Kategoria: Aktualności
Opublikowano: czwartek, 18, kwiecień 2019 12:38
Rafał Rudka
Odsłony: 848

W działaniach jednostek samorządu terytorialnego, poza bieżącym zarządzaniem, równie istotne są dobrze zaplanowane działania długofalowe. Do ich realizacji potrzebna jest strategia rozwoju w perspektywie przynajmniej kilku lat. W jaki sposób dane mogą wspierać przygotowanie i realizację strategii?
Strategia jest narzędziem zarządzania bazującym na dwóch filarach - diagnozie rzeczywistości i opisie stanu, do którego chcemy dążyć. Im rzetelniej sformułowana zostanie diagnoza, tym precyzyjniejsza może być wizja przyszłości. Użyteczność strategii realizowana jest dzięki dokładnemu wskazaniu, w jaki sposób cel ma zostać osiągnięty.

Najprościej więc strategię wyobrazić sobie można jako ramy, w których punktem wyjścia jest stan obecny, a punktem docelowym stan przyszły. Pomiędzy tymi ramami wskazane są konkretne procedury postępowania, które prowadzą od jednego stanu do drugiego. Na każdym z tych etapów kluczową rolę odgrywają dane. W opracowaniu i realizacji strategii zastosowanie danych możemy opisać w trzech blokach - “diagnoza” to etap opisu stanu obecnego, “monitoring” to etap działań, oraz “ewaluacja” jako etap weryfikacji stanu docelowego. Przyjrzyjmy się tym krokom po kolei.

Diagnoza stanu obecnego

O diagnozie rzeczywistości pisałem już obszernie w poprzednich tekstach, tutaj więc przywołam najważniejsze myśli w odniesieniu do zagadnienia strategii. Mając precyzyjnie sformułowany przedmiot, który ma być celem strategii, możemy dobrze określić, które z posiadanych informacji są istotne, a co nie mieści się w zakresie strategii. Przywołując towarzyszący nam od pierwszego tekstu przykład cyfryzacji - liczba pomników przyrody na terenie gminy jest z całą pewnością fascynującym zagadnieniem, ale raczej nie ma wiele wspólnego z cyfryzacją gminy i problemem wykluczenia cyfrowego konkretnych kategorii społecznych. To oczywiście uproszczenie, ale pokazujące jak ważne na tym etapie jest określenie, co będzie brane pod uwagę w opisie stanu obecnego.

Odpowiednia selekcja danych jest niezwykle istotna, ale ważne jest także to jak będą one analizowane. Ta druga kwestia jest o wiele trudniejsza. W wielu przypadkach diagnoza dokumentów strategicznych to streszczenie roczników statystycznych, czyli przekopiowane setek informacji, które - owszem - są zebrane w jednym miejscu (w strategii), ale nadal mają charakter rozproszony pod względem informacyjnym. W tej sytuacji rolą analityka jest zaproponowanie najefektywniejszego sposobu połączenia ze sobą informacji, aby powstał przejrzysty i porównywalny opis zagadnienia (lub jego fragmentu).

W przypadku naszej cyfryzacji przykładowo mielibyśmy w strategii tabele opisujące takie kwestie jak: liczba gospodarstw domowych z dostępem do Internetu, liczba operatorów internetowych na terenie gminy, infrastruktura internetowa na terenie gminy, liczba stanowisk z dostępem do Internetu w przestrzeni publicznej (UG, szkoła lub biblioteka), liczba pracowni komputerowych w szkołach na terenie gminy, liczba stanowisk komputerowych z dostępem do Internetu w szkołach na terenie gminy. To 6 osobnych tabel, każda operująca na innym rzędzie wielkości - od jedności po setki czy tysiące w liczbach bezwzględnych. Przeciętny odbiorca nie jest w stanie połączyć ich wszystkich w jeden sensowny wynik: “ogarnialny” ludzkim umysłem i łatwy do zinterpretowania. Wyznaję zasadę, że stopień złożoności zagadnienia wcale nie musi być odzwierciedlony w stopniu skomplikowania jego opisu - wręcz przeciwnie: o rzeczach trudnych należy mówić w możliwie prosty sposób.

