



MONITORING STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA

Jarosław Bober

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Koncepcja i zakres monitoringu

Wszelka aktywność władz publicznych pociąga za sobą określone skutki: z jednej strony są to efekty podejmowanych przedsięwzięć bądź projektów z drugiej natomiast są to różnego rodzaju (rzeczowe i finansowe) nakłady służące osiągnięciu tychże efektów. Władze publiczne potrzebują rzetelnych i regularnych informacji zwrotnych o skuteczności i efektywności realizowanych przedsięwzięć służących głównie usprawnieniom niezbędnym dla poprawy założeń projektu którego efekty są niewielkie w stosunku do ponoszonych nakładów bądź poznaniu jakie czynniki wpłynęły na sukces danego projektu (przedsięwzięcia) co pozwoli na stosowanie sprawdzonych wzorców w przyszłości.

Władze publiczne muszą wprowadzić mechanizm, który pozwoli im na ocenę postępu prac czy też szans pomyślnej realizacji wdrażanych projektów (strategii). Jednorazowa diagnoza problemu, identyfikacja pożądanego kierunku działań czy stworzenie planu realizacji nie wystarcza, by realizowane projekty publiczne spełniły pokładane w nich nadzieje czy mówiąc ściślej postawiony cel (cele). Dla efektywnej realizacji potrzebny jest stały dopływ informacji na temat skutków prowadzonej działalności. Tak więc konkludując należy stwierdzić, iż dla efektywnego (a więc zmierzającego do osiągnięcia postawionych celów) zarządzania wdrożeniem strategii (projektem, programem, przedsięwzięciem publicznym) konieczne jest regularne: zbieranie, analiza i ocena danych dotyczących wdrażanego projektu co będzie użyteczne dla:

- ◆ poprawy przebiegu i efektywności podejmowanych w ramach strategii (projektu) działań,
- ◆ dokonania przeglądu realizowanego strategii (projektu),
- ◆ zaplanowania nowych bądź uzupełniających (dodatkowych) celów strategii (projektu) bądź działań,
- ◆ podjęcia decyzji o zaprzestaniu realizacji projektu, który nie osiągnie stawianych przed nim celów
- ◆ udokumentowania i sporządzenia raportu z zakończonego projektu czy okresowego podsumowania skutków realizacji strategii.

Dwoma głównymi źródłami informacji o realizacji projektów (polityk czy przedsięwzięć) są: monitoring i ewaluacja.

Monitoring pozwala na śledzenie i ostrzeganie jak kształtują się aktualne postępy w realizacji strategii (projektu), czy zakładane rezultaty są osiąmane zgodnie z harmonogramem. System monitoringu należy budować wokół celów strategii (projektu) – logicznie powiązanych z podejmowanymi działaniami i zaangażowanymi środkami a pośrednio osiąganymi rezultatami



w układzie przyczynowo-skutkowym. Dla każdego z celów musi być przypisany jeden lub większa liczba wskaźników obrazujących wyniki działania w odniesieniu do docelowych wyników (zaplanowanych do osiągnięcia w danym czasie rezultatów). Monitoring realizacji strategii (projektu) winien stanowić równoległy do jej wdrażania ciągły i rutynowy proces wymagający: zbierania i analizy danych oraz raportowania wyników w ściśle określonych przedziałach czasowych.

Ewaluacja jest natomiast procesem analitycznym planowanym i realizowanym w odpowiedzi na szczegółowe pytania kadry zarządzającej o wynikach realizowanej strategii (projektu, programu, przedsięwzięcia). W odróżnieniu od monitoringu jako procesu ciągłego ewaluacja dokonywana jest sporadycznie, a więc przeprowadzana jedynie wtedy gdy jest to konieczne. Bardzo często wysiłek ewaluacyjny skupia się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie dlaczego zakładane rezultaty nie zostały osiągnięte? Często też zajmuje się takimi zagadnieniami jak: skuteczność, wydajność, znaczenie danego projektu bądź także wpływ na inne działania władz publicznych. Bardzo często dokonanie ewaluacji projektu daje kadrze zarządzającej wiedzę i rekomendacje odnośnie konieczności dostosowania celów bądź konkretnych działań.

