Tadeusz Markowski
Maciej Turała

Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego

Podręcznik dla samorządowców

Bezpłatny
egzemplarz

Łódź 2015

Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego

Justyna Danielewicz
Dominik Drzazga
Aleksandra Nowakowska
Mariusz Sokołowicz
Karolina Turała
Maciej Turała
Małgorzata Żak-Skwierczyńska

Łódź 2015

Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V, Działanie 5.2, Poddziałanie 5.2.2.
Projekt: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST"

Autorzy:
Justyna Danielewicz, Uniwerstet Łódzki, Wydział Zarządzania
Dominik Drzazga, Uniwerstet Łódzki, Wydział Zarządzania
Aleksandra Nowakowska, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Mariusz Sokołowicz, Uniwerstet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Karolina Turała
Maciej Turała, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Redakcja naukowa:
Tadeusz Markowski, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Maciej Turała, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Wydawca:
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, ul. Matejki 22/26, 90-237 Łódź
Druk:
Mazowieckie Centrum Poligrafii
©Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015
Wydanie 1

ISBN: 978-83-943058-2-6 (wersja papierowa)
ISBN: 978-83-943058-5-7 (wersja online w formacie .pdf)

Egzemplarz bezpłatny

„Publikacja udostępniana jest na licencji Creative Commons: uznanie autorstwa, na tych samych warunkach 3.0 Polska. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów, Uniwersytetu Łódzkiego (Wydział Zarządzania, ul. Matejki 22-26, Łódź), Łódź 2015. Zezwala się na dowolne wykorzystanie treści pod warunkiem wskazania autorów, Uniwersytetu Łódzkiego (Wydział Zarządzania), Łódź 2015 jako autorów oraz zachowania niniejszej informacji licencyjnej tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja. Tekst licencji dostępny jest na stronie http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/"

Wstęp

W podejściu do procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym coraz bardziej upowszechnia się podejście zintegrowane. W praktyce jednak zintegrowane i holistyczne myślenie o zarządzaniu rozwojem napotyka na liczne bariery w administracji publicznej. Najczęściej wynikają one z hierarchicznych i sektorowych struktur organizacyjnych mocno utrwalonych w administracji publicznej. W praktyce wdrażanie sektorowych i wyspecjalizowanych planów jest powiązane z biurokratycznym systemem wartości i interesów, a nie z wynikami analiz ewaluacyjnych *ex-ante* wynikających z holistycznego i zintegrowanego podejścia (Markowski 2015b).

Przyjmując wyjściowe założenie, iż planowanie rozwoju jest oparte o paradygmat rozwoju sustensywnego, czyli wzajemnego zrównoważonego powiązania między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania i zarządzania rozwojem w praktyce?

Współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są niejako predystynowane do wprowadzenia na ich kanwie zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Prowadzona polityka przestrzenna na poziomie gminy jest bowiem silnie powiązana z interesem publicznym, naruszaniem interesów osób trzecich, sztuką projektowania urbanistycznego, kompozycyjnego i architektonicznego. Jest *de facto* najbardziej adekwatną i teoretycznie uzasadnioną metodą pośredniego oddziaływania (interwencji regulacyjnej) na procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe w gospodarce rynkowej.

Dotychczasowe rozwiązania prawne doprowadziły do ukształtowania dychotomicznego systemu planowania publicznego w podziale na planowanie przestrzenne i pozostałe (obejmujące planowanie społeczno-gospodarcze). Integrację w planowaniu rozwoju komplikuje ponadto fakt, że zmiany w działalności wytwórczej ludzi i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym (Markowski 2013, s. 27–41).

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego. Przy niespójnych

metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz jako bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju i chętnie są w prognozach pomijane.

Istota zintegrowanego zarządzania rozwojem leży w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który dobrze zastosowany powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do osiągania celów zgodnych z koncepcją rozwoju sustensywnego.

Każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być pod względem metodologicznym także planowaniem zintegrowanym. Już sam fakt zastosowania takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia do celów rozwoju zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego.

Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyrażają różne hasła często nakładające się na siebie, jak: potrzeba łączenia strategii polityk, planów i działań, współpraca między aktorami. Generalnie integracja jest rozumiana jako koordynacja procesu tworzenia strategii, celem uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania rezultatów rozwoju gwarantujących sytuację *win-win*. To oczywiście oznacza w wielu przypadkach konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na sprzeczności między wyznaczonym kierunkami i podejmowanymi działaniami.

Intencją niniejszego podręcznika jest dalsze upowszechnianie zintegrowanego podejścia do planowania i zarządzania rozwojem zarówno w poszczególnych jednostkach terytorialnych, jak i w szerszych obszarach funkcjonalnych, składających się z kilku, kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu jednostek.

Podręcznik został opracowany przez zespół pracowników Uniwersytetu Łódzkiego, którzy w ramach projektu pt.: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego" prowadzili serię szkoleń i warsztatów dla pracowników j.s.t. z zakresu zintegrowanego zarządzania rozwojem w samorządzie oraz udzielali konsultacji wybranym jednostkom w zakresie opracowania ich strategii rozwoju. Podręcznik jest zbiorem wiedzy i doświadczeń tego zespołu.

Pierwsza część podręcznika została poświęcona przybliżeniu kluczowych koncepcji i pojęć związanych z zintegrowanym zarządzaniem rozwojem. Omówiono w niej m.in. pojęcie rozwoju, zależności między polityką, zarządzaniem i administrowaniem, jak również pojęcia obszaru funkcjonalnego i kapitału terytorialnego. Część ta jest zakończona omówieniem zasad zintegrowanego zarządzania.

Druga część podręcznika ma bardziej praktyczny charakter i odzwierciedla poszczególne etapy procesu planowania rozwoju. Omówiono w niej podstawowe pojęcia, zaprezentowano przykłady praktycznych rozwiązań i zarekomendowano schematy postępowania. W pierwszej kolejności omówiony został problem delimitacji obszarów funkcjonalnych, stanowiących przedmiot zintegrowanego planowania i zarządzania. Dalej omówiono rolę i strukturę diagnozy oraz analizy strategicznej, proces formułowania wizji i celów rozwoju, istotę projektów zintegrowanych oraz analizy kosztów i korzyści.

Część I

Zintegrowane zarządzanie

1.1. Zarządzanie, administrowanie, polityka

Jedna z klasycznych definicji zarządzania mówi, że zarządzanie jest zestawem działań, które nakierowane są na zasoby organizacji tak, aby organizacja osiągała swoje cele w sposób zarówno skuteczny, jak i efektywny (Griffin 2004, str. 6).

Podejście to jest w pełni adekwatne do pojedynczej organizacji, w szczególności dla podmiotu gospodarczego, nie może być jednak uznane za wystarczające i odpowiednie dla zarządzania rozwojem lokalnym, które w wielu aspektach różni się od zarządzania jedną organizacją. Zarządzanie rozwojem lokalnym charakteryzuje się m.in.:

- wielością podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych i naciskiem na współpracę między nimi (*governance*),
- silnym upolitycznieniem procesów decyzyjnych,
- znaczną niepewnością i trudnością w identyfikacji zasobów wewnętrznych obszaru i uwarunkowań płynących z jego otoczenia,
- zmiennością w czasie i przestrzeni terytorium (obszaru funkcjonalnego) będącego przedmiotem zarządzania.

Menedżerskie (nowe) zarządzanie publiczne

Podobnie jest w przypadku tzw. menedżerskiego (nowego) zarządzania publicznego (ang. *new public management*), która to koncepcja powstała na bazie weberowskiej koncepcji idealnej biurokracji w odpowiedzi na szereg zmian w sposobie organizacji i funkcjonowania państw, gospodarek i społeczeństw w drugiej połowie XX wieku. Zmiany te, do których zaliczyć można m.in.:

- decentralizację państw i rozwój samorządności terytorialnej,
- upowszechnianie się współdziałania między podmiotami tworzącymi państwo gospodarkę i społeczeństwo,
- globalizację zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych,
- zmiany w zakresie organizacji państwa.

wymusiły też zmiany w zakresie podejścia do administracji publicznej (Hausner 2008, s. 13-18).

Koncepcja menedżerskiego (nowego) zarządzania publicznego wykształciła się na bazie teorii ekonomii (zwłaszcza teorii wyboru publicznego[1]) oraz praktyki

1 Teoria wyboru publicznego to odpowiedź na dwa jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki rządzenia. Konieczność wyboru publicznego wynika z występowania efektów zewnętrznych w gospodarce oraz natury i sposobu alokacji dóbr publicznych. Efekty zewnętrzne występują jako niedostatek rynku, ponieważ korzyści lub koszty jakiejś działalności przenoszą się na innych, którzy nie płacą za uzyskane korzyści, ani nie otrzymują rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów (por. Kożuch 2004).

zarządzania w sektorze prywatnym. W związku z tym wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania poszczególnymi organizacjami sektora publicznego i polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków funkcjonowania organizacji publicznych. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przyjęcie przez nie orientacji rynkowej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Takie podejście do zarządzania w tego typu organizacjach ma zapewnić większą gospodarność, efektywność i skuteczność realizowanych działań (Zalewski 2005, s. 66).

To podejście można zastosować w odniesieniu do pojedynczych instytucji, choć tym razem publicznych. W dalszym ciągu nie jest to jednak podejście, które mogłoby zostać w zadowalający sposób zastosowane w odniesieniu do zarządzania rozwojem lokalnym.

Pojęcie rozwoju

Rozwój może być definiowany na wiele sposobów:

- J. Szlachta definiując rozwój odnosi się do określonej jednostki terytorialnej i określa go jako „systematyczną poprawę konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego terytorium, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju" (Szlachta 1996);
- T. Kudłacz mówi o „trwałym wzroście poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej" (Kudłacz 1999, s. 15);
- A. Klasik odnosi się do „trwałego wzrostu trzech elementów: potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców" (Klasik 1997);
- z kolei J. P. Blair podkreśla, że rozwój odnosi się do społeczności lokalnej, oznacza podniesienie konkurencyjności (w tym przede wszystkim wzrost zamożności, dochodu i poziomu zatrudnienia) oraz poprawę jakości życia (Blair 1995, s. 14–15).

Ważne jest to, aby podkreślić, że rozwój nie jest zjawiskiem, które można zaplanować. Zarządzanie rozwojem nie jest więc tożsame z deterministycznym planowaniem przyszłości. W warunkach gospodarki rynkowej zaplanować można jedynie, jakie działania na rzecz rozwoju zostaną podjęte – w oparciu o przewidywania

dotyczące przyszłych procesów i zdarzeń można podjąć próbę wygenerowania określonych impulsów wpływających na zmiany zachodzące w przyszłości.

Podsumowując, **rozwój można określić jako proces przechodzenia na wyższy poziom zaspokojenia potrzeb**. Istotnymi wymiarami tak definiowanego rozwoju są:

- wymiar ekonomiczny (wzrost zatrudnienia i dochodów),
- wymiar społeczny (poprawa jakości życia),
- wymiar przestrzenny i środowiskowy (zachowanie środowiska w stanie niezmienionym).

Rozwój jest więc procesem o charakterze zarówno ilościowym (wymiar ekonomiczny), jak i jakościowym (wymiar społeczny). Podkreślić należy ponadto, że zintegrowane podejście do zarządzania rozwojem powinno uwzględniać perspektywę długiego trwania, czyli wpływ na środowisko (wymiar przestrzenny i środowiskowy). Takie podejście do rozumienia rozwoju jest tożsame z koncepcją **rozwoju trwałego i zrównoważonego (sustensywnego)**.

Zarządzanie rozwojem

Współczesne podejścia do zarządzania publicznego coraz częściej odwołują się do społeczeństwa i jego działań, niekoniecznie związanych z działaniami *stricte* gospodarczymi, jak również do przestrzeni i środowiska naturalnego oraz procesów w nich zachodzących. Dyskusja dotycząca zarządzania rozwojem koncentruje się na działaniach podejmowanych wobec struktur i zjawisk w znacznej mierze rozmytych i związanych z wieloma podmiotami tworzącymi sieć o niejednoznacznych i płynnych granicach (Sztando 2015).

Zarządzanie rozwojem odnosi się bezpośrednio do rozwoju zachodzącego na określonym terytorium. Często terytorium to zawężane jest do granic administracyjnych jednej gminy. Mówi się wówczas o ‘rozwoju lokalnym’. Podejście to można uznać za zbyt wąskie w kontekście tworzenia i dynamicznego przekształcania się obszarów funkcjonalnych obejmujących swym zasięgiem kilka, a nierzadko kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt jednostek terytorialnych.

Niezależnie od przyjętej perspektywy można stwierdzić, że zarządzanie rozwojem obejmuje „sprawianie, że procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe przebiegają w określony sposób, przynosząc pewne oczekiwane efekty" (Sztando 2015). W działalności tej obecne są również klasyczne czynności zarządcze, obejmujące diagnozę sytuacji, dokonywanie wyborów, planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie, lecz ich zakres jest szerszy niż w przypadku analogicznych czynności podejmowanych w odniesieniu do jednej organizacji.

Polityka

Złożony podmiotowo i przestrzennie kontekst zarządzania rozwojem powoduje, że jest to proces silnie powiązany z polityką. Wybory dotyczące celów zarządzania rozwojem mają często polityczny charakter i są oparte na różnych przesłankach. Decyzje te podejmowane są w dużej mierze nie w oparciu o racjonalne w sensie ekonomicznym kryteria, ale są raczej wynikiem **złożonego procesu, charakteryzującego się występowaniem koalicji, współzawodnictwa, uzgodnień i kompromisów** (Pietraś 1990, s. 85, za: Hausner 2008, s. 45).

Samo pojęcie 'polityka' jest niejednoznaczne i może oznaczać:

1. **społeczną przestrzeń**, w której funkcjonują podmioty polityczne toczące debatę w kwestiach gospodarczych, społecznych, światopoglądowych,
2. **system polityczny**, czyli sposób zorganizowania społeczeństwa z wykorzystaniem organizacji politycznych, takich jak państwo[2],
3. **działanie podmiotów politycznych** mające na celu zdobycie lub utrzymanie władzy politycznej lub wpływu na podmioty sprawujące władzę,
4. **politykę publiczną**, rozumianą jako formułowanie rozwiązań i podejmowanie działań w określonych obszarach życia społecznego (Hausner 2008, s. 36–47).

Dla potrzeb niniejszego opracowania najbardziej adekwatne wydaje się ostatnie z przytoczonych podejść, w którym kluczową rolę odgrywają organy władzy publicznej, w tym samorząd terytorialny. Tak rozumiana polityka jest kategorią

2 Znaczenie pojęcia 'państwo' również podlega ewolucji – od klasycznej wizji państwa jako „zespołu instytucji, które dysponują środkami zalegalizowanego przymusu w odniesieniu do określonego terytorium i zamieszkującej go ludności" (World Bank 1997) do ujęcia, w którym państwo nie jest precyzyjnie określonym układem instytucjonalnym z jasno określoną funkcją celu a w jego ramach funkcjonuje wielu aktorów (Hausner 2008, s. 42).

szerszą od zarządzania. Jej istotą jest wybór tych wartości i poglądów, które mogą zostać uznane za nadrzędne i wiodące w procesach zarządzania rozwojem, wyznaczanie zasad na rzecz osiągania tak zdefiniowanych celów i racjonalne działanie (oparte na mechanizmach zarządczych, finansowych i administracyjnych) do nich prowadzące. W literaturze anglojęzycznej takie podejście określane jest mianem *'policy'*.

Decyzje i wybory dotyczące wartości, celów i zasad, które są udziałem władz publicznych, są weryfikowane i potwierdzane w procesie politycznego aktu wyboru tych władz. W tym kontekście można wskazać na alternatywne rozumienie polityki, w literaturze anglojęzycznej określane terminem *'politics'*, którego istota polega na dążeniu do uzyskania lub utrzymania władzy.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w polskim dyskursie oba te terminy tłumaczone są jako 'polityka', co prowadzi do nieprecyzyjności wypowiedzi, nieporozumień i błędów w interpretacji zjawisk.

Upolitycznienie procesów decyzyjnych odnośnie do struktury i hierarchii celów jest warunkowane obiektywnie i subiektywnie definiowanymi potrzebami mieszkańców. Polityka pojawia się zawsze tam, gdzie w grę wchodzą interesy różnych jednostek i podmiotów uczestniczących w procesach społecznych i gospodarczych (Markowski 1999) i jest środkiem do ustalenia hierarchii celów, wskazania priorytetów i godzenia interesów różnych członków społeczności.

Spośród organów samorządu terytorialnego najbardziej uwikłaną w procesy polityczne jest rada gminy (miasta). Radni reprezentują z jednej strony interesy swoich ugrupowań politycznych a z drugiej strony interesy części społeczności lokalnej (wyborców). Prowadzi to do konfliktu interesów, gdzie interes partyjny lub interes wąskiej grupy mieszkańców może wziąć górę nad interesem całej społeczności. Dzieje się tak, gdyż radni zobowiązują się do dyscypliny partyjnej lub podejmują decyzje pod presją swojego elektoratu, zwłaszcza w końcowej fazie trwania ich kadencji (Markowski 1999).

Podejmowanie decyzji politycznych łączy się bezpośrednio z procedurami zarządzania – decyzje podejmowane w procesie zarządzania mają na ogół charakter wykonawczy wobec decyzji podmiotów polityki. W tym sensie działania polityczne obejmują swym zakresem również zarządzanie (Markowski 1999).

Zarządzanie

Po tym jak główne cele rozwoju lokalnego zostaną określone następuje przejście do projektowania działań mających zapewnić ich osiągnięcie. Pojawia się proces zarządzania, przy czym jest to proces specyficzny bo ukierunkowany na zarządzanie rozwojem danego terytorium. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają partnerstwo, współdziałanie i inne miękkie instrumenty zarządzania. Do pewnego momentu zwykło się określać ten rodzaj zarządzania 'polityką', choć obecnie określa się je również jako ***'governance'*** – zarządzanie rozwojem we współwładztwie. Warto podkreślić, że organizacje publiczne zorientowane są na większą liczbę celów niż organizacje prywatne. To powoduje rozproszenie uwagi menedżerów oraz prowadzi do konfliktów. Menedżerowie organizacji publicznych mają ograniczone możliwości formułowania celów, gdyż faktycznie wyznaczane są one przez politykę. Cele te są niejednoznaczne i nieprecyzyjne, co spowodowane jest dążeniem do jednoczesnego usatysfakcjonowania różnych grup interesariuszy, bez poparcia których organizacje publiczne w ogóle nie mogą funkcjonować.

Między polityką a zarządzaniem istnieje ścisły związek. W powszechnym przekonaniu polityka wywiera negatywny wpływ na zarządzanie – alokacja zasobów w organizacjach publicznych, takich jak jednostki samorządu terytorialnego, odbywa się w znacznej mierze w oparciu o administracyjne i upolitycznione procesy decyzyjne, co prowadzić może do nieoptymalnego ich wykorzystania. Z tego punktu widzenia potrzeba wdrażania metod zarządzania pozwalających na pomiar i podnoszenie efektywności wykorzystania zasobów wydaje się oczywistością. Efekt ten można osiągnąć poprzez integrację zarządzania i stosowanie odpowiednich metod planowania, o których szerzej napisano w drugiej części podręcznika.

Podsumowując, zarządzanie rozwojem ma charakter instrumentalny wobec polityki i jest, w pewnym sensie, sposobem jej prowadzenia, podobnie jak administrowanie ma charakter instrumentalny wobec zarządzania.

Administrowanie

Po dokonaniu wyboru nadrzędnych celów rozwoju oraz zaprojektowaniu działań służących ich osiągnięciu, następuje proces lub faza administrowania, polegająca w znacznej mierze na wdrożeniu zaprojektowanych rozwiązań. Złożony zbiór organizacji tworzących system samorządowy, potocznie zwany administracją samorządową, jest podstawowym instrumentem, za pomocą którego zarządzanie to się odbywa, poprzez wykonywanie typowych, często powtarzalnych i ściśle uregulowanych przepisami prawa działań.

Zależności występujące w procesie zarządzania rozwojem pomiędzy polityką, zarządzaniem i administrowaniem przedstawiono, w schematyczny sposób na Rysunku 1.

Rys. 1. Polityka, zarządzanie i administrowanie w procesie zarządzania rozwojem

Źródło: opracowanie własne.

Kapitał terytorialny

We współczesnej, globalizującej się gospodarce można zaobserwować rosnące znaczenie wysokiej jakości zagospodarowania przestrzennego jako czynnika lokalizacji firm. Wynika to z faktu, iż dla wiodących na rynku firm ważnym źródłem trwałych przewag konkurencyjnych stają się wysokiej jakości wiedza i umiejętności (kapitał ludzki) oraz zaufanie społeczne (kapitał społeczny), które są silnie powiązane z wysokiej jakości przestrzenią. Te niematerialne czynniki rozwijają się w wyniku pozarynkowej współpracy i intensywnych kontaktów, skutkujących narastaniem wzajemnego zaufania (Markowski 2015).

Kapitał terytorialny najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia. Nowoczesne i właściwe podejście do kapitału terytorialnego wskazuje jednak na jego relacyjną i synergiczną formułę. T. Markowski proponuje następującą definicję: „kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne (ang. *externalities*) wytwarzane i dostępne w wyniku multi-funkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium; kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni *złożonego dobra klubowego* dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (działającego) w ramach obszaru funkcjonalnego" (Markowski 2011a).

Inne ujęcie pozwala określić kapitał terytorialny jako wszystkie dostępne zasoby i czynniki (endogeniczne walory), zarówno materialne jak i niematerialne, decydujące o funkcjonowaniu obszaru funkcjonalnego. Te endogeniczne walory to inaczej potencjał własny wykreowany w procesie rozwoju danego terytorium.

Kapitał terytorialny można przedstawić jako sumę potencjałów, zgodnie z Rysunkiem 2.

Rys. 2. Kapitał terytorialny jako suma potencjałów

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Sokołowicz (2014).

Pomiędzy kapitałem terytorialnym a rozwojem występuje interaktywny związek, swoiste sprzężenie zwrotne. Odnosząc się do wcześniej przytaczanych i omawianych koncepcji rozwoju wyraźnie widać, że bazuje on na obecnym w obszarze funkcjonalnym kapitale terytorialnym. Z drugiej jednak strony rozwój oznacza także przyrost kapitału terytorialnego.

Kapitał terytorialny jest środkiem do budowania konkurencyjności i podnoszenia jakości życia, co jest tożsame z rozwojem. Jedną z cech kapitału terytorialnego jest to, że jest on zasobem wytworzonym w procesach cywilizacyjnych, który przekracza granice jednostek administracyjnych. Stąd ograniczanie rozwoju i zarządzania nim do granic administracyjnych poszczególnych jednostek terytorialnych jest błędem, ograniczającym perspektywy długofalowego rozwoju i stwarzającym pułapkę średniego wzrostu.

Dlatego też współczesne koncepcje zarządzania rozwojem opierają się na założeniu o konieczności przechodzenia z poziomu pojedynczych jednostek terytorialnych na poziom obszarów funkcjonalnych i budowania w takich ponadadministracyjnych układach silnego kapitału terytorialnego. Dzięki temu możliwe jest tworzenie trwałych przewag konkurencyjnych, przekładających się na dochody i wzrost zatrudnienia – czyli rozwój.

Obszar funkcjonalny

Obszar funkcjonalny to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, otwarty na powiązania zewnętrzne, wydzielony ze względu na wspólne cele rozwoju, uwarunkowania w zakresie cech przestrzeni oraz potencjałów endogenicznych, w szczególności koncentracji i rozwoju specjalistycznych funkcji gospodarczych (Markowski 2011b).

