

ABC

STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH monitoring, ewaluacja i aktualizacja



Profesjonalne kadry.
Lepsze jutro.

K o m u n i k a t y w n o ść / C h a r y z m a / C i e r p l i w o ść / P o m y s ł o w o ść / F a c h o w o ść / S k r u p u l a t n o ść / I n n o w a c y j n o ść / Z y c l i w o ść / W i a r y g o d n o ść / S p r a w i e d l i w o ść / S a m o d z i e l n o ść / R z e t e l n o ść / O t w a r t o ść / P r o f e s j a l i z m / O d p o w i e d z i a l n o ść / W y r o z u m i a l n o ść / K r e a t y w n o ść / S u m i e n n o ść / U c z c i w o ść / W r a d l i w o ść / B e z i n t e r e s o w n o ść / D o k ł a d n o ść / E l a s t y c z n o ść / S k r u p u l a t n o ść / K o m u n i k a t y w n o ść / C i e r p l i w o ść / Z y c l i w o ść / P o m y s ł o w o ść / F a c h o w o ść / I n n o w a c y j n o ść / O d p o w i e d z i a l n o ść / P r o f e s j a l i z m / S p r a w i e d l i w o ść / B e z i n t e r e s o w n o ść / S u m i e n n o ść / W y r o z u m i a l n o ść / S a m o d z i e l n o ść / W i a r y g o d n o ść / R z e t e l n o ść / O t w a r t o ść / C h a r y z m a / U c z c i w o ść / W r a d l i w o ść / D o k ł a d n o ść / K r e a t y w n o ść / E l a s t y c z n o ść / K o m u n i k a t y w n o ść / P o m y s ł o w o ść / C i e r p l i w o ść / S k r u p u l a t n o ść / F a c h o w o ść / I n n o w a c y j n o ść / S p r a w i e d l i w o ść / Z y c l i w o ść / W i a r y g o d n o ść / W y r o z u m i a l n o ść / K r e a t y w n o ść / I n n o w a c y j n o ść / K r e a t y w n o ść / I n n o w a c y j n o ść

O t w a r t o ść / P r o f e s j a l i z m / I n n o w a c y j n o ść / W r a d l i w o ść / C h a r y z m a / O d p o w i e d z i a l n o ść / U c z c i w o ść / S u m i e n n o ść / B e z i n t e r e s o w n o ść / D o k ł a d n o ść / K o m u n i k a t y w n o ść / W y r o z u m i a l n o ść / K r e a t y w n o ść / F a c h o w o ść / C i e r p l i w o ść / E l a s t y c z n o ść / P o m y s ł o w o ść / S k r u p u l a t n o ść / Z y c l i w o ść / W i a r y g o d n o ść / S p r a w i e d l i w o ść / S a m o d z i e l n o ść / R z e t e l n o ść / O t w a r t o ść / P r o f e s j a l i z m / C h a r y z m a / O d p o w i e d z i a l n o ść / S u m i e n n o ść / U c z c i w o ść / W r a d l i w o ść / B e z i n t e r e s o w n o ść / D o k ł a d n o ść / W y r o z u m i a l n o ść / K r e a t y w n o ść / E l a s t y c z n o ść / K o m u n i k a t y w n o ść / C i e r p l i w o ść / P o m y s ł o w o ść / S k r u p u l a t n o ść / F a c h o w o ść / I n n o w a c y j n o ść / Z y c l i w o ść / W i a r y g o d n o ść / S p r a w i e d l i w o ść / S a m o d z i e l n o ść / W r a d l i w o ść / P r o f e s j a l i z m / O d p o w i e d z i a l n o ść / R z e t e l n o ść / K r e a t y w n o ść / B e z i n t e r e s o w n o ść / U c z c i w o ść / C i e r p l i w o ść / E l a s t y c z n o ść / K o m u n i k a t y w n o ść / S u m i e n n o ść / P o m y s ł o w o ść / P o m y s ł o w o ść / Z y c l i w o ść



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wstęp

W nowym podejściu do zarządzania sprawami publicznymi kładzie się coraz większy nacisk nie tylko na poprawność diagnozy problemów oraz sposób formułowania celów strategicznych i operacyjnych, ale również skupia się na systematycznym monitoringu sytuacji i zjawisk w danej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego.

Od kilku już lat również w sektorze publicznym zauważalna staje się zmiana sposobu oceny zarządzania, która ewoluuje od podejścia, w którym prawidłowość wykonania zadań pojmowana była głównie w kategoriach zgodności z procedurami i przyjętymi zasadami do zarządzania postrzeganego przez pryzmat rezultatów (zarządzanie efektywnością¹). Efekt tych przemian znaleźć można w wielu dokumentach programowych i planistycznych jednostek samorządu terytorialnego (strategie, plany, programy itd.). O ile jednak w większości przypadków sama treść dokumentów planistycznych zawiera wytyczne odnośnie monitorowania działań i sposobu oceny tychże dokumentów (ewaluacja), o tyle bardzo często mamy do czynienia z brakiem przełożenia tych ustaleń na praktykę. Brak monitoringu, ewaluacji, a w efekcie niedokonywanie niezbędnych (w granicach obowiązującego prawa i adekwatnych do potrzeb społeczności lokalnej) zmian (tzw. aktualizacja) powoduje, iż większość dokumentów jest „martwa” – są to przysłowiowe „pułkowniki”.

