

W latach 90. OECD dokonało przeglądu działań ewaluacyjnych w różnych organizacjach międzynarodowych, których działalność była nakierowana głównie na politykę rozwojową. Badania pokazały, iż tylko nieliczne z organizacji posiadały jakiegokolwiek procedury umożliwiające pełne wykorzystanie informacji płynącej z ewaluacji. Ponadto, raporty czytało zazwyczaj niewielkie grono pracowników zlecających badania. Nawet jeśli z raportem zapoznawała się szersza grupa odbiorców, brakowało procedur, które umożliwiły przełożenie przedstawionych w nim rekomendacji na konkretne działania. Powyższe badania dotknęły ważnego problemu, mianowicie rzeczywistej użyteczności i miejsca ewaluacji w zarządzaniu publicznym (OECD, 2001).

American Evaluation Association (AEA) traktuje ewaluację jako instytucję, która stosuje systematyczne badania w celu poprawy programów, produktów, personelu, oraz wszelkiej aktywności ludzkiej (AEA,)

personnel, as well as the human activities, associated with them" (AEA). AEA underlines that Evaluation conducted in professional way can contribute to improving:

- understanding of programs/projects;
- public accountability
- program effectiveness and efficiency
- identifying opportunities and pathways to achieve goals, outcomes, and performance." (AEA)

M. Ferry and K. Olejniczak state that evaluation - is a study of the value and legitimacy of public intervention according to results, impact and needs that are to be satisfied. The main purpose of such research is to diagnose the social and economic situation as a result of public intervention (Ferry, Olejniczak, 2008). Worth mentioning is also the definition proposed by P. H. Rossi, H. E. Freeman and M. W. Lipsely, who emphasize the remedial dimension of evaluation, where the long-term goal of evaluation should be to improve the given situation (Rossi, Freeman & Lipsey, 2004).

In turn, the European Commission imposes on evaluation study the task of supporting institutions or organizations in improving their policies, programs and projects. The evaluations are to support the process of defining the intervention objectives (priorities, goals) and to facilitate the allocation of resources, as well as to report the results of the conducted research (EC, 2004).

And, here it is worth asking the question whether the practice goes hand in hand with the theoretical assumptions of the above quoted institutions and their relationship to evaluation?

3. Evaluation culture and quality standards of evaluation vs public administration management

Culture of evaluation means such a culture that deliberately seeks empirical information to use this information to learn to manage its initiatives better and thus strives to improve the results of its own activities, either public or private (Mayne, 2008).

AEA podkreśla, iż ewaluacja dokonana na profesjonalnym, wysokim poziomie, może przyczynić się do poprawy:

- zrozumienia programów/projektów;
- publicznej odpowiedzialności
- oceny skuteczności i wydajności programu
- określanie możliwości i ścieżek w celu osiągnięcia celów, wyników i wydajności" (AEA).

M. Ferry i K. Olejniczak podają, iż ewaluacja - to badanie wartości i zasadności interwencji publicznych według rezultatów, oddziaływania oraz potrzeb, które mają zaspokoić. Głównym celem takich badań jest diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej w wyniku interwencji publicznej (Ferry, Olejniczak, 2008).Warta przytoczenia w tym miejscu jest również definicja P. H. Rossiego, H. E. Freemana i M. W. Lipselya, którzy podkreślają wymiar naprawczy ewaluacji, gdzie celem długoterminowym ewaluacji powinna być poprawa danej sytuacji (Rossi, Freeman & Lipsey, 2004).

Z kolei Komisja Europejska nakłada na badania ewaluacyjne zadanie wspierania instytucji lub organizacji poprawianiu prowadzonych przez nie polityk, programów, projektów. Ewaluacje mają wspomagać zarówno proces definiowania założeń interwencji (priorytety, cele) oraz ułatwiać alokację zasobów, jak i relacjonować rezultaty przeprowadzonych badań (KE, 2004).

I tutaj warto zadać pytanie, czy praktyka idzie w parze z teoretycznymi założeniami podejściem w.w. instytucji?

3. Kultura ewaluacyjna i standardy jakości badań ewaluacyjnych vs zarządzanie w administracji publicznej

Kultura ewaluacji oznacza kulturę, która celowo poszukuje informacji empirycznych, aby wykorzystać te informacje do nauki lepszego zarządzania swoimi inicjatywami a tym samym dąży do poprawy wyników własnej działalności czy to publicznej czy też – prywatnej (Mayne, 2008).