Przyjęcie obszaru funkcjonalnego jako przedmiotu zarządzania rozwojem oznacza wyjście poza granice administracyjne – jest to **dynamiczny i zmienny w czasie i przestrzeni układ**, w którym kluczowe znaczenie mają zmienne w czasie relacje pomiędzy podmiotami gospodarczymi i ludźmi aktywnie działającymi w przestrzeni.

W zależności od przyjętych kryteriów (wskaźników) zasięg obszaru funkcjonalnego, który stanowi jednocześnie obszar, dla którego planowana jest interwencja publiczna, może się zmieniać.

Patrząc przez pryzmat funkcji gospodarczych można oczekiwać, że zasięg obszarów funkcjonalnych będzie rezultatem zmienności m.in.: cyklu życia produktów, rynków zbytu i zaopatrzenia, liczby firm, zasięgu przestrzennego efektów zewnętrznych związanych z prowadzoną działalnością itd.

Na zasięg obszarów funkcjonalnych wpływać mogą także inne, niegospodarcze czynniki, jak np.: cechy fizyczne środowiska geograficznego; potrzeby podtrzymywania życia, bioróżnorodności, oczyszczania powietrza; potrzeba kontaktu człowieka z przyrodą; powiązania wynikające z realizacji funkcji edukacyjnych, rekreacyjnych, kulturalnych, zdrowotnych itp.

Wyznaczanie granic obszaru funkcjonalnego jest wreszcie, w pewnym stopniu, decyzją polityczną, podejmowaną przez podmioty polityki w kontekście realizacji strategicznych celów rozwoju. Organy polityczne, realizujące strategię, dostrzegają związki zachodzące w przestrzeni i na tej podstawie, ze względów operacyjnych (dla potrzeb wdrożenia strategii), decydują o najbardziej adekwatnym w danym momencie zasięgu terytorialnym dla podejmowanej interwencji.

Dynamiczny charakter obszaru funkcjonalnego oznacza nawet to, że w przypadku niektórych funkcji o znaczeniu strategicznym możliwe jest wychodzenie poza granice formalnie wyznaczonego obszaru planistycznego i zawieranie porozumień służących realizacji celów na innym (szerszym) terytorium.

Zwykle obszar funkcjonalny obejmuje wiele administracyjnie odrębnych jednostek terytorialnych. Budowanie kapitału terytorialnego i zarządzanie rozwojem w takim układzie wymaga zintegrowanego podejścia.

1.2. Zintegrowane zarządzanie rozwojem

Współcześnie kluczową przeszkodą dla rozwoju staje się terytorialna organizacja kraju i wynikające z niej bariery biurokratyczne, niechęć do współpracy oraz konkurencja o inwestycje i środki pomiędzy samorządami. Ponadto, istniejący podział kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki terytorialne i interesy polityczne władz lokalnych powodują, że rozwój jest fragmentaryczny (w przestrzeni) i często nietrwały. W sytuacji, gdy występujące mechanizmy napędowe mają przede wszystkim popytowy charakter, prawdopodobna jest perspektywa dekoniunktury, wynikająca z przerostu inwestycji i niedostatecznych podstaw ekonomicznych do ich późniejszego utrzymania.

Stąd konieczne jest budowanie podstaw trwałego rozwoju – kapitału terytorialnego – w zmiennych w czasie obszarach funkcjonalnych. Dynamiczny charakter obszarów funkcjonalnych wyklucza przy tym dostosowanie struktur administracyjnych do zakresu terytorialnego zjawisk rozwojowych.

Budowanie kapitału terytorialnego w wyodrębnionym obszarze funkcjonalnym wymaga zintegrowanego i interaktywnego podejścia ze strony polityki publicznej – zintegrowanego zarządzania rozwojem. Powinny to być równoległe działania skierowane na kształtowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni, jak również towarzyszące im miękkie działania nastawione na budowanie relacji w sferze społecznej i gospodarczej.

Mówiąc o zintegrowanym zarządzaniu rozwojem należy w pierwszej kolejności odnieść się do znaczenia terminu 'integracja'. Słownik języka polskiego definiuje integrację jako „proces tworzenia całości z części" (Słownik Języka Polskiego 2015). Integracja oznaczać może również scalanie, łączenie, zbliżanie, koordynację, harmonizację itp. W tym ujęciu integracja oznacza czynność, proces.

Na integrację można spojrzeć także w sensie przymiotnikowym. W tym kontekście można mówić np. o integracji przestrzennej, funkcjonalnej (sektorowej), czasowej, finansowej, podmiotowej i innych. Z punktu widzenia zarządzania zintegrowanego ważne jest to, aby spośród wielu istniejących typów integracji wybrać jeden, wiodący i kluczowy, ze strategicznego punktu widzenia. W zintegrowanym zarządzaniu rozwojem za kluczowe uznać można trzy typy integracji: przestrzenną, funkcjonalną i czasową. Pozostałe, takie jak np. finansowa lub podmiotowa, są wtórne względem tych uznanych za podstawowe.

Zintegrowane zarządzanie rozwojem to inaczej zarządzanie skierowane na kompleksowe podejście łączące w procesach decyzyjnych i organizacyjnych zarówno korzyści, jak i koszty z trzech współdecydujących o wysokiej jakości życia sfer, składających się na rozwój sustensywny: gospodarczej, społecznej i przestrzenno-środowiskowej.

Integracja przestrzenna oznacza realizację działań na terenie wielu jednostek terytorialnych, które wykazują powiązania funkcjonalne. Każdą jednostkę terytorialną (czy będzie to gmina, czy powiat, czy nawet województwo) charakteryzuje ta sama, złożona i niejednorodna struktura celów, która sprawia, że ograniczone zasoby, pozostające w dyspozycji władz lokalnych, muszą być alokowane wyłącznie na te działania, które uznane zostały za priorytetowe. Jeśli spojrzeć szerzej, okaże się jednak, że w otoczeniu każdej jednostki terytorialnej funkcjonuje szereg innych, które borykają się z taką samą niejednorodnością i złożonością celów i które również dysponują jedynie ograniczonymi zasobami.

Z tego punktu widzenia integracja przestrzenna oznacza łączenie zasobów wielu jednostek terytorialnych na rzecz realizacji działań, które pozwolą uzyskać korzyści im wszystkim. Kluczowe w tym aspekcie jest podejmowanie wspólnych decyzji odnośnie do zagospodarowania przestrzeni, w szczególności rozmieszczenia funkcji na terenie obszaru funkcjonalnego tak, aby wzajemnie się uzupełniały.

Integracja funkcjonalna (sektorowa) oznacza, że poszczególne działania podejmowane przez władze publiczne (samorządowe) prowadzą jednocześnie do realizacji celów związanych z funkcjami gospodarczymi, funkcjami społecznymi, czy też funkcjami wynikającymi z zagospodarowania przestrzeni i dbałości o środowisko naturalne, mimo iż mogą między nimi występować konflikty a nawet sprzeczności. Ten rodzaj integracji określa się także mianem 'integracji merytorycznej'.

Integracja funkcjonalna jest sednem koncepcji rozwoju i zarządzania sustensywnego, podnoszącego konieczność uwzględniania w działaniach władz publicznych zarówno uwarunkowań (i ograniczeń), jak i konsekwencji (efektów) związanych z każdą z tych funkcji z osobna i ze wszystkimi łącznie.

Integracja czasowa oznacza konieczność realizacji projektów zgodnie z ustalonym zawczasu harmonogramem. Jej brak może prowadzić do zaniku lub ograniczenia efektów rozwojowych, nawet jeśli poszczególne działania zostaną zrealizowane (lecz w innej niż zakładana sekwencji). Chodzi m.in. o zbieżność realizowanych działań w czasie, odpowiednią ich sekwencję i koordynację w czasie (np. budowa kanalizacji i wymiana nawierzchni drogi przebiegającej przez teren kilku gmin tworzących obszar funkcjonalny).

Integracja podmiotowa uwidacznia się najdobitniej przy projektowaniu i późniejszej realizacji projektów. Oznacza ona włączanie do procesów zarządzania różnych interesariuszy – mogą to być różne j.s.t. (w tym jednostki różnych poziomów), podmioty gospodarcze, organizacje społeczne, czy nawet poszczególni mieszkańcy. Ma ona wyraz we współrządzeniu wielopoziomowym (*multi-level governance*).

Integracja finansowa jest pochodną integracji podmiotowej i, jako taka, jest również charakterystyczna dla projektów zintegrowanych, których konstrukcja zakłada nierzadko montaż środków i wykorzystanie zasobów różnych podmiotów. Integracja finansowa może zakładać montaż finansowania pochodzącego z różnych sektorów (sektora publicznego i sektora prywatnego, z wykorzystaniem narzędzi partnerstwa publiczno-prywatnego) jak również finansowanie ze środków Unii Europejskiej.

Stosowanie zintegrowanego podejścia do zarządzania rozwojem pozwala osiągnąć szereg **korzyści**:

- czytelne ramy dla realizacji inwestycji publicznych i ich koordynacja na poziomie obszaru funkcjonalnego;
- współpraca między różnymi podmiotami, która pozwala uzyskać zgodność co do zakresu i sposobu realizacji zadań i która zwiększa efektywność ich realizacji;
- możliwość wykonania zadań, które nie byłyby możliwe do realizacji przez pojedyncze jednostki;
- niższe koszty świadczenia poszczególnych usług publicznych;
- wzrost kapitału społecznego w obszarze funkcjonalnym.

Integrację zarządzania rozwojem można osiągnąć za pomocą odpowiednio dobranych instrumentów, które można podzielić na kilka podstawowych kategorii:

- **instrumenty organizacyjne**, umożliwiające realizację projektów zintegrowanych, takie jak: porozumienia, związki międzygminne, stowarzyszenia (np. Lokalne Grupy Działania), spółki;
- **instrumenty prawne**, takie jak: ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, regulująca m.in. zasady tworzenia i podpisywania kontraktów terytorialnych, obszary planistyczne wyznaczone w przepisach prawa miejscowego;
- **instrumenty finansowe i fiskalne**, obejmujące z jednej strony mechanizmy montażu finansowego, a z drugiej określające wysokość opłat i podatków lokalnych obowiązujących w obszarze funkcjonalnym; przykładem może być ujednolicenie stawek w podatku od nieruchomości w celu ograniczenia konkurencji między gminami;
- **instrumenty rynkowe**, przejawiające się w zwiększaniu poziomu urynkowienia świadczenia usług publicznych (np. bilet aglomeracyjny, system opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków);
- **projekty infrastrukturalne**, prowadzące do tworzenia elementów infrastruktury (dróg, stadionów, teatrów itp.), które łączą ludzi i doprowadzają do większej liczby interakcji między nimi.

Traktując powyższe jako podstawę budowania instrumentów wspierających zintegrowane zarządzanie rozwojem, możliwe jest tworzenie wyspecjalizowanych instrumentów w celu wywołania bezpośredniego efektu synergii wynikającego z integracji przestrzennej i funkcjonalnej (sektorowej). Instrumenty te, stanowiące swoiste pakiety zbudowane z szeregu instrumentów podstawowych, należących do poszczególnych kategorii opisanych powyżej, służą zwykle realizacji projektów zintegrowanych.

Jednym z powszechnie stosowanych w nowym okresie programowania UE (2014-2020) instrumentów tego typu są **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)**. Jest to instrument nakierowany przede wszystkim na inicjowanie współpracy pomiędzy wieloma interesariuszami w obszarach funkcjonalnych dużych miast. Sformalizowanie współpracy jest warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania do projektów rozwojowych. Z kolei **Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)** jest instrumentem o podobnym do ZIT charakterze, lecz skierowanym przede wszystkim do obszarów wiejskich i mniejszych ośrodków miejskich.

Zasady zarządzania zintegrowanego

Koncepcja rozwoju terytorialnego i jej realizacja napotykają w praktyce niejednokrotnie na podziały między organizacjami publicznymi (państwem, regionami, gminami i innymi podmiotami), które posiadają własne uprawnienia, budżety i harmonogramy. Ponadto, w procesach decyzyjnych dotyczących kierunków rozwoju jednostek terytorialnych zazwyczaj nie biorą udziału inni aktorzy, w rękach których często skoncentrowane są istotne dla rozwoju zasoby. Aby sprostać wyzwaniom stawianym przed władzami i przezwyciężyć bariery rozwoju, konieczne jest kierowanie się pewnymi zasadami, których przestrzeganie pozwoli na realizację zintegrowanego zarządzania rozwojem.

Główne zasady zintegrowanego zarządzania zostały omówione poniżej.

Zasada kompleksowego rachunku ekonomicznego
Jest to podstawowa zasada zintegrowanego zarządzania. Zakłada stosowanie metod oceny skutków polityk i planowanych aktywności w ujęciu terytorialnym (ang. *impact assessment methods*) oraz analiz skutków zewnętrznych (pozarynkowych) w podziale na skutki pozytywne i negatywne.

Do podejmowania decyzji o zasadności realizacji poszczególnych projektów zaleca stosowanie analizy kosztów i korzyści (ang. *Cost-Benefit Analysis*), która pozwala na określenie wpływu danego projektu na poszczególnych partnerów w perspektywie długoletniej. Ma to pozwolić na realizację w obszarze funkcjonalnym projektów w taki sposób, aby każdy z interesariuszy posiadał wiedzę dotyczącą zarówno odnośnie ponoszonych kosztów, jak i uzyskiwanych korzyści.

W optymalnej sytuacji problemy i cele powinny być jasno zdefiniowane, tak aby dążyć do osiągnięcia wzajemnych korzyści (strategia "win-win"). Jednak w przypadku, gdy część partnerów nie korzysta z realizacji projektu (lub nieproporcjonalnie do ponoszonych kosztów), zasada ta daje podstawę do rozważań odnośnie do sposobu i wielkości rekompensaty, jaką powinni przekazać pozostali interesariusze.

Każdy projekt powinien być projektowany tak, aby możliwe było udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie: Jakie będą korzyści i koszty dla poszczególnych interesariuszy wynikające z realizacji tego projektu?

Zasada rozwoju sustensywnego
Jest to inaczej zasada wzajemnego, zrównoważonego powiązania między podsystemem gospodarczym, podsystemem społecznym i środowiskiem. Zasada ta od kilkunastu lat przyświeca planowaniu procesów rozwojowych i jest również istotą procesu zarządzania zintegrowanego, w którym cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe należy definiować współzależnie, osadzając je dodatkowo w odpowiednio zagospodarowanej przestrzeni w celu utrzymania wysokiej jakości życia.

Zasada spójności dokumentów
Zasada ta ma zapewnić koordynację działalności wszystkich podmiotów podejmujących decyzje z poszanowaniem subsydiarności władz samorządowych, co ma prowadzić do ograniczania szkodliwych zjawisk przestrzennych, m.in. konfliktów przestrzennych.

Obecna praktyka funkcjonowania samorządów pokazuje, iż w każdej gminie, powiecie czy regionie tworzone są liczne dokumenty (strategie, programy, plany rozwoju, plany sektorowe itp.). Część z nich ma charakter obligatoryjny, z kolei inne są opracowywane z inicjatywy samych władz lokalnych. Zasadniczym problemem jest fakt, iż między tymi dokumentami nie ma żadnej hierarchii, a co więcej, większość z nich powstaje niezależnie od siebie. Powoduje to sytuację, w której dany dokument z jednej strony nie uwzględnia zapisów w zakresie celów sformułowanych w innym, a z drugiej strony sam zawiera takie cele, które często są sprzeczne z celami zapisanymi w innych.

W celu efektywnego zarządzania rozwojem należy dążyć do ograniczenia liczby opracowywanych dokumentów na rzecz tworzenia spójnych i kompleksowych opracowań, które będą jasno wytyczać kierunki rozwoju i cele do osiągnięcia. W przypadku obszarów funkcjonalnych, które wykraczają poza granice administracyjne jednej gminy, zasadne jest zatem tworzenie jednej strategii rozwoju, której podporządkowane zostałyby strategie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada podejścia terytorialnego
Zasada ta nakazuje uwzględniać rzeczywisty zasięg przestrzenny zarówno czynników warunkujących rozwój, jak i skutków ubocznych działalności człowieka w przestrzeni. Obszarem interwencji staje się zatem terytorium,

w którym realizuje się idea integracji strategii sektorowych z układem funkcjonalno-przestrzennym. System zarządzania musi odzwierciedlać potencjał i potrzeby całego obszaru funkcjonalnego, który stanowi obszar definiujący gospodarcze, społeczne i środowiskowe wyzwania. Strategie rozwoju powinny dotyczyć całego obszaru funkcjonalnego, dla którego będą określane cele rozwoju. Działania prowadzące do rozwoju powinny uwzględniać potrzeby i cechy konkretnych obszarów. W konsekwencji oznacza to konieczność dopasowywania zagospodarowania do wymagań funkcjonalnych.

Nadrzędną zasadą powinno więc być takie planowanie zagospodarowania przestrzeni, aby z jednej strony stymulować rozwój funkcji pożądanych z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności (np. rozwój systemu komunikacji publicznej) z drugiej zaś ograniczać zjawiska niepożądane (np. rozlewanie się zabudowy).

Zasada partycypacji społecznej

Zasada ta zakłada udział w procesie decyzyjnym wszystkich interesariuszy z całego obszaru funkcjonalnego, których dotyczą skutki realizacji projektów zintegrowanych. Partycypacja powinna polegać na aktywnym włączeniu nie tylko 'standardowych' organizacji, lecz szerokiego wachlarza jednostek i grup, które będą generować nowe pomysły.

Proces partycypacji powinien być odpowiednio zaplanowany i zrealizowany z wykorzystaniem dostępnych technik (np. konsultacje społeczne, współuczestniczenie w procesie). Aby partycypacja wniosła wartość dodaną do projektu, interesariusze muszą dostać jak najlepsze informacje o skali projektu, korzyściach i kosztach jego realizacji, a następnie zostać poinformowani o efektach działań partycypacyjnych. Należy podać do publicznej wiadomości, jakie postulaty zostały uwzględnione, a jakie nie i dlaczego.

Podczas procesu konsultacji społecznych należy jasno zdefiniować problemy, które są przedmiotem konsultacji oraz podać do publicznej wiadomości ich wyniki.

Zasada partnerstwa

W zintegrowanym podejściu do zarządzania terytorium kluczowe jest partnerstwo. Prowadzi ono do powstawania koalicji na rzecz rozwoju, składającej się z przedstawicieli różnych poziomów władzy, sektora prywatnego i sektora pozarządowego.

Istotną rolę odgrywa poszukiwanie partnerów i wspólne rozwiązywanie problemów. Kryterium doboru partnerów nie powinno być podyktowane preferencjami osobistymi, lecz szukaniem sojuszników ze względu na dostrzeżony problem. Udział partnerów prowadzi też do większej transparentności, zapobiega niewłaściwemu wykorzystywaniu funduszy i korupcji. Nie do przecenienia jest także rola, jaką partnerstwo odgrywa w budowaniu demokratycznej i partycypacyjnej kultury politycznej.

Partnerstwo jest pierwszym krokiem do dalszych pożądanych zmian, które mogą, choć nie muszą, znaleźć wyraz w formie zinstytucjonalizowanej.

Zasada sprawnego działania

Jest to *de facto* grupa zasad obejmująca zasady:

- **skuteczności** – skuteczność realizacji projektu jest związana z osiągnięciem zamierzonego skutku; działanie jest skuteczne, jeśli założony cel został osiągnięty;
- **korzystności** – zrealizowany projekt można uznać za korzystny jeżeli uzyskany wynik użyteczny jest większy od poniesionych nakładów;
- **ekonomiczności** – zakłada maksymalizację efektów przy założonej wysokości poniesionych nakładów.

Wartością dodaną projektów zintegrowanych powinno być lepsze, to jest bardziej efektywne, zarządzanie przedsięwzięciem, które można osiągnąć dzięki integracji i koordynacji działań. Dlatego też wybór celów i przedsięwzięć powinien być skoncentrowany i nastawiony na osiąganie efektu synergii, w szczególności poprzez przedsięwzięcia zapewniające znaczący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy terytorium. Spośród dwóch projektów o podobnych korzyściach wybieramy ten, który jest korzystny dla większej liczby interesariuszy.

Dynamiczna zasada subsydiarności
Zasada ta powinna znajdować zastosowanie zawsze wtedy, gdy samorządy są w stanie samodzielnie (lub w ramach współdziałania ze sobą) wykazać się odpowiedzialnością za powierzone im zadania i zdolnością ich realizacji zgodnie z posiadanymi kompetencjami i możliwościami (organizacyjnymi, finansowymi itp.).

W przypadku obszarów funkcjonalnych zasada ta musi być rozumiana bardziej dynamicznie. Zakłada ona interwencjonizm wyższych szczebli władzy (regionalnej i centralnej) w sytuacji, gdy potencjał samorządu jest niewystarczający, bądź konflikty między samorządami nie pozwalają na współpracę w zakresie zarządzania szerszym układem terytorialno-funkcjonalnym.

Z drugiej zaś strony interwencja ulega ograniczeniu lub zaprzestaniu, jeśli nie znajduje już uzasadnienia (Markowski 2011a). Zasada ta powinna mieć zastosowanie w przypadku przejmowania przez podmioty wyższego szczebla (np. urząd marszałkowski) ryzyka związanego z realizacją projektów zintegrowanych, które z jednej strony mogą przynieść większe korzyści, natomiast z drugiej – generować większe koszty.

Zasada przywództwa
Do stymulowania działań i wprowadzania zmian konieczne jest silne przywództwo. Przykłady wielu jednostek samorządu terytorialnego pokazują, że te gminy, na czele których stał silny, cieszący się poparciem lokalnej społeczności wójt, burmistrz lub prezydent, który posiadał jasną wizję rozwoju i potrafił przekonać do niej innych partnerów, były i są znacznie bardziej konkurencyjne od podobnych jednostek, które takiego lidera nie miały. Najlepiej, gdy takim liderem jest przedstawiciel władzy, choć może to być również osoba spoza sektora publicznego, np. właściciel dobrze prosperującego przedsiębiorstwa, czy też działacz prężnej organizacji pozarządowej, który potrafi zaktywizować innych partnerów z obszaru funkcjonalnego.

Zasada transparentności
Zasada ta postuluje daleko idącą przejrzystość w zakresie komunikowania, podejmowania decyzji, marketingu, finansowania. Zakłada rzetelne i jasne przekazywanie informacji o realizowanym projekcie tym podmiotom, które nie są bezpośrednio zaangażowane w związane z nim działania.

Zasada odpowiedzialności za podejmowane działania
Jasny podział zadań między partnerami pozwala na uniknięcie sytuacji konfliktowych. Zasada ta wiąże się również z **zasadą rozłożenia ryzyka** pomiędzy interesariuszy projektu adekwatnie do korzyści, które można osiągnąć dzięki jego realizacji oraz z metodami zarządzania ryzykiem przez podmioty polityki wyższego poziomu (realizacja tej zasady będzie wymagała dodatkowych zabezpieczeń, np. utworzenia funduszy ryzyka, polityki wsparcia ze strony władz regionalnych czy centralnych).

Zasada szczególności
Instytucje władzy i struktury organizacyjne odpowiedzialne za rozwój obszarów funkcjonalnych muszą być dopasowane do lokalnego kontekstu, zasobów, uwarunkowań występujących w różnych częściach kraju. Ma to zwiększyć ich skuteczność.

Zasada elastyczności
Zintegrowane zarządzanie wymaga wysokiej elastyczności ze strony partnerów uczestniczących w tym złożonym procesie. Zasada ta jest niezbędna w skutecznym działaniu, natomiast w polskich warunkach ma ograniczone zastosowanie z uwagi na przeregulowany system prawny.

Część II

Wybrane metody zintegrowanego planowania rozwoju

Planowanie jest pierwszą, fundamentalną funkcją zarządzania, która do pewnego stopnia różnicuje zarządzanie od administrowania – o ile w procesie zarządzania zawiera się wyznaczanie hierarchii i struktury celów (w czym istotną rolę odgrywa także polityka) oraz decydowanie odnośnie sposobów ich osiągania, w tym odnośnie do alokacji zasobów organizacji, to przez administrowanie rozumie się wykonanie określonej z góry procedury, przy wykorzystaniu określonych zasobów.