W związku z końcową fazą prac nad strategiami województw i sukcesywnym przystępowaniem przez województwa do opracowania programów wojewódzkich celowe jest zainicjowanie prac nad tworzeniem systemu pozwalającego na ocenę realizacji przyjętej strategii a więc systemu monitoringu strategii rozwoju województwa. Aczkolwiek samo prowadzenie monitoringu wdrażania strategii województwa nie jest elementem obligatoryjnym – aczkolwiek pożądanym z punktu widzenia metodologii programowania rozwoju - należy jednak pamiętać, iż takie działania są potrzebne już w przypadku korzystania przez województwa z funduszy przedakcesyjnych (a nie budzi wątpliwości fakt, iż duża część przedsięwzięć zapisanych w strategiach rozwoju województw zakłada to właśnie źródło jako istotny element montażu finansowego). Natomiast w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej i korzystania z funduszy strukturalnych monitoring i ewaluacja pomocy strukturalnej staną się wymogiem formalnym stawianym polskim województwom. Komisja Europejska podaje nawet pożądane wskaźniki jakie należy uwzględnić w procesach monitoringu i ewaluacji w poszczególnych obszarach objętych interwencją (pomocą) Unii³. Ponadto przyjęta ostatnio ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁴ zakłada, iż zarząd województwa ubiegającego się o wsparcie w ramach kontraktu wojewódzkiego, zadań zawartych w programie wojewódzkim jest zobligowany do przedstawienia już we wniosku o przyznanie środków między innymi oczekiwanych efektów realizacji zadań i wskaźników oceny tych efektów. Ponadto strony kontraktu wojewódzkiego, określając wzajemne zobowiązania przy wykonywaniu kontraktu, ustalają wśród wielu różnych jego elementów także

- ◆ zakres i tryb sprawozdawczości,
- ◆ zasady oceny i sposób kontroli wykonania zadań, w tym kontroli finansowej,
- ◆ tryb powoływania, skład i zadania wojewódzkiego komitetu monitorującego, oceniającego efektywność i jakość wprowadzania kontraktu.

Przytoczone fakty i regulacje w zestawieniu ze skromnymi doświadczeniami polskich regionów w obszarze prowadzenia monitoringu i ewaluacji, stwarzają konieczność z jednej strony

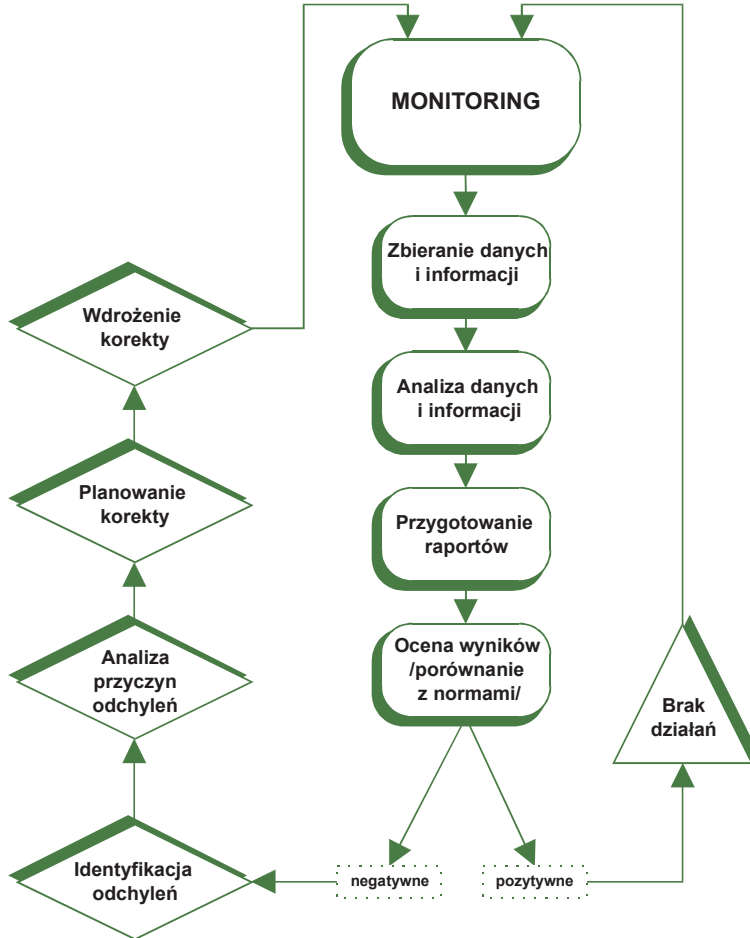
³ Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology: The New Programming period 2000-2006: methodological working papers (3), European Commission, Directorate-General XVI Regional Policy and Cohesion.

⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. 2000 Nr 48 poz. 550).



wypracowania i upowszechnienia skutecznej i efektywnej koncepcji monitoringu rozwoju województw oraz narzędzi pozwalających na jej realizację.

Uproszczony schemat monitoringu można przedstawić następująco:



Należy podkreślić, iż tak zdefiniowany proces monitoringu, ażeby był użyteczny musi zostać właściwie zaplanowany i wdrożony. Dlatego też konieczne jest kierowanie się kilkoma zasadami, których zastosowanie pozwoli na właściwe zaplanowanie i przeprowadzenie monitoringu. Jako przydatne i podstawowe zasady można określić:

1. Określenie szeroko rozumianych celów i korzyści jakie monitoring ma przynieść
2. Zdefiniowanie wszystkich odbiorców monitoringu i produktów jakie monitoring ma im dostarczyć
3. Dokładne zaprojektowanie procesu monitoringu
4. Ocena kosztów prowadzenia procesu w relacji do korzyści z płynących z monitoringu
5. Zapewnienie właściwego zarządzania oraz wsparcia finansowego i rzeczowego dla monitoringu
6. Zapewnienie powiązań z procesem podejmowania decyzji
7. Zagwarantowanie jawności wyników monitoringu.



Dla właściwego prowadzenia monitoringu, a szczególnie dla zapewnienia pożądaných informacji zwrotnych generowanych w jego wyniku i zarządzania samym procesem istotne jest właściwe i precyzyjne sformułowanie planu monitoringu. Plan monitoringu winien uwzględniać dwie zasadnicze grupy, w które układają się jego elementy:

1. pierwszą stanowi plan w zakresie zbierania danych,
2. drugą stanowią plany w zakresie analizy danych, sporządzania raportów, przeglądu i metod wykorzystania wyników monitoringu,

Plan w zakresie zbierania danych powinien zawierać:

- ◆ listę wykorzystywanych wskaźników wraz z ich zdefiniowaniem
- ◆ określenie źródeł danych
- ◆ metody zbierania danych z podziałem na pierwotne (np. na podstawie ankiet), bądź wtórne a więc wykorzystanie istniejących danych liczbowych (np. dane ze sprawozdania z wykonania budżetu)
- ◆ częstotliwość i harmonogram zbierania danych
- ◆ określenie osób/komórek odpowiedzialnych za zebranie i przekazanie danych zgodnie z wytycznymi.

Plan w zakresie analizy danych, raportowania oraz przeglądu i metod wykorzystania wyników powinien natomiast obejmować:

- ◆ plan analizy danych obejmujący zasady:
 1. porównywania danych częściowych (zdezagregowanych),
 2. porównywania bieżącej realizacji poszczególnych działań w odniesieniu do różnych przedziałów czasowych (w przeszłości, w stosunku do planowanych założeń docelowych)
 3. analizy powiązań (korelacji) pomiędzy różnymi wskaźnikami
 4. analizę kosztów i korzyści
- ◆ zasady w zakresie podejmowania dodatkowych badań ewaluacyjnych (kiedy, w jakich okolicznościach, dla jakich wartości występuje konieczność prowadzenia takich badań)
- ◆ projekt wykorzystania informacji uzyskanych w trakcie monitoringu (w tym także na potrzeby komunikacji społecznej)
- ◆ projekt budżetu monitoringu.

Aby przystąpić do określania powyższych planów, należy określić obszary które będą monitorowane. W przypadku monitoringu strategii rozwoju województwa obszarami takimi będą:

- ◆ cele strategiczne (obszary priorytetowe strategii) rozwoju województwa
- ◆ realizacja przyjętych i wdrażanych programów operacyjnych (wojewódzkich) oraz działania wynikające z kontraktów wojewódzkich
- ◆ wielkości pozwalające na określenie potencjału województwa – nie uwzględnione w powyższych obszarach – w tym także porównania i analizy różnicowań międzyregionalnych;

Analizy w powyższych obszarach mogą być (z czasem) uzupełniane o badanie:

- ◆ wykonania określonego ustawowo zakresu zadań i kompetencji samorządu województwa oraz budżetu województwa jako źródła ich finansowania;
- ◆ funkcjonowania administracji województwa.