Podstawowymi dokumentami planistycznymi w sferze polityki społecznej na poziomie lokalnym są gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, które w założeniu mają doprowadzać do rozwiązywania kluczowych problemów społecznych na określonym terytorium, czyli w tym przypadku w gminie bądź w powiecie. Strategie te winny być zatem wyrazem zintegrowanego planowania społecznego, a ponadto powinny określać sposób osiągania wyznaczonych celów poprzez sterowanie procesem rozwoju, integracji i szeroko rozumianej polityki społecznej.

Przy realizacji strategii ważnym elementem jest stosowanie monitoringu i ewaluacji, które umożliwiają informowanie decydentów o stopniu osiągnięcia zakładanych celów, a także wskazuje niezbędne działania jakie należy podjąć, aby te cele osiągnąć, zwiększa również efektywność podejmowanych działań. Ponadto, po zakończeniu realizacji projektu możliwe staje się określenie stopnia osiągnięcia celów zdefiniowanych w fazie programowania. Mając na uwadze, iż prawie wszystkie jednostki samorządu w województwie zachodniopomorskim dysponują już strategiami rozwiązywania problemów społecznych, skupiono się w niniejszym artykule na problematyce efektywnej realizacji zapisów tych strategii.



Wdrażanie strategii obejmuje szereg działań i decyzji związanych z realizacją planów i zamiarów strategicznych w danej instytucji, sektorze, czy też w danej jednostce samorządu terytorialnego. Aby jednak była możliwa i skuteczna realizacja strategii, koniecznym jest ciągłe i systematyczne śledzenie zjawisk i problemów, które są bądź to podmiotem, bądź przedmiotem teże strategii.

¹ Zarządzanie efektywnością (*ang. Performance Management*) uchodzi za jedną z najbardziej skutecznych metod ustalania, monitorowania i oceny realizacji celów. Wszystkie cele posiadają swoją wagę, są ściśle określone w czasie, monitorowane i można je jednoznacznie ocenić. Zarządzanie efektywnością jest również istotnym elementem budowania strategii organizacji, pozwalającym na stałą kontrolę jej skuteczności.

Dla potrzeb efektywnego wdrażania strategii powoływane są specjalne zespoły robocze, których celem jest:

- monitorowanie przebiegu realizacji zadań (wyszczególnionych do realizacji w roku poprzednim) i osiągnięcia celów operacyjnych – **monitoring**,
- identyfikacja problemów, które ograniczyły bądź uniemożliwiły realizację wyznaczonych zadań – **ewaluacja**,
- przedstawienia propozycji korekty i zmiany w zakresie tych zadań – **aktualizacja**.

Większość opisywanych poniżej zagadnień można odnosić nie tylko do strategii ogólnych czy strategii sektorowych (np. strategia rozwiązywania problemów społecznych) ale również do planów czy też programów będących często elementami tychże strategii (dokładniej: ich uszczegółowieniem, rozwinięciem).

I. Monitoring strategii

Monitoring to systematyczne określanie dynamiki zmian danego zjawiska. Na gruncie zarządzania strategicznego monitoring rozumiany jest jako proces systematycznego zbierania i analizowania danych (informacji) ilościowych oraz jakościowych, dotyczących prowadzonych działań, wdrażanych projektów bądź całego strategii, tak w aspekcie finansowym jak i rzeczowym.

Monitoring jest procesem ciągłym, odbywającym się przez cały okres wdrażania strategii. Jego celem jest zapewnienie zgodności realizacji strategii z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i wytycznymi celami. Pośrednio, wykorzystywany jest także do bieżącego wykrywania potencjalnych nieprawidłowości i ich korygowania. Ponadto, dane gromadzone i opracowywane w procesie monitoringu są niezbędne do ewaluacji strategii.

Rodzaj informacji przekazywanych w ramach systemu monitoringu zależy przede wszystkim od specyfiki dokumentu. W przypadku monitorowania strategii rozwiązywania problemów społecznych będą to zwykle dane opisujące sferę społeczną.

Mając na uwadze znaczenie informacji generowanych w ramach systemu monitoringu, należy już na etapie przygotowania strategii (ewentualnie w trakcie jej aktualizacji) zaprojektować, a następnie zadbać o wdrożenie skutecznego systemu monitorowania. Skuteczność ta powinna objawiać się z jednej strony łatwym dostępem do rzetelnej informacji, z drugiej zaś nie powinna powodować nadmiernego obciążenia administracyjnego podmiotów, które są zobowiązane do regularnego dostarczania informacji. Warto zatem określić już na wstępie wdrażania strategii strukturę i formę raportów z monitoringu, ich częstotliwość, a także sposób weryfikacji rzetelności i wiarygodności dostarczanych informacji.

Cel funkcjonowania i zadania monitoringu powinny być jasne i precyzyjne, a przez to zrozumiałe dla beneficjentów i innych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie strategii – odpowiadających za dostarczanie poprawnych informacji.

Aby jednak zbieranie informacji/danych było efektywne należy już na etapie planowania zdecydować czego i kiedy (w którym momencie) będziemy chcieli się dowiedzieć. Z kolei dla właściwego określenia stopnia realizacji celów, należy dobrać najlepsze pod względem metodologicznym mierniki. Głównym założeniem formułowania mierników jest odzwierciedlenie w nich ilościowego i jakościowego stopnia realizacji celów.

Mówiąc o miernikach, najczęściej troszczymy się o nazwy i wzór obliczania ich wartości. Pełny podstawowy zakres definicji miernika obejmuje tymczasem²:

- nazwę miernika – możliwie precyzyjna, ale powszechnie zrozumiała,
- przeznaczenie – po co nam ten miernik, jakie zjawisko będzie mierzył,
- częstotliwość – jak często należy dokonywać pomiaru,
- sposób mierzenia i obliczania lub szacowania, np. na podstawie wzoru matematycznego, spisu z natury,
- źródło (źródła) danych – skąd będziemy czerpać dane,
- odpowiedzialność za wartości i działania – wiarygodność danych i pomiaru,
- wartość bazową – ostatnia dostępna wartość miernika, najbardziej aktualna,
- wartość docelową – wartość, którą zamierza się osiągnąć w danym roku, okresie.

Miernik powinien być ilościowy bądź wartościowy. Fachowcy są w tym zakresie bezlitośni i twierdzą, że mierniki muszą być obiektywne. Idealny miernik to taki, który jest zrozumiały, przejrzysty i łatwo dostępny.

Warto zaznaczyć, że pojęcia *miernik* oraz *wskaźnik* często w praktyce używane są zamiennie, jednakże nie oznaczają do końca tego samego. Zasadniczo:

- **wskaźnik** (w analizach) – to liczbowe przedstawienie rozpatrywanej wielkości na przyjętej umownie skali, procentowo do przyjętej wartości odniesienia lub w inny sposób pozwalający na interpretację stanu lub tendencji, np. wskaźnik bezrobocia, odsetek osób korzystających pomocy społecznej,
- **miernik** – narzędzie, przyrząd pomiarowy, za pomocą którego otrzymuje się wskazanie wartości wielkości mierzony, miernikiem jest pomiar procesu jako liczba (np. liczba bezrobotnych, liczba korzystających z pomocy społecznej).

² Opracowano na podstawie: G. Gruchman, Cel zaklęty w miernikach, CEO Magazyn Top Menadżerów, <http://ceo.cxo.pl>.

Wskaźniki wykorzystywane przy monitorowaniu strategii powinny uwzględniać określone kryteria. Zgodnie z regułą SMART³ zarówno wskaźniki jak i sformułowane uprzednio w strategii cele powinny być:

- konkretne (*Specific, simple*) – jednoznaczne sformułowanie i nie pozostawiające miejsca na luźną interpretację, a ich zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu,
- mierzalne (*Measurable*) – możliwe do pomiaru przy użyciu odpowiednich do tego narzędzi, czyli tak skonstruowany by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji,
- dostępne (*Attainable*) – informacje potrzebne do pomiaru wskaźnika są lub będą dostępne podczas realizacji strategii (po akceptowalnym koszcie),
- realistyczne (*Realistic/relevant*) – możliwe do wykonania lub urzeczywistnienia przy dostępnych zasobach,
- określone w czasie (*Timebound*) – powinien zostać określony horyzont czasowy, jakiego dotyczy wskaźnik, jak również częstotliwość jego pomiaru.

Pożądanym jest aby już na etapie konstruowania strategii określić, jaki jest jej cel na trzech płaszczyznach, tj: płaszczyźnie produktu, rezultatu i oddziaływania. W związku z powyższym w fazie monitoringu wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje wskaźników (trzy poziomy), których opis wraz z przykładami zamieszczono w tabeli 1.

Tabela 1. Charakterystyka wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania

Wskaźniki	Przykład
<p>produktu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – określają bezpośredni efekt inwestycji, – mierzą stopień wykonania celów operacyjnych, – odnoszą się do pomiaru efektywności oraz skuteczności, – liczone są w jednostkach materialnych lub monetarnych, – dotyczą wyłącznie okresu realizacji projektu, 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba przeprowadzonych szkoleń w ramach projektu, – liczba utworzonych oddziałów przedszkolnych, – odsetek klientów instytucji pomocy społecznej będących w wieku aktywności zawodowej i nie pracujących, którzy w ramach programu zostali objęci działaniami aktywnej integracji,
<p>rezultatu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dostarczają informacji o zmianach jakie nastąpiły w ramach realizacji projektu/ działania, – mogą przybierać formę wskaźników materialnych lub finansowych, – odnoszą się do pomiaru efektywności i skuteczności efektów realizacji produktu/ zadania, – odpowiadają bezpośrednim i natychmiastowym efektom, które wynikają z realizacji danego programu/działania, przedstawiane są później ze względu, że są one efektem wskaźników produktu, 	<ul style="list-style-type: none"> – liczba osób, które podniosły swoje kwalifikacje w wyniku przeprowadzonych szkoleń, – liczba dzieci, która będą uczęszczać do utworzonych oddziałów przedszkolnych, – odsetek byłych beneficjentów pomocy społecznej, którzy dzięki programowi aktywnej integracji znaleźli zatrudnienie bądź założyli własną działalność,

³ Akronim od ang. *Simple, Measurable, Attainable, Relevant, Timely defined* – koncepcja formułowania celów oraz służących mierzeniu ich realizacji wskaźników w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel jak i wskaźnik służący weryfikacji stopnia (poziomu) realizacji danego celu.

Wskaźniki	Przykład
<p>oddziaływania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – służą do pokazania trwałych zmian, które są wynikiem realizacji projektu, – odnoszą się do konsekwencji realizacji zadania przedsięwzięcia wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów, – miarą długofalowe, zbiorcze konsekwencje realizacji zadania, – weryfikowane i prezentowane są po zakończeniu realizacji projektu/działania. 	<p>wpływ projektu na sytuację społeczno-gospodarczą w pewnym okresie od zakończenia jego realizacji, np.</p> <ul style="list-style-type: none"> – stopa bezrobocia, – odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej, – liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz spółek cywilnych zarejestrowanych w REGON na 1000 mieszkańców.

Źródło: Opracowanie własne.

W strategiach o charakterze społeczno-gospodarczym należy bezwarunkowo określić tzw. **wskaźniki bazowe**, opisujące sytuację w danej sferze (sektorze) i na danym obszarze (gmina, powiat) przed rozpoczęciem realizacji strategii. Ich zasadniczym zadaniem jest umożliwienie późniejszej oceny zmian, jakie w związku z realizacją strategii zaszy w danej sferze i na danym obszarze. Wskaźniki bazowe stanowią zatem punkt odniesienia bez którego nie jest możliwa kompleksowa analiza i ocena zmian.

Innym rodzajem wskaźników wykorzystywanych do określania zmian zachodzących na danym obszarze w wyniku realizacji określonych działań są **wskaźniki kontekstowe**. Jak sama nazwa wskazuje wskaźniki te pokazują dane zjawisko w szerszym kontekście (perspektywie), zwykle w odniesieniu do innych (większych) jednostek przestrzennych bądź (dłuższych) okresów czasu.

Warto zwrócić uwagę, że część wskaźników opisuje stan danego zjawiska (ujęcie statyczne), a część wskaźników ukazuje zmiany jakie miały miejsce w określonym horyzoncie czasowym i na danym obszarze (ujęcie dynamiczne). W ujęciu statycznym przedmiotem monitoringu jest poziom poszczególnych zjawisk (zmiennych) w uprzednio przyjętym horyzoncie czasowym. W podejściu dynamicznym ukazywane jest tempo zmian poziomów zjawisk, które są przedmiotem monitoringu. Różnicę w definiowaniu wskaźników w zależności od podejścia (statyczne bądź dynamiczne) przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wskaźniki opisujące zjawiska w ujęciu statycznym i dynamicznym

Nazwa zmiennej (wskaźnika)	
w ujęciu statycznym	w ujęciu dynamicznym (np. rok do roku)
<ul style="list-style-type: none"> – poziom bezrobocia – wskaźnik obciążenia demograficznego – odsetek ludności korzystającej z pomocy społecznej. 	<ul style="list-style-type: none"> – zmiana poziomu bezrobocia – zmiana wskaźnika obciążenia demograficznego – zmiany odsetka ludności korzystającej z pomocy społecznej

Źródło: Opracowanie własne.

System monitorowania strategii rozwiązywania problemów społecznych powinien zawierać, oprócz danych merytorycznych, również informacje o charakterze finansowym. W zakresie danych finansowych system monitoringu powinien umożliwiać bieżący dostęp do informacji na temat alokacji środków finansowych (tak w odniesieniu do całej strategii/programu jak i poszczególnych jej komponentów, priorytetów, działań, wielkości wydatków ponoszonych w okresie wdrażania poszczególnych programów i projektów). Należy też pamiętać o gromadzeniu informacji finansowych według poszczególnych źródeł finansowania (środki wewnętrzne i zewnętrzne, publiczne i prywatne, samorządowe i rządowe, itd.).

Należy pamiętać, że odpowiednio zaprojektowany i zarządzany system monitoringu jest nieodzownym warunkiem dla poprawnego przeprowadzenia oceny (ewaluacji) strategii, tak w fazie jej realizacji jak i po jej zakończeniu. Z kolei brak danych zawierających merytoryczne i finansowe informacje dotyczące zarówno poziomu jak i tempa wdrażania strategii może utrudnić, a nawet uniemożliwić poprawną ocenę realizacji strategii.

Przykład 1. Raportu z monitoringu – spis treści.

Raport z monitoringu Strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie... za rok...

Wstęp

Metodologia przeprowadzania monitoringu strategii

Analiza wartości wskaźników monitoringu w odniesieniu do poszczególnych celów

Analiza wskaźników porównawczych

Podsumowanie

Załączniki

II. Ewaluacja strategii

Termin **ewaluacja** odnosi się, w najbardziej ogólnym ujęciu, do oszacowania bądź określenia wartości czegoś. Zgodnie z teorią badań społecznych ewaluacja jest częścią procesu podejmowania decyzji, który to polega na wydaniu opinii o wartości działania poprzez systematyczne, jawne zbieranie i analizowanie o nim informacji w odniesieniu do przyjętych celów, kryteriów i wartości.

Wg M. Q Patron'a przez ewaluację strategii należy rozumieć systematyczne zbieranie informacji na temat działań, charakterystyki i efektów programu w celu oceny strategii, poprawy jej skuteczności oraz/lub wsparcia procesu decyzyjnego dotyczącego przyszłego programowania⁴.

Metodologia procesu ewaluacji powinna być za każdym razem dostosowywana do specyfiki strategii, który jest przedmiotem ewaluacji oraz celów jej przeprowadzania.

Celem ewaluacji jest permanentne dążenie do ulepszenia, poprawy skuteczności i wzrostu efektywności działań. Owocem ewaluacji powinny być z jednej strony pozytywne efekty w sferze społecznej bądź gospodarczej (powiązane z danym programem lub działaniem – jako elementem strategii), z drugiej zaś wzrost przejrzystości oraz promocja działań podejmowanych przez władze lokalne.

Cele prowadzenia ewaluacji można ująć w czterech zasadniczych punktach:

- kontrola nad działaniem władz publicznych oraz zwiększanie przejrzystości tych działań,
- zwiększanie skuteczności i efektywności projektów i programów podejmowanych przez sektor publiczny;
- kształtowanie kierunków i priorytetów działalności sektora publicznego,
- poznawanie mechanizmów programów i projektów⁵.

Każda próba oceny obarczona jest większą lub mniejszą dawką subiektywizmu. Również ewaluacja jako szczególnie rodzaj formułowania ocen narazona jest na uznaniowość, stronniczość, a nawet manipulacje. Głównym postulatem ewaluacji jest zatem dążenie do **zachowania obiektywizmu i etycznego podejścia do procesu ewaluacji**.

Ponadto do istotnych kwestii ewaluacyjnych zalicza się⁶:

- **trafność** – ocenia związek pomiędzy zdefiniowanymi celami a istniejącymi problemami społeczno-gospodarczymi, które mają zostać rozwiązane dzięki danej interwencji (działaniu),
- **skuteczność** – porównuje efekty realizacji z wcześniejszymi planami, tzn. porównuje faktyczne produkty, rezultaty i oddziaływanie z przewidywanymi,
- **efektywność** wskazuje na stosunek pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniami a wkładem (zwłaszcza zasobami finansowymi), który został użyty, by je osiągnąć,
- **użyteczność** sprawdza, czy osiągnięte dzięki interwencji oddziaływanie odpowiada potrzebom społecznym i problemom społeczno-gospodarczym, które mają zostać rozwiązane (z pominięciem wszelkich odniesień do ustalonych celów interwencji),
- **trwałość** ocenia szanse trwania efektów realizacji programu w średnim i długim okresie po zaprzestaniu finansowania.

Systematyczne gromadzenie informacji i odpowiednia ich analiza – będąca zasadniczym elementem ewaluacji, umożliwi dokonywanie stosownych zmian (udoskonalania prowadzonych działań) w czasie trwania projektu czy nawet w trakcie realizacji całej strategii. Przedmiotem oceny powinny być zatem również harmonogram realizacji poszczególnych założeń strategii.

⁴ T. Kierzkowski, Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 19–20.

⁵ Op. cit. s. 11.

⁶ Przewodnik po metodach ewaluacji i wskaźnikach monitoringu w nowym okresie programowania. Dokument został opracowany przez Komisję Europejską, Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, 2006 r. (www.pte.org.pl/).

Przykład 2. Trafność i skuteczność podejmowanych działań

W trakcie realizacji strategii okazuje się, iż do osiągnięcia zamierzonych celów użyto niewłaściwych środków, podjęto nieadekwatne działania, które nie prowadzą do osiągnięcia celu – należy czym prędzej podjąć decyzję o zmianie prowadzonych działań.

Ewaluację postrzegać należy zatem również przez pryzmat oszczędności pieniędzy, czasu, a nade wszystko zasobów ludzkich.

Ewaluacja to również umiejętność zbierania i analizowania takich informacji, by odpowiedzieć na pytanie – czy zostały osiągnięte zamierzone cele?

Przykład 3. Ewaluacja – dobór istotnych i adekwatnych informacji

Przypuśćmy, że celem naszych działań ma być poprawa jakości życia osób starszych. Informacją przydatną podczas ewaluacji realizacji powyższego celu może być ilość rodzajów usług związanych z opieką i pomocą osobom starszym w podstawowych czynnościach życiowych, ilość funkcjonujących instytucji świadczących pomoc ludziom starszym (DPS-y, domy dziennego pobytu, ośrodki wsparcia, warsztaty terapii zajęciowej), szkolenia i inne działania edukacyjne dla osób starszych bądź na rzecz osób starszych.

W zależności od terminu przeprowadzania ewaluacji różni się ewaluację **ex-ante** (ewaluacja wstępna), ewaluację **mid-term** (okresową), oraz ewaluację **ex-post** (ewaluacja końcowa). Postuluje się aby realizacja gminnej i powiatowej strategii rozwiązywania spraw społecznych podlegała ewaluacji wstępnej, ewaluacji w trakcie jej realizacji (obejmującej całość lub wybrane elementy strategii) oraz ewaluacji pełnej⁷.

Tabela 3. Rodzaje ewaluacji – typologia ze względu na moment podjęcia badania

ewaluacja ex-ante (wstępna/szacunkowa)	przed realizacją programu/projektu, jej celem jest optymalizacja alokacji zasobów poprzez zweryfikowanie struktury, logiki i uzasadnienia programu (strategii)
ewaluacja mid-term (ewaluacja bieżąca/okresowa)	podczas realizacji programu/projektu, kładzie nacisk na ocenę procesu zarządzania, aktualność założeń strategii, postępy w osiąganiu efektów
ewaluacja ex-post (kończąca/pełna/zamykająca)	po zakończeniu realizacji programu/projektu, skupia się na ocenie rezultatów i długookresowych efektów (oddziaływania) programu/strategii, w tym trwałości uzyskanych pozytywnych zmian i zidentyfikowaniu ewentualnych efektów ubocznych (pozytywnych i negatywnych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji...*, s. 28.

Przystępując do przeprowadzania ewaluacji należy ją dokładnie przemyśleć i zaplanować, tak aby wykorzystać czas i posiadane zasoby w sposób możliwie skuteczny i efektywny. Dokładne określenie celów i oczekiwań względem podejmowanej (zlecanej) ewaluacji ogranicza ryzyko związane z przeprowadzeniem ewaluacji mało efektywnej, zwiększając jednocześnie jej użyteczność. Innymi słowy – czym lepiej zaplanowana ewaluacja, tym większa szansa że dostarczy ona istotnych, wiarygodnych i rzetelnych informacji, odpowiadających potrzebom i zainteresowaniom jej odbiorców i użytkowników.

⁷ Por. Art. 16. projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja, druk 1548, Warszawa 4.01.2007 r.

Proces ewaluacji składa się z szeregu etapów, których właściwe zrealizowanie gwarantuje jakość i użyteczność ewaluacji. **Etapy procesu ewaluacji są następujące** (wg Polskiego Towarzystwa Ewaluacji)⁸:

- Określenie tematu ewaluacji – co będzie podlegało ewaluacji?
- Postawienie pytań kluczowych – pytań, na które szukamy odpowiedzi.
- Sformułowanie kryteriów wartościowania i obowiązujących w organizacji standardów.
- Ustalenie jakie zagadnienia należy przeanalizować w celu udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.
- Zidentyfikowanie źródeł potrzebnych informacji – np. dobór próby przy badaniu ankietowym, gdzie znaleźć konieczne dokumenty itp.
- Wybranie metod pracy – badanie ankietowe, wywiady, obserwacja, analiza dokumentów...
- Opracowanie narzędzi – formularze ankiet, wytyczne do wywiadów...
- Przygotowanie harmonogramu ewaluacji oraz narzędzia monitoringu (sprawdzenie czy otrzymujemy potrzebne informacje).



Standardowy, końcowy raport z wykonania zadania ewaluacyjnego składa się z:

- streszczenia,
- zasadniczej części raportu,
- wniosków,
- rekomendacji,
- aneksu.

Poprawnie wykonana ewaluacja nie tylko dostarcza informacji na temat planowanych lub rzeczywistych efektów programu, lecz może być również jednym z bardziej skutecznych narzędzi udoskonalania strategii i programów realizowanych przez władze samorządowe.

Ważnym jest, aby wyniki ewaluacji przedstawione były nie tylko podmiotom zaangażowanym we wdrażanie danej strategii, lecz również szerszym kręgom społeczności lokalnej.

⁸ O ewaluacji, www.pte.org.pl.

Przykład 4. Dobre praktyki raportów ewaluacyjnych⁹:

- krótkie podsumowanie: 3–5 stron,
- wnioski i rekomendacje powtórzone w formie listy na wstępie dokumentu i pogrupowane tematycznie (ocena programu, system wskaźników, zarządzanie, etc),
- podział na rekomendacje operacyjne i systemowe,
- przy obszernych raportach streszczenia rozdziałów na początku każdego z nich,
- przy dużej, zróżnicowanej grupie odbiorców mapa dla czytających (które z rozdziałów są najbardziej przydatne dla poszczególnych aktorów programu),
- krótkie podsumowania każdego z akapitów na marginesach raportu,
- sprecyzowanie, kto jest adresatem rekomendacji, jak pilne jest jej wdrożenie,
- załączane jako aneksy wzory ankiet, listy wywiadów.

Reasumując, należy jednoznacznie podkreślić, że ewaluacja strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowić może skuteczne narzędzie w kreowaniu polityki społecznej, zarówno na poziomie gminy jak i powiatu.

Tabela 4. Porównanie istoty monitoringu i ewaluacji

Monitoring:	Ewaluacja:
zwraca się uwagę na dostarczone w ramach strategii produkty, rezultaty interwencji;	przedmiotem zainteresowania są długoterminowe efekty danej strategii (oddziaływanie), jak również jego rezultaty;
jest procesem ciągłym, odbywającym się przez cały okres wdrażania strategii, celem monitorowania jest bieżące wykrywanie potencjalnych nieprawidłowości i ich korygowanie;	może mieć za zadanie wykrywanie nie tyle nieprawidłowości, co raczej czynników przyczyniających się do osiągnięcia takich a nie innych efektów strategii;
obejmuje całą strategię;	może dotyczyć zarówno całej strategii lub wyłącznie wybranego zagadnienia związanego z ocenianym strategii;
metodologia prowadzenia monitoringu jest zwykle standardowa, niemniej szczegółowe rozwiązania w tym zakresie są specyficzne dla danej strategii;	metodologia ewaluacji jest za każdym razem dostosowywana do specyfiki strategii będącego przedmiotem ewaluacji oraz celów jej przeprowadzenia;
monitoring obejmuje cały okres wdrażania strategii – może być także prowadzony w jakiś czas po zakończeniu realizacji programu.	ocena (ewaluacja) z kolei może być prowadzona przed rozpoczęciem wdrażania strategii (ocena <i>ex-ante</i>), w trakcie jej wdrażania oraz w jakiś czas po zakończeniu realizacji (ocena <i>ex-post</i>).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Kierkowski, Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Warszawa 2002.

⁹ K. Olejniczak, Mechanizmy wykorzystania ewaluacji, Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 101.

III. Aktualizacja strategii (rewizja)

Wdrażanie strategii, jak już wspomniano, jest procesem ciągłym, obejmującym realizację wszystkich założonych celów, a także - stosownie do zmieniających się uwarunkowań i wynikających z tego faktu potrzeb - ich modyfikację. Strategia powinna być zatem dokumentem „żywym”, czyli takim, który wyraża potrzeby lokalnej społeczności i reaguje na istotne zmiany zachodzące w życiu mieszkańców (gminy/powiatu) bądź też zmiany uwarunkowań zewnętrznych np. zmiany prawne. Aby nadać dynamikę i elastyczność dokumentom o charakterze strategicznym należy je systematycznie aktualizować. Jednym z elementów aktualizacji jest rewizja zapisanych celów strategii. Należy na tym etapie zadbać, aby skorygowane cele spełniały podstawowe zasady, których należy przestrzegać przy formułowaniu celów:

1. Nie należy mnożyć celów ponad potrzebę – unika się w ten sposób zagrożeń związanych z ustaleniem sprzecznych ze sobą celów. Ponadto powinny one być sformułowane zwięźle.
2. Nie należy określać celów, na które podmiot odpowiedzialny za realizację zadania ma znikomy wpływ.
3. Formułując cele, powinno się dążyć do tego, aby z ich treści wynikał nie tylko miernik, ale także i jego docelowa wartość.
4. Cele powinny być sformułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań, które służą ich osiągnięciu.

Warto zaznaczyć, że aktualizacja strategii dopuszcza kreowanie zupełnie nowych celów szczegółowych i projektów adekwatnych do zdiagnozowanych problemów życia w gminie/powiecie, które dotychczas nie zostały ujęte.

Przykład 5. Cel a środek realizacji celu.

Celem polityki zdrowotnej może być obniżenie kosztów zdrowotnych i społecznych związanych z paleniem papierosów, natomiast wprowadzenie zakazu palenia w określonych miejscach jest jedynie środkiem realizacji tego celu, a nie celem samym w sobie.

Przykład 6. Poprawnie sformułowany cel:

- redukcja liczby przestępstw;
- obniżenie stopy bezrobocia;
- zmniejszenie odsetka osób korzystających z pomocy społecznej;
- wzrost wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, itd.

Chronologia procesu aktualizacji strategii powinna uwzględniać i być dostosowana do innych procedur administracyjnych, które w znacznej mierze warunkują jej faktyczną realizację, np. konstruowanie budżetu na kolejny rok czy też proces przygotowywania wniosków o dotację. Nie ma jednoznacznych wytycznych co do częstotliwości dokonywania raportów z realizacji strategii (raporty z monitoringu, ewaluacji), tym samym nie ma też zapisów prawnych względem terminu dokonywania aktualizacji strategii. Zgodnie z teorią zarządzania, strategia powinna być aktualizowana po uprzednio przeprowadzonej ewaluacji, na podstawie zawartych w niej wniosków i rekomendacji. Postuluje się, aby aktualizację strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy/powiatu dokonywać co najmniej raz na cztery lata (raz w kadencji)¹⁰.

W praktyce terminy aktualizacji strategii oraz szczegółowe zasady jej przeprowadzania zapisywane są w samej strategii. Podobnie rozwiązanie stosuje się również w przypadku monitoringu i ewaluacji strategii.

Podsumowanie

Kreowanie strategii, poprawne jej zaplanowanie, a następnie wdrożenie i monitoring rezultatów wydaje się być warunkiem *sine qua non* skutecznego prowadzenia współczesnej polityki społecznej. Formuła otwartego, ciągłego przewidywania i projektowania przyszłości powinna stanowić zatem przydatne i pragmatyczne narzędzie kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Aktualnie strategię i programy stają się coraz bardziej powszechnym narzędziem planowania i realizacji polityki społecznej. Powszechność w/w strategii częstokroć wynika jednak nie z realnej potrzeby zaprogramowania i efektywnej realizacji polityki społecznej w danej jednostce samorządu, lecz jako

¹⁰ Por. Art. 8 projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej...

wymóg ustawowy oraz chęci samorządów do korzystania z funduszy unijnych. Konieczność posiadania strategii rozwiązywania problemów społecznych traktowana jest często jako dopełnienie formalności, czego przejawem jest zróżnicowana jakość tych dokumentów oraz powszechny brak monitorowania, ewaluacji i aktualizacji strategii. Należy zatem możliwie szybko podjąć działania na rzecz udoskonalenie wdrażania istniejących już strategii oraz – w zależności od wyników przeprowadzonej ewaluacji – dokonać ich aktualizacji.

By osiągnąć wynik – realizację określonego celu – trzeba stale nadzorować to, co się robi, porównywać z innymi oraz prezentować publicznie jaka jest efektywność wykorzystania powierzonych środków publicznych. Nieodzownym staje się więc wdrażanie systemu realizacji polityki społecznej opartej na zasadach skuteczności, efektywności i przejrzystości podejmowanych i prowadzonych działań. W sukurs realizacji tak postrzeganej polityki społecznej (oraz w przypadku większości pozostałych polityk sektorowych) przychodzą narzędzia i techniki monitoringu oraz ewaluacji, których stosowanie staje się warunkiem nieodzownym w procesie decyzyjnym i ma bezpośrednie przełożenie na trafność podejmowanych decyzji.

Iwona Klimowicz
Dariusz Dziechciarz

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

Literatura:

1. Brewiński M., Karwacki A. Strategie w polityce społecznej, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej
2. Kierkowski T., Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Warszawa 2002
3. Olejniczak K., Mechanizmy wykorzystania ewaluacji, Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Wydawnictwo naukow SCHOLAR, Warszawa 2008
4. Podręcznik wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - wersja z 6 stycznia 2010 r., <http://www.efs.gov.pl>
5. Przewodnik po metodach ewaluacji i wskaźnikach monitoringu w nowym okresie programowania. Dokument został opracowany przez Komisję Europejską, Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, 2006 r., www.pte.org.pl.
6. Szarffenberg R., Ewaluacja strategii a polityka społeczna, *rszarf.ips.uw.edu.pl*
7. <http://ewaluacja.ngo.pl>
8. <http://www.pte.org.pl>
9. <http://www.ewaluacja.org.pl>
10. <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty>



Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
ul. Korsarzy 34
70-540 Szczecin

tel./fax 091 42 53 635
www.projektrops.wzp.pl
projektrops@wzp.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