W pierwszej części podręcznika omówione zostały kluczowe, z punktu widzenia zintegrowanego zarządzania rozwojem, pojęcia i koncepcje. Druga część koncentruje się wyłącznie na podsystemie planowania zintegrowanego, pokazując m.in. praktyczne przykłady procesu i metod planowania zintegrowanego.

Planowanie zintegrowane

Planowanie zintegrowane jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe spojrzenie na obszar funkcjonalny. Jest planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy potrzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów.

> Planowanie zintegrowane określić można jako holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami sterowanego systemu.

Tak rozumiane planowanie zintegrowane musi uwzględniać w procesie wyznaczania i osiągania celów ilościowe i jakościowe relacje rynkowe i pozarynkowe występujące między elementami podsystemów: społecznego, gospodarczego i szeroko rozumianego środowiska życia.

Jest więc planowaniem opartym o przewidywane wyniki kompleksowych rachunków kosztów i korzyści (również dla efektów zewnętrznych).

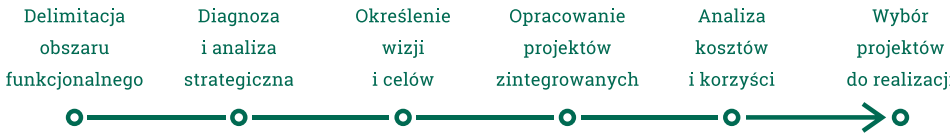
Planowanie zintegrowane musi w swoich rachunkach wartościować cechy i walory, jakimi kieruje się system polityczny, a także, o czym często się zapomina, jego

interesy i cele działania często nieujawniane, ale realnie występujące w strukturach administracji publicznej. Przekładając to na język ekonomii instytucjonalnej, planowanie zintegrowane musi rozpoznawać korzyści, koszty i wartości, którymi kierują się szeroko rozumiane systemy instytucjonalne i organizacyjne. Tylko wówczas możliwe jest formułowanie planów odpowiadających w większym zakresie realnym interesom interesariuszy i podmiotów decyzyjnych i zapewnienie im większej skuteczności.

Integrację planowania należy rozumieć zarówno w układzie horyzontalnym – międzysektorowym, jak i między poziomami władzy. Jest to nic innego, jak planowanie w sieciach. Trzeba jednak uwzględnić także sytuację, iż planowanie i decydowanie w sieciach oznacza, iż mamy wiele kanałów przepływu informacji, decyzji i odziaływania. Skuteczne planowanie ma jednak wskazywać tzw. krytyczne ścieżki, których ominięcie nie będzie opłacalne (Markowski 2015b).

Struktura drugiej części podręcznika odzwierciedla w znacznej mierze proces planowania, który przedstawiony jest na rys. 3. Omawia ona wybrane metody, które wykorzystywane są na poszczególnych etapach procesu planowania zintegrowanego. Przedstawione są także przykłady zastosowania tych metod w praktyce.

Rys. 3. Etapy procesu planowania zintegrowanego



Źródło: opracowanie własne.

Opisane w tej części podręcznika metody, przykłady ich zastosowania i wzory narzędzi możliwych do wykorzystania na poszczególnych etapach procesu planowania mają pozwolić na zastosowanie zintegrowanego podejścia do planowania w dowolnie zdelimitowanych obszarach funkcjonalnych.

2.1. Metody delimitacji obszarów funkcjonalnych

Podejście terytorialne do zarządzania rozwojem jest obecnie uznawane za wiodące zarówno w Unii Europejskiej (czego wyrazem jest Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020), na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

W Polsce wyrazem tego podejścia są dokumenty strategiczne przyjęte na poziomie krajowym, które uwzględniają współzależności pomiędzy polityką regionalną i polityką przestrzenną. Kluczowymi dokumentami są: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Podejście to jest widoczne także w dokumentach opracowywanych w poszczególnych województwach (strategie rozwoju województw oraz Regionalne Programy Operacyjne).

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 wyróżnia pięć typów obszarów funkcjonalnych:

- miejskie obszary funkcjonalne;
- wiejskie obszary funkcjonalne;
- obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej;
- obszary kształtowania potencjału rozwojowego;
- obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu ; instrumentów właściwych polityce regionalnej (MRR 2012, s. 183-187).

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju uznaje się, że granice obszarów funkcjonalnych nie są sztywno określone. Przeciwnie, ich zasięg jest wypadkową czasu, jak również funkcji (gospodarczych, społecznych i przestrzenno-środowiskowych), stanowiących podstawę do ich delimitacji.

Problem delimitacji obszarów funkcjonalnych rozpatrywany jest zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Próby delimitacji najczęściej dotyczą delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym metropolitalnych. Na świecie najczęstszym kryterium delimitacji jest zasięg lokalnego rynku pracy, uwzględniany m.in. przez:

- **program ESPON**, który na terytorium 29 państw Europy zidentyfikował funkcjonalne obszary miejskie (FUA), składające się z miejskiego rdzenia oraz sąsiadującej i gospodarczo z nim zintegrowanej strefy; główną zmienną wykorzystywaną w procesie określania FUA był zasięg dojazdów do pracy;
- **Unię Europejską**, która do delimitacji obszarów wykorzystuje wyniki badań, realizowanych przez program Urban Audit i dotyczących przepły-

wów ludności związanych z zatrudnieniem[3], które stanowią podstawę do wyznaczenia tzw. szerszych stref miejskich (ang. *Large Urban Zone – LUZ*); do LUZ zostały zaliczone gminy położone w sąsiedztwie miast o populacji przekraczającej 50 tys., z których ponad 15% pracujących dojeżdża do rdzenia; liczba ludności szerszej strefy miejskiej musi wynosić co najmniej 500 tys. (Buciak 2012); te same zasady delimitacji od roku 2011 przyjęła też **OECD** (OECD 2012).

Polskie doświadczenia w zakresie delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych również uwzględniają kryterium rynku pracy, choć można wskazać przykłady podejść wykorzystujących także inne przesłanki.

Inne podejście do delimitacji prezentuje **Unia Metropolii Polskich** (UMP), która za podstawę delimitacji obszarów metropolitalnych przyjęła założenie, iż muszą one być wyznaczone w sposób zgodny z podziałem kraju na podregiony statystyczne NTS-3. Wynika to z dostępności danych statystycznych wykorzystywanych do porównań poziomu rozwoju obszarów metropolitalnych w Unii Europejskiej (Unia Metropolii Polskich 2011, s. 1-2).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało w 2013 r. dokument pt. *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich* (MRR 2013), który stanowi uszczegółowienie wytycznych odnośnie do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych zawartych w KPZK 2030. Przyjęto w nim siedem wskaźników podzielonych na trzy grupy:

1. **powiązania funkcjonalne:**
   - wyjeżdżający do pracy najemnej do rdzenia obszaru funkcjonalnego na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym;
   - migracje (zameldowania) z rdzenia obszaru funkcjonalnego na 1000 mieszkańców;
2. **cechy społeczno-ekonomiczne:**
   - udział pracujących w zawodach pozarolniczych w stosunku do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (średniej wojewódzkiej);
   - natężenie podmiotów gospodarczych ogółem (w stosunku do liczby ludności) w stosunku do analogicznego wskaźnika dotyczącego całego województwa (średniej wojewódzkiej);

3 Więcej na temat programu Urban Audit można znaleźć na stronie Głównego Urzędu Statystycznego – http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250.

- udział podmiotów gospodarczych należących do usług wyższego rzędu w liczbie podmiotów ogółem wobec analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia MOF;

3. **cechy morfologiczne:**
   - gęstość zaludnienia (bez lasów i wód) w stosunku do analogicznego wskaźnika dotyczącego województwa (średniej wojewódzkiej);
   - liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w stosunku do analogicznego wskaźnika dla całego województwa.

Bez względu na zestaw kryteriów przyjętych do delimitacji obszaru funkcjonalnego, przy wyznaczaniu jego zasięgu należy przestrzegać następujących zasad:

- **ciągłości** – za wchodzące w skład obszaru funkcjonalnego mogą zostać uznane tylko te gminy, które sąsiadują ze sobą;
- **zwartości** – za wchodzące w skład obszaru funkcjonalnego uznaje się również te gminy, które (mimo iż nie spełniają kryteriów przyjętych do delimitacji) sąsiadują wyłącznie z gminami należącymi do obszaru funkcjonalnego;
- **rozłączności** – każda gmina może wchodzić w skład tylko jednego obszaru funkcjonalnego (RCSS 2005, s. 93-94).

KPZK 2030 zaleciła, aby ostateczne decyzje o wyznaczaniu granic obszarów funkcjonalnych zapadały na poziomie regionalnym (MRR 2012, s. 181). Skutkuje to tym, że w dokumentach planistycznych tworzonych przez poszczególne województwa stosuje się zróżnicowane podejście do ich delimitacji. Do najczęściej branych pod uwagę kryteriów należą:

- społeczno-gospodarcze,
- dostępności komunikacyjnej,
- zagospodarowania przestrzennego,
- środowiskowe,
- prawno-polityczne,
- ekologiczne,
- funkcjonalno-techniczne,
- spójności infrastrukturalnej,
- mobilności ludności: dojazdy do pracy i migracje stałe (Danielewicz 2013).

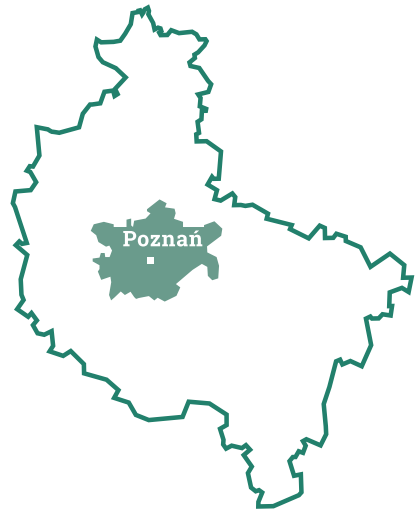
W zależności od przyjętych kryteriów zasięgi wynikowych obszarów funkcjonalnych mogą się wyraźnie różnić. Zaprezentowane na Rysunku 4. mapy przedstawiają granice Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego wyznaczone w oparciu o różne metody delimitacji.

Rys. 4. Poznański Obszar Metropolitalny według różnych metod delimitacji.

1) delimitacja wg Wielkopolskiego Biura Planowania Przestrzennego

2) delimitacja wg Unii Metropolii Polskich

3) delimitacja wg URBAN AUDIT



4) delimitacja wg P. Śleszyńskiego

Źródło: Danielewicz, Turała (2011, s. 119).

Zważywszy na dynamiczny charakter obszarów funkcjonalnych oraz różnorodność przyjętych strategicznych celów rozwoju, dla których są one wyznaczane, zróżnicowanie zasięgów obszarów funkcjonalnych (takie jak to zilustrowane powyżej) może zostać uznane za sytuację dopuszczalną. Należy jednak podkreślić, że kryteria delimitacji każdorazowo powinny być dobrane adekwatnie do celów strategicznych.

W większości podejść do wyznaczania granic obszarów funkcjonalnych za podstawową jednostkę delimitacyjną przyjęto gminę. Delimitacja oparta na gminach pozwala na uzyskanie bardziej spójnego, pod względem powiązań funkcjonalnych, obszaru. Przemawiają za tym rozliczne argumenty:

- gminy są na ogół dosyć zwarte i spójne pod względem funkcjonalnym, co przemawia za uznaniem ich pod wieloma względami za stosunkowo jednorodne regiony (mikroregiony) węzłowe;
- na poziomie gmin najlepiej można zidentyfikować powiązania funkcjonalne;
- umocowanie ustawowe jednostki tego szczebla jest odpowiednie w stosunku do ewentualnych potrzeb organizacji terytorialnej i zarządzania danym obszarem: w kompetencji gminy leży wiele zagadnień, właściwych do późniejszej realizacji w obszarze funkcjonalnym;
- gminy są najmniejszymi jednostkami terytorialnymi, dla których możliwe jest uzyskanie minimalnego zestawu informacji statystycznych, przydatnego w delimitacji (Danielewicz 2013; Śleszyński 2013).

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego, w oparciu o którą wytyczane powinny być granice obszarów funkcjonalnych, jest gmina.

2.2. Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT

Diagnoza i prognoza

Podstawowym źródłem informacji do opracowania tzw. analizy SWOT powinna być **diagnoza sytuacji strategicznej** danej jednostki terytorialnej, tj. gminy, powiatu, województwa lub obszaru funkcjonalnego.

Diagnoza definiowana jest jako „ocena stanu czegoś przedstawiona na podstawie badań i analiz […]" (Słownik Języka Polskiego 2015). Z kolei diagnoza społeczna definiowana jest jako „określenie cech współcześnie zachodzących zjawisk społecznych na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych i ich analizy; stanowi m.in. materiał dla prognoz społecznych […]" (Szymczak 1999, t. 1, s. 368) lub jako „typ analizy socjologicznej, odnoszącej się do współczesnych zjawisk i problemów życia danego kraju i społeczeństwa, przygotowywanej i opracowanej (zwykle na podstawie badań empirycznych) na potrzeby praktyki politycznej i społecznej […]" (Sobol 2002, s. 232-233).

Diagnoza jest rodzajem opracowania analitycznego, które w sposób wszechstronny i wyczerpujący obrazuje aktualny stan rozwoju danego terytorium. Opis problemów i procesów rozwojowych zawarty w diagnozie powinien być – w miarę możliwości – ujęty w formie ilościowej (tj. w oparciu o dane statystyczne ilustrujące opisywane zjawiska) oraz jakościowej (w odniesieniu do tych zagadnień, gdzie charakterystyka ilościowa jest niewystarczająca lub brak jest danych liczbowych ilustrujących przedstawiane zagadnienia rozwojowe).

Ze względu na złożoność problematyki rozwoju, treść diagnozy zwykle opracowuje się w podziale na części. Poszczególne fragmenty diagnozy koncentrują się na charakterystyce:

- sytuacji gospodarczej,
- problemów i potrzeb społecznych,
- stanu środowiska przyrodniczego i zagrożeń dla niego,
- stanu (jakości) zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawiony powyżej układ treści diagnozy stanowi najprostszą możliwą strukturę zagadnień, które powinny być w niej omówione.

Diagnozy bywają jednak często znacznie bardziej rozbudowanymi opracowaniami analitycznymi, w szczególności w odniesieniu do jednostek terytorialnych (obszarów funkcjonalnych) charakteryzujących się dużą intensywnością i złożonością procesów rozwojowych. Tabela 1 przedstawia bardziej rozbudowaną strukturę treści diagnozy.

Tab. 1. Struktura diagnozy

położenie geograficzne	w zależności od potrzeb ten element może zawierać także odniesienie do historycznych uwarunkowań procesów rozwoju
sytuacja demograficzna	w szczególności: migracje, obszary wzrostu i obszary depopulacji, struktura demograficzna ludności (w aspektach: płci, wykształcenia, aktywności zawodowej, dochodów ludności)
problemy społeczne	w szczególności ocena potrzeb i dostępności do dóbr publicznych (stan i dostępność infrastruktury społecznej w zakresie: zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, oświaty, kultury), problemy wykluczenia społecznego, patologie społeczne
rynek pracy, poziom oraz charakter bezrobocia	zasięg rynku pracy, dojazdy do pracy poza terytorium będącym przedmiotem diagnozy
podmioty gospodarcze, poziom przedsiębiorczości, inwestycje sektora prywatnego	charakterystyka poziomu i dynamiki aktywności gospodarczej na terytorium będącym przedmiotem diagnozy
gospodarka finansowa	dochody własne, w tym dochody z podatków lokalnych oraz dochody z udziału w podatkach dochodowych, subwencje ogólne, dotacje celowe, poziom zadłużenia

zagospodarowanie przestrzeni	rozmieszczenie przestrzenne funkcji (np. mieszkalnictwo, przemysł, usługi, rolnictwo, leśnictwo, rekreacja i wypoczynek, tereny poddane ochronie itp.) układ osadniczy (w strategiach regionalnych, powiatowych) zabudowa (w strategiach lokalnych – gminnych)
infrastruktura techniczna	elektroenergetyka, energetyka cieplna, zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków, zagospodarowanie odpadów, telekomunikacja, IT
infrastruktura transportowa	morska, lotnicza, lądowa: kolej, drogi kołowe, alternatywne środki transportu (np. ścieżki rowerowe), systemy transportowe
zasoby naturalne środowiska	stan gleb, stan i dostępność wód powierzchniowych i podziemnych, występowanie i dostępność surowców mineralnych – kopaliny, zasoby leśne itp.)
walory przyrodnicze i krajobrazowe	stan przyrody ożywionej i nieożywionej (cenne obszary i obiekty), jakość krajobrazu oraz zagrożenia przyrody i krajobrazu
walory kulturowe przestrzeni	zabytkowe obiekty i układy urbanistyczne (osadnicze) oraz zagrożenia i potrzeby w zakresie ochrony, dobra kultury współczesnej

Źródło: opracowanie własne.

Dla zachowania względnej jednorodności (podobieństwa) opisów wymienionych wyżej poszczególnych zagadnień składających się na rozwój, należy przyjąć, że w każdym z charakteryzowanych wyżej punktów diagnozy należy opisać:

1. aktualny (a w razie potrzeby także w ujęciu historycznym – od 5 do 10 lat wstecz) stan danego zjawiska;
2. istniejące i/lub spodziewane zagrożenia związane z danym zjawiskiem;

3. potrzeby społeczne i/lub gospodarcze odnośnie do zmian w zakresie danego zjawiska.

Należy również zwrócić uwagę, że diagnoza stanu wyjściowego musi obejmować zagadnienia, które będą (w przyszłości) stanowić punkty odniesienia przy ocenie postępów realizacji opracowywanej strategii rozwoju. Ulepszenia wprowadzane w procesie zarządzania rozwojem w danej jednostce (np. w zakresie poprawy warunków bytowych, jakości środowiska przyrodniczego oraz stanu zagospodarowania przestrzeni, warunków prowadzenia działalności gospodarczej itp.) są widoczne tylko wtedy, gdy można je z czymś porównać (czyli zestawić ze stanem wyjściowym, jaki był przed rozpoczęciem realizacji strategii).

Diagnoza powinna być opracowana przez międzysektorową grupę roboczą, której skład determinuje geograficzny i tematyczny zakres zintegrowanego zarządzania rozwojem danej jednostki terytorialnej. Dobrze przeprowadzoną diagnozę stanu procesów rozwoju powinna cechować:

- **rzetelność** – przekonanie o prawdziwości i wiarygodności danych i informacji;
- **strategiczna istotność** – przeświadczenie, że dana informacja będzie użyteczna na dalszym etapie prac (ciekawe nie zawsze znaczy istotne);
- **aktualność** – problem dostępności aktualnych danych;
- **specyficzność** analizy dla danej jednostki.

Diagnoza może stanowić integralną cześć dokumentu strategii rozwoju lub – jeżeli treść diagnozy jest bardzo obszerna i liczy od kilkudziesięciu do kilkuset stron – zostać zredagowana jako odrębny w stosunku do strategii rozwoju dokument, stanowiący do niej załącznik.

Jeżeli diagnoza jest bardzo szczegółowym, a co za tym idzie obszernym dokumentem analitycznym, wówczas wskazane jest dokonanie jej podsumowania. Opracowanie podsumowania diagnozy powinno zmierzać do wykonania zwięzłego, syntetycznego (np. w postaci wypunktowanej listy) zestawienia najistotniejszych **uwarunkowań rozwojowych**, które wynikają z analizy aktualnego stanu procesów społeczno-gospodarczych, zjawisk przestrzennych, czy problemów środowiskowych, zidentyfikowanych w danej jednostce terytorialnej lub obszarze funkcjonalnym.

Zestawienie najważniejszych uwarunkowań rozwojowych jest punktem wyjścia do opracowania jakościowej analizy strategicznej SWOT.

Diagnoza, jak już wspomniano powyżej, stanowi opis, swoistą „fotografię" aktualnego stanu procesów rozwoju w analizowanym obszarze. Stan ten jest punktem wyjścia dla budowania strategii, do poszukiwania kierunków rozwoju, wyznaczania konkretnych celów działań rozwojowych (strategicznych, operacyjnych) – nie jest jednak jedyną przesłanką. Równie ważną inspiracją dla budowania strategii rozwoju (z natury rzeczy odnoszącej się do przyszłości) powinno być uwzględnienie przewidywań co do możliwych zmian sytuacji rozwojowej danej jednostki terytorialnej, jakie mogą nastąpić w przyszłości pod wpływem czynników rynkowych, zachowań gospodarczych i społecznych oraz przestrzennych ludności zamieszkującej dany obszar, zmian zachodzących spontanicznie (lub wskutek presji antropogenicznej) w środowisku przyrodniczym, czy też zmian wywołanych interwencyjnym oddziaływaniem państwa – zwłaszcza władz wyższego szczebla (np. w efekcie regulacji powszechnie obowiązujących opracowywanych przez rząd, a przyjmowanych w drodze prawnej przez parlament). Oznacza to, że oprócz **diagnozy** we wstępnej fazie opracowywania strategii należy również wykonać **prognozę sytuacji rozwojowej** danej jednostki terytorialnej lub obszaru funkcjonalnego.

Słownikowe definicje opisują **prognozę** jako „przewidywanie przyszłych zjawisk lub zdarzeń […]" (Słownik Języka Polskiego 2015), „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń itp. oparte na uzasadnionych przesłankach, formułowane przez specjalistów w danym zakresie […]" (Szymczak 1999, t. 2, s. 889) lub jako „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń itp. oparte na uzasadnionych przesłankach, obliczeniach […]" (Sobol 2002, s. 902-903).

Prognozę rozumieć należy jako próbę przedstawienia najbardziej prawdopodobnego przebiegu procesów rozwojowych analizowanego terytorium w przyszłości. Potrzeba wykonywania prognoz wynika niejako z konieczności wskazania kierunków działań rozwojowych z uwzględnieniem nie tylko dotychczasowego przebiegu i aktualnego stanu zjawisk społeczno-gospodarczych, ale również ich spodziewanego przebiegu w przyszłości.

Wykonywanie prognoz rozwojowych w procesie opracowywania dokumentów strategicznych jest zwykle jedną z najtrudniejszych czynności. Należy zauważyć, że w praktyce, dokumenty strategiczne często nie zawierają wyraźnie wyodrębnionej (*explicite*) w swej treści części poświęconej prognozie.

W takiej sytuacji elementy prognostyczne dotyczące zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych, czy środowiskowych są zwykle zawarte *implicite* w analizie SWOT i/lub czasami także w diagnozie.

Niezależnie od sposobu zapisania prognozy w dokumencie strategii (*explicite* lub *implicite*), samą prognozę, czynność prognozowania można wykonać generalnie w dwojaki sposób:

- ekstrapolacyjny,
- porównawczy.

Prognozy ekstrapolacyjne wykonuje się zwykle w odniesieniu do zjawisk, które są dobrze opisane od strony ilościowej, tzn. dostępne są dane statystyczne (np. GUS, BDL) na temat przebiegu danego zjawiska/procesu w przeszłości do chwili obecnej. Dysponując szeregiem czasowym wartości liczbowych określających dane zjawisko społeczne, czy gospodarcze można podjąć próbę wyznaczenia (na wykresie) linii trendu i ekstrapolować (przedłużyć) trend (jeżeli dało się takowy zaobserwować – wyznaczyć) na przyszłość. Przykładem ekstrapolowania trendów mogą być prognozowania zjawisk demograficznych związanych z ubytkiem lub wzrostem liczby ludności w efekcie zmian przyrostu naturalnego (salda urodzeń i zgonów) oraz zjawisk migracji ludności.

Prognozy ekstrapolacyjne mają jednak istotne słabości i ograniczenia w ich stosowaniu. Przede wszystkim założenia o kontynuacji dotychczasowych trendów są, w istocie rzeczy, spekulacją. Nie ma pewności co do kontynuacji przebiegu procesów społecznych, gospodarczych, przestrzennych, które są obserwowane aktualnie. Niepewność przewidywań formułowanych w ramach prognoz ekstrapolacyjnych jest tym większa im większa jest dynamika zjawisk społeczno-gospodarczych, a ta narasta wraz z procesami globalizacji gospodarek. Z tego względu prognozy ekstrapolacyjne można rekomendować głównie do przewidywania przyszłego przebiegu zjawisk w krótszych okresach czasu – w odniesieniu do bliższej przyszłości. Stosuje się je więc zazwyczaj przy budowania strategii krótko- i ewentualnie średnioterminowych, orientacyjnie obejmujących okres 5-7-10 lat. W dłuższych okresach czasu prawdopodobieństwo utrzymania się dotychczasowych trendów maleje, a więc przydatność takich prognoz jest mocno ograniczona.

Prognozy porównawcze wykonuje się natomiast w odniesieniu do zjawisk, które są słabiej zilustrowane od strony ilościowej, gdzie dysponujemy (np. w ramach diagnozy) ich jakościowym opisem, a dane ilościowe są niepełne, niekompletne lub brak ich w ogóle. Zastosowanie prognoz porównawczych ma również uzasadnienie tam, gdzie dotychczasowy przebieg danego zjawisk nie pozwala na uchwycenie linii trendu, a więc nie daje podstaw do ekstrapolowania przebiegu na przyszłość. Prognozy porównawcze zwykle stosuje gdy zachodzi potrzeba przewidywania zjawisk w odleglejszej przyszłości (gdzie metody ekstrapolacyjne stają się bardziej zawodne), a więc generalnie (ale nie wyłącznie) w odniesieniu do budowania długookresowych, ale również i średniookresowych strategii (10-15-25 lat).

Istotą metody wykonywania prognozy porównawczej jest przewidywanie zachodzenia określonych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych, środowiskowych w przyszłości na podstawie ich dotychczasowego przebiegu w innych, lecz posiadających istotne (tj. uzasadniające porównanie) podobieństwa w przebiegu zjawisk rozwojowych, układach gospodarczych, jednostkach terytorialnych czy obszarach funkcjonalnych. Przebieg określonych zjawisk może być zbliżony w podobnych systemach ekonomicznych, a zwłaszcza w lokalnych układach społeczno-gospodarczych; np. prognozując obecnie przebieg procesów restrukturyzacji i modernizacji miast poprzemysłowych w Polsce, można zakładać, iż mogą one przebiegać w sposób zbliżonych do procesów restrukturyzacji w miastach poprzemysłowych krajów Europy Zachodniej, które miały już miejsce wcześniej (zanim rozpoczęły się w Polsce).

Prognozy porównawcze mają jednak również swoje ograniczenia. W przestrzeni geograficznej nie ma dwóch identycznych lokalnych czy regionalnych układów społeczno-gospodarczych, więc założenie, że można przewidywać przebieg zjawisk – na zasadzie wnioskowania przez analogię do zachodzenia tego samego rodzaju procesów na innym terytorium – jest tylko lepszym lub gorszym przybliżeniem. Przebieg zjawisk rozwoju może być więc mniej lub bardziej zbliżony, ale nigdy nie będzie identyczny. Wykonywanie prognoz porównawczych, ze względu na wskazane wyżej ograniczenia, wymaga zwykle bazowania na opiniach ekspertów, którzy formułują je przy zastosowaniu różnych szczegółowych metod.

Ze względu na wspomnianą wyżej, generalną trudność prognozowania przyszłych zdarzeń w ogóle, w praktyce formułowania prognoz na potrzeby strategii stosuje się często obie metody łącznie.

Jakościowa analiza SWOT – przyczyny stosowania

Wyjaśnienie istoty jakościowej analizy strategicznej SWOT należy zacząć od wskazania przyczyn jej opracowywania.

Zidentyfikowane w diagnozie sytuacji strategicznej dane ilościowe oraz jakościowe (opisowe), charakteryzujące aktualny stan procesów rozwoju danej jednostki lub obszaru funkcjonalnego, stanowią zazwyczaj obszerny zbiór informacji dających kompleksowy pogląd na „kondycję" analizowanego terytorium. Z takiego zbioru informacji, uzupełnionego o wskazania wynikające z prognozy, zazwyczaj wyraźnie wynikają problemy rozwojowe wymagające rozwiązania. Na tle rozpoznanych problemów (diagnoza + prognoza) można by więc próbować formułować cele i konkretne działania, które trzeba podjąć dla ich rozwiązania, jednakże ich identyfikowanie wprost na podstawie diagnozy prowadziłoby zwykle do nadmiernego ich rozdrobnienia i nieuporządkowania.

Istotą budowania strategii rozwoju dowolnej organizacji, w tym również jednostki terytorialnej lub obszaru funkcjonalnego, jest skoncentrowanie się na rozwiązaniu najważniejszych problemów – czyli na przełamaniu podstawowych barier rozwoju. Służy temu wybór i odpowiednie sformułowanie celów strategicznych rozwoju, które dopiero w dalszej kolejności są dekomponowane na bardziej szczegółowe cele operacyjne i konkretne projekty realizacyjne. Innymi słowy działania rozwojowe muszą być uporządkowane w wiązkę celów o określonej strukturze (drzewo celów), hierarchii, horyzoncie czasowym itd.

Aby sformułować cele strategii rozwoju we właściwy sposób (wybrać najważniejsze, uporządkować je logicznie itp.) należy wcześniej dokonać swoistego uporządkowania informacji zgromadzanych w ramach diagnozy oraz zawartych w prognozie. Etap porządkowania informacji odnoszących się do czynników – uwarunkowań rozwojowych danej jednostki terytorialnej – jest zwykle wykonywany przy zastosowaniu narzędzia, jakim jest jakościowa analiza strategiczna SWOT.

Przystępując do analizy SWOT wychodzi się z założenia, że uwarunkowania rozwoju zidentyfikowane w diagnozie i prognozie mają różne znaczenie i wpływ

na przebieg procesów rozwoju danej jednostki. Niektóre z nich są kluczowe do uwzględnienia przy identyfikacji celów i kierunków rozwoju, inne natomiast są mniej ważne, niektóre być może w ogóle mogą być pominięte w dalszych rozważaniach nad strategią. Między zidentyfikowanymi uwarunkowaniami rozwoju mogą wreszcie istnieć istotne współzależności – mogą się one wzajemnie wzmacniać i mieć charakter synergiczny lub znosić. Pewne czynniki mogą uruchamiać procesy rozwoju tylko w sytuacji zaistnienia innych czynników (zjawiska katalityczne). Wreszcie, co najbardziej oczywiste, niektóre czynniki rozwojowe mają charakter pozytywny, a inne negatywny z punktu widzenia danej społeczności.

Biorąc powyższe pod uwagę, konieczne jest uporządkowanie uwarunkowań rozwoju danego obszaru funkcjonalnego. W tym celu wykorzystywana jest jakościowa analiza strategiczna SWOT.

Jakościowa analiza SWOT – metody opracowania

Analiza strategiczna jest zestawieniem elementów w układzie współzależnym, pozwalającym na łatwe weryfikowanie i uzasadnienie dokonanego wyboru celów strategicznych i kierunków działań. Ma więc wyraźny związek z diagnozą i prognozą (które składają się na część wstępną – warstwę analityczno-diagnostyczną dokumentu strategii) oraz z prospektywnie wyznaczonymi celami rozwoju uwzględniającymi strategiczne relacje między atutami, szansami, zagrożeniami i słabościami (które są zasadniczym elementem części „kierunkowej" dokumentu strategii).

Jakościowa analiza strategiczna uwarunkowań rozwoju (SWOT) opracowywana na potrzeby samorządowych jednostek terytorialnych (których zasadniczym celem działania jest zaspokajanie potrzeb bytowych ludności oraz kreowanie warunków do zrównoważonego rozwoju społeczności na danym terytorium) i tworzonych na ich podstawie szerszych obszarów funkcjonalnych, może być wykonywana w dwojaki sposób: **klasyczny** i **zintegrowany**. Przed wykonaniem analizy SWOT w ujęciu zintegrowanym niezbędne jest uprzednie opracowanie klasycznej analizy SWOT.

Analiza SWOT w układzie klasycznym

Analiza SWOT to strategiczna analiza jakościowa zarówno pozytywnych jak i negatywnych uwarunkowań rozwoju. W analizie SWOT dokonujemy oceny interakcji zachodzących pomiędzy jednostką terytorialną a otoczeniem, w którym ona funkcjonuje. SWOT (skrót od pierwszych liter analizowanych czynników w języku angielskim: S – strengths, W – weaknesses, O – opportunities, T – threats) to analiza sił i słabości oraz szans i zagrożeń dla rozwoju danego terytorium.

W analizie SWOT spotykają się dwie perspektywy: wewnętrzna i zewnętrzna. **Siły i słabości** to zjawiska tkwiące w jednostce terytorialnej (perspektywa wewnętrzna), które mamy możliwość kształtowania (bezpośredniego na nie oddziaływania). Są to więc zasoby gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe, walory przyrodnicze i krajobrazowe, a także stan (jakość) zagospodarowania fizycznej przestrzeni danej jednostki terytorialnej. **Szanse i zagrożenia** to zjawiska o charakterze zewnętrznym, występujące w bliskim i dalszym otoczeniu jednostki terytorialnej, na które nie mamy lub mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania. Szanse to zjawiska mogące stanowić istotny impuls rozwojowy, zaś zagrożenia to zjawiska osłabiające i ograniczające możliwości rozwojowe jednostki terytorialnej (por.: Dziemianowicz i in. 2012; Przygodzki i in. 2007).

Klasyczna analiza zasobów i uwarunkowań rozwoju dokonywana jest w celu znalezienia przewag konkurencyjnych występujących na analizowanym terytorium, rozpatrywanych w układzie sektorowym. Analiza SWOT w ujęciu klasycznym przedstawia więc tradycyjne podejście do rozpoznania silnych i słabych stron rozpatrywanej jednostki terytorialnej (uwarunkowań wewnętrznych) oraz zewnętrznych szans i zagrożeń rozwojowych.

Tabela 2. przedstawia najczęściej stosowane w tym ujęciu czynniki (uwarunkowania) rozwojowe.

Tab. 2. Uarunkowania rozwojowe stosowane w analizie SWOT w układzie klasycznym.

gospodarka	• podmioty gospodarcze; • rolnictwo; • rynek pracy; • turystyka; • usługi społeczne;
społeczeństwo	• kapitał ludzki i społeczny; • zjawiska demograficzne; • dochody ludności; • tożsamość lokalna / regionalna;
przestrzeń fizyczna i środowisko przyrodnicze	• położenie i dostępność komunikacyjna; • infrastruktura społeczna; • infrastruktura techniczna; • zagospodarowanie gruntów (gospodarka gruntami); • zasoby naturalne; • twory przyrody (obszary i obiekty cenne przyrodniczo); • walory krajobrazowe i kulturowe przestrzeni;
kondycja finansowa i sprawność instytucjonalna	Chodzi o analizę kondycji finansowej i sprawności instytucjonalnej systemu organizacji samorządowych na poziomie gmin, powiatów, czy województwa kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania analizowanego obszaru funkcjonalnego.

Źródło: opracowanie własne.

Dla czytelności klasycznej analizy SWOT, zazwyczaj wykonuje się ją w formie tabelarycznego zestawienia, którego wzorcowy schemat (strukturę) przedstawiono poniżej w Tabeli 3. Zestawienie tabelaryczne zidentyfikowanych silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń powinno być również opatrzone komentarzem zawierającym główne wnioski płynące z analizy.

Analiza SWOT polega na ocenie tych wszystkich elementów stanu istniejącego, które zostały rozpoznane w diagnozie. W tym celu należy odnieść się do następujących pytań:

- czy stanowią one **silną** czy **słabą** stronę analizowanej jednostki lub obszaru, tzn. czy są czynnikiem ułatwiającym czy utrudniającym pożądany rozwój?
- jakie **szanse** lub **zagrożenia** dla analizowanej jednostki lub obszaru płyną z kontaktów z bliższym czy dalszym otoczeniem, w tym:
  - jakie sukcesy lub korzyści analizowana jednostka lub obszar odnoszą rywalizując z innymi w określonych dziedzinach bądź z nimi współpracując?
  - jakie zewnętrzne okoliczności utrudniają pożądany rozwój bądź ograniczają możliwości?

Analiza aktualnej kombinacji ww. czynników pozwala na ocenę, jaki typ zachowań strategicznych jest najbardziej racjonalny. Stosując nieco uproszczone podejście wyróżnia się cztery podstawowe typy podjeść strategicznych, jakie można wybrać, w efekcie wykonania analizy SWOT:

- **strategia agresywna** – polega na akcentowaniu w strategii mocnych stron własnej gospodarki, społeczeństwa oraz środowiska i wykorzystywaniu wszelkich nadarzających się szans;
- **strategia konserwatywna** – wobec wyraźnych zagrożeń zewnętrznych polega przede wszystkim na używaniu silnych stron własnej gospodarki, społeczeństwa lub zasobów środowiska do ich odpierania;
- **strategia konkurencyjna** – wobec przewagi słabych stron własnej gospodarki, społeczeństwa lub stanu środowiska liczyć głównie na zewnętrzne wspomaganie i szanse – koncentrując na nich swoje działania;
- **strategia defensywna** – wobec słabości własnej gospodarki, społeczeństwa i środowiska, a także przewagi zagrożeń zewnętrznych, główną uwagę należy poświęcić sposobom przetrwania i ochronie już zdobytych pozycji.

Wymienione wyżej cztery typy strategii, wynikające z analizy SWOT, stanowią oczywiście pewne uproszczone modele możliwych sposobów realizacji strategii. W praktyce zarządzania strategicznego, przyjmuje się zazwyczaj rozwiązanie będące kombinacją wskazanych podejść.

Reasumując, proces wykonywania analizy SWOT można podzielić na trzy fazy:

1. identyfikację oraz analizę szans i zagrożeń,
2. identyfikację oraz analizę silnych i słabych stron jednostki lub obszaru funkcjonalnego,
3. określenie strategicznej sytuacji jednostki lub obszaru funkcjonalnego, mając na uwadze uwarunkowania wewnętrzne (tj. zasoby, potencjały i bariery rozwojowe) oraz uwzględniając rozpoznane uwarunkowania zewnętrzne.

Określenie strategicznej sytuacji terytorium stanowi bezpośrednią przesłankę do wyboru określonego typu strategii rozwojowej, a tym samym do wyznaczenia strategicznych, a następnie operacyjnych celów rozwoju. W tym kontekście **strategię rozwoju** można zdefiniować jako świadomie obrany sposób prowadzenia określonych działań prorozwojowych uwzględniający przyszłościową wizję, postawione cele, przyjęte zasady działania i zidentyfikowane możliwości oraz biorący pod uwagę wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania danej jednostki terytorialnej lub obszaru funkcjonalnego (Stawasz i in. 2011).

Tabela 3. pokazuje przykładowy układ analizy SWOT. Wymieniono w niej wybrane uwarunkowania rozwojowe, których pełną listę zawiera Tabela 2. W zależności od sytuacji danej jednostki samorządu terytorialnego poszczególne kategorie analizy mogą być rozbudowywane, pomijane (jako strategicznie nieistotne – np. rolnictwo w gminach miejskich) lub łączone z innymi w analizie SWOT.

Tab. 3. Schemat analizy zasobów strategicznych jednostki terytorialnej (według klasycznej metody analizy SWOT).

SZANSE	**ATUTY**	**SŁABOŚCI**	**ZAGROŻENIA**
Położenie i dostępność komunikacyjna			

Podmioty gospodarcze			

Rolnictwo			

Rynek pracy i dochody ludności			

Turystyka			

Infrastruktura techniczna i gospodarka gruntami (zagospodarowanie gruntów)			

SZANSE	ATUTY	SŁABOŚCI	ZAGROŻENIA
Zjawiska demograficzne, kapitał ludzki i społeczny			

Infrastruktura społeczna i usługi społeczne			

Zasoby naturalne			

Walory krajobrazowe i kulturowe przestrzeni oraz twory przyrody			

Kondycja finansowa i sprawność instytucjonalna			

Źródło: opracowanie własne.

Analiza SWOT w układzie klasycznym – przykłady dobrych i złych praktyk

Dla zobrazowania metody wykonywania klasycznej analizy SWOT można posiłkować się przykładami opracowań już wykonanych. Na kolejnych stronach przedstawiono dwa przykłady analiz SWOT wykonanych dla gmin wiejskich (Tabela 4. Oraz Tabela 5.) w minionym okresie programowania rozwoju Unii Europejskiej (2007-2013).

Strategie wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego w tym okresie nie były, generalnie rzecz biorąc, zorientowane na wspieranie zintegrowanych projektów rozwojowych, co miało również swój wpływ na sposoby wykonywania analiz SWOT na potrzeby strategii. Analizy SWOT „starej" generacji strategii (2004-2006 i 2007-2013, a także sporządzane dla wcześniejszych okresów przed wejściem Polski do UE) były wykonywane w ujęciu klasycznym i sektorowym. Cześć analiz, była przy tym nadmiernie uproszczona, tzn. pozbawiona rozpoznania atutów i słabości oraz szans i zagrożeń w ujęciu sektorowym.

Analiza SWOT przedstawiona w Tabeli 5. została również sporządzona z pominięciem ujęcia sektorowego (co w zasadzie uniemożliwia jej przekształcenie w analizę zintegrowaną), a ponadto zawiera rozliczne błędy związane z nieumiejętnym przyporządkowaniem analizowanych zjawisk do poszczególnych kategorii (silne i słabe strony, szanse i zagrożenia) lub wskazuje uwarunkowania rozwoju strategicznie nieistotne.

Tab. 4. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2006 r. dla gminy wiejskiej X w województwie łódzkim (wybrane fragmenty).

Mocne strony	**Słabe strony**
• Dobrze rozwinięte sadownictwo i rolnictwo • Potencjał ludzki (zdolna i wykształcona młodzież, pracowici mieszkańcy) • Dobre gleby • Dobre położenie geograficzne (pomiędzy Warszawą a Łodzią) • Przedsiębiorczy i energiczny Wójt stwarza szanse na rozwój • Dobra współpraca organizacji wspólnot • Dynamicznie rozwijające się gospodarstwa indywidualne • Rozbudowany system oświaty • Telekomunikacja • Uprawy zbóż	• Słaba jakość dróg gminnych (asfaltowych) • Brak sieci wodociągowej w części gminy • Brak oświetlenia ulicznego • Oświata - zbyt duża liczba szkół • Słaba moc energii elektrycznej • Brak przetwórstwa owocowo-warzywnego • Brak dobrych dróg polnych • Ochrona środowiska • Zadłużenie gminy • Brak oczyszczalni • Słaby rozwój budownictwa wiejskiego • Kradzieże i oszustwa • Brak dostępu do Internetu • Słaba jakość wody pitnej z wodociągu • Brak lokalnego wysypiska odpadów • Brak chodników • Brak obiektów sportowych • Rozdrobnienie gospodarstw rolnych • Brak inwestorów • Zanieczyszczenie rowów przydrożnych • Niebezpieczne pobocze dróg • Brak zorganizowanego czasu wolnego dla młodzieży • Brak ludzi młodych na gospodarstwach • Skłócenie • Zanieczyszczone rzeki, zbiorniki wodne • Słaba konsolidacja społeczeństwa

Szanse	Zagrożenia
• Pozyskanie inwestorów do przemysłu przetwórczego • Poprawa gospodarności oświaty • Poprawa stanu technicznego dróg • Ulgi dla rolników • Rozwój sieci gazociągowej • Tworzenie poprawnej polityki gospodarczej • Ograniczenie kosztów w utrzymaniu gminy (redukcja etatów) • Sadownictwo • Zbudowanie zbiorników wyrównawczych przy stacjach wodociągowych • Odpowiedzialność wójta za sprawy gminy • Pracowitość i pomysłowość mieszkańców • Tradycje rolnicze • Poprawa opłacalności produkcji rolnej • Rozwój przetwórstwa • Jedność interesów • Modernizacja sieci energetycznej • Budowa kanalizacji i oczyszczalni	• Zadłużenie gminy (kredyty bankowe, utrzymywanie oświaty) • Bezrobocie • Niebezpieczne bezpańskie psy • Duże podatki • Klimat (przymrozki i susze) • Starzenie się społeczeństwa, odpływ młodzieży do miast • Mała opłacalność produkcji rolnej i sadowniczej • Brak stabilizacji • Brak gwarancji na zbyt produktów rolnych • Brak przemysłu • Brak perspektyw rozwoju • Niebezpieczne linie energetyczne • Brak reformy oświaty • Brak środków na funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych • Chuligaństwo i złodziejstwo • Alkohol

Źródło: Strategia Rozwoju Gminy X do roku 2014 (wybrane fragmenty).

Tab. 5. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2000 r. dla gminy wiejskiej w województwie podlaskim (wybrane fragmenty).

Mocne strony	**Słabe strony**
• Walory krajobrazowe gminy (jeziora, lasy, rzeźba terenu) • Bogactwa naturalne (złoża rud polimetalicznych) • Położenie w bliskiej odległości od granicy państwa • Rozwinięta sieć szlaków turystycznych i aktywne działania SPK w jej uatrakcyjnianiu • Rozwój turystyki przyjazdowej na teren gminy na przestrzeni ostatnich lat • Zainteresowanie kultywowaniem tradycji, kultury ludowej i rozwojem tradycyjnego rzemiosła • Rozwój agroturystyki na terenie gminy i pozytywne nastawienie mieszkańców w zakresie korzyści z rozwoju turystyki • Walory gminy sprzyjające rozwojowi i promocji turystyki zimowej • Zabudowa kolonijna • Wzrost zainteresowania mieszkańców i podmiotów zewnętrznych rozwojem lokalnego przetwórstwa i współpracą na szczeblu lokalnym • Rosnące popyt na siedliska i ziemię, zapewniający zagospodarowanie wolnych terenów i poprawiający estetykę wsi	• Niskie dochody budżetu gminy – brak środków na inwestycje • Uzależnienie funkcjonowania gminy od środków zewnętrznych • Typowo rolniczy charakter gminy • Niski wskaźnik waloryzacji przestrzeni rolniczej, stwarzający trudne warunki dla rolnictwa i rozwoju gospodarczego gminy • Niski poziom dochodów z gospodarstw rolnych • Peryferyjność położenia gminy i duża odległość od rynków zbytu • Niewielka powierzchnia gospodarstw rolnych • Małe zaangażowanie mieszkańców w sprawy rozwoju gminy • Migracja młodzieży ze wsi • Niedoinwestowanie placówek oświatowych • Niska wiedza specjalistyczna rolników, duże powierzchnie nieużytków • Obniżanie poziomu edukacji, brak szerszych możliwości kontynuowania nauki na terenie gminy, wysokie koszty nauki w oddalonych miastach • Migracja młodzieży ze wsi • Brak kandydatek na żony dla rolników

Szanse	Zagrożenia
• Rozwój turystyki • Produkcja, przetwórstwo i promocja zdrowej żywności • Rozwój lokalnej działalności gospodarczej • Wykorzystanie zasobów bogactw naturalnych leżących na terenie gminy (bez uszczerbku dla środowiska) • Wykorzystanie walorów krajobrazu • Stworzenie warunków dla rozwoju małej przedsiębiorczości • Rozbudowa infrastruktury turystycznej • Perspektywy pozyskiwania środków pomocowych i krajowych na restrukturyzację rolnictwa i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich (Pakt na wsi, Phare 2000, SAPARD, ISPA) • Przebudowa struktur sektora rolnego • Rozwój zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego i drobnej przedsiębiorczości w regionie • Zmiana upodobań konsumenckich i wzrost zainteresowania produktami rolnictwa ekologicznego • Tworzenie warunków do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi (pożyczki, kredyty, systemy gwarancji i poręczeń)	• Brak środków na rozwój infrastruktury technicznej • Słaba kondycja instytucji zajmującej się rozwojem obszarów wiejskich • Brak środków regionalnych współfinansujących programy pomocowe w ramach tzw. udziału własnego • Rozdrobnienie struktury agrarnej gospodarstw rolnych • Niedostosowanie jakości i ilości lokalnych produktów rolnych do potrzeb rynku • Powszechny proces starzenia się wsi, niż demograficzny • Uzależnienie od rolnictwa jako źródła dochodu o niewystarczającym poziomie • Niski poziom wykształcenia i kwalifikacji mieszkańców wsi • Brak krajowej polityki zrównoważonego rozwoju kraju, w tym zintegrowanej polityki regionalnej • Oddalenie od ośrodka władzy wojewódzkiej • Niskie subwencje dla gmin w stosunku do zwiększonego zakresu obowiązków • Niewystarczający system ochrony i brak skutecznych mechanizmów promocji

Źródło: Strategia rozwoju Gminy Y na lata 2000-2015 (wybrane fragmenty).

Analizy SWOT opracowywane w ramach „nowej" generacji strategii (2014-2020) nadal są wykonywane w ujęciu klasycznym i sektorowym (gdyż są one punktem wyjścia do ich przekształcenia w analizę zintegrowaną). Strategie przygotowywane przez j.s.t. dla tego okresu, powinny, generalnie rzecz ujmując, być silnie zorientowane na wspieranie zintegrowanych projektów rozwojowych. Takie ukierunkowanie strategii ma również swój wpływ na sposób wykonywania analizy SWOT.

Analizy strategiczne SWOT w układzie klasycznym powinny być dużo bardziej szczegółowe niż ich wcześniejsze generacje, a także prawidłowo identyfikować, rozpoznawać i klasyfikować atuty i słabości oraz szanse i zagrożenia w ujęciu sektorowym. W Tabeli 6. oraz w Tabeli 7. przedstawiono analizy SWOT wykonane dla, odpowiednio, powiatu i bipolarnego obszaru funkcjonalnego miast wojewódzkich dla okresu programowania 2014-2020. Zawierają one poprawnie wykonaną analizę silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w ujęciu sektorowym, stanowiąc dobrą podstawę do wykonania analizy zintegrowanej.

Tab. 6. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2013 r. dla Powiatu Wieruszowskiego (wybrane fragmenty).

Podmioty gospodarcze	
SZANSE	**ATUTY**
Bliskość dużych ośrodków miejskich (w promieniu 100 km) umożliwiająca dostępność do dużych rynków zbytu (Wrocław, Opole, Kalisz, Częstochowa, Katowice). Sprzyjająca polityka proklastrowa zarówno na poziomie kraju, jak i regionu. Sprzyjająca polityka regionalna adresowana do ośrodków miejskich tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze.	Wysoki poziom przedsiębiorczości. Koncentracja przemysłu przetwórstwa drewna i przemysłu meblarskiego. Dobra kondycja podmiotów gospodarczych funkcjonujących w powiecie.
SŁABOŚCI	**ZAGROŻENIA**
Niska innowacyjność i konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Niskie tempo wzrostu w powiecie – słaba koniunktura gospodarcza (jeden z najniższych w województwie łódzkim poziom i tempo wzrostu PKB na 1 mieszkańca, niski poziom aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw). Słabe powiązania kooperacyjne pomiędzy lokalnymi podmiotami gospodarczymi. Brak wewnętrznych zasobów kapitału finansowego. Utrata usług rynkowych w Wieruszowie (powiat tracący dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze).	Spadek popytu na dobra i usługi jako konsekwencja globalnego kryzysu gospodarczego. Duża konkurencja ze strony innych ośrodków w obszarze pozyskiwania inwestycji.

Rolnictwo	
SZANSE	**ATUTY**
Duży popyt na polskie produkty przetwórstwa spożywczego na rynkach międzynarodowych. Wzrastająca świadomość i popyt na żywność ekologiczną. Sprzyjająca polityka Unii Europejskiej w zakresie wspierania rolnictwa ekologicznego (programy rolno-środowiskowe funduszu *Life+*).	Koncentracja podmiotów specjalizujących się w przetwórstwie mięsnym i hodowli trzody chlewnej (głównie w Łubnicach, Galewicach i Wieruszowie). Specjalizacja w produkcji mleka (Lututów, Galewice). Zasoby gruntów rolnych i znaczący potencjał dla rozwoju rolnictwa ekologicznego. Postępujące procesy konsolidacji gruntów (m.in. zakup, dzierżawa) sprzyjające integracji i profesjonalizacji w rolnictwie. Pozytywne przykłady przemian w rolnictwie – rolnicy liderzy (głównie w Łubnicach). Duży potencjał niewykorzystanych łąk (Łubnice, np. dla hodowli mięsa).
SŁABOŚCI	**ZAGROŻENIA**
Spadek popytu na dobra i usługi jako konsekwencja globalnego kryzysu gospodarczego. Duża konkurencja ze strony innych ośrodków w obszarze pozyskiwania inwestycji. Niska skłonność do nowości i innowacji wśród rolników (dominacja tradycyjnych form i obszarów działalności rolnej).	Niestabilność i niekonsekwencja podmiotów polityki rolnej w zakresie wspierania rolnictwa ekologicznego.

Kapitał ludzki i społeczny	
SZANSE	**ATUTY**
Sprzyjająca polityka regionalna i krajowa w zakresie rozwoju kapitału społecznego i kapitału ludzkiego.	Wzrost aktywności społecznej i zaangażowania obywatelskiego w ramach organizacji pozarządowych. Wzrost świadomości i tożsamości społeczności lokalnej. Wysoki poziom kapitału społecznego i duża skłonność do współpracy.
SŁABOŚCI	**ZAGROŻENIA**
Utrzymujący się poziom wykluczenia cyfrowego szczególnie starszego pokolenia. Problemy patologii w rodzinie. Utrzymujące się problemy alkoholizmu i wzrastające zagrożenia narkomanią. Zagrożenie przestępczością i wandalizmem szczególnie w większych skupiskach miejskich. Jeden z najniższych w województwie poziom wykształcenia ludności. Niekorzystne tendencje demograficzne – starzenie się społeczeństwa, niż demograficzny, emigracja zarobkowa (w znacznym stopniu za granicę). Ucieczka ludzi młodych oraz wykształconych do wiodących ośrodków poza powiatem. Statystycznie niskie dochody mieszkańców powiatu. Wysokie wskaźniki zapadania na choroby nowotworowe i choroby krążenia.	Utrwalająca się w skali kraju polaryzacja rozwoju przestrzennego i związana z nią depopulacja małych jednostek osadniczych.

Infrastruktura i usługi społeczne	
SZANSE	**ATUTY**
Sprzyjająca polityka regionalna adresowana do ośrodków miejskich tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze.	Dobra oferta kulturalna oraz oferta wydarzeń cyklicznych, wzmacniających tożsamość lokalną. Wysoki poziom bezpieczeństwa (straż pożarna, wykrywalność przestępstw, zarządzanie kryzysowe). Dobre warunki mieszkaniowe.
SŁABOŚCI	**ZAGROŻENIA**
Słaby dostęp do usług medycznych. Słaba infrastruktura mieszkań socjalnych. Brak publicznego żłobka oraz w większości gmin (z wyjątkiem Bolesławca) słaby dostęp do przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych. Rosnąca liczba gospodarstw domowych korzystających ze świadczeń opieki społecznej. Słabo rozwinięta oferta zajęć pozalekcyjnych dla młodzieży. Brak instytucji podtrzymującej tradycje lokalne i regionalne (np. muzeum). Utrata usług publicznych (m.in. zamiejscowe wydziały ksiąg wieczystych, likwidacja posterunku policji, agend pocztowych, ograniczanie wyspecjalizowanej opieki zdrowotnej).	Odchodzenie od tzw. kultury wyższej, na rzecz kultury masowej (koncentracja ośrodków i instytucji kultury masowej w dużych ośrodkach miejskich). Ułomny mechanizm finansowania ze środków publicznych placówek i wydarzeń kulturalnych w małych jednostkach osadniczych. Ograniczony dostęp do pełnej gamy usług zdrowotnych wynikający z polityki NFZ.

Źródło: Zintegrowana strategia rozwoju Powiatu Wieruszowskiego na lata 2014 – 2020 (wybrane fragmenty).

Tab. 7. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2015 r. dla Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (WŁOF) w ramach prac nad strategią WŁOF (wybrane fragmenty).

GOSPODARKA	
SZANSE	**ATUTY**
• Wzrost znaczenia Europy Środkowo-Wschodniej w europejskiej przestrzeni gospodarczej. • Wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych i układów bipolarnych w europejskiej i krajowej polityce rozwoju i w alokacji środków publicznych na rozwój obszarów funkcjonalnych. • Rozwój międzynarodowych porozumień i związków metropolitalnych (transfer wiedzy z zakresu zarządzania metropoliami). • Wzrost koncentracji procesów gospodarczych w wielkich obszarach metropolitalnych. • Sprzyjająca polityka UE związana z finansowaniem działalności badawczo-rozwojowej i jej komercjalizacją. • Dynamiczny rozwój branż bazujących na wiedzy. • Wzrastający popyt na produkty "przemysłów kreatywnych" i sprzyjająca polityka krajowa i europejska wspierania ich rozwoju. • Rosnące zapotrzebowanie na farmaceutyki i specjalistyczne usługi medyczne. • Rosnący popyt na produkty ekologiczne i żywność funkcjonalną. • Rosnące znaczenie „zielonej gospodarki" i polityka UE sprzyjająca jej rozwojowi. • Rosnące zapotrzebowanie na usługi edukacyjne wyższego rzędu, w tym kształcenie ustawiczne.	• Koncentracja działalności gospodarczej, wysoce konkurencyjnej w skali międzynarodowej. • Silna i rozpoznawalna specjalizacja obszaru w dziedzinie: ° medycyny i farmacji, ° sektorów kreatywnych, ° przemysłu filmowego i mediów, ° logistyki, ° rolnictwa wykorzystującego nowoczesne technologie upraw i przetwórstwa. • Silna koncentracja i szeroki zakres usług rynkowych typu FIRE (finanse, rynek nieruchomości, ubezpieczenia, doradztwo eksperckie dla przedsiębiorstw, usługi projektowe itp.). • Duża liczba instytucji okołobiznesowych. • Wysoki stopień umiędzynarodowienia działalności gospodarczej. • Największy w kraju potencjał akademicki (największa w kraju koncentracja instytucji naukowo-badawczych). • Duża aktywność badawcza w uczelniach wyższych oraz instytutach badawczych (przede wszystkim w zakresie: bio i nano-technologii, ICT, fotoniki, optoelektroniki, nauk kosmicznych, mechatroniki, radiofarmacji).

GOSPODARKA	
SŁABOŚCI	**ZAGROŻENIA**
• Dysproporcje gospodarcze w ramach WŁOF: ° Asymetria siły rynkowej podmiotów gospodarczych między Łodzią i Warszawą ORAZ wewnątrz obszarów funkcjonalnych Łodzi i Warszawy, ° Niski poziom powiązań kooperacyjnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi, ° Dysproporcje (na niekorzyść łódzkiego obszaru funkcjonalnego) w sile nabywczej gospodarstw domowych, ° Dysproporcje w atrakcyjności rynków pracy – lokalność rynku ŁOM na tle bardzo dużego zasięgu rynku pracy stolicy, ° Asymetria w zakresie atrakcyjności oferty kształcenia wyższych uczelni (na niekorzyść ośrodka łódzkiego). • Słabo wykształcone funkcje metropolitalne Warszawy i Łodzi w stosunku do metropolii europejskich i światowych. • Niedostateczna innowacyjność MŚP w WŁOF. • Brak marki bipola (niska rozpoznawalność WŁOF). • Słabo rozwinięty system przepływów informacji gospodarczej pomiędzy przedsiębiorstwami w WŁOF.	• Niestabilność globalnego i europejskiego otoczenia dla gospodarki, wynikająca ze zmiennej i nieprzewidywalnej sytuacji geopolitycznej (kryzys finansowy, kryzys polityczny na Ukrainie). • Niepewność co do polityki spójności po 2020 roku. • Słabość krajowych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, na rzecz promowania współpracy samorządów terytorialnych. • Słabość ogólnokrajowego systemu szkolnictwa zawodowego, powodująca niedopasowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy. • Mało stabilna polityka naukowo-technologiczna państwa w zakresie transferu technologii. • Duża przewaga konkurencyjna rynków pracy w krajach wysokorozwiniętych. • Niestabilny system oświaty i edukacji na poziomie podstawowym i średnim, w tym zawodowym. • Niestabilność funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego w Polsce (duża liczba zmian). • Narastające problemy strukturalne w krajowym systemie finansowania ochrony zdrowia.

SPOŁECZEŃSTWO	
SZANSE	**ATUTY**
• Wzrost znaczenia "miejskości" (miejskiego stylu życia i systemu wartości) w rozwoju społecznym i odbudowywanie się w Polsce „klasy mieszczańskiej". • Dostępność środków UE na rozwój inkluzywny (przeciwdziałanie wykluczeniom, programy ekonomii społecznej). • Promowanie partycypacyjnego podejścia do zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym w UE. • Rozwój technologii ICT skutkujący przemianą stylów życia (praca na odległość, e-learning, e-governance, usługi specjalistyczne itp.). • Dynamiczny rozwój aktywności obywatelskich w formie tzw. ruchów miejskich w Polsce. • Moda na zdrowy styl życia i dbałość o zdrowie . • Polityka regionalna akcentująca wzmacnianie tożsamości regionalnej i lokalnej.	• Duża w skali Polski siła nabywcza gospodarstw domowych we WŁOF. • Korzystne w relacji do procesów ogólnokrajowych trendy demograficzne (rosnąca liczba ludności; malejący odsetek ludności w wieku produkcyjnym a rosnący w wieku przedprodukcyjnym, dodatnie saldo migracji). • Wysoki poziom wykształcenia mieszkańców – duży udział specjalistów i kadry menedżerskiej w ogólnej strukturze zatrudnienia. • Silna koncentracja przedstawicieli "klasy kreatywnej" w WŁOF. • Duża mobilność przestrzenna społeczeństwa na wewnętrznym rynku pracy. • Wzrastająca aktywność i świadomość obywatelska mieszkańców. • Bogata i różnorodna tradycja i historia. • Wielokulturowość (wynikająca z historii – Łódź i dużego umiędzynarodowienia – Warszawa). • Wzrost świadomości i postaw współpracy w środowiskach samorządowych i biznesowych WŁOF.

SPOŁECZEŃSTWO	
SŁABOŚCI	**ZAGROŻENIA**
• Istotne dysproporcje społeczne i duży udział grup wykluczonych społecznie. • Duże, wewnętrzne zróżnicowanie jakości życia. • Brak poczucia wspólnoty interesów w WŁOF. • Niska świadomość wartości lokalnego dziedzictwa kulturowego. • Niewystarczające postawy proekologiczne mieszkańców WŁOF. • brak współpracy na rzecz tworzenia spójnego wizerunku WŁOF. • Wysoka zapadalność na choroby cywilizacyjne. • Niska świadomość zdrowotna mieszkańców. • Asymetria w zakresie procesów demograficznych między ŁOM i WOM (niska zastępowalność pokoleń, nadumieralność mężczyzn, depopulacja ŁOM – ujemny przyrost naturalny i ujemne saldo migracji).	• Niekorzystne trendy demograficzne w Europie i w Polsce (starzenie się ludności, migracje zarobkowe). • Koncentracja w dużych ośrodkach miejskich i wzrastająca liczba patologicznych zachowań (spektakularne akty przestępczości, ataki terrorystyczne). • Malejące poczucie bezpieczeństwa i wzrastający stres cywilizacyjny mieszkańców metropolii . • Niska świadomość społeczna w zakresie ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni publicznych. • Silne przywiązanie społeczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej do samochodów osobowych jako podstawowego środka transportu.

Źródło: materiały robocze zespołu opracowującego „Zintegrowaną strategię rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2020" (2015 r.) (wybrane fragmenty).

Należy zwrócić uwagę, że w procesach opracowywania klasycznej analizy SWOT pojawiają się często różnego rodzaju błędy, które przekładają się na błędne opracowanie analizy zintegrowanej, a finalnie mogą prowadzić do nieprawidłowego wyboru celów strategii rozwoju i nieodpowiedniego doboru projektów realizacyjnych do niej. Do najczęstszych błędów popełnianych przy wykonywaniu analizy SWOT należy mylenie pojęć – tj. błędne klasyfikowanie, czyli nieprawidłowe przyporządkowywanie obserwowanych w analizowanej jednostce i jej otoczeniu zjawisk do poszczególnych, poddawanych analizie kategorii uwarunkowań (atutów, słabości oraz szans i zagrożeń). Nie są to jednakże jedyne błędy.

Jako przykłady najpoważniejszych błędów popełnianych przy opracowywaniu SWOT można wskazać:

1. **nadmierne uproszczenie** analizy SWOT, **spłycenie** jej zakresu tematycznego, **powierzchowność** w rozeznaniu silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń rozwojowych; szczególnie trudnym problemem jest właściwa, dostatecznie szczegółowa identyfikacja uwarunkowań zewnętrznych; przykładem może być identyfikowanie słabości jako „niewystarczająca aktywność społeczna", „niewystarczająca infrastruktura techniczna w mieście" itp.;
2. identyfikowanie w analizie SWOT **uwarunkowań** (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych) **strategicznie nieistotnych**, np.: brak chodników, brak izby wytrzeźwień, niebezpieczne bezpańskie psy - jako słabe strony, zabudowa kolonijna - jako atut;
3. **wymienianie po stronie szans rozwojowych** nie pozytywnych uwarunkowań zewnętrznych, (tj. takich, na które podmioty zarządzające daną jednostką lub obszarem nie mają wpływu, ale których zaistnienie jest prawdopodobne, co stwarza możliwość ich wykorzystania) lecz **konkretnych działań**, które dana jednostka samorządowa zamierza lub chciałaby podjąć w celu rozwiązania istniejących problemów; przykładowo, jako szanse rozwojowe często w analizach SWOT wskazuje się: „budowę drogi" – lub innego elementu infrastruktury technicznej ważnego dla pobudzania procesów rozwoju, „założenie/utworzenie szkoły wyższej" – lub innego obiektu infrastruktury społecznej pozytywnie wpływającego na budowanie kapitału społecznego, „utworzenie parku krajobrazowego", „objęcie ochroną konserwatorską zabytkowego obiektu" – lub inne, podobne działania dające podstawę do rozwoju turystyki – tego typu zapisy pojawiające się w analizach SWOT, nie są szansami rozwojowymi ale konkretnymi działaniami, które powinny być wskazane w dokumencie strategii, ale w innym jej miejscu, tzn. w punkcie opisującym konkretne projekty służące realizacji celów strategicznych i operacyjnych lub też (w zależności od przyjętej konwencji konstruowania dokumentu) w opisie szczegółowym celów operacyjnych; czasami, w niektórych błędnie sporządzonych analizach SWOT po stronie szans rozwojowych wymieniane są też sformułowane w sposób mniej lub bardziej szczegółowy cele rozwojowe (np. ochrona środowiska przyrodniczego, poprawa warunków bytowych, zdrowotnych ludności, poprawa poziomu edukacji dzieci i młodzieży, poprawa dostępności do innych rodzajów usług publicznych) – tak sformułowane zapisy powinny być przeniesione do punktu strategii

pn. cele strategiczne i operacyjne rozwoju;

4. **wymienianie po stronie szans rozwojowych** nie pozytywnych uwarunkowań zewnętrznych lecz ewidentnych **silnych stron (atutów)** jednostki terytorialnej, np. takich jak: „wysoki poziom wykształcenia młodzieży", „dostępność zasobów naturalnych na terenie JT", „dobry stan środowiska przyrodniczego", „ładny, estetyczny krajobraz" „występowanie na terenie gminy zabytków i ich dobry stan materialny";
5. **wymienianie po stronie zagrożeń rozwojowych** nie negatywnych uwarunkowań zewnętrznych (tj. takich na które podmioty zarządzające daną jednostką lub obszarem nie mają wpływu i muszą się w związku z tym z nimi liczyć) lecz **ewidentnych słabych stron** jednostki terytorialnej, np. takich jak: „niski poziom: oświaty, kultury, edukacji, opieki zdrowotnej, opieki społecznej", „zły stan środowiska przyrodniczego", „zły stan dróg lokalnych", „brak miejsc pracy na lokalnym rynku";
6. **wymienianie po stronie zagrożeń rozwojowych** nie negatywnych uwarunkowań zewnętrznych lecz **negatywnych zjawisk** społecznych i gospodarczych, a czasem też środowiskowych, **będących skutkiem zaniechania działań rozwojowych przez władze lokalne**, np. „pogorszenie się dostępności komunikacyjnej, wzrost kongestii transportowej" (jako efekt niewybudowania lokalnej drogi) „pogorszenie się warunków opieki zdrowotnej mieszkańców" (na skutek likwidacji lokalnego szpitala), „obniżenie poziomu oświaty i kultury" (na skutek likwidacji lokalnego domu kultury), „pogorszenie się stanu czystości lokalnej rzeki" (na skutek niewybudowania komunalnej oczyszczalni ścieków, „postępującego chaosu urbanistycznego" (wskutek realizacji zabudowy bez planów) itp.; tego rodzaju zapisy, powinny być – po odpowiednim przeformułowaniu ich brzmienia – przeniesione do zestawienia zawierającego słabości;
7. wykonanie analizy SWOT, a następnie **nie wykorzystanie** jej **wyników w procesie określania celów strategicznych i operacyjnych**.

Zintegrowana analiza SWOT

Opisane powyżej podejście do opracowania analizy SWOT może zostać uznane za odpowiednie dla podmiotów posiadających jednorodną strukturę celów (np. „nastawionych na zysk" organizacji sektora prywatnego – podmiotów biznesowych, a więc firm, przedsiębiorstw prywatnych). Praktyka opracowywania analiz SWOT pokazała jednak, że w przypadku jednostek terytorialnych lub szerszych obszarów funkcjonalnych, skupiających na swoim terenie wiele

organizacji (w tym prywatne i publiczne) i ludzi, odznaczających się złożoną i wielowymiarową strukturą celów, podejście to okazuje się niewystarczające.

Władze lokalne są odpowiedzialne za zarządzanie rozwojem, czyli zarówno za tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez tworzenie i podtrzymywanie i ulepszanie warunków bytowych, a także za zagospodarowanie przestrzeni i ochronę szczególnych wartości (przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych) znajdujących się w tej przestrzeni. Pomiędzy celami rozwojowymi, które są formułowane w każdej z tych sfer, mogą pojawiać się różnego rodzaju zależności:

1. **relacje komplementarności** (cele wzajemnie się uzupełniają – realizacja jednego celu pozytywnie oddziałuje na realizację innego),
2. **relacje neutralności** (realizacja jednego celu nie wpływa na możliwości realizacji drugiego celu),
3. **relacje sprzeczności** (realizacja jednego celu wyklucza / utrudnia realizację drugiego celu).

W związku z powyższym, w **podejściu zintegrowanym** zakres analizy SWOT musi zostać poszerzony i uzupełniony o analizę powyżej wskazanych relacji (współzależności). Wprowadzony zostaje nowy wymiar – uwarunkowania lokalne (regionalne) bezpośrednio wynikające z lokalnych (regionalnych) determinant rozwoju. Uwzględnione zostają silne współzależności wewnętrzne, zachodzące pomiędzy sferą gospodarczą, społeczną i przestrzenną oraz środowiskową, które przyjmują charakter wewnętrznych szans lub wewnętrznych zagrożeń dla rozwoju, wzmacniając lub osłabiając procesy rozwoju w analizowanej sferze. Istotą tej analizy jest potrójna helisa współzależności, w którym tzw. wewnętrzne uwarunkowania (tj. dla systemu społecznego będzie to oddziaływanie ze strony gospodarki i środowiska) zmieniają się w wewnętrzne szanse i zagrożenia.

Istota podejścia zintegrowanego w analizie SWOT opiera się więc na identyfikowaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych w trzech obszarach problemowych (tzw. filarach rozwoju): (1) gospodarka, (2) społeczeństwo, (3) przestrzeń fizyczna i środowisko. Identyfikując atuty i słabości w takim **problemowym ujęciu** (a nie sektorowym, jak w klasycznej analizie SWOT), dostrzec można, że przykładowo: słabości w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego mogą być traktowane również jako tzw. zagrożenia wewnętrzne w filarze gospodarki bądź społeczeństwa. Z kolei atuty w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego mogą być traktowane jako tzw. szanse wewnętrzne w filarze „gospodarka" lub w filarze „społeczeństwo". Przez analogię:

- słabości i atuty w sferze gospodarki mogą być identyfikowane odpowiednio jako zagrożenia wewnętrzne/ szanse wewnętrzne w sferze społecznej bądź w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego;
- słabości i atuty w sferze społecznej mogą być identyfikowane odpowiednio jako zagrożenia wewnętrzne/ szanse wewnętrzne w sferze gospodarczej bądź w sferze zagospodarowania przestrzennego i/lub środowiska przyrodniczego.

W podejściu zintegrowanym analizę strategiczną przeprowadza się przypisując do trzech zasadniczych **obszarów problemowych** („filarów rozwoju"), tj.: **gospodarki; społeczeństwa; fizycznej przestrzeni i środowiska przyrodniczego**, zidentyfikowane w toku prac analitycznych, istotne czynniki rozwojowe (zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne). Takie ujęcie pozwala na ukazanie jednoczesnego wpływu uwarunkowań rozwojowych na różne problemy rozpatrywanej jednostki, co pozwala dostrzec interakcje między stwierdzonymi atutami, słabościami, szansami i zagrożeniami, a w efekcie rozpoznać najistotniejsze z nich.

Podobnie jak w przypadku analizy klasycznej, również analizę zintegrowaną SWOT zaleca się wykonywać w formie tabelarycznego zestawienia, którego wzorcowy schemat (strukturę) przedstawiono poniżej (w Tabeli 8.). Zestawienie tabelaryczne zidentyfikowanych dla danej jednostki lub obszaru silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w ujęciu problemowym (gospodarka, społeczeństwo oraz przestrzeń i środowisko) powinno być również opatrzone komentarzem zawierającym główne wnioski płynące z analizy zintegrowanej.

Zidentyfikowanie, w efekcie analizy zintegrowanej, uwarunkowań kluczowych (tj. istotnych dla różnych zagadnień rozwojowych) umożliwia – w dalszej kolejności – dokonanie prawidłowego wyboru celów strategicznych rozwoju oraz celów operacyjnych.

Tab. 8. Schemat analizy SWOT w ujęciu zintegrowanym.

FILAR: GOSPODARKA					
SZANSE		ATUTY	SŁABOŚCI	ZAGROŻENIA	
zewnętrzne	wewnętrzne			zewnętrzne	wewnętrzne

FILAR: SPOŁECZEŃSTWO					
SZANSE		ATUTY	SŁABOŚCI	ZAGROŻENIA	
zewnętrzne	wewnętrzne			zewnętrzne	wewnętrzne

FILAR: ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENI, INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE					
SZANSE		ATUTY	SŁABOŚCI	ZAGROŻENIA	
zewnętrzne	wewnętrzne			zewnętrzne	wewnętrzne

Źródło: opracowanie własne.

Zintegrowana analiza SWOT – przykłady

Dla zilustrowania metody wykonywania analizy SWOT w ujęciu zintegrowanym można posiłkować się przykładami opracowań już wykonanych, których jednakże jest jeszcze niewiele. Poniżej przedstawiono dwa przykłady analiz SWOT wykonanych dla aktualnego okresu programowania rozwoju w Unii Europejskiej (2014-2020). Strategie wykonywane przez j.s.t. dla tego okresu powinny być, generalnie rzecz biorąc, silnie ukierunkowane na wspieranie zintegrowanych projektów rozwojowych. Konieczność sformułowania projektów zintegrowanych do realizacji, następująca w końcowej fazie opracowania strategii, wymusza inne od dotychczasowego ujęcie celów (problemowe, zamiast sektorowego), a co za tym idzie, rzutuje to także na sposób wykonywania analizy SWOT.

Analizy SWOT w strategiach „nowej" generacji powinny być wykonywane w sposób dający możliwość zidentyfikowania i rozpoznania współzależności między wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami rozwojowymi (o czym mowa wyżej). Wymaga to ich ujęcia problemowego (a nie sektorowego jak w analizie klasycznej) oraz zintegrowanego, to jest wyodrębnienia dodatkowych kategorii analitycznych, tzw.: szans i zagrożeń wewnętrznych (o czym wspomniano wyżej).

W Tabelach 9. i 10. przedstawiono analizy SWOT wykonane dla, powiatu i bipolarnego obszaru funkcjonalnego dla okresu programowania 2014-2020. Zawierają one poprawnie wykonaną analizę silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń – wewnętrznych i zewnętrznych. W tabeli 10. przy pomocy oznaczeń numerycznych pokazano, w jaki sposób kształtują się powiązania między uwarunkowaniami rozwojowymi, ujętymi w układzie problemowym, tj.:

- szansami wewnętrznymi i zagrożeniami wewnętrznymi w sferze gospodarczej - są odpowiednio atuty i słabości ze sfery społecznej i przestrzenno-środowiskowo-infrastrukturalnej;
- szansami wewnętrznymi i zagrożeniami wewnętrznym w sferze społecznej - są odpowiednio atuty i słabości ze sfery gospodarczej i przestrzenno-środowiskowo-infrastrukturalnej;
- szansami wewnętrznymi i zagrożeniami wewnętrznymi w sferze przestrzenno-środowiskowo-infrastrukturalnej - są odpowiednio atuty i słabości ze sfery gospodarczej i społecznej.

Tab. 9. Przykład analizy SWOT wykonanej w 2013 r. dla Powiatu Wieruszowskiego w ujęciu zintegrowanym (wybrane fragmenty).

FILAR: GOSPODARKA	
SZANSE ZEWNĘTRZNE	**SZANSE WEWNĘTRZNE**
Położenie przy szlaku komunikacyjnym Wrocław-Łódź-Warszawa. Bliskość węzłów komunikacyjnych (S8/S11Kępno oraz S8/S14Walichnowy). Budowa drogi S8 poprawiająca zewnętrzną dostępność komunikacyjną. Bliskość dużych ośrodków miejskich (w promieniu 100 km) umożliwiająca dostępność do dużych rynków zbytu (Wrocław, Opole, Kalisz, Częstochowa, Katowice). Sprzyjająca polityka proklastrowa zarówno na poziomie kraju, jak i regionu. Bliskość złóż gazu ziemnego (Złoczew) dla potrzeb przemysłu. Budowa kopalni węgla brunatnego w sąsiedztwie powiatu. Sprzyjająca polityka regionalna adresowana do ośrodków miejskich tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze.	Funkcjonowanie linii kolejowej wraz z bocznicą (niewykorzystywany potencjał). Dobra sieć i gęstość dróg lokalnych. Złoża gazu w Lututowie. Wysoka aktywność zawodowa mieszkańców. Wysoki poziom przedsiębiorczości mieszkańców. Aktywność społeczna i zaangażowanie obywatelskie w ramach organizacji pozarządowych. Rosnąca świadomość i tożsamość społeczności lokalnej. Wysoki poziom kapitału społecznego i duża skłonność do współpracy. Tanie zasoby pracy ulokowane na obszarach wiejskich. Niska cena gruntów (przede wszystkim rolnych, z perspektywą ich wyłączenia z produkcji rolnej). Duży areał niewykorzystanych łąk (Łubnice, np. dla hodowli i produkcji mięsa). Dobra oferta kształcenia na poziomie średnim (m.in. technikum mechatroniczne, rolnicze, obróbka drewna, hotelarstwo i architektura krajobrazu) dającą szansę zatrudnienia na lokalnym rynku pracy.

FILAR: GOSPODARKA	
ATUTY	**SŁABOŚCI**
Koncentracja przemysłu przetwórstwa drewna i przemysłu meblarskiego. Dobra kondycja podmiotów gospodarczych funkcjonujących w powiecie. Duży udział pracujących w usługach o charakterze nierynkowym (relatywnie stabilne miejsca pracy). Koncentracja podmiotów specjalizujących się w przetwórstwie mięsnym i hodowli trzody chlewnej (głównie w Łubnicach, Galewicach i Wieruszowie). Specjalizacja w produkcji mleka (Lututów, Galewice). Dobre doświadczenia i wzorce w zakresie rozwoju agroturystyki. Pozytywne przykłady przemian w rolnictwie – rolnicy liderzy (głównie w Łubnicach).	Słabe powiązania kooperacyjne pomiędzy lokalnymi podmiotami gospodarczymi. Niska innowacyjność, konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Niska dynamika wzrostu gospodarczego i zwiększający się dystans rozwojowy względem przeciętnego w województwie łódzkim. Niski poziom aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Brak współpracy producentów rolnych. Niska efektywność gospodarstw rolnych wynikająca m.in. z rozdrobnionej struktury gospodarstw rolnych, przerostu zatrudnienia w rolnictwie. Słaby poziom usprzętowienia gospodarstw i przestarzały park maszynowy (z wyjątkiem Łubnic).

FILAR: GOSPODARKA	
ZAGROŻENIA WEWNĘTRZNE	**ZAGROŻENIA ZEWNĘTRZNE**
Słabe powiązania komunikacyjne ze stolicą województwa łódzkiego. Słabo rozwinięty system połączeń komunikacji zbiorowej wewnątrz powiatu. Zły stan techniczny dróg powiatowych. Słabo rozwinięty system ścieżek rowerowych i ciągów komunikacyjnych dla pieszych. Duże bezrobocie ukryte, głównie na terenach wiejskich. Słabo funkcjonujący rynek pracy. Jeden z najniższych w województwie poziom wykształcenia mieszkańców. Brak wystarczającej liczby placówek opieki dziecięcej. Problemy z wejściem ludzi młodych na rynek pracy. Ucieczka ludzi młodych oraz wykształconych do wiodących ośrodków poza powiatem. Słaby przepływ informacji pomiędzy lokalnym rynkiem pracy a systemem edukacji. Niekorzystne tendencje demograficzne – starzenie się społeczeństwa, niż demograficzny, emigracja zarobkowa (w znacznym stopniu za granicę).	Peryferyjne położenie zarówno w strukturze województwa łódzkiego, jak i względem dużych ośrodków miejskich. Brak stabilnej polityki w zakresie transportu kolejowego. Rosnąca liczba i poziom skomplikowania przepisów prawnych na szczeblu krajowym, utrudniających funkcjonowanie przedsiębiorstw, podmiotów gospodarczych i obywateli. Tendencje do centralizacji systemów świadczenia usług publicznych w dużych ośrodkach miejskich (ryzyko spadku zatrudnienia w tych działach gospodarki). Utrata usług publicznych (m.in. zamiejscowe wydziały ksiąg wieczystych, likwidacja posterunku policji, agend pocztowych, ograniczanie wyspecjalizowanej opieki zdrowotnej). Niekorzystne zmiany klimatyczne, wpływające na wysokość plonów i reżim hydrologiczny.

FILAR: SPOŁECZEŃSTWO	
SZANSE ZEWNĘTRZNE	**SZANSE WEWNĘTRZNE**
Sprzyjająca polityka regionalna adresowana do ośrodków miejskich tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze. Sprzyjająca polityka regionalna i krajowa w zakresie rozwoju kapitału społecznego i kapitału ludzkiego. Położenie przy szlaku komunikacyjnym Wrocław-Łódź-Warszawa. Budowa drogi S8 poprawiająca zewnętrzną dostępność komunikacyjną. Bliskość węzłów komunikacyjnych (S8/S11 Kępno oraz S8/S14 Walichnowy) dająca szanse na rozwój funkcji logistycznych.	Wysoka aktywność zawodowa mieszkańców; duży udział pracujących w usługach o charakterze nierynkowym (relatywnie stabilne miejsca pracy). Dobra kondycja podmiotów gospodarczych funkcjonujących w powiecie. Dobra oferta kulturalna oraz oferta wydarzeń cyklicznych, wzmacniających tożsamość lokalną. Dobrze funkcjonujące służby bezpieczeństwa publicznego (straż pożarna, policja, służby zarządzania kryzysowego).
ATUTY	**SŁABOŚCI**
Wysoki poziom przedsiębiorczości. Aktywność społeczna i zaangażowanie obywatelskie w ramach organizacji pozarządowych. Rosnąca świadomość i tożsamość społeczności lokalnej. Wysoki poziom kapitału społecznego i duża skłonność do współpracy.	Niekorzystne tendencje demograficzne – starzenie się społeczeństwa, niż demograficzny, emigracja zarobkowa (w znacznym stopniu za granicę). Ucieczka ludzi młodych oraz wykształconych do wiodących ośrodków poza powiatem. Niski poziom wykształcenia ludności (wraz z brakiem uczelni wyższych i ich filii). Statystycznie niskie dochody mieszkańców powiatu. Wysokie wskaźniki zapadania na choroby nowotworowe i choroby krążenia.

FILAR: SPOŁECZEŃSTWO	
ZAGROŻENIA WEWNĘTRZNE	**ZAGROŻENIA ZEWNĘTRZNE**
Słabo rozwinięty system połączeń komunikacji zbiorowej wewnątrz powiatu. Słabe powiązania komunikacyjne ze stolicą województwa łódzkiego. Utrata usług publicznych (m.in. zamiejscowe wydziały ksiąg wieczystych, likwidacja posterunku policji, agend pocztowych, ograniczanie wyspecjalizowanej opieki zdrowotnej). Słaby dostęp do usług medycznych (w tym szczególnie ograniczony dostęp do wyspecjalizowanych usług medycznych).	Utrwalająca się w skali kraju polaryzacja rozwoju przestrzennego i związana z nią depopulacja małych jednostek osadniczych. Ułomny mechanizm finansowania ze środków publicznych placówek i wydarzeń kulturalnych w małych jednostkach osadniczych. Ograniczony dostęp do pełnej gamy usług zdrowotnych wynikający z polityki NFZ. Tendencje do centralizacji systemów świadczenia usług publicznych w dużych miejskich ośrodkach. Mało stabilny system oświaty i polityka państwa w zakresie edukacji zawodowej.

Źródło: Zintegrowana strategia rozwoju Powiatu Wieruszowskiego na lata 2014 – 2020 (wybrane fragmenty).

Tab. 10. Przykład analizy SWOT wykonanej w 2015 r. dla Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w układzie zintegrowanym (wybrane fragmenty).

GOSPODARKA	
SZANSE ZEWNĘTRZNE	**SZANSE WEWNĘTRZNE**
• G-SZ-01: Wzrost znaczenia Europy Środkowo-Wschodniej w europejskiej przestrzeni gospodarczej. • G-SZ-02: Wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych i układów bipolarnych w europejskiej i krajowej polityce rozwoju i w alokacji środków publicznych na rozwój obszarów funkcjonalnych. • G-SZ-03: Rozwój międzynarodowych porozumień i związków metropolitalnych (transfer wiedzy z zakresu zarządzania metropoliami). • G-SZ-04: Wzrost koncentracji procesów gospodarczych w wielkich obszarach metropolitalnych. • G-SZ-05: Sprzyjająca polityka UE związana z finansowaniem działalności badawczo-rozwojowej i jej komercjalizacji. • G-SZ-06: Dynamiczny rozwój branż bazujących na wiedzy.	• S-AT-01: Duża w skali Polski siła nabywcza gospodarstw domowych we WŁOF. G-AT-03; G-AT-06; G-AT-10; G-AT-12; G-SŁ-01.3; G-SŁ-01.4; G-SŁ-02; G-SZ-04; G-SZ-07; G-SZ-08; G-SZ-09; G-SZ-11; G-SZ-12; G-SZ-14; G-ZA-06; • S-AT-02: Korzystne w relacji do procesów ogólnokrajowych trendy demograficzne (rosnąca liczba ludności; malejący odsetek ludności w wieku produkcyjnym a rosnący w wieku przedprodukcyjnym, dodatnie saldo migracji). G-AT-01; G-AT-03; G-AT-06; G-AT-10; G-AT-11; G-AT-12; G-SŁ-01.3; G-SŁ-02; G-SZ-08; G-SZ-09; G-SZ-11; G-SZ-12; G-SZ-14; • S-AT-03: Wysoki poziom wykształcenia mieszkańców – duży udział specjalistów i kadry menedżerskiej w ogólnej strukturze zatrudnienia. G-AT-01; G-AT-02; G-AT-03; G-AT-09; G-AT-12; G-SŁ-03; G-SZ-06; G-SZ-09; G-SZ-11; G-SZ-12; G-SZ-14; G-ZA-06; • S-AT-04: Silna koncentracja przedstawicieli "klasy kreatywnej" w WŁOF. G-AT-01; G-AT-02; G-AT-12; G-SZ-07; G-SZ-11; G-SZ-12; • S-AT-05: Duża mobilność przestrzenna społeczeństwa na wewnętrznym rynku pracy. G-SŁ-01.1; G-SŁ-01.3; G-SŁŁ-01.4; • S-AT-06: Wzrastająca aktywność i świadomość obywatelska mieszkańców. G-SŁ-04; G-ZA-03; • S-AT-07: Bogata i różnorodna tradycja i historia. G-AT-12; G-SŁ-04; G-SZ-12; G-SZ-14;

GOSPODARKA	
ATUTY	**SŁABOŚCI**
• G-AT-01: Koncentracja działalności gospodarczej, wysoce konkurencyjnej w skali międzynarodowej. • G-AT-02: Silna i rozpoznawalna specjalizacja obszaru w dziedzinie: ° medycyny i farmacji, ° sektorów kreatywnych, ° przemysłu filmowego i mediów, ° logistyki, rolnictwa wykorzystującego nowoczesne technologie upraw i przetwórstwa. • G-AT-03: Silna koncentracja i szeroki zakres usług rynkowych typu FIRE (finanse, rynek nieruchomości, ubezpieczenia, doradztwo eksperckie dla przedsiębiorstw, usługi projektowe itp.). • G-AT-04: Duża liczba instytucji okołobiznesowych.	• G-SŁ-01: Dysproporcje gospodarcze w ramach WŁOF: ° G-SŁ-01.1: Asymetria siły rynkowej podmiotów gospodarczych między Łodzią i Warszawą ORAZ wewnątrz obszarów funkcjonalnych Łodzi i Warszawy, ° G-SŁ-01.2: Niski poziom powiązań kooperacyjnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi, ° G-SŁ-01.3: Dysproporcje (na niekorzyść łódzkiego obszaru funkcjonalnego) w sile nabywczej gospodarstw domowych, ° G-SŁ-01.4: Dysproporcje w atrakcyjności rynków pracy – lokalność rynku ŁOM na tle bardzo dużego zasięgu rynku pracy stolicy, ° G-SŁ-01.5: Niski potencjał akademicki Łodzi względem Warszawy. • G-SŁ-02: Słabo wykształcone funkcje metropolitalne Warszawy i Łodzi w stosunku do metropolii europejskich i światowych. • G-SŁ-03: Niedostateczna innowacyjność MŚP w WŁOF.

GOSPODARKA	
ZAGROŻENIA WEWNĘTRZNE	**ZAGROŻENIA ZEWNĘTRZNE**
• S-SŁ-01: Istotne dysproporcje społeczne i duży udział grup wykluczonych społecznie. G-AT-10; G-AT-11; G-AT-12; G-SŁ-01.3; G-SZ-08; G-SZ-09; G-SZ-11; G-SZ-12; G-SZ-14; G-ZA-04; • S-SŁ-03: Brak poczucia wspólnoty interesów w WŁOF. G-SŁ-01.2; G-SŁ-04; G-SZ-02; G-ZA-03; • S-SŁ-04: Niska świadomość wartości lokalnego dziedzictwa kulturowego. G-AT-12; G-SŁ-04; G-SZ-12; G-SZ-14; • S-SŁ-05: Niski poziom świadomości ekologicznej i utrwalone nieekologiczne wzorce zachowań mieszkańców WŁOF. G-SZ-09; G-SZ-10; G-SZ-13; G-SZ-14; • S-SŁ-06: Niechęć do współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego. G-SŁ-01.2; G-SŁ-01.4; G-SŁ-04; G-SZ-02; G-SZ-04; G-ZA-03; • S-SŁ-07: Wysoka zapadalność na choroby cywilizacyjne. G-AT-10; G-SZ-08; G-ZA-09; • S-SŁ-08: Niska świadomość zdrowotna mieszkańców. G-AT-10; G-SZ-08; G-ZA-09; • S-SŁ-09: Asymetria w zakresie procesów demograficznych między ŁOM i WOM (niska zastępowalność pokoleń, nadumieralność mężczyzn, depopulacja ŁOM – ujemny przyrost naturalny i ujemne saldo migracji). G-SŁ-01.3;	• G-ZA-01: Niestabilność globalnego i europejskiego otoczenia dla gospodarki, wynikająca ze zmiennej i nieprzewidywalnej sytuacji geopolitycznej (kryzys finansowy, kryzys polityczny na Ukrainie). • G-ZA-02: Niepewność co do polityki spójności po 2020 roku. • G-ZA-03: Słabość krajowych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, na rzecz promowania współpracy samorządów terytorialnych. • G-ZA-04: Słabość ogólnokrajowego systemu szkolnictwa zawodowego, powodująca niedopasowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy. • G-ZA-05: Mało stabilna polityka naukowo-technologiczna państwa w zakresie transferu technologii. • G-ZA-06: Duża przewaga konkurencyjna rynków pracy w krajach wysokorozwiniętych.

SPOŁECZEŃSTWO	
SZANSE ZEWNĘTRZNE	**SZANSE WEWNĘTRZNE**
• S-SZ-01: Wzrost znaczenia "miejskości" (miejskiego stylu życia i systemu wartości) w rozwoju społecznym i odbudowywanie się w Polsce „klasy mieszczańskiej." • S-SZ-02: Dostępność środków UE na rozwój inkluzywny (przeciwdziałanie wykluczeniom, programy ekonomii społecznej). • S-SZ-03: Promowanie partycypacyjnego podejścia do zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym w UE. • S-SZ-04: Rozwój technologii ICT skutkujący przemianą stylów życia (praca na odległość, e-learning, e-governance, usługi specjalistyczne itp.). • S-SZ-05: Dynamiczny rozwój aktywności obywatelskich w formie tzw. ruchów miejskich w Polsce.	• G-AT-01: Koncentracja działalności gospodarczej, wysoce konkurencyjnej w skali międzynarodowej. S-AT-01; S-AT-02; S-AT-03; S-AT-05; S-AT-09; S-SZ-04; • G-AT-02: Silna i rozpoznawalna specjalizacja obszaru w dziedzinie: ° medycyny i farmacji, ° sektorów kreatywnych, ° przemysłu filmowego i mediów, ° logistyki, ° rolnictwa wykorzystującego nowoczesne technologie upraw i przetwórstwa. S-AT-01; S-AT-03; S-AT-04; S-SŁ-07; • GG-AT-03: Silna koncentracja i szeroki zakres usług rynkowych typu FIRE (finanse, rynek nieruchomości, ubezpieczenia, doradztwo eksperckie dla przedsiębiorstw, usługi projektowe itp.). • G-AT-04: Duża liczba instytucji okołobiznesowych. S-AT-03; S-SZ-04;

SPOŁECZEŃSTWO	
ATUTY	**SŁABOŚCI**
• S-AT-01: Duża w skali Polski siła nabywcza gospodarstw domowych we WŁOF. • S-AT-02: Korzystne w relacji do procesów ogólnokrajowych trendy demograficzne (rosnąca liczba ludności; malejący odsetek ludności w wieku produkcyjnym a rosnący w wieku przedprodukcyjnym, dodatnie saldo migracji). • S-AT-03: Wysoki poziom wykształcenia mieszkańców – duży udział specjalistów i kadry menedżerskiej w ogólnej strukturze zatrudnienia. • S-AT-04: Silna koncentracja przedstawicieli "klasy kreatywnej" w WŁOF. • S-AT-05: Duża mobilność przestrzenna społeczeństwa na wewnętrznym rynku pracy.	• S-SŁ-01: Istotne dysproporcje społeczne i duży udział grup wykluczonych społecznie. • S-SŁ-02: Duże, wewnętrzne zróżnicowanie jakości życia. • S-SŁ-03: Brak poczucia wspólnoty interesów w WŁOF. • S-SŁ-04: Niska świadomość wartości lokalnego dziedzictwa kulturowego. • S-SŁ-05: Niski poziom świadomości ekologicznej i utrwalone nieekologiczne wzorce zachowań mieszkańców WŁOF. • S-SŁ-06: Niechęć do współpracy w jednostkach samorządu terytorialnego. • S-SŁ-07: Wysoka zapadalność na choroby cywilizacyjne.

SPOŁECZEŃSTWO	
ZAGROŻENIA WEWNĘTRZNE	**ZAGROŻENIA ZEWNĘTRZNE**
• G-SŁ-01.1: Asymetria siły rynkowej podmiotów gospodarczych między Łodzią i Warszawą ORAZ wewnątrz obszarów funkcjonalnych Łodzi i Warszawy. S-AT-01; S-AT-05; S-SŁ-01; S-SŁ-02; • G-SŁ-01.2: Niski poziom powiązań kooperacyjnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi. S-SŁ-03; • G-SŁ-01.3: Dysproporcje (na niekorzyść łódzkiego obszaru funkcjonalnego) w sile nabywczej gospodarstw domowych. S-AT-01; S-SŁ-01; S-SŁ-02; • G-SŁ-01.4: Dysproporcje w atrakcyjności rynków pracy – lokalność rynku ŁOM na tle bardzo dużego zasięgu rynku pracy stolicy. S-AT-05; S-SŁ-01; S-SŁ-02; S-SŁ-03; • G-SŁ-01.5: Niski potencjał akademicki Łodzi względem Warszawy. S-AT-03; • G-SŁ-02: Słabo wykształcone funkcje metropolitalne Warszawy i Łodzi w stosunku do metropolii europejskich i światowych. S-AT-02; S-SŁ-06; • G-SŁ-03: Niedostateczna innowacyjność MŚP w WŁOF.	• S-ZA-01: Niekorzystne trendy demograficzne w Europie i w Polsce (starzenie się ludności, migracje zarobkowe). • S-ZA-02: Koncentracja w dużych ośrodkach miejskich i wzrastająca liczba patologicznych zachowań (spektakularne akty przestępczości, ataki terrorystyczne). • S-ZA-03: Malejące poczucie bezpieczeństwa i wzrastający stres cywilizacyjny mieszkańców metropolii. • S-ZA-04: Niska świadomość społeczna w zakresie ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni publicznych. • S-ZA-05: Silne przywiązanie społeczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej do samochodów osobowych jako podstawowego środka transportu.

Oznaczenia w tabeli: liczby – kolejne numery analizowanych uwarunkowań rozwojowych; G – gospodarka, S – społeczeństwo, PŚI – przestrzeń, środowisko, infrastruktura; AT – atut, SŁ – słabość, ZA – zagrożenie zewnętrzne, SZ – szansa zewnętrzna

Oznaczenia czerwone wskazują, z którymi uwarunkowaniami wewnętrznymi (atutami lub słabościami) powiązane są czynniki rozwojowe zaliczane do kategorii: szans wewnętrznych i zagrożeń wewnętrznych.

Źródło: materiały robocze zespołu opracowującego „Zintegrowaną strategię rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego do roku 2020" (wybrane fragmenty).

2.3. Drzewo celów i macierz korelacji

Wizja rozwoju

Proces budowania strategii rozwoju rozpoczyna się od określenia wizji rozwoju i misji jednostki terytorialnej (lub obszaru funkcjonalnego).

> Wizja rozwoju jednostki terytorialnej to pożądany i oczekiwany w przyszłości stan jej rozwoju, obraz, który chcemy osiągnąć. Wizja określa rangę i atrakcyjność danej jednostki, profil gospodarczy, jakość życia mieszkańców, odzwierciedla aspiracje lokalne. Wskazuje kluczowe idee, wokół których następować powinna integracja lokalna i budowanie tożsamości terytorialnej. Jest wyobrażeniem przyszłości jednostki terytorialnej (Chądzyński i in. 2008).

Przykładem dobrze określonej wizji rozwoju jest wizja rozwoju wskazana w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020:

Region spójny terytorialnie i wizerunkowo, kreatywny i konkurencyjny w skali kraju i Europy, o najlepszej dostępności komunikacyjnej, wyróżniający się atrakcyjnością inwestycyjną i wysoką jakością życia.

Tak sformułowana wizja regionu łódzkiego przedstawia pożądany stan rozwoju województwa w przyszłości i jest odpowiedzią na współczesne wyzwania rozwojowe. Według wskazanej wizji, terytorium województwa łódzkiego cechować się będzie wewnętrzną spójnością oraz atrakcyjnymi warunkami zamieszkania i pracy. Promowane będą kreatywne postawy mieszkańców i przedsiębiorców. Zagwarantowanie najlepszej dostępności komunikacyjnej przełoży się na wysoką atrakcyjność inwestycyjną oraz wzmocni konkurencyjność regionu w skali europejskiej. Województwo łódzkie będzie postrzegane jako region kreatywny i konkurencyjny, wyróżniający się specyficznym potencjałem efektywnie wykorzystywanym na rzecz długookresowego wzrostu oraz zrównoważonego i trwałego rozwoju. Wizja ta wskazuje:

- aspiracje mieszkańców województwa;
- rangę jednostki terytorialnej w kraju i Europie;
- cechy specyficzne województwa: kreatywność, wyjątkową dostępność komunikacyjną;
- główne wyzwanie rozwojowe: tworzenie spójności terytorialnej.

Misja działania

Misja organizacji to specyficzny cel działania odróżniający organizację od innych instytucji tego samego rodzaju. Misja określa fundamentalne i specyficzne kierunki działania, wskazuje na to, co organizacja próbuje osiągnąć poprzez swoje działanie (Chądzyński i in. 2008).

W przypadku obszaru funkcjonalnego, misja określana powinna być dla formalnej grupy jednostek decydujących się na opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju (np. stowarzyszenie czy związek gmin utworzony dla wdrażania zintegrowanego planu).

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego cel ich działania, zadania i kompetencje w sposób ogólny (uniwersalny) określają ustawy i inne akty prawne normujące ich funkcjonowanie. Misja ma na celu doprecyzowanie, uszczegółowienie celów działania struktur samorządu terytorialnego, zaangażowanych w proces kształtowania rozwoju obszaru funkcjonalnego.

Przykładem dobrze określonej misji działania jest misja wskazana w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020:

Prowadzenie zintegrowanej i terytorialnie ukierunkowanej polityki zrównoważonego rozwoju, opartej na współpracy gospodarczej, budowaniu więzi społecznych oraz tożsamości regionalnej.

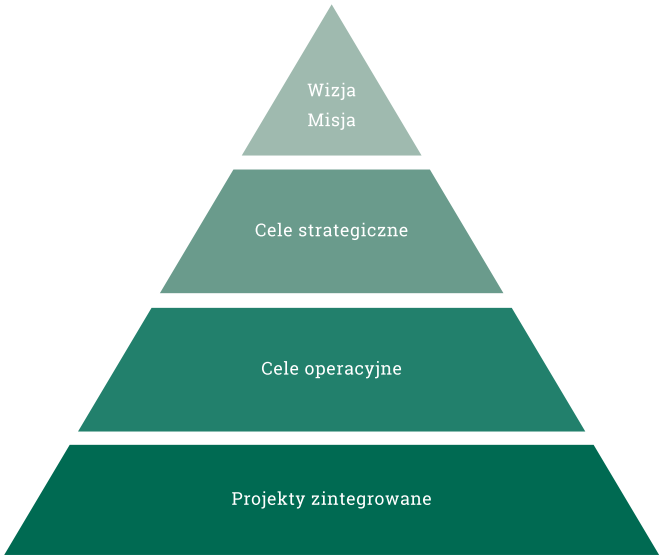
Misja ta koncentruje strategiczne kierunki działań na:

- budowaniu zrównoważonego rozwoju regionu poprzez partnerstwo i współpracę gospodarczą, zarówno w wymiarze regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym;
- budowaniu powiązań między mieszkańcami oraz kreowaniu tożsamości regionalnej z uwzględnieniem wielokulturowości i różnorodności regionalnej;
- kształtowaniu zintegrowanej polityki rozwoju (*place-based policy*), eksponującej i wykorzystującej kapitał terytorialny regionu.

Identyfikacja celów strategicznych i operacyjnych

Cechą charakterystyczną planowania strategicznego pozostaje długookresowe i holistyczne spojrzenie na procesy rozwoju terytorialnego. Z tego powodu, kwintesencją procesu planowania pozostaje trafny dobór celów strategicznych i operacyjnych, które z jednej strony stanowią odzwierciedlenie i uszczegółowienie wizji rozwoju, a z drugiej strony służą za punkt wyjścia do operacjonalizacji strategii, poprzez wyznaczenie konkretnych projektów i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.

Rys. 5. Piramida planowania strategicznego



Źródło: opracowanie własne.

Określenie celów stanowi jeden z kluczowych etapów opracowania strategii. Wybór tych celów powinien być przy tym uzależniony od:

1. wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju, które kompleksowo ujmuje analiza SWOT,
2. prognozowanych trendów rozwojowych,
3. aspiracji i możliwości społeczności zamieszkującej określony obszar funkcjonalny.

Przy konstruowaniu celów strategicznych oraz operacyjnych należy zatem zwrócić przede wszystkim uwagę na to, aby cele wynikały z diagnozy rozwoju, prowadziły do rozwiązywania zidentyfikowanych problemów i wyzwań strategicznych oraz wzmacniały specyficzne przewagi konkurencyjne jednostek terytorialnych. Spełnieniu tych warunków może służyć zastosowanie na etapie formułowania celów strategicznych i operacyjnych tzw. **filtra SMART**, czyli zestawu kryteriów oceny trafności doboru celów. Nazwa tej techniki pochodzi od pierwszych słów angielskich nazywających te kryteria i zakłada, że główne cele rozwojowe jednostki terytorialnej powinny być:

1. **Precyzyjne (*specific*)**
   W przypadku formułowania celów strategicznych i operacyjnych należy zadbać o konkretność ich zapisów. Istotne jest to o tyle, że szczególnie w odniesieniu do celów strategicznych, pojawia się pokusa formułowania ich w sposób zbyt ogólny. Tymczasem długofalowość strategii nie powinna być interpretowana jako jej ogólnikowość. Przeciwnie, już na etapie formułowania celów strategicznych i operacyjnych należy dążyć do eksponowania specyfiki terytorialnej. Tym samym „ogólny" nie powinien oznaczać „nieprecyzyjny".
2. **Mierzalne (*measurable*)**
   Formułowanym celom należy przypisać konkretne miary po to, aby za pomocą dobranych wskaźników móc śledzić postęp realizacji strategii. Warto przy tym zauważyć, że spełnienie tego warunku pozwala także spełnić warunek poprzedni, bowiem myślenie o sposobie pomiaru stopnia realizacji celów już na etapie ich formułowania siłą rzeczy wymusza ich większą precyzyjność.
3. **Akceptowalne (*acceptable*)**
   Kryterium to pozostaje szczególnie ważne, gdy strategia jest realizowana przez wiele podmiotów. Strategia, z którą nie identyfikują się osoby i instytucje mające ją realizować lub strategia, z którą nie identyfikują się społeczności lokalne, jest z góry skazana na niepowodzenie. Formułowane cele strategiczne i operacyjne powinny zatem być efektem wypracowanego konsensusu.
4. **Realistyczne (*realistic*)**
   Nie każda gmina, region lub obszar funkcjonalny muszą realizować strategie oparte na przedsięwzięciach wielkiej skali. Cele strategiczne i operacyjne powinny być wprawdzie ambitne, jednak nie oznacza to, że należy formułować cele niemożliwe do realizacji. O realności osiągnięcia zakładanych celów decydują uwarunkowania finansowe, dostępne zasoby (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) oraz

uwarunkowania społeczne, w których wyraża się, bądź nie, wola realizacji strategii.

5. **Określone w czasie (*time-dependent*)**
   Określenie horyzontu czasowego pozwala na skuteczne monitorowanie realizacji celów oraz pozwala zaplanować harmonogram ich realizacji.

Tabela 11. to przykładowy formularz, który może zostać wykorzystany w ocenie trafności doboru celów strategicznych i operacyjnych przy zastosowaniu filtra SMART.

Tab. 11. Formularz oceny trafności doboru celów strategicznych i operacyjnych przy zastosowaniu kryteriów (filtra) SMART.

Nazwa celu:	.....	
Precyzyjność / Specyficzność (***Specificity***)	Niska [1] [2] [3] [4] [5] Wysoka	....
Mierzalność (***Measurability***)	Niska [1] [2] [3] [4] [5] Wysoka	....
Poziom akceptacji (***Acceptance***)	Niska [1] [2] [3] [4] [5] Wysoka	....
Realność – możliwości realizacji (***Reality***)	Niska [1] [2] [3] [4] [5] Wysoka	....
Określenie w czasie (***Time-dependency***)	Niska [1] [2] [3] [4] [5] Wysoka	....

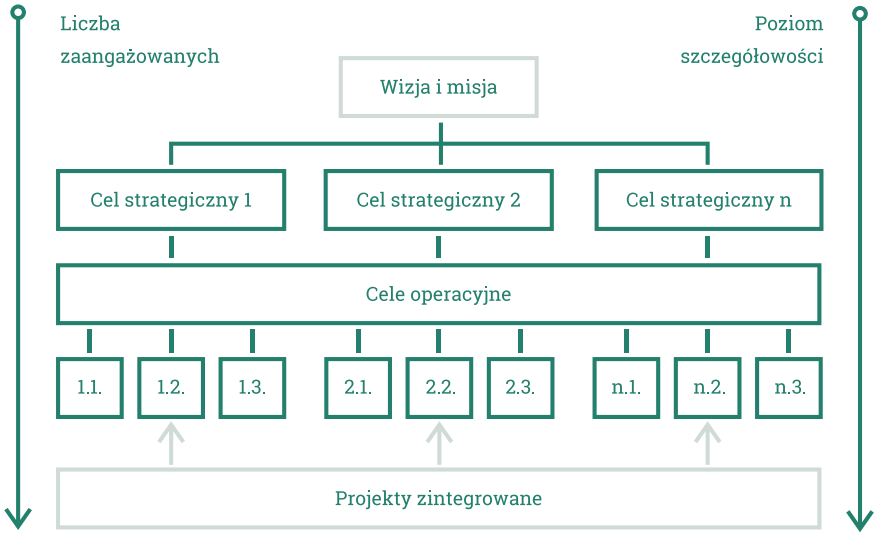
Źródło: opracowanie własne.

Układ i hierarchia celów – budowanie drzewa celów

Proces planowania strategicznego oparty jest na hierarchizacji celów. Odwołuje się do zasady „od ogółu do szczegółu" i pozwala z jednej strony na holistyczne (całościowe) ujęcie tego procesu (wizja, misja, cele strategiczne), a z drugiej strony wychodzi naprzeciw konieczności operacjonalizacji strategii (cele operacyjne, projekty). Innymi słowy, w budowaniu strategii równie ważnym jak wybór celów strategicznych jest określenie taktyki ich osiągnięcia. Następuje to poprzez dekompozycję celów strategicznych na cele operacyjne a w dalszej kolejności wskazanie zintegrowanych projektów służących realizacji strategii.

Cele operacyjne i projekty zintegrowane muszą być jednakże spójne z wizją rozwoju jednostki terytorialnej oraz z celami strategicznymi oraz powinny opisywać stan docelowy a nie działania jako takie. Spełnieniu tego warunku służy powiązanie celów w jeden system za pomocą drzewa celów, ujawniającego powiązania i współzależności na różnych poziomach planowania strategicznego.

Rys. 6. Drzewo celów strategicznych



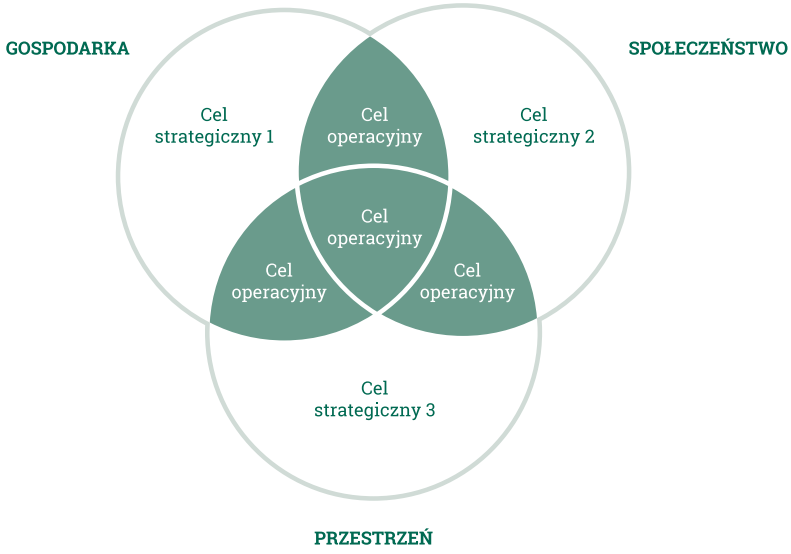
Źródło: opracowanie własne.

Choć w procesie planowania strategicznego nie istnieje jedna „wzorcowa" hierarchia celów, w każdym drzewie celów wraz z rosnącym stopniem szczegółowości planowanych działań wzrasta liczba zaangażowanych podmiotów oraz skraca się perspektywa czasowa ich realizacji. Przyjęcie układu drzewa celów strategicznych pozwala zatem na operacjonalizację strategii, bez utraty perspektywy długookresowej, wyrażonej powiązaniami między poszczególnymi poziomami celów.

Z uwagi na złożoność systemów terytorialnych może się jednak zdarzyć, że powiązania między celami na różnych poziomach realizacji strategii stają się jednak bardziej złożone. Ujawnia się to w szczególności w przypadku planowania w obszarach funkcjonalnych, gdzie realizacja poszczególnych projektów przyczynia się do realizacji więcej niż jednego celu operacyjnego i strategicznego. Z tego powodu należy pamiętać, że:

1. w przypadku realizacji projektów zintegrowanych należy poszukiwać powiązań z wieloma celami strategicznymi i operacyjnymi;
2. przypadku szczególnie złożonych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych należy rozważyć zastąpienie klasycznego drzewa strategicznego bardziej złożonymi formami prezentującymi powiązania między celami (np. rozetą celów strategicznych);
3. ujawnieniu siły powiązań między celami może służyć także tzw. macierz celów.

Rys. 7. Rozeta celów strategicznych – przykład prezentacji złożoności powiązań między celami w planowaniu zintegrowanym.



Źródło: opracowanie własne.

Przykładem klasycznego podejścia do budowania drzewa celów strategicznych jest to zastosowane w **Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej**.

Punktem wyjścia dla hierarchizacji celów jest sformułowanie wizji, zgodnie z którą Makroregion Polski Centralnej powinien stać się „awangardą XXI wieku". Uszczegółowieniem wizji jest pięć celów strategicznych, dzielących się z kolei na 36 celów operacyjnych, nazwanych strategicznymi kierunkami działań. Warto zwrócić uwagę, że dla podkreślenia różnicy między strategicznym i operacyjnym poziomem formułowania celów, cele strategiczne formułowane są jako opisy pożądanego stanu docelowego, natomiast cele operacyjne (szczegółowe) wskazują na kluczowe działania, jakie należy podjąć w celu realizacji strategii.

Tab. 12. Struktura celów strategicznych i szczegółowych w *Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej*.

Wizja: Makroregion Polski Centralnej awangardą XXI wieku: **Cel główny określony** przez priorytety: 1. Dostępność i integracja 2. Kreatywność i innowacyjność 3. Reindustrializacja 4. Umiędzynarodowienie	
Cele strategiczne	**Cele operacyjne (strategiczne kierunki działań):**
1. Zintegrowania przestrzeń wiedzy i innowacji.	1.1 Wspieranie współpracy szkół wyższych w zakresie oferty edukacyjnej. 1.2 Zwiększenie udziału prac badawczych i wdrożeniowych w wyższych uczelniach. 1.3 Unowocześnianie infrastruktury naukowo-badawczej i wdrożeniowej. 1.4 Wspieranie współpracy sektora B+R z przedsiębiorcami, w szczególności specjalizującymi się w przemyśle medycznym, farmaceutycznym, biotechnologii oraz przemyśle wykorzystującym nanotechnologie. 1.5 Wspieranie współpracy sektora B+R i instytucji otoczenia biznesu. 1.6 Stymulowanie kształcenia kadr dla rozwoju wskazanych pól. 1.7 Wspieranie współpracy z zagranicznymi szkołami wyższymi i instytucjami B+R. 1.8 Wykreowanie międzynarodowej marki uczelni wyższych i instytucji B+R.

Cele strategiczne	**Cele operacyjne (strategiczne kierunki działań):**
2. Przestrzeń przyjazna twórcom i projektantom.	2.1 Opracowanie i prowadzenie przez administrację samorządową spójnej polityki kulturalnej i turystycznej. 2.2 Udostępnianie przestrzeni twórcom i projektantom w obszarach rewitalizowanych. 2.3 Instytucjonalne wsparcie ułatwiające rozpoczynanie działania twórcom i projektantom. 2.4 Wspieranie współpracy środowisk twórców kultury i projektantów z przedsiębiorcami. 2.5 Wsparcie wdrażania nowoczesnych technologii i materiałów przyjaznych środowisku i zdrowiu. 2.6 Tworzenie zachęt dla wsparcia rozwoju przemysłu filmowego i audiowizualnego oraz wzornictwa przemysłowego. 2.7 Wspieranie rozwoju szkolnictwa artystycznego, współpracy szkół oraz rozwoju kreatywności dzieci i młodzieży. 2.8 Wspieranie wspólnych projektów i wydarzeń artystycznych o znaczeniu międzynarodowym. 2.9 Wykreowanie międzynarodowych marek wzornictwa przemysłowego, przemysłu filmowego i audiowizualnego.

Cele strategiczne	Cele operacyjne (strategiczne kierunki działań):
3. Innowacyjna sieć medyczno-farmaceutyczna.	3.1 Utworzenie zintegrowanego systemu informacji medycznej. 3.2 Wspieranie rozwoju wysokospecjalistycznych usług medycznych. 3.3 Wspieranie wdrażania nowoczesnych technologii w produkcji leków. 3.4 Wspieranie konsorcjów prowadzących badania z zakresu bio– i nanotechnologii. 3.5 Wsparcie rozwoju bazy produkcyjnej w obszarze nanomedycyny, farmacji i biotechnologii, sprzętu medycznego i pomiarowego oraz technik laserowych. 3.6 Wykreowanie międzynarodowej marki produktów medyczno-farmaceutycznych.
4. Międzynarodowe centrum żywności prozdrowotnej.	4.1 Wspieranie rozwoju sieci współpracy producentów rolnych z sektorem B+R. 4.2 Opracowanie i wdrażanie nowoczesnych technologii w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym. 4.3 Międzynarodowa promocja i wsparcie eksportu produktów rolnych i artykułów spożywczych. 4.4 Wykreowanie marki żywności funkcjonalnej.

Cele strategiczne	Cele operacyjne (strategiczne kierunki działań):
5. Multimodalny węzeł transportowy o znaczeniu międzynarodowym.	5.1 Rozwój infrastruktury transportowej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. 5.2 Rozwój infrastruktury transportowej o znaczeniu międzyregionalnym. 5.3 Rozwój terminali intermodalnych. 5.4 Poprawa jakości oferty przewozów pasażerskich, w tym integracja taryfowa i rozkładowa. 5.5 Wspieranie rozwoju terenów inwestycyjnych związanych z multimodalnym węzłem transportowym. 5.6 Wspieranie rozwoju nowoczesnych centrów logistycznych. 5.7 Wspieranie integracji usług logistycznych 5.8 Promocja usług przewozowych i logistycznych. 5.9 Wspieranie międzynarodowej współpracy w zakresie usług logistycznych.

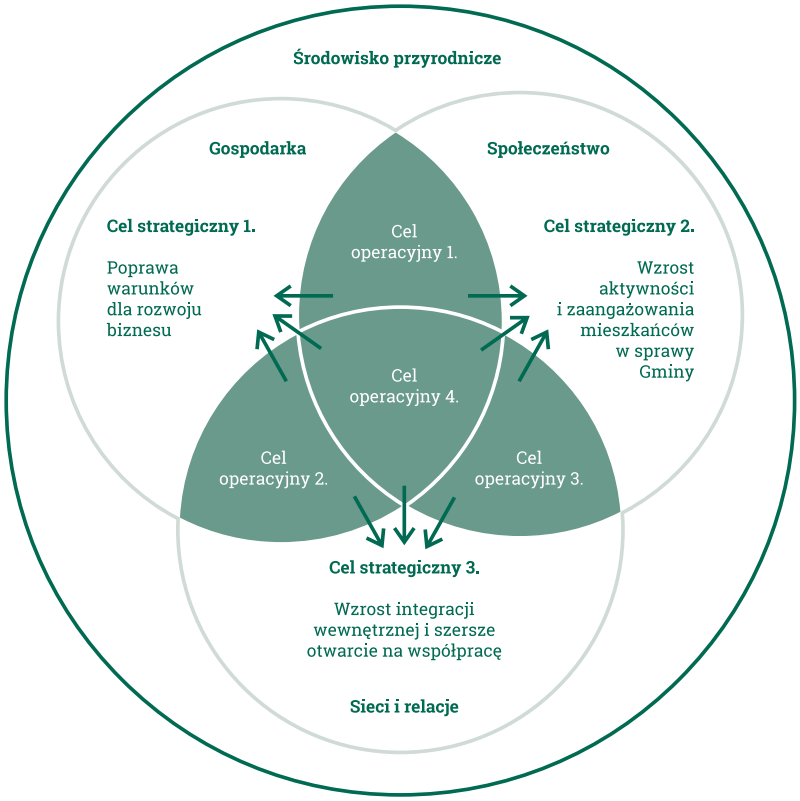
Źródło: BPPWŁ. MBPR (2014, s. 44-56).

Do pozytywnych cech *Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej* zaliczyć można przede wszystkim:

1. przejrzystość i czytelność układu celów,
2. silne odwołanie do potencjału makroregionu,
3. sformułowanie celów strategicznych w sposób konkretny i silnie nawiązujący do specyfiki obszaru funkcjonalnego,
4. mierzalność zaproponowanych w *Strategii* celów (w samej treści dokumentu zaproponowano ponadto system monitorowania),
5. realność celów z punktu widzenia potencjału obszaru funkcjonalnego,
6. ujęcie w treści dokumentu horyzontu czasowego realizacji celów.

Przykładem dobrej praktyki budowania zintegrowanego drzewa celów strategicznych, tj. eksponującej powiązania między celami strategicznymi, jest *Strategia rozwoju gminy Dywity* zlokalizowanej w województwie warmińsko-mazurskim. Zaproponowano w niej trzy cele strategiczne, odpowiednio dla obszarów „gospodarka", „społeczeństwo" oraz „przestrzeń", natomiast cztery cele operacyjne zaproponowano na styku między celami wyższego rzędu. W konsekwencji otrzymano układ określany mianem „rozety" celów.

Rys. 8. Relacje między celami strategicznymi a operacyjnymi w Strategii rozwoju gminy Dywity.



Cele operacyjne:

1. Korzystne warunki dla kreowania postaw przedsiębiorczych.
2. Nowoczesna, bezpieczna i powszechnie dostępna sieć infrastruktury technicznej.
3. Szeroka oferta usług publicznych dla społeczności lokalnej.
4. Wysoka dostępność komunikacyjna i integracja wewnętrzna gminy.

Źródło: Strategia rozwoju Gminy Dywity do 2020r., s. 35.

Do pozytywnych cech Strategii rozwoju Gminy Dywity zaliczyć można przede wszystkim:

1. czytelność i łatwość interpretacji powiązań pomiędzy celami,
2. dążenie do uchwycenia wzajemnych relacji pomiędzy celami, nadające strategii wymiar zintegrowany,
3. spójność z układem celów strategicznych, zaproponowanych w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, jako dokumentu w pewnym sensie „nadrzędnego",
4. precyzyjny opis w dalszej części *Strategii* projektów, mających służyć realizacji wskazanych celów strategicznych i operacyjnych, co z kolei czyni cele mierzalnymi, możliwymi do realizacji i określonymi w czasie.

W polskich jednostkach samorządu terytorialnego nie brak niestety wielu przykładów niefortunnej realizacji procesu planowania strategicznego, między innymi w aspekcie doboru celów oraz ich nietrafnej lub nieczytelnej hierarchizacji. Na poniższym przykładzie zaprezentowano anonimowy przykład niepoprawnie zbudowanego drzewa celów w zakresie brzmienia i liczby celów strategicznych i operacyjnych, jak również w zakresie relacji pomiędzy celami.

Tab. 13. Przykład struktury celów strategicznych i operacyjnych.

Cele strategiczne	Cele operacyjne
1. Rozwój infrastruktury technicznej zwiększającej atrakcyjność zamieszkania oraz atrakcyjność inwestycyjną gminy.	1.1 Harmonijny rozwój gminy, zachowujący ład przestrzenny zgodnie z potrzebami mieszkańców i zasadami ochrony walorów środowiska naturalnego. 1.2 Zachowanie wiejskiego charakteru miejscowości na terenie gminy. 1.3 Tworzenie i zagospodarowanie przestrzeni publicznej. 1.4 Rozbudowa infrastruktury technicznej zapewniającej zrównoważony rozwój gminy oraz atrakcyjność zamieszkania. 1.5 Rozbudowa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. 1.6 Wsparcie gospodarowania odpadami. 1.7 Poprawa dostępności komunikacyjnej oraz przepustowości układu drogowego na terenie gminy oraz tworzenie nowych miejsc parkingowych. 1.8 Aktywna promocja oferty inwestycyjnej gminy oraz lokalnych walorów gospodarczych. 1.9 Rozbudowa infrastruktury turystycznej i skuteczne zarządzanie zasobami gminy w zakresie rozwoju turystyki. 1.10 Ochrona przyrody na terenie gminy oraz kształtowanie architektury krajobrazu. 1.11 Tworzenie warunków dla powstawania nowych terenów inwestycyjnych. 1.12 Wykorzystanie zasobów energii odnawialnej. 1.13 Budowa i rozwój lotnisk i lądowisk. 1.14 Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.

Cele strategiczne	Cele operacyjne
2. Wspieranie rozwoju lokalnych przedsiębiorstw oraz wzrost potencjału ekonomicznego gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw bazujących na walorach turystycznych gminy.	2.1 Wsparcie turystyki jako wiodącej dziedziny gospodarki gminy. 2.2 Kreowanie korzystnego otoczenia administracyjnego dla rozwoju lokalnych firm. 2.3 Zwiększenie dostępności instrumentów wsparcia merytorycznego dla małych i średnich przedsiębiorstw. 2.4 Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez rozwój programów z zakresu wsparcia odnowy wsi. 2.5 Rozwój i promocja kompleksowej oferty spędzania wolnego czasu na terenie gminy. 2.6 Stworzenie na terenie gminy nowoczesnego zaplecza sportowo-rekreacyjnego. 2.7 Podejmowanie działań pielęgnujących oraz promujących kulturę mieszkańców. 2.8 Ochrona i restauracja obiektów dziedzictwa kulturowego. 2.9 Stałe prowadzenie edukacji, w tym szczególnie ekologicznej, mieszkańców i turystów.

Cele strategiczne	Cele operacyjne
3. Świadczenie wysokiej jakości usług edukacyjno – kulturowych.	3.1 Budowa i modernizacja infrastruktury kulturalnej i sportowej gminy. 3.2 Wsparcie inicjatyw w zakresie życia kulturowego. 3.3 Ochrona dziedzictwa kulturowego oraz promocja kultury i lokalnych tradycji. 3.4 Popularyzacja sfery informatycznej poprzez tworzenie publicznych miejsc dostępu do Internetu. 3.5 Zwiększenie dostępu do edukacji i poprawa warunków kształcenia. 3.6 Rozwój postaw obywatelskich i wsparcie aktywności i inicjatyw na rzecz młodzieży.
Cele strategiczne	**Cele operacyjne**
4. Wzrost poziomu zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, socjalnego, przeciwpożarowego i ekologicznego w gminie.	4.1 Polepszenie stanu zdrowotności mieszkańców gminy. 4.2 Rozwój promocji zdrowia i profilaktyka uzależnień wśród mieszkańców. 4.3 Podnoszenie poziomu bezpieczeństwa socjalnego i publicznego gminy. 4.4 Organizowanie i wsparcie systemu opieki nad rodziną i dzieckiem. 4.5 Tworzenie warunków dla skutecznego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych i opieki nad osobami starszymi. 4.6 Doskonalenie współpracy z organizacjami pozarządowymi w działaniach na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie jednej z gminnych strategii rozwoju.

Wśród najważniejszych błędów, popełnionych przy formułowaniu celów strategicznych i operacyjnych tej strategii, wymienić należy:

1. nieprecyzyjność celów strategicznych, które nie uwzględniają specyfiki miejsca,
2. „uniwersalność" celów powodująca, że podobne zapisy mogłyby znaleźć się w dokumentach strategicznych innych jednostek terytorialnych,
3. zbyt dużą liczba celów operacyjnych w relacji do potencjału gminy i realnych możliwości ich osiągania,
4. brak istotnego zróżnicowania celów operacyjnych od celów strategicznych w zakresie poziomu precyzji ich sformułowania (por. cele: 1.1., 2.2., 3.1., 4.1, 4.3.),
5. błędne przypisanie niektórym celom rangi celów strategicznych w sytuacji, gdy nie opisują one pożądanego stanu docelowego ale narzędzia realizacji strategii (np. cel 2.1),
6. niską mierzalność zarówno celów strategicznych, jak i operacyjnych (lub całkowitą ich niemierzalność),
7. nieprzystawanie wielu celów do możliwości ich realizacji, w perspektywie potencjału gminy (np. cel 1.13).

Macierz celów – identyfikacja współzależności

Macierz celów to proste, ale zarazem użyteczne narzędzie badania wewnętrznej spójności celów strategicznych i operacyjnych. Umożliwia identyfikację relacji, jakie zachodzą pomiędzy celami operacyjnymi. Pozwala określić priorytety, porządkuje ważność celów.

Klasycznie opracowana macierz celów pozwala zidentyfikować trzy rodzaje relacji:

1. **neutralność celów** – osiągniecie danego celu nie ma żadnego wpływu na inny cel;
2. **konfliktowość celów** – realizacja danego celu utrudniać będzie osiągniecie innego celu (konieczność zastosowania skali ujemnej);
3. **synergiczność celów** – realizacja danego celu sprzyja osiągnięciu innego celu i tworzy mechanizmy synergii w jednostce terytorialnej.

W celu konstrukcji macierzy w wierszach i kolumnach tabeli umieszcza się te same cele operacyjne. W trakcie dyskusji ekspertów (wykorzystując metodę delficką) dokonywana jest ocena wpływu każdego celu mieszczonego w wierszu tabeli na każdy z pozostałych celów wskazanych w kolumnach tabeli. Eksperci przypisują określoną liczbę punktów według skali wcześniej określonej (np. od 0 do 3 pkt lub od -5 do 5 punktów), w zależności od siły zidentyfikowanej zależności. Inaczej mówiąc, wskazana liczba punktów odpowiada sile zależności zachodzących pomiędzy celami (celu umieszczonego w wierszu z pozostałymi celami wskazanymi w kolumnach).

Macierz celów należy interpretować w dwóch wymiarach. Po pierwsze, suma punktów uzyskana dla poszczególnych wierszy daje podstawę do wnioskowania o priorytetach w rozwoju jednostki terytorialnej (im większa suma punktów, tym większa waga danego celu). Po drugie, suma punktów uzyskanych dla poszczególnych kolumn pozwala na określenie stopnia zależności od danego celu. Inaczej mówiąc, określa jak realizacja danego celu wpływa na realizację innego celu (im większa suma punktów tym większa współzależność w realizacji celów).

W trakcie konstrukcji macierzy celów należy pamiętać że:

- macierz celów jest macierzą kwadratową, tzn. w macierzy występuje taka sama liczba wierszy co kolumn;
- pola leżące na głównej przekątnej macierzy odnoszą się do korelacji między tymi samymi celami, dlatego nie określa się tam siły zależności;
- macierz celów nie jest symetryczna, co oznacza że oddziaływanie celu „X" na cel „Y" nie musi być takie samo jak celu „Y" na cel „X";
- nie ma uniwersalnej skali dokonywania oceny zależności pomiędzy celami, skala jest ustalana indywidualnie w zależności od charakteru i celu dokonywanej analizy.

Tab. 14. Macierz celów operacyjnych wg skali od 0 do 3.

Cel operacyjny	1	2	3	4	N	**Suma punktów**
1	x	2	0	0	1	**3**
2	0	x	2	1	3	**6**
3	3	1	x	3	2	**9**
4	2	3	1	x	0	**6**
N	1	1	3	0	x	**5**
Suma punktów	**6**	**8**	**6**	**4**	**6**	x

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 14. pokazuje czterostopniową skalę oceny zależności zastosowaną w macierzy celów. Interpretacja poszczególnych wartości jest następująca:

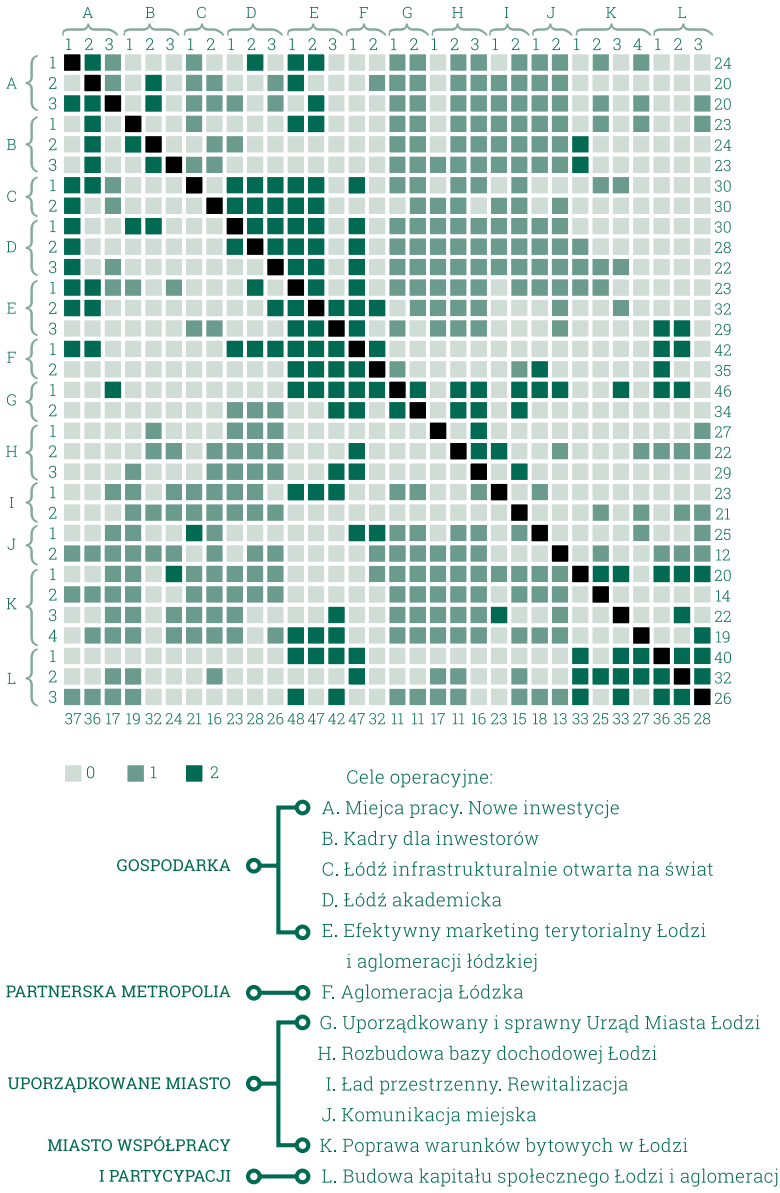
- **„0"** – brak oddziaływania (neutralność celów względem siebie);
- **„1"** – słabe oddziaływanie celu „X" na cel „Y"; słabe związki i korelacje pomiędzy celami;
- **„2"** – silne oddziaływanie celu „X" na cel „Y"; silne związki i korelacje pomiędzy celami;
- **„3"** bardzo silne powiązanie celu „X" z celem „Y", determinujące związki pomiędzy celami.

Macierz celów wykorzystywana jest powszechnie nie tylko w procesie planowania strategicznego, dla identyfikacji priorytetów i siły zależności pomiędzy celami. Jest także narzędziem stosowanym często do ewaluacji *ex ante* wielu dokumentów strategicznych o różnym charakterze (np. Regionalnych Programów Operacyjnych).

Przykładem zastosowania macierzy celów, dla identyfikacji współzależności między celami operacyjnymi, jest praca wykonana na potrzeby *Strategii Rozwoju Miasta ŁÓDŹ 2020+*. Ukazuje ona relacje pomiędzy celami przede wszystkim po to, aby wyznaczyć cele kluczowe, oddziałujące w największym stopniu na pozostałe obszary strategiczne.

Nad macierzą korelacji celów pracowało dziesięciu ekspertów, którzy podczas sześciu sesji panelowych oceniali siłę współzależności między celami operacyjnymi w skali 0-2, gdzie 0 oznaczało *brak zależności*, 1 – zależność *słabą* oraz 2 – zależność *silną*.

Rys. 9. Macierz celów operacyjnych na potrzeby hierarchizacji celów *Strategii Rozwoju Miasta ŁÓDŹ 2020+*



Źródło: materiały zespołu opracowującego *Strategię Rozwoju Miasta ŁÓDŹ 2020+*.

Zbudowanie macierzy umożliwiło analizę, która ujawniła, że najsilniej oddziałują cele z zakresu „Łodzi infrastrukturalnie otwartej na świat" oraz „Łodzi akademickiej". W konsekwencji, pozwoliło to na określenie celów priorytetowych i skupieniu się w pierwszej kolejności na celach operacyjnych, w odniesieniu do których ujawniało najsilniejsze współzależności, tj. na:

1. usprawnieniu zarządzania i re-engineeringu w Urzędzie Miasta Łodzi,
2. wzmocnieniu powiązań funkcjonalnych w aglomeracji łódzkiej,
3. wykształceniu mechanizmów partycypacji społecznej i stymulowaniu wzrostu zaufania społecznego,
4. budowie silnej marki aglomeracyjnej Łodzi,
5. rozwoju infrastruktury transportowej w kierunku uczynienia z miasta istotnego węzła komunikacyjnego w kraju.

Kwantyfikacja celów

Kwantyfikacja celów strategicznych to proces identyfikacji wskaźników opisujących efekty wdrażania strategii. Wskaźniki mają za zadanie mierzyć postępy w realizacji strategii, zarówno w odniesieniu do projektów i celów operacyjnych, jak i celów strategicznych. Innymi słowy, w procesie planowania strategicznego wskaźniki powinny być określane zarówno dla celów strategicznych, jak i operacyjnych czy projektów zintegrowanych. Wskaźniki tworzą podstawę dla opracowania sytemu monitoringu strategicznego.

Ogólnie ujmując, w procesie monitorowania strategii identyfikowane są:

- wskaźniki produktu;
- wskaźniki rezultatu;
- wskaźniki oddziaływania.

Wskaźniki produktu pokazują efekty powstałe bezpośrednio w wyniku realizacji danego projektu, określają rzeczowe (fizyczne) efekty danego działania. Jest to fizyczny efekt (produkt), który pojawia się natychmiast po zrealizowaniu projektu w wyniku zaangażowania zasobów (głównie środków finansowych). **Wskaźniki produktu najczęściej wykorzystywane są do kwantyfikacji projektów.**

Przykładowe wskaźniki produktu:

- liczba wybudowanych lub przebudowanych boisk sportowych (w szt.);
- liczba godzin przeprowadzonych szkoleń / warsztatów (w godzinach lekcyjnych);
- długość wybudowanych ścieżek rowerowych (w km).

Wskaźniki rezultatu to miara pokazująca efekty i zmiany powstające bezpośrednio i natychmiastowo w wyniku implementacji działania. Inaczej mówiąc, jest to wskaźnik opisujący zmiany, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia operacji. **Wskaźniki rezultatu wykorzystywane są głównie do kwantyfikacji celów operacyjnych.**

Przykładowe wskaźniki rezultatu:

- liczba osób, które ukończyły szkolenie (w szt.);
- liczba osób korzystających z nowo wybudowanego basenu (w szt.);
- liczba gospodarstw domowych korzystających z wybudowanej kanalizacji (w szt.).

Wskaźniki oddziaływania (wpływu) pokazują pośrednie i długookresowe efekty i konsekwencje realizacji danego przedsięwzięcia dla rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to miara oddziaływania danego działania na otoczenie gospodarcze, społeczne i przestrzenne, pokazująca zmiany w poziomie rozwoju i w strukturach funkcjonalno-przestrzennych jednostki terytorialnej. **Zadaniem wskaźników oddziaływania jest dokonanie oceny osiągnięcia celów strategicznych (ogólnych) strategii.**

Przykładowe wskaźniki oddziaływania:

- stopa zatrudnienia (w %);
- średni dobowy ruch w danym miejscu (natężenie ruchu samochodowego) (szt./24h).

Prawidłowo skonstruowane wskaźniki, podobnie jak cele, powinny spełniać kryteria SMART. Według tego standardu wskaźnik powinien być (Grupa Gumułka 2009, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2014):

- **konkretny (S – Specific)**
  Wskaźnik jest konkretny, kiedy nazwa wskaźnika oraz przyjęta definicja wystarczająco precyzyjnie określają badane zjawisko; istnieje możliwość porównań i agregacji wskaźników (w nazwie wskaźników nie należy stosować określeń ogólnikowych i wieloznacznych czy nie dających się zmierzyć (np. zwiększenie zdolności instytucjonalnych, poprawa efektywności, poprawa wydajności, ocena znaczenia, itd.).

- **mierzalny (M – Measurable)**
  Kryterium to spełnione jest w sytuacji, gdy dany wskaźnik jest określony w taki sposób, że możliwe jest techniczne dokonanie pomiaru jