



KATARZYNA ŚPIEWOK

Związek Miast Polskich
Akademia WSB
ORCID 0000-0002-6589-1938

ROLA MONITOROWANIA ORAZ EWALUACJI PLANÓW, PROGRAMÓW I STRATEGII WE WZMACNIANIU ZDOLNOŚCI ZARZĄDZANIA ROZWOJEM POLSKICH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Słowa kluczowe: monitorowanie, ewaluacja, zarządzanie operacyjne, zdolność zarządzania rozwojem, zarządzanie strategiczne, rozwój instytucjonalny, samorząd lokalny

Abstrakt. W artykule nakreślono różnice pomiędzy monitorowaniem a ewaluacją oraz zidentyfikowano najistotniejsze cechy dojrzałego procesu monitorowania i ewaluacji strategii (planów, programów). Analizując raport OECD (2021), autorka wskazuje najczęstsze słabości systemów monitorowania i ewaluacji. Opracowanie kończy wnioskiem, że wzmocnienie umiejętności kadry kierowniczej w administracji samorządowej w zakresie wykorzystywania danych jest istotne dla skutecznego zarządzania rozwojem.

The role of monitoring and evaluation of plans, programmes and strategies in strengthening development management ability of Polish local government units

Keywords: monitoring, evaluation, operational management, development management ability, strategic management, institutional development, local government

Abstract. The article outlines the differences between monitoring and evaluation and identifies the most important features of a mature process of monitoring and evaluation of strategies (plans, programmes). Based on an OECD report (OECD, 2021), the author identifies the most common weaknesses of monitoring and evaluation systems and argues that strengthening the skills of local government managers in the use of data is important for effective development management.

Wprowadzenie

Koncentracja na wynikach, a nie na przebiegu prac, to jeden z paradygmatów koncepcji *New Public Management* (NPM), czyli nowego zarządzania publicznego (Osborne, Gaebler, 1992, s. 43). Towarzyszy jej założenie, że w ocenie programów publicznych

wykorzystuje się zasadę 3Es' (*economy, efficiency and effectiveness*), niejednorodnie tłumaczoną, a więc i niejednorodnie interpretowaną w krajowych publikacjach naukowych (m.in. jako oszczędność, efektywność i skuteczność, zob. Krynicka, 2006), czy oszczędność, sprawność i skuteczność (Noworól, 2020). Kompleksowo ujęte zasady, poszerzone o zgodność z prawem i terminowość, zostały wprowadzone jako ustawowy wymóg zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce w 2009 roku (Ustawa, 2009).

Mimo tego że polski samorząd odradzał się w czasach, gdy koncepcja NPM była już z powodzeniem wcielana w życie w krajach wysoko rozwiniętych, do dziś artykułowany jest problem braku sprawczości dokumentów strategicznych opracowywanych przez administrację samorządową lub na jej użytek. Zdaniem J. Tutaja zdecydowanie najczęściej spotyka się działania typu: od budżetu do budżetu, kadencyjne, a także życzeniowe. W przypadku strategii natomiast zauważa się dużą liczbę celów, zadań – najczęściej nierealnych, dużo rzadziej można spotkać działania strategiczne, a jeszcze rzadziej – strategiczno-marketingowe (Tutaj, 2018, s. 39). Skuteczny system kontroli strategicznej, na który składają się monitorowanie i ewaluacja, jest ostatnim z czynników wymienianych jako decydujący o skutecznym wdrożeniu strategii (Lozano, Platonoff, Gadomska-Lila, 2018, s. 159), jednak mogącym przesądzić o efektywności całego systemu realizacji strategii, planów i programów.

Monitorowanie i ewaluacja w polskich miastach – praktyka i teoria

W latach 2020–2021 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dokonała przeglądu potencjału polskich gmin w zakresie ośmiu obszarów zarządzania publicznego (koordynacja, planowanie strategiczne, wykorzystanie dowodów w podejmowaniu decyzji strategicznych, procesy budżetowe, wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania, kadra samorządów lokalnych, otwarte rządzenie i zmniejszenie obciążeń administracyjnych), które – w ocenie OECD – mają wpływ na rozwój terytorialny i mogą pomóc w doskonaleniu usług publicznych. W raporcie OECD wskazano, że:

główną słabością strategicznego planowania na rzecz rozwoju lokalnego w Polsce jest brak ewaluacji oddziaływania programów, wchodzących w skład strategii, co uniemożliwia śledzenie postępów. (...) Dane nie są wykorzystywane efektywnie. (...) Nawet jeżeli system wdrażania został określony, bywa, że nie jest on przestrzegany, ponieważ nie jest dostosowany do uwarunkowań prawnych, finansowych, kadrowych i harmonogramowych gminy, dla której został stworzony (OECD, 2021, s. 132–137).

Tabela 1. Zestawienie różnic między monitoringiem i ewaluacją

	Monitoring	Ewaluacja
Cel	Zweryfikowanie, czy program realizowany jest zgodnie z planem CZYLI Pomoc przy bieżącym sterowaniu programem	Oszacowanie rzeczywistych efektów programu. Ocena zasadności programu w danej formie. CZYLI Pomoc w procesie uczenia się instytucji, planowania interwencji i ich uzasadniania
Zakres	Wąski Rejestrowanie postępów z prowadzonych operacji. Bieżące weryfikowanie tempa, jak i kierunku, w którym zmierza program. Jeżeli występuje element oceny, to dotyczy tylko stopnia realizacji założonych celów [K.Ś.: wydaje się, że bardziej trafne byłoby użycie sformułowania „terminów i produktów” w miejsce „celów”, które są przedmiotem zainteresowania ewaluacji].	Szeroki i/lub wąski Szersze spojrzenie na program oraz sposób jego prowadzenia. Zidentyfikowanie i ocena: – celów danego przedsięwzięcia (w tym założonych realizacji przyczynowo-skutkowych) – sposobów realizacji (ewentualnych słabości i pól potencjalnych usprawnień) – długookresowych zamierzonych jak i niezamierzonych efektów, wybiegających poza czas i miejsce wdrażania programu
Moment badania	Ciągły – w czasie trwania programu	Punktowy – na początku, w trakcie i po zakończeniu programu (ewaluacje <i>ex-ante</i> , <i>mid-term</i> , <i>ex-post</i>) lub ciągły – w trakcie trwania programu (ewaluacja <i>on-going</i>)
Podmioty realizujące badanie	Instytucja zarządzająca (przy współpracy z głównymi <i>stakeholders</i>)	Eksperti zewnętrzni (konsultanci lub naukowcy) lub niezależny, wewnętrzny departament ds. ewaluacji (w ramach danej instytucji zarządzającej programem)
Używane dane i ich źródła	Zestandaryzowane, zbierane regularnie według określonych wskaźników. Uzyskiwane od realizujących działania – wykonawców. Głównie ilościowe, zdarzają się jakościowe	Dane z monitoringu programu (dane wtórne). Dane zebrane podczas badania (dane pierwotne). Pochodzące z programu, jak i kontekstowe. Zarówno ilościowe, jak i jakościowe
Metody badawcze	Oparte na procedurach głównie administracyjnych – zapisanych w dokumentach regulujących funkcjonowanie programu	Zwykle multidyscyplinarne (ekonomia, socjologia itp.). Nie zawsze oparte na ścisłej metodologii naukowej

Źródło: Olejniczak (2005).

Z obserwacji dokonanych przez ekspertów OECD wynika, że wymagania dotyczące monitorowania obowiązujące w samorządach lokalnych w Polsce koncentrują się głównie na rozliczalności. Monitorowanie jest często postrzegane jako narzędzie kontroli, a nie narzędzie, które pomaga usprawnić proces podejmowania decyzji i wdrażania polityk (OECD 2021, s. 15). „Dzieje się tak pomimo wzrostu odsetka gmin (70%), które formułują w strategiach i programach sektorowych założenia do monitorowania i ewaluacji” (OECD, 2021, s. 144). W 2013 roku w przeglądzie realizowanym na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego* wskazano, że o niezadowalającym poziomie zarządzania strategicznego świadczy m.in. niski, wynoszący 24,1%, udział jednostek samorządu terytorialnego (JST) realizujących zadania związane z monitorowaniem strategii (Piróg, Leszczyńska, Wolińska, 2013, s. 36). O ile więc po stronie podejścia do formułowania procesu strategicznego w polskich JST nastąpiła już istotna pozytywna zmiana, to wyzwaniem pozostaje nadal praktyczna realizacja założeń.

Wyniki Raportu OECD prowadzą do wniosku, że u podstaw niskiej zdolności instytucjonalnej do monitorowania i ewaluacji leży brak pracowników wyposażonych w odpowiednią wiedzę, umiejętności i wsparcie technologiczne. Brak podstaw teoretycznych z zakresu monitorowania i ewaluacji może skutkować błędami w formułowaniu sposobów pomiaru realizacji celów. Kluczowym zagadnieniem jest rozróżnienie pomiędzy definicjami i celami procesów monitorowania i ewaluacji. Analizy tych zagadnień, opartych na doświadczeniach programów europejskich, dokonał K. Olejniczak (2005), a wynik zobrazował w ujęciu tabelarycznym.

Minimalne standardy monitorowania i ewaluacji

Biorąc pod uwagę negatywną ocenę OECD zdolności instytucjonalnej do wdrażania strategii, programów i planów w polskich samorządach, wydaje się, że dobrym kierunkiem jest upowszechnianie narzędzi i minimalnych standardów, które mogłyby być wprost implementowane w JST, oraz podnoszenie kompetencji kadry zarządzającej z tego zakresu. Przykładem narzędzia wspierającego proces ewaluacji, opracowanego i doskonalonego przez Związek Miast Polskich, jest Monitor Rozwoju Lokalnego (ZMP, 2021). Trwają również prace nad informatycznym wsparciem monitorowania strategii, programów i planów, które pozwoli w jednym miejscu agregować dane o postępie prac w wymiarze rzeczowym i stopnia przybliżania się do założonych celów. Poziom wykorzystania tych narzędzi w samorządach będzie jednak ściśle związany z jakością założeń do monitorowania i ewaluacji formułowanych w procedurach wewnętrznych oraz przygotowaniem kadry do ich implementacji. Warto więc skupić

uwagę samorządów na rekomendacjach sformułowanych przez OECD (2021). I tak, za autorami raportu (OECD, 2021) i na bazie doświadczeń własnych autorki z zakresu pełnienia funkcji dyrektora urzędu miasta na prawach powiatu, w celu skonstruowania dojrzałego procesu monitorowania i ewaluacji, warto:

1. W wymiarze strategicznym podjąć decyzje:
 - a) jak będą mierzone wyniki i gromadzone dane (z pomocą jakiego narzędzia i metody; preferowana metoda określania wskaźników: SMART, tj. wybór wskaźników spełniających równocześnie 5 kryteriów; powinny być: specyficzne (*specific*), mierzalne (*measurable*), osiągalne (*achievable*), istotne (*relevant*) i określone w czasie (*time-bound*);
 - b) z jakich źródeł danych będziemy korzystać, z jaką częstotliwością je pozyskiwać, a z jaką raportować i kto będzie odpowiedzialny za proces;
 - c) jaki będzie zakres planu monitorowania i ewaluacji (pożądane, by plan ewaluacji obejmował również kamienie milowe [K.Ś.] oraz analizę kosztów i korzyści);
 - d) w jaki sposób system monitorowania i ewaluacji będzie promowany przez lidera i jego najbliższych współpracowników jako mechanizm niezbędny do podejmowania decyzji zarządczych [K.Ś.].
2. W wymiarze operacyjnym uwzględnić:
3. Przegląd postępów realizacji strategii (planu lub programu) w odniesieniu do założeń etapów i harmonogramu działań, w określonych odstępach czasu (ustalonych odrębnie dla monitorowania, odrębnie dla ewaluacji);
 - a) ocenę zgodności postępu prac z założeniami;
 - b) wyjaśnienie rozbieżności i zaproponowanie rozwiązania (jeżeli dotyczy);
 - c) analizę przyczynowo-skutkową pomiędzy uzyskanymi efektami a zrealizowanymi działaniami, w tym włączenie interesariuszy do badań jakościowych [K.Ś.] (ewaluacja);
 - d) sformułowanie wniosków i zarządzanie zmianą (jeżeli dotyczy).

Cała trudność zarządzania strategicznego w kontekście złożoności i zmienności współczesnego świata polega na tym, że „chodzi nie tyle o rozwój zgodnie z odpowiednim planem, ile o odpowiedni rozwój samego planu. Podstawowym wyzwaniem współczesnego menadżera staje się szybka i skuteczna orientacja w gąszczu informacji, procesów i zmieniających się obiektów” (Skalski, 2014).

Zgadzać się z powyższą tezą, trudno uzasadnić zaniechania w zakresie systemu monitorowania i ewaluacji inaczej niż brakiem świadomości.

Podsumowanie

Zmiany w przepisach dotyczących zasad kształtowania polityki rozwoju (Ustawa, 2020 poz. 1378), wprowadzające ramy planowania strategicznego do systemu zarządzania w samorządzie lokalnym dają nadzieję na usprawnienie tego procesu w przyszłości. Nie ma jednak wątpliwości, że deficyt instytucjonalny, który dzisiaj waży na surowej ocenie jakości zarządzania strategicznego w samorządzie, jest bardzo złożony. Jako elementy krytyczne można wymienić chociażby: deficyty przywództwa, zmienność prawa czy skomplikowany układ polityczny. Biorąc jednak pod uwagę liczbę podmiotów, które powinny być w jednostce samorządu terytorialnego zaangażowane w proces wdrażania strategii, trudno zaprzeczyć, że słabość systemu monitorowania i ewaluacji (zakładając, że w ogóle taki został zbudowany na etapie planowania strategicznego) stanowi jedną z najistotniejszych barier na drodze skutecznego wdrażania planów, programów i strategii. Warto więc szeroko upowszechniać zarówno minimalne standardy tych procesów, jak i narzędzia, które wspomogą proces monitorowania i ewaluacji w samorządach, z uwzględnieniem racjonalnych kosztów. Usystematyzowane podejście do monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju lokalnego (ale także planów i programów sektorowych) z jednej strony może być inspiracją do przeprowadzenia przeglądu i doskonalenia procesów zachodzących w tym zakresie w JST, z drugiej uwrażliwia na zależności i powiązania między różnymi elementami systemu zarządzania w organizacji. Uświadamia jednocześnie korzyści płynące z procesowego podejścia do planowania strategicznego, w szczególności ograniczenia ryzyka pominięcia istotnych faktów na etapie podejmowania strategicznych decyzji.

Literatura

- Krynicka, H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie*, 2, 193–202.
- Lozano, A., Platonoff, K., Gadomska-Lila, K. (red.) (2018). *Zarządzanie strategiczne. Kształtowanie konkurencyjności współczesnych organizacji*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Noworól, K. (2021). *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- OECD (2021). *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. Paryż: OECD.
- Olejniczak, K. (2005). *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*. http://rszarf.ips.uw.edu.pl/ewalps/dzienne/audyt_monitoring_ewaluacja_Olejniczak.pdf.

- Olejniczak, K. (2022). Teoria i praktyka w świetle doświadczeń europejskich. *Kwartalnik Studia Regionalne i Lokalne*. https://rszarf.ips.uw.edu.pl/ewalps/dzienne/audyt_monitoring_ewaluacja_Olejniczak.pdf (w druku).
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Rządzić inaczej*. Poznań: Media Rodzinne.
- Piróg, K., Leszczyńska, B., Wolińska, I. (2013). *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego. Raport z badania dla MAiC*. <https://www.gov.pl/web/mswia-instytucja-posredniczaca/wyniki-badania-barometr-rozwoju-instytucjonalnego-jednostek-samorządu-terytorialnego>.
- Skalski, T. (2014). *Integralne zarządzanie sobą i organizacją*. Katowice: T. Skalski Sp. z o.o.
- Tutaj, J. (2018). *Strategie rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego. Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne*, 2, 35–44.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2020 poz. 1378.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.
- Związek Miast Polskich (2021). *Monitor Rozwoju Lokalnego*. <https://monitorrozwoju.pl>.

Cytowanie

- Śpiewok, K. (2022). Rola monitorowania oraz ewaluacji planów, programów i strategii we wzmocnieniu zdolności zarządzania rozwojem polskich jednostek samorządu terytorialnego. *Europa Regionum*, 38, 209–215. DOI: 10.18276/er.2022.38-16.