Tak szeroki zakres oraz jego sukcesywne rozszerzanie pozwolą na zbudowanie z biegiem czasu regionalnego systemu informacji strategicznej – stanowiącej istotne narzędzie wspomagające zarządzanie regionem i jego rozwojem.

Z uwagi na ilość podmiotów uczestniczących w procesie monitoringu, szeroki zakres analiz, dużą liczbę gromadzonych danych, konieczność sprawnego zarządzania istniejącymi i rozbudowywanymi zbiorami oczywiste jest, iż sprawne i efektywne monitorowanie możliwe będzie jedynie w przypadku właściwego doboru i stosowania technologii (programów) informatycznych.

Przykład wykorzystania STATISTICA dla analiz regionalnych

Szczegółowy zestaw wskaźników (czy szerzej zestaw analiz) wykorzystywanych na potrzeby monitoringu strategii rozwoju województwa są możliwe do określenia w przypadku konkretnej strategii i dla jej postanowień. Zamieszczony poniżej przykład prostej analizy opisowej ma na celu zasygnalizowanie jak użyteczne jest stosowanie specjalistycznych programów statystycznych na potrzeby analizy danych i ich prezentacji. Dla osoby przeprowadzającej analizy i opracowującej raporty z monitoringu stanowi to znaczne ułatwienie pracy. Również odbiorcy monitoringu otrzymują raporty zawierające jasne i czytelne informacje – głównie dzięki szerokiemu spektrum możliwości ich wizualizacji.

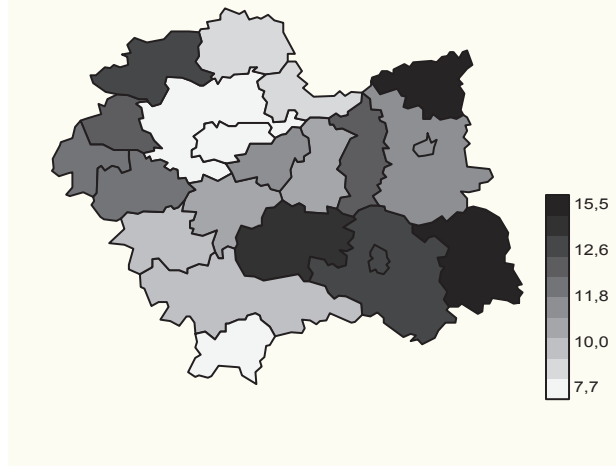
Przykład dotyczy analizy zróżnicowań województwa małopolskiego dla poziomu bezrobocia, mierzonego jako procent bezrobotnych zarejestrowanych w ogóle ludności cywilnej aktywnej zawodowo. Dane służące analizie zawiera poniższa tabela.

Dane: mp11.STA 7v * 19c							
LICZBOWE WARTOŚCI	LICZBA						
	I 2000	II 2000	III 2000	IV 2000	V 2000	VI 2000	7
bocheński	98.1	11.0	11.2	11.1	11.0	10.7	10.7
brzeski	89.7	13.4	13.4	13.3	13.0	12.8	12.5
chrzanowski	131.3	12.7	12.9	12.8	12.5	12.7	12.6
dąbrowski	58.9	16.3	16.4	16.3	16.1	15.7	15.6
gorlicki	108.1	17.6	17.7	17.7	17.4	17.1	17.3
krakowski*	973.7	6.1	7.7	7.9	7.7	7.6	7.7
limanowski	117.9	16.3	16.5	16.3	15.9	15.6	15.5
miechowski	53.0	7.9	8.0	7.9	7.8	7.9	8.3
myślenicki	112.7	10.8	10.9	11.0	11.0	10.8	10.9
nowosądecki*	275.5	16.0	16.4	16.3	16.1	15.6	14.9
nowotarski	178.9	11.1	11.3	11.4	10.8	10.1	10.0
olkuski	123.8	14.5	14.7	14.9	14.7	14.7	14.7
ostrowiecki	154.4	12.5	12.7	12.7	12.5	12.2	12.2
proszowicki	44.8	8.0	8.1	8.2	8.1	8.0	8.2
suski	81.1	9.7	9.9	10.1	9.9	9.5	9.5
tarnowski*	301.6	12.1	12.4	12.5	12.2	12.0	11.8
tatrzański	66.0	6.5	6.6	6.6	6.7	6.9	6.9
wadowicki	154.7	12.4	12.6	12.7	12.4	12.0	11.9
wielicki	99.9	11.4	11.8	12.0	11.9	12.0	11.7

Rozkład powiatów województwa małopolskiego wg poziomu bezrobocia

Na początek możemy zobaczyć jak wygląda geograficzny rozkład poziomu bezrobocia w powiatach województwa małopolskiego.

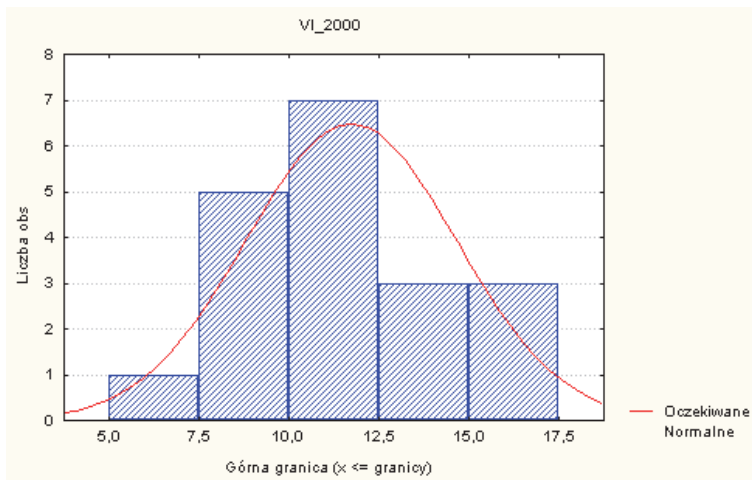
Poziom bezrobocie w województwie małopolskim
czerwiec 2000



Z uwagi na małą przejrzystość szeregu szczegółowego (tabela 1) w prosty sposób można dokonać grupowania powiatów małopolskich pod względem odsetka osób bezrobotnych. W jego wyniku uzyskano poniższą tabelę liczebności dla danych na koniec czerwca 2000 roku.

PODST. STATYST.	Liczność	Skumul. Liczność	Procent ważnych	%Skumul. ważnych	% ogółu przypad.	% skumul. ogółu
5,0000 < x <= 7,5000	1	1	5,26316	5,2632	5,26316	5,2632
7,5000 < x <= 10,000	5	6	26,31579	31,5789	26,31579	31,5789
10,000 < x <= 12,500	7	13	36,84211	68,4211	36,84211	68,4211
12,500 < x <= 15,000	3	16	15,78947	84,2105	15,78947	84,2105
15,000 < x <= 17,500	3	19	15,78947	100,0000	15,78947	100,0000
Brakujące	0	19	0,00000		0,00000	100,0000

W raporcie końcowym znacznie bardziej przejrzysta będzie graficzna interpretacja, którą prezentuje poniższy histogram.





Z powyższego wykresu łatwo jest odczytać, iż najbardziej liczną (7) grupę stanowią powiaty w których odsetek zarejestrowanych bezrobotnych stanowi od 10 do 12,5% ludności czynnej zawodowo.

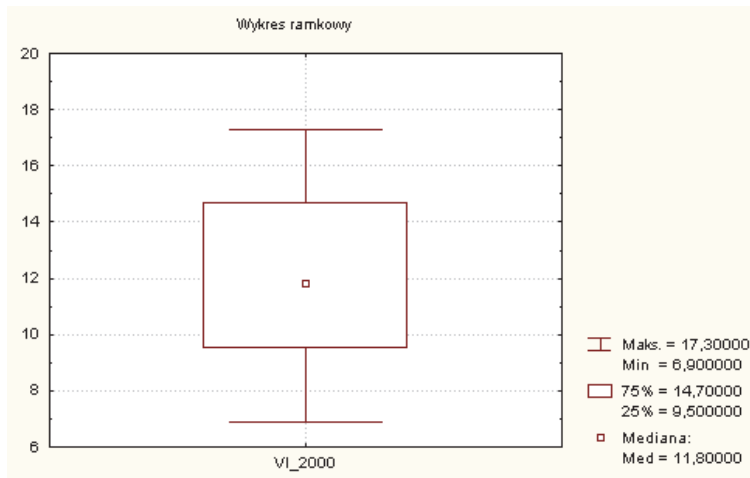
Szczegółowe statystyki opisowe

W równie szybki sposób możemy dysponować szeregiem różnych statystyk opisowych (miar położenia, dyspersji, asymetrii i spłaszczenia) dla wszystkich analizowanych zmiennych. Statystyki opisowe zawierają poniższe tabele:

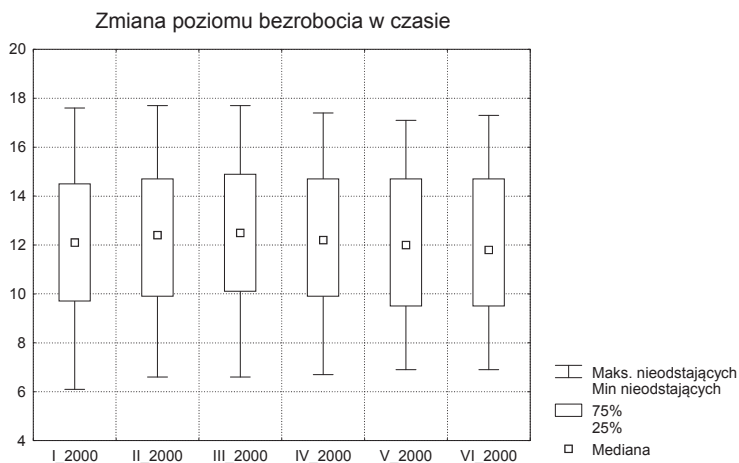
Dalej...	Srednia	Mediana	Minium	Maksimum	Dolny Kwartyl	Górny Kwartyl
LICZBA L	169,6895	112,7150	44,76600	973,7110	81,07500	154,6870
I 2000	11,9105	12,1000	6,10000	17,6000	9,70000	14,5000
II 2000	12,1684	12,4000	6,60000	17,7000	9,90000	14,7000
III 2000	12,1947	12,5000	6,60000	17,7000	10,10000	14,9000
IV 2000	11,9842	12,2000	6,70000	17,4000	9,90000	14,7000
V 2000	11,7842	12,0000	6,90000	17,1000	9,50000	14,7000
VI 2000	11,7316	11,8000	6,90000	17,3000	9,50000	14,7000

PODST. STATYST.	Rozstęp	Kwartyl Rozstęp	Varianc.	Odch. Std	Skośność	Kurtoza
LICZBA L	928,9450	73,61200	42521,05	206,2063	3,644126	14,42218
I 2000	11,5000	4,80000	11,12	3,3340	-,082542	-,66099
II 2000	11,1000	4,80000	10,42	3,2287	-,007049	-,75959
III 2000	11,1000	4,80000	10,12	3,1816	-,026890	-,72259
IV 2000	10,7000	4,80000	9,68	3,1115	-,018765	-,75945
V 2000	10,2000	5,20000	9,13	3,0218	-,059840	-,89502
VI 2000	10,4000	5,20000	8,57	2,9269	-,154763	-,71257

Graficzną interpretację wybranych miar położenia prezentuje poniższy wykres:



Chcąc dokonać porównania z innym okresem (np. dla stanu na koniec poprzedniego miesiąca) w łatwy sposób możemy wygenerować wykres prezentujący medianę bezrobocia (tzn. wartość, poniżej której jest poziom bezrobocia w połowie powiatów), dolny kwartyl (wartość, poniżej której jest poziom bezrobocia w 1/4 powiatów), górny kwartyl (wartość, poniżej której jest poziom bezrobocia w 3/4 powiatów) oraz najmniejszy i największy poziom bezrobocia.



Na podstawie tego wykresu możemy powiedzieć, że poziom bezrobocia jest w zasadzie stabilny, aczkolwiek od marca 2000 pojawiła się pewna tendencja spadkowa.