Kultura ewaluacji oznacza także kluczowe standardy, jak jakość badań ewaluacyjnych, ich rzetelność i obiektywizm.

The culture of evaluation also means key standards, such as the quality of evaluation research, its reliability and objectivity. For the first time, such a catalogue of the written principles of the quality of evaluation was established in 1981, when the American Joint Committee on Standards for Educational Evaluation determined 30 standards of evaluation research - currently up to date. This catalogue oscillates around four basic criteria: suitability, enforceability, decency and reliability.

Also in Poland, the Polish Evaluation Society (PES), in 2008 prepared a document of written evaluation standards, which are mainly addressed to public administration. Although - as the Polish Evaluation Society points out - these standards apply to both sides of the evaluation, namely the evaluator and the entity ordering the research - the catalogue retains its universalism for the sector of non-governmental institutions, as well as private enterprises.

The Polish catalogue of evaluation standards underlines that only such evaluations should be conducted, which are important for the management of a project and/or are characterized by high cognitive and practical values (PES, 2018). Unfortunately, a common practice is when evaluations are conducted mainly in the use of EU funds only as fulfilling the formal EC requirements (Bachtler, Wren, 2006; Mayne, 2007; OECD, 2001; Olejniczak, 2009)

Standards say that at the stage of planning the evaluation, the first step is to determine the need for information because when preparing evaluation of a research project, the criterion of the utility of evaluation should be considered first. For evaluation conducted for its own sake, without real goals and objectives, is devoid of any rational premises, the more so that it entails certain costs. For this purpose -when preparing for the research process, it is recommended to compile a list of potential stakeholders of evaluation, ie. of the final report: persons responsible for policy implementation; stakeholders of public interventions (eg. non-governmental organizations, local community), other stakeholders of public life. (Patton, 2015). In the opinion of M. Q. Patton, the choice of the category of stakeholders is important,

Po raz pierwszy taki katalog spisanych zasad jakości badań ewaluacyjnych powstał w 1981 roku, kiedy amerykańskie Joint Committee on Standards for Educational Evaluation określiło 30 standardów badań ewaluacyjnych - aktualnych zresztą po dzień dzisiejszy. Ów katalog oscyluje wokół czterech podstawowych kryteriów: przydatności, wykonalności, przyzwoitości oraz rzetelności.

Także na polskim gruncie Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (PTE) w 2008 roku sporządziło dokument spisanych standardów ewaluacji, które w głównej mierze skierowane są do administracji publicznej. Chociaż - jak zaznacza samo PTE - te standardy dotyczą obu stron ewaluacji, mianowicie ewaluatora, jak i zlecającego badaniai dlatego katalog ów zachowuje swój uniwersalizm również dla sektora instytucji pozarządowych, jak i przedsiębiorstw prywatnych.

W polskim katalogu standardów ewaluacji czytamy, iż powinno się zlecać jedynie takie ewaluacje, które są istotne dla zarządzania danym projektem i/lub charakteryzują się wysokimi walorami poznawczymi oraz praktycznymi (PTE, 2018). Niestety częstą praktyką jest sytuacja, gdy badania ewaluacyjne są przeprowadzone głównie w zakresie wykorzystania środków unijnych jedynie jako spełnienie wymogu formalnego KE.

Standardy mówią, iż na etapie planowania ewaluacji pierwszym krokiem jest określenie potrzeby informacji. Gdyż przystępując do badań ewaluacyjnych należy brać po uwagę kryterium użyteczności ewaluacji. Bowiem, ewaluacja przeprowadzona dla samej ewaluacji jest pozbawiona jakichkolwiek racjonalnych przesłanek tym bardziej, że pociąga za sobą określone koszty. Dlatego też PTE zaleca, aby proces badawczy zaczynać od sporządzenia listy potencjalnych odbiorców raportu końcowego: osób odpowiedzialnych za wdrożenie polityki; beneficjentów interwencji publicznych (np. organizacje pozarządowe, społeczność lokalna) i/lub innych uczestników życia publicznego (Patton, 2015). Zdaniem M. Q. Pattona wybór kategorii odbiorców jest istotny, gdyż pozwala na dostosowania przekazu oraz kanału komu-

as it allows for adapting the transfer of information and the communication channel to their needs (Patton, 2008).