Rolą analityka jest zaproponować sposób połączenia tych zróżnicowanych danych w jeden wskaźnik: np.

Phoca PDF

"stopień ucyfrowienia gminy". Najpierw więc należy wyjaśnić, które dane wchodzą w skład wskaźnika zbiorczego i dlaczego, następnie wyselekcjonowane dane wystandaryzować (aby były możliwe do zestawienia ze sobą), i wreszcie w jakiś sposób je ze sobą połączyć. Z premedytacją piszę "jakiś", ponieważ wcale nie musi to być wyłącznie ich prosta suma czy średnia - zastosowanie konkretnego rozwiązania algebraicznego wynika z przyjętej roli wskaźnika. Innymi słowy - na "stopień ucyfrowienia gminy" niech składa się tych 6 wymiarów danych, z przypisanymi np. wagami, które określają, który z wymiarów jest ważniejszy od pozostałych.

Oczywiście, to że "stopień ucyfrowienia gminy" wynosi 149 samo w sobie nie oznacza zupełnie nic. Ale jeżeli ten wynik zestawimy z dokładnie w taki sam sposób policzonym wynikiem dla województwa i okaże się, że na tle regionu gmina osiąga zaledwie 75% średniej - to już to oznacza coś. To bardzo ważna informacja. Zabieg taki można nazwać syntezą danych i jest on znacznie rzadziej spotykany w dokumentach strategicznych.

Monitoring realizacji strategii

Na etapie monitoringu bieżących działań proces zostaje odwrócony. Opracowane w strategii wskaźniki typu SMART: konkretne (Specific), mierzalne (Measurable), osiągalne (Achievable), istotne (Relevant) i określone w czasie (Time-bound) - rozbijane są na sekwencje pytań, które systematyzują agregację danych. Przykładowo, w roczniku statystycznym raczej nie ma pozycji "zmiana liczby gospodarstw domowych z dostępem do Internetu szerokopasmowego w okresie 18 miesięcy". Dlatego trzeba zestawić ze sobą dwie dane oddzielone okresem 18 miesięcy (warto jednak sprawdzić czy wykorzystywane źródła gromadzą dane w interwałach czasowych, które założone są w strategii) i zweryfikować, czy wartości te się różnią (zmiana w czasie) i jaki mają kierunek (dodatni wynik to wzrost, a ujemny - spadek).

Monitoring musi być szybki, wydajny i tani - rzeczywistość zmienia się dynamicznie i często horyzont czasowy danego dokumentu strategicznego może stanowić zagrożenie dla efektywnej realizacji zakładanego celu. Strategia nie jest czymś raz na zawsze zapisanym i niezmienialnym (choć często jest w ten sposób traktowana). To po prostu usystematyzowane zarządzanie procesem i musi być dostosowane do nieprzewidzianych zmian samego procesu. W przeciwnym razie przestaje spełniać swoje zadanie.

Żeby monitoring był szybki, wydajny i tani, to zdecydowanie powinien być oparty na danych łatwych do pozyskania (możliwie w automatyczny sposób) i tanich lub bezpłatnych. Dostępne obecnie programy statystyczne umożliwiają automatyzację procedur analitycznych (tworzenie skryptów), dzięki czemu laik może uzyskać wynik jednym kliknięciem, bez konieczności posiadania wiedzy o tym, jak wynik został wygenerowany. Większość z użytkowników monitoringu przemysłowego ma zerową wiedzę na temat zasad działania kamery i sprzężenia oraz transferu obrazu, co nie przeszkadza im w efektywnym wykorzystaniu uzyskanej informacji (obrazu). Wystarczy więc, że analityk przygotuje odpowiedni skrypt i zdefiniuje źródła danych, a delegowany przez samorząd pion lub urzędnik są w stanie generować regularne raporty ze zrozumiałymi wynikami. Jakiekolwiek odchylenie od zakładanej normy stanowi sygnał, aby przeprowadzić znacznie bardziej zaawansowane analizy celem wyjaśnienia "anomalii" i sprawdzenia, czy i jaki generuje wpływ na zakładany efekt. To kwintesencja monitoringu.

W przypadku cyfryzacji i wykluczenia cyfrowego przyjmijmy, że założono np. że w każdym roku kolejna placówka edukacyjna na terenie samorządu uzyska co najmniej 5 nowych stanowisk komputerowych (w jednym roku co najmniej jedna placówka). Takie założenie uznano za realne i efektywne na etapie planowania strategicznego. W efekcie stan początkowy powinien wzrosnąć finalnie o 15%). Monitoring

Phoca PDF

ma jedynie zweryfikować, czy liczba oddawanych co roku do użytku stanowisk komputerowych jest mniejsza, równa czy większa od zakładanej. Monitoring służy zatem wychwyceniu czy proces przebiega zgodnie z założeniami i jakie są ewentualne odstępstwa od wzorca.

Ewaluacja działań strategicznych

Ewaluacja to ocena osiągniętych efektów. Składają się na nią zarówno wyniki monitoringu, jak i ostateczne podsumowanie osiągniętych rezultatów po okresie wdrażania działań założonych w strategii. Ewaluacja to składowa procesu decyzyjnego: strategia pozostaje pustym zapisem i czymś na kształt listy życzeń, jeśli nie zostanie poddana weryfikacji pod względem skuteczności. Dlatego właśnie o strategii należy myśleć w kategoriach procesu, a nie zamkniętego cyklu - jedne założenia są bardziej trafne i efektywne, inne mniej. W związku z tym kolejną propozycją działań w dalszej perspektywie jest zazwyczaj korektę ewaluowanych zapisów strategicznych.

Od strony czysto praktycznej, ewaluacja do złudzenia przypomina monitoring, ponieważ bazuje na wskaźnikach typu SMART - przecież wyniki cząstkowego monitoringu stanowią składową ostatecznej ewaluacji. Różni je jednak to, że w monitoringu rezultaty odnosimy do założeń strategii, a w ewaluacji bezpośrednio do wyników diagnozy, czyli stanu wyjściowego. Na początku procesu decyzyjnego zidentyfikowaliśmy problem (opisany wskaźnikami zbiorczymi), w trakcie sprawdzaliśmy, czy i w jakim zakresie realizowane są działania. Na finiszu należy ocenić czy założone efekty zostały osiągnięte, ale także - o czym pamięta się już rzadziej - odnieść je do aktualnej rzeczywistości. Znów przywołam nasz przykład: “stopień ucyfrowienia gminy” dwa lata wcześniej wynosił 149 punktów, obecnie - po zrealizowaniu strategii - nieco ponad 186 punktów. Zrealizowane zostało więc założenie o 25% wzroście. Jest jednak pewne “ale”...
Zmierzony w diagnozie “stopień ucyfrowienia gminy” stanowił impuls do zaplanowania szeregu działań. Same liczby niewiele nam mówią - nabierają znaczenia dopiero w zestawieniu z punktami odniesienia (średnią powiatową, wojewódzką, ambicjami i zamierzeniami reprezentantów wspólnoty, itd.). W trakcie realizacji strategii rzeczywistość bynajmniej nie stoi w miejscu - co z tego, że “stopień ucyfrowienia gminy” stanowił 75% średniej wojewódzkiej i dzięki strategii wzrósł o 25%, ale obecnie (po np. dwóch latach) stanowi 80% średniej wojewódzkiej.

Ewaluacja odnosi osiągnięty wynik do stanu wyjściowego z jednej strony, ale także do szerszego kontekstu, z którym konfrontacja stanowiła impuls do podejmowania jakiegokolwiek działania strategicznego. Taka perspektywa pozwala ocenić czy założenia strategii były wystarczające i czy w odniesieniu do całego województwa nie powinny zostać zmienione w kolejnych latach.

Warto więc przypomnieć - myślenie strategiczne jest myśleniem ciągłym, procesowym. Rezultat stanowi impuls do kolejnych kroków, a nie do zamknięcia tematu. Tym bardziej, że w strategii, poza działaniami obejmującymi konkretne zadania, warto uwzględnić również taki aspekt jak budowanie marki jednostki samorządu terytorialnego. Czy samorząd może mieć markę? Tym tematem postaram się Państwa zainteresować w czwartym z cyklu tekstów o wykorzystaniu danych.

dr Mateusz Stopa
OnData - badania, analiza danych, doradztwo

Phoca PDF