

УДК 351

System monitorowania sytuacji społeczno-ekonomicznej jako narzędzie realizacji strategii rozwoju

A. SOB CZYK

Zachodniopomorski uniwersytet technologiczny, Szczecin, Polska,
E-mail: andrzej.sobczyk@zut.edu.pl

Prawa autorskie CV

Identyfikacja źródeł informacji oraz ocena stanu i monitorowania zmian zachodzących w lokalnym życiu społeczno-gospodarczym wymaga stworzenia systemu funkcjonującego w sposób ciągły, z odpowiednią częstotliwością, odpowiednią do dynamiki poszczególnych procesów i rejestrującego istotne parametry. Rzetelnie przygotowana diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej obszaru daje w efekcie podstawy do identyfikacji kluczowych problemów oraz konstruowania realnych priorytetów lokalnego rozwoju. W artykule przedstawiono założenia systemu monitorowania realizacji strategii rozwoju oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej obszaru objętego realizacją strategii.

Słowa kluczowe: strategia, system monitoringu, rozwoju.

Monitoring the socio-economic situation as a tool for development strategy implementation

A. SOB CZYK

West pomeranian university of technology, Szczecin, Poland,
E-mail: andrzej.sobczyk@zut.edu.pl

Abstract

Identifying sources of information and assessment of condition and monitor changes in local socio-economic life requires creating of a constantly working system of appropriate frequency, that corresponds with the dynamics of given area's individual processes. Efficiently prepared diagnosis regarding the area's socio-economic situation helps to identify its key problems and also creates the basis for setting real life priorities of local development. The article presents the principles of monitoring system for both socio-economic development strategy implement and socio-economic area where the strategy applies

Key words: strategy, monitoring system, development.

Wstęp. Efektywne wdrażanie Strategii wymaga stworzenia sprawnego i czytelnego systemu monitorowania i oceny, który pozwoli na obserwacje rezultatów prowadzonych działań oraz w razie potrzeby wprowadzanie korekt (aktualizacja). Jego podstawowym elementem są racjonalnie dobrane, mierzalne i weryfikowalne wskaźniki oraz mierniki, które ułatwiają konsekwentne śledzenie zmian oraz prowadzenie porównań zarówno w obrębie samego miasta i gminy, jak i w odniesieniu do innych samorządów lub średnich osi ganych poziomów dla województwa czy kraju. Tą drogą można określić również konkurencyjność JST. Przystępuj

ąc do tworzenia systemu monitorowania należy wziąć pod uwagę, że zanika tradycyjne podejście do monitorowania i zmienia się rola monitorowania w systemie zarządzania strategicznego. W przeszłości monitorowanie było zorientowane na przeszłość i traktowane głównie jako mechanizm korekty błędów. Obecnie coraz bardziej postrzega się monitoring jako prognostyczny, zorientowany na przyszłość mechanizm, mający identyfikować dynamicznie zmieniające się kluczowe wyzwania, pojawiające się szanse i definiować możliwe działania realizujące najlepiej priorytety polityki rozwoju (Sobczyk A., 2009). Celem artykułu jest wskazanie znaczenia i sposobu wykorzystania systemu mo-

© A.Sobczyk, 2015

onitorowania jako narzędzia dla realizacji i aktualizacji strategii rozwoju.