This approach is of key importance for the next step, i.e. creating the logical frame of research, as well as spatial and temporal range.

Therefore, taking into account the utility of evaluation - it is essential to determine the momentum of the research, i.e. the moment when conclusions from the evaluation will be the most desirable and can bring real changes (Patton, 2015). In this respect, Standards require that the project of the evaluation research contain clearly defined and articulated goals. The commissioner of the study should not have any hidden goals, in particular those leading to manipulation of entities involved in the evaluation process, or broader social groups. (PES, 2018a).

An important issue in the initial phases of the evaluation process is to consider the realism of conducting the research, which means that when preparing evaluation, it should be considered whether taking into consideration the budget, time and possibilities of obtaining data you can get answers to the posed questions (Patton, 2018). Polish Standards on this issue are clear: it is necessary to estimate the resources rationally and accurately (time, human resources, technical and financial organizational abilities) needed to carry out the evaluation activities in a manner consistent with the demand. K. Olejniczak gives an example of American practice, where in the case of large and complex public policy research, managing authorities commission pilot studies to provide information on whether it is possible to implement the assumed evaluation studies and whether the planned research can provide reliable results. The above-mentioned practice can prevent "hasty" expenses for complicated and costly evaluation research project (Olejniczak, 2009).

The evaluation standards require that the evaluator should exercise due diligence in ensuring the validity and reliability of evaluation research in collecting and analyzing data and inference. It means that research tools should be constructed adequately to the objectives of the research

nikacji do ich potrzeb (Patton, 2008).

Takie podejście ma kluczowe znaczenie przy następnym kroku, mianowicie przy logicznym określeniu przedmiotu badań; zakresu czasowego i przestrzennego.

Biorąc, zatem pod uwagę użyteczność ewaluacji, istotne jest określeniemomentum badania, czyli momentu, w którym wnioski z ewaluacji będą najbardziej pożądane i mogą wnieść realne zmiany (Patton, 2015). W tej kwestii Standardy stawiają wymóg, aby projekt badania ewaluacyjnego zawierał jasno określone i wyartykułowane cele. Zlecający badanie nie powinien posiadać żadnych celów ukrytych, w szczególności prowadzących do manipulacji podmiotami zaangażowanymi w proces ewaluacji, czy też szerszymi grupami społecznymi (PTE, 2018a).

Istotną kwestią we wstępnych fazach procesu ewaluacyjnego jest uwzględnienie realizmu przeprowadzenia badania, co oznacza, iż przygotowując badania ewaluacyjne należy rozważyć, czy biorąc pod uwagę dany budżet, czas i możliwości uzyskania danych otrzymanie odpowiedzi na postawione pytania jest możliwe (Patton, 2018). Standardy w tej kwestii mówią jasno: niezbędne jest racjonalne oraz precyzyjne oszacowanie zasobów (czasu, zasobów ludzkich, zdolności organizacyjnych technicznych i finansowych) potrzebnych do przeprowadzenia prac ewaluacyjnych w sposób zgodny z zapotrzebowaniem. Jak pisze K. Olejniczak, w praktyce amerykańskiej, w przypadku dużych i złożonych badań polityk publicznych, instytucje zarządzające zlecają badania pilotażowe, które mają dostarczyć informacji, czy możliwa jest realizacja założonych badań ewaluacyjnych i czy planowane badania są w stanie dostarczyć wiarygodnych wyników. Praktyka taka może, zapobiegać „pochopnym” wydatkom na skomplikowane i kosztowne badania ewaluacyjne (Olejniczak, 2009).

Standardy ewaluacji wymagają, aby ewaluator zachował należytą staranność w zapewnieniu trafności i rzetelności badań ewaluacyjnych: w zbieraniu i analizowaniu danych oraz wnioskowaniu. W tym celu narzędzia badawcze powinny być konstruowane adekwatnie do celów badania i

and the methodology adopted. However, in this case, the practice often corrects the theoretical assumptions, because – for instance, the Polish public procurement law requires a precise description of the order, which can often disrupt the cooperation between the evaluator - public administration, even in the design quota of research and their implementation. (Olejniczak, 2009).

The final stage of the evaluation process is the preparation, adoption and dissemination of the report. The preparation of the report should also meet certain rules. The evaluator should preserve the transparency of the structure and language of the evaluation report. Good practices in this area require that the report should be primarily about the subject, and should, therefore, include a reliable and possibly full answer to the issues contained in the order. The recommendations should also refer to the key findings of the study, both positive and negative.