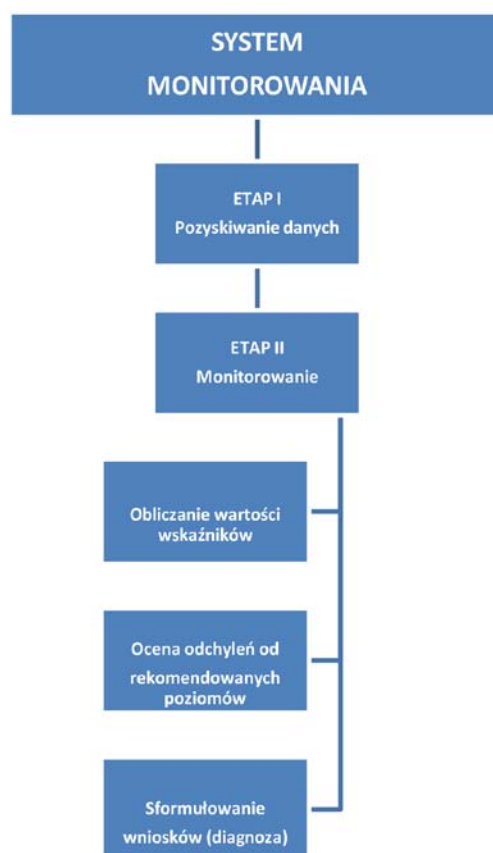
System monitorowania. Gromadzone zasoby informacyjne w gminach, wykorzystywane na potrzeby rozmaitych opracowań i sprawozdań, są bardzo rozległe. Jednakże nie zawsze są uporządkowane, stanowiąc bazę informacyjną stale aktualizowaną i na bieżąco wykorzystywaną do celów zarządzania. Często mają charakter incydentalny. Zatem nadrzędnym celem utworzenia takiej funkcjonalnej bazy informacyjnej jest gromadzenie danych w ustalonym porządku, świadomie dobranym do sposobu korzystania z zasobów. (A. Sobczyk, s.156). Podejmowanie decyzji na każdym szczeblu zarządzania wymaga posiadania odpowiedniego zasobu informacji. Wiarygodna informacja ekonomiczna powinna stanowić podbudowę każdej racjonalnej decyzji. Decyzje mają bowiem tylko taką wartość, jaką ma informacja leżąca u podstaw ich podjęcia (E. Nowak, 1992). Cel diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej jako elementu systemu monitorowania jest w zasadzie jeden.

To dokładna i rzetelna ocena ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego problemów. Dobrze przeprowadzona diagnoza jest podstawą formułowania celów programów rozwojowych i konkretnych działań. Dlatego nie powinno się bagatelizować tego etapu tworzenia strategii rozwoju. Błędy i zaniechania w diagnozie mogą skutkować źle sformułowanymi celami (Dziemianowicz, Kierzkowski, Knopik, 2003). Potrzebna jest informacja o różnym stopniu szczegółowości, różnym odniesieniu podmiotowym, ujęciu przedmiotowym czy przekroju terytorialnym i czasowym (Parysek J. 1998). Do oceny sytuacji konkretnego obszaru system monitorowania ma za zadanie zbieranie i analizę informacji niezbędnych do zrozumienia zmian zachodzących wewnątrz obszaru jak i w jego otoczeniu (Sobczyk A. 2009). Funkcjonowanie systemu monitorowania przedstawiono na schemacie 1.

Źródło: opracowanie własne

Tworzenie koncepcji systemu monitorowania obejmuje następujące działania:

- 1) Określenie obszarów monitorowania
 - 2) Określenie przestrzennego wymiaru monitorowania
- Obszar funkcjonalny (sąsiednie JST



Schemat 1. System monitorowania

gdzie występują silne powiązania rynków usług)

- Grupa porównawcza (JST o podobnych parametrach (status formalny, lokalizacja, potencjał demograficzny, gospodarczy itp.)

- 3) Ustalenie bazowego zbioru zmiennych monitorowania

- 4) Określenie źródeł i weryfikacja komplementarności danych. Pozyskanie danych.

- 5) Selekcja ostatecznych wskaźników monitorowania, ustalenie ich rekomendowanych poziomów, bieżących wartości rzeczywistych oraz odchyień od zaproponowanych norm. Określenie metod analizy zgromadzonego materiału statystycznego na potrzeby monitoringu.

- 6) Propozycja częstotliwości i zakresu badań pod kątem wieloaspektowych badań monitorujących, służących wyznaczaniu trendów oraz jej weryfikacji w oparciu o bieżące analizy sytuacji społeczno-ekonomicznej, w tym również w odniesieniu do danych

uzyskiwanych na podstawie dodatkowych badań ankietowych.

7) Ocena szans i zagrożeń związanych z rozwojem systemu monitorowania

Skuteczny monitoring i ewaluacje warunkują:

- aktualne dane statystyczne i informacje dotyczące obszarów funkcjonowania miasta i gminy, wskazujące na zachodzące zmiany społeczne, gospodarcze, przestrzenne oraz w środowisku naturalnym. Pomocne będą dane dotyczące innych gmin, powiatu i województwa, czy też kraju, stanowiąc materiał porównawczy dla przeprowadzanej oceny,

- rzetelnie przygotowywane raporty okresowe ze stanu realizacji Strategii,

- bieżące śledzenie zmian i aktualizowanie zapisów,

- zachowanie w procesie wdrażania Strategii zasad partnerstwa, równości szans, spójności rozwoju przestrzennego oraz zgodności z polityką rozwoju wyższych szczebli,

- zachowanie odpowiedniej częstotliwości, a tym samym ciągłości procesów monitorowania.

Zachowanie zgodności zadań i celów wyznaczonych w Strategii z dokumentami strategicznymi regionu i kraju warunkuje pozyskiwanie środków z budżetu centralnego oraz innych dostępnych źródeł zewnętrznych. Dlatego te elementy powinny być poddane szczególnej ocenie. Główne cechy systemu monitorowania to:

- gromadzenie informacji świadomie systematycznie różnym stopniu szczegółowości, odniesieniu podmiotowym, ujęciu przedmiotowym, przekroju terytorialnym czasowym.

- Struktura gromadzonych danych winna uwzględniać ich użyteczność powszechną dostępność dla urzędów, organizacji gospodarczych, przedsiębiorców, innych podmiotów związanych gospodarką.

- Celem takiego systemu jest ocena programów realizacji rozwoju lokalnego, ich aktualizacja oraz dopasowanie do dynamicznie zmieniających się warunków gospodarczych także określenie rzeczywistego poziomu konkurencyjności lokalnej gospodarki i rynku pracy oraz potencjału rozwojowego zasobów w kadrowych w regionie. Swoim zakresem obejmować powinien szereg wskaźników aktywności lokalnej z poza sfery gospodarczej

wspomagających ocenę konkurencyjności lokalnej gospodarki.

- Efektem wdrożenia systemu jest tworzenie zasobów informacyjnych na poziomie gminy, powiatu czy regionu.

Wskaźniki i mierniki. Zasadniczym elementem procesu monitoringu i ewaluacji jest odpowiedni dobór wskaźników i mierników, które warunkują sprawne monitorowanie Strategii oraz umożliwiają sporządzanie analiz porównawczych, dostarczają wiarygodnych informacji o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego miasta i gminy. Podstawa dla opracowanego systemu wskaźników powinien być katalog oficjalnych danych statystycznych dostępnych na poziomie JST i jego jednostek organizacyjnych i innych dostępnych źródeł.

Ze względów praktycznych jest to tzw. otwarty zestaw wskaźników i mierników, co oznacza możliwość wprowadzania nowych lub poszerzania zakresu już istniejących. W sytuacji, gdy nie będzie możliwości dobrania jednego wskaźnika/miernika mierzącego cel (bo na jego realizację składa się np. kilka celów operacyjnych czy działań) mogą być formułowane wskaźniki syntetyczne, budowane na bazie wymienionych w tym opracowaniu.

W procesie monitoringu i ewaluacji wskaźniki powinny być dobierane odpowiednio do określonych celów Strategii: strategicznych i operacyjnych oraz zadań, w taki sposób aby obrazowały wpływ realizacji Strategii na przeobrażanie obszaru JST oraz wskazywały konkretne rezultaty.

Przy budowaniu zestawu wskaźników i mierników należy wziąć pod uwagę;

- nazewnictwo – możliwie precyzyjne, jednoznaczne w treści,

- przeznaczenie – czemu mają służyć, jakie zjawisko mierzyć,

- możliwość uzyskania informacji -dostępność danych,

- miarę – konkretne odniesienie do ilości, wartości, jakości,

- wartość bazowa – zasób posiadanych informacji. Wskaźniki bazowe stanowią bardzo ważny dla monitoringu punkt odniesienia, bez którego nie jest możliwa kompleksowa analiza i ocena zmian.

- wartość docelowa – wartość, która wyznaczono do osiągnięcia w określonym czasie,

- spełnienie obowiązujących kryteriów

w dla wskaźników i mierników – zgodnie z regułą SMART.

W fazie monitoringu i ewaluacji powinny być identyfikowane trzy rodzaje wskaźników:

1. Produktu:

- określające bezpośredni efekt realizowanej inwestycji/zadania,
- mierzące stopień wykonania celów operacyjnych,
- odnoszące się do pomiaru efektywności oraz skuteczności,
- dotyczące wyłącznie okresu realizacji strategii, odpowiadające bezpośrednim i natychmiastowym efektom, które wynikają z realizacji danego działania.

2. Rezultatu:

- dostarczające informacji o bezpośrednich zmianach jakie nastąpiły jako efekt realizacji konkretnych działań Strategii (mogą przybierać formę wskaźników materialnych lub finansowych),
- odnoszące się do pomiaru efektywności i skuteczności efektów realizacji Strategii, zaraz po zrealizowaniu.

3. Oddziaływania:

- służące do pokazania trwałych zmian, które są wynikiem realizacji Strategii,
- odnoszące się do konsekwencji realizacji zadań dla lokalnej społeczności,
- mierzące długofalowe konsekwencje realizacji Strategii, weryfikowane i prezentowane po zakończeniu realizacji Strategii lub jej etapów, w odniesieniu do sytuacji na danym obszarze przed rozpoczęciem realizacji Strategii oraz wskazujące na wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą gminy w pewnym okresie od zakończenia (np. wzrost odsetka bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach). W procesie monitoringu i ewaluacji dla określania zmian zachodzących w danym obszarze funkcjonowania JST w wyniku realizacji określonych działań Strategii będą wykorzystywane również wskaźniki kontekstowe, które pokazują dane zjawisko w szerszym kontekście (perspektywie), w odniesieniu do innych gmin, powiatu, średnich dla regionu, województwa czy kraju lub w odniesieniu do okresów czasu. W zależności od potrzeb zachodzące zjawiska mogą być opisywane w ujęciu statycznym np. poziom bezrobocia) lub dynamicznym (tempo zmian jakie miały miejsce na danym obszarze w określonym horyzoncie czasowym np. zmia-

na poziomie bezrobocia). W procesie monitoringu i ewaluacji uwzględniane będą również wskaźniki o charakterze finansowym (np. wydatki gminy na oświatę /1 mieszkańca).

Monitoring - narzędzia. Monitoring zawsze powinien być dokonywany w sytuacji wprowadzania nowych zadań Strategii oraz w każdym przypadku, kiedy konieczne jest przeprowadzanie kompleksowej aktualizacji wynikającej z daleko idących zmian (np. zmiana priorytetów polityki rozwoju regionu i kraju, kolejny okres programowania budżetu centralnego i możliwość pozyskania środków z zewnętrznych źródeł w ramach wyznaczonych nowych priorytetów). Do prawidłowej oceny stopnia realizacji Strategii konieczne są nie tylko informacje opisowe odnoszące się do poszczególnych obszarów działania miasta i gminy, ale przede wszystkim dane o charakterze statystycznym, przedstawione w postaci konkretnych wskaźników i mierników. Pozwalają one bowiem na dokonywanie porównań analizowanych cech i określenie stanu w stosunku do poziomu wyjściowego, czy też zmian na przestrzeni lat w stosunku do pierwotnych założeń, dając tym samym czytelny i jednoznaczny obraz sytuacji w danym obszarze.

Zestawienie informacji w układzie czasowym pokazuje także trendy rozwojowe lokalnej społeczności oraz lokalnych firm i jest podstawą do obiektywnej, opartej na faktach oceny możliwości rozwoju danego obszaru (Sobczyk A. 2010). Aby obraz zmian w danym obszarze był prawdziwy, wskaźniki i mierniki należy interpretować łącznie. Istotnym narzędziem służącym ocenie efektów realizacji Strategii powinno być również porównywanie osiągniętych wyników z innymi samorządami, gminami, powiatem, średnimi dla podregionu, województwa czy kraju. W ten sposób można będzie określić w jakim miejscu rozwoju znajduje się gmina, jakie wskaźniki wymagają poprawienia, aby mieszkańcom żyło się lepiej. Kontrola i ocena realizacji Strategii powinna być prowadzona w postaci:

- bieżącej kontroli realizowanych zadań – co roku,
- monitoringu operacyjnego – raz na dwa lata,
- monitoringu strategicznego – raz na cztery lata oraz

• dwukrotnej ewaluacji (mid-term – po połowie okresu wdrażania i ex-post – po zakończeniu kolejnego okresu realizacji), w oparciu o system mierników odnoszących się do wskaźników bazowych (podlegającej również okresowej aktualizacji danych raz na dwa lata).

Obszary monitorowania. Podczas opracowywania elementów systemu powinny zostać wykorzystywane wszystkie użyteczne informacje kształtujące poziom rozwoju lokalnego oraz stopień realizacji strategii rozwoju. Proponuję się cztery obszary systemu monitorowania:

1. Demografia (Kapitał ludzki).
2. Infrastruktura i usługi.
3. Konkurencyjność lokalnej gospodarki.
4. Finanse.

Dane statystyczne wykorzystywane do obliczania wartości zmiennych (wskaźników) w poszczególnych obszarach mają charakter danych wtórnych, a ich podstawowymi źródłami jest Urząd Statystyczny oraz wewnętrzna ewidencja miasta. Te dwa główne źródła danych statystycznych potraktowane zostały jako źródła w pełni komplementarne. Spełniony jest przy tym postulat porównywalności danych. Wszystkie źródła danych powinny zostać szczegółowo przedstawione w opisie poszczególnych wskaźników monitorowania. Szczegółowa charakte-

rystyka bazowych zmiennych monitorowania powinna zostać zaprezentowana w formie kart bazodanowych - kart wskaźników. Karty te zawierają szczegółowe informacje o zmiennych z uwzględnieniem źródła danych, jednostki miary, częstotliwości udostępniania, dopuszczalnego zakresu przekrojowego i terytorialnego, horyzontu czasowego dostępnych danych, opisu metadanych oraz charakterystyki ewentualnych problemów związanych z interpretacją danej zmiennej.

Podsumowanie. Wysoka wrażliwość gospodarki na zmienność każdego z wielu związanych z nią czynników i zjawisk, prowadzi do konieczności poddawania jej parametrów stałej obserwacji. Niezbędne jest w związku z tym również monitorowanie możliwie najszerszego spektrum wspomnianych czynników, zarówno w aspekcie zmienności w czasie jak i w odniesieniu do wydarzeń nagłych. Zebranie odpowiednio dobranych danych, umiejętne ich przetworzenie, pozwalające na przeprowadzenie analizy jest nieodzownym warunkiem czynnego włączania się samorządów w lokalne życie gospodarcze. Świadomość stanu zjawisk życia społeczno-gospodarczego daje przewagę, stwarzając możliwość analizowania ich przebiegu i kierunków rozwoju co pozwala z kolei do prognozowania przyszłości i szukania rozwiązań dla ujawnionych problemów.

REFERENCES:

1. Dziemanowicz W., Kierzkowski T., Knopik R., Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003r, s. 35)
2. Nowak E., Decyzyjne rachunki kosztów. Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1992r., s.14
3. Parysek J. Podstawy gospodarki lokalnej. Poznań 1998r, s. 184.
4. Sobczyk A., Zarządzanie informacją ekonomiczno-finansową w gminie jako narzędzie rozwoju lokalnego, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, EiOGŻ, nr 65, 2008r, s. 156.
5. Sobczyk A. Monitorowanie sytuacji społeczno-ekonomicznej jako narzędzie wsparcia w realizacji planów rozwoju. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług nr 31, 2009r, s. 116, s.119.
6. Sobczyk A. Diagnoza sytuacji ekonomicznej jako podstawa planowania rozwoju lokalnego. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom XII, Zeszyt 1, 2010r., s. 194.

Sobczyk Andrzej – Dr inż. wydział ekonomiczny, katedra analizy systemowej i finansów Zachodniopomorski uniwersytet technologiczny w Szczecinie
Adres: Ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin, Polska
E-mail: andrzej.sobczyk@zut.edu.pl

Sobczyk Andrzej – doctor of faculty of economics, the cathedral of system analysis and finance
West pomeranian university of technology
Address: 31, K. Janickiego Str., Szczecin, 71-270, Poland
E-mail: andrzej.sobczyk@zut.edu.pl