It is indicated that the contracting authority should not interfere in the results of evaluation studies.

Another, very important issue in terms of standards and evaluation culture, is the use of knowledge obtained from evaluation. In other words, whether and to what extent the recommendations of the conducted evaluation research influence the change of the direction of the public institution? Does the examined institution treat the evaluation analysis as a source of knowledge and a result-based management tool?

The practice - unfortunately - is different - it often shows that evaluation studies are mainly treated as a formal EU requirement regarding the "correct" use of EU funds, while there is no such activity in the non-mandatory way, as a self-assessment, so-called self-evaluation coming out of the initiative of the public institutions themselves. And here the evaluation appears as extravagance and unnecessary costs (OECD, 2001; Ferry, Olejniczak, 2008; Olejniczak 2009, Mayne, 2008; Cousins, Goh, Elliot & Bourgeois 2004).

przyjętej metodologii. Jednakże praktyka w tym miejscu często koryguje założenia teoretyczne, gdyż prawo zamówień publicznych wymaga skrupulatnego opisu zamówienia, co nierzadko może zaburzyć współpracę na linii ewaluator – administracja publiczna, chociaż w kwestii konstrukcji badań oraz ich realizacji (Olejniczak, 2009).

Ostatnim etapem procesu ewaluacji jest przygotowanie, przyjęcie i rozpowszechnienie raportu. Przygotowanie raportu powinno również spełniać określone zasady. Ewaluator winien zachować przejrzystość struktury i języka raportu ewaluacyjnego. Dobre praktyki w tym zakresie nakazują, aby raport był przede wszystkim na temat, a więc powinien zawierać rzetelną i możliwie pełną odpowiedź na zagadnienia zawarte w zamówieniu. Również rekomendacje powinny odnosić się do kluczowych wniosków z badania, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych.

Wskazuje się, iż zlecający badania nie powinien ingerować w wyniki badań ewaluacyjnych.

Kolejne, bardzo ważne zagadnienie, na które należy zwrócić uwagę w zakresie standardów jak i kultury ewaluacyjnej, to - wykorzystanie wiedzy otrzymanej z badań ewaluacyjnych. A więc, czy i w jakim zakresie rekomendacje przeprowadzonych badań ewaluacyjnych wpływają na zmianę kierunku działania instytucji publicznej? Czy badana instytucja traktuje analizę ewaluacyjną jako źródło wiedzy oraz instrument zarządzania opartego na wynikach?

Praktyka - niestety – jest różna - nierzadko pokazuje, iż badania ewaluacyjne są w głównej mierze traktowane jako formalny wymóg unijny w zakresie „poprawnego” wykorzystania funduszy unijnych, zaś brakuje takiej aktywności w drodze nieobligatoryjnej, jako samooceny, tzw. autoewaluacji wychodzącej z inicjatywy samych instytucji publicznych. I tutaj ewaluacja jawi się jako ekstrawagancja i niepotrzebne koszty (OECD, 2001; Ferry, Olejniczak, 2008; Olejniczak 2009, Mayne, 2008; Cousins, Goh, Elliot & Bourgeois 2004).

II. Conclusions

The literature on the topic indicates that evaluation is a widely-accepted tool for increasing the efficiency and effectiveness of public interventions. However, the practice indicates very often a slightly different approach to the evaluation itself, often as a cumbersome and expensive bureaucratic requirement. Of course, we cannot generalize at this point, because it depends on the developed institutional standards in individual countries, or the developed organizational and evaluation culture of individual public institutions. However, it is noticeable that self-evaluation usually occurs among non-governmental institutions, cultural institutions. As a good practice in this case it is worth mentioning e.g. Documenta (Kassel) or Goethe Institute.

It is important to use reliable evaluation research that provides scientific evidence and assessment of results to create self-reflection, strategic and pro-development knowledge in the structures of public administration. Indeed, it is not just the efficiency of spending funds that is of crucial importance but also the changes, achieved thanks to the funds and translated into development. Funds correctly implemented, but ill-targeted can be a factor blocking development (Hausner, 2006).

Decision-makers should treat evaluation research as a valuable and necessary source of information about the effects of past activities and the likely consequences of future activities. It is hard to disagree with J. Górniak that the ability to diagnose problems, monitor and evaluate public policies and programs are a key of importance for good governance (Górniak, 2008). This is a mechanism that serves to increase the accountability of public administration activities and to broaden the scope of civic participation. And knowledge about the public funds spent both at the central and local level is an opinion-forming factor, which undoubtedly contributes to the understanding of the concept of good governance.

Therefore, when implementing this concept, it is important to underline strongly that there is a need to implement evalua-

II. Zakończenie

Literatura tematu wskazuje, iż ewaluacja jest powszechnie akceptowanym narzędziem zwiększania efektywności i skuteczności interwencji publicznej. Jednakże praktyka wskazuje nieco odmienne podejście do samej ewaluacji, często jako uciążliwego i kosztownego wymogu biurokratycznego. Oczywiście, nie można w tym miejscu generalizować, gdyż zależy to od wypracowanych norm instytucjonalnych w poszczególnych krajach, czy też wypracowanej kultury organizacyjnej oraz ewaluacyjnej poszczególnych instytucji publicznych. Choć zauważalne jest, iż w.w. autoewaluacja przeważnie występuje wśród instytucji pozarządowych, instytucji kultury. Jako dobre praktyki, warto tutaj przytoczyć Documenta (Kassel) bądź też Goethe Institute.

Istotne jest, aby wykorzystać rzetelnie przeprowadzone badania ewaluacyjne, dostarczające naukowych dowodów i oceny rezultatów do tworzenia autorefleksji, wiedzy strategicznej, prorozwojowej w strukturach administracji publicznej. Bowiemto nie sprawność wydatkowania funduszy jest tutaj najważniejsza, tylko zmiany przekładające się na rozwój. Fundusze poprawnie wydane, ale źle ukierunkowane mogą być czynnikiem blokującym rozwój (Hausner, 2006).

Decydenci powinni traktować badania ewaluacyjne jako wartościowe i potrzebne źródło informacji o efektach działań przeszłych i prawdopodobnych konsekwencjach działań przyszłych. Trudno się w tym miejscu nie zgodzić z J. Górniakiem, iż zdolność do diagnozy problemów, monitorowania i oceny polityk i programów publicznych to zagadnienia kluczowe dla dobrego rządzenia (Górniak, 2008). Bowiem jest to mechanizm, który służy zwiększeniu stopnia rozliczalności działań administracji publicznej oraz poszerzenia zakresu partycypacji obywatelskiej. Zaś wiedza o wydatkowanych środkach publicznych zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym jest czynnikiem opiniotwórczym, co niewątpliwie składa się na rozumienie koncepcji dobrego rządzenia.

Zatem, implementując tę koncepcję, warto wdrożyć narzędzia ewaluacji, wypraco-

tion tools in parallel, to develop a methodology, more closely matched to the profile of the public institution's activity, to serve the efficiency and effectiveness of public administration entity. It is worth disseminating the evaluation results, to develop good practices of evaluation, regarding methods, tools for collecting and managing research data, as they can serve as good practices elsewhere and create new knowledge. It is worth disseminating the role and importance of evaluation practice so that evaluation studies are not treated as a bureaucratic requirement or complicated and costly "scientific" research but as a tool supporting management in public administration based on results.

wać metodologię, najbaadziej dopasowaną do profilu działalności danej instytucji, aby służyła użyteczności i efektywności administracji publicznej. Warto rozpowszechniać wyniki ewaluacji, wypracowane dobre praktyki dot. metod, narzędzi i sposobów gromadzenia oraz zarządzania danymi z badań, gdyż mogą służyć dobrym praktykom w innym miejscu oraz tworzyć nową wiedzę. Warto rozpowszechniać znaczenie ewaluacji, aby badania ewaluacyjne nie traktować, jako biurokratyczny wymóg lub skomplikowane i kosztowne badania „naukowe” tylko narzędzie wspomagające zarządzanie oparte na wynikach.

Reference/Литература

- American Evaluation Association.** Available at <https://www.eval.org/p/cm/ld/fid=98>
- Bachtler J., C. Wren C. (2006).** Evaluation of European Union Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges, "Regional Studies" 2006, No 40(2)
- Carden, F., Earl S. (2007).** Infusing Evaluative Thinking as Process Use: The Case of the International Development Research Centre (IDRC). In: "New Directions for Evaluation", 116: 61-73.
- Cousins, B., Goh S., Clark S., Lee L. (2004).** Integrating Evaluative Inquiry into the Organizational Culture: A Review and Synthesis of the Knowledge Base. In: "Canadian Journal of Program Evaluation", 19(2): 99-141.
- Cousins, B., Goh, S., Elliot, C., & Bourgeois, I. (2014).** Framing the capacity to do and use evaluation. In: J. B. Cousins & I. Bourgeois (Eds.), Organizational capacity to do and use evaluation: New Directions, 141, 7-23. doi:10.1002/ev.20076.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000),** The New Public Service: Serving rather than Steering, „Public Administration Review”, Vol. 60, No 6
- Ekiert E. (2004).** Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania, Warsaw
- European Commission (1999).** MEANS Collection: evaluating socio-economic programmes, DG-Regio, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg
- European Commission (2004).** Evaluating EU activities – A practical guide for the Commission services, DG-Budget, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg
- European Commission (2005).** Evaluation EU Activities, DG Budget
- Ferry M., Olejniczak K. (2008).** Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce, Ernst&Young, Warszawa
- Górniak J. (2008).** Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityki/programów publicznych, In: „Dialog”, Nr 4
- Hausner J. red. (2006).** Administracja publiczna, PWN, Warsaw
- Hood Ch. (1991).** A public Management for All Seasons? "Public Administration", Vol. 69, N 1
- Kim, P. S. (2002).** Cultural Change in Government: Promoting a High-Performance Culture A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting Paris: OECD Available at [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM\(2002\)11](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM(2002)11)
- Kudrycka B. Peters G., Suwaj P.J. (2009.)** Nauka administracji (red.), Walters Kluwer Polska, Warsaw
- Lynn L.E., Jr. (1998).** A Critical Analysis of the New Public Administration, "International Public Management Journal", Vol. 1, No 1
- Mayne, J. (2008).** Building an evaluative culture for effective evaluation and results management. ILAC Brief No. 20. Rome: Institutional Learning and Change (ILAC) Initiative
- Mayne, J. (2008).** Evaluation for Accountability: Reality or Myth? In: "Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit". M.-L. Bemelmans- Videc. J. Lonsdale and B. Perrin, Eds. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. Office of Internal Oversight Services.
- Nutley S., Walter I., Davies H. (2003).** From Knowing to Doing. Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda, "Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice", Vol. 9 (2)
- OECD (2001)** Evaluation feedback for effective learning and accountability, "Evaluation and Aid Effectiveness 5"
- Olejniczak K. (2009).** Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego - studium porównawcze, „Raporty i Analizy EUROREG” Warsaw, No 2

- Pal, L. A., T. Teplova (2003).** Rubik's Cube? Aligning Organizational Culture, Performance Measurement, and Horizontal Management. Ottawa: Carleton University. Available at [http://www.ppx.ca/Research/PPX-Research%20-%20Pal- Teplova%2005-15-03\[1\].pdf](http://www.ppx.ca/Research/PPX-Research%20-%20Pal- Teplova%2005-15-03[1].pdf)
- Patton M.Q.(1998).** Discovering process use, "Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice", Vol. 4(2)
- Patton M. Q.(2008).** Utilization-Focused Evaluation. 4th Edition, Sage Publication Inc., Thousand Oaks C.A
- Patton M. Q.(2015).** Qualitative Research and Evaluation Methods. 4th edition: Sage Publication Inc., Thousand Oaks C.A.
- Patton M. Q.(2018a).** Principles-Focused Evaluation: The GUIDE, Guilford, New York: Guilford Press.
- Patton M. Q.(2018b).** Facilitating Evaluation: Principles in Practice, Sage Publication Inc., Thousand Oaks C.A
Polish Evaluation Association. (2008). Standardy Ewaluacji, www.ewaluacja.org.pl
- Research in Practice. (2006).** Tool 8: Documenting your strategic plan. Firm foundations: A practical guide to organizational support for the use of research evidence(p. 95).
- Rosenbloom D.H., Kravchuk R., Clerkin R. (2002).** Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, Seventh Edition, McGraw Hill, New York
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., & Lipsey, M. W. (2004).** Evaluation: A Systematic Approach (7th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- The American Evaluation Association**, available at: <http://archive.eval.org/aea09.eptf.policy.handouts.pdf>
- Waldo D. (1995),** The Study of Public Administration, Random House, New York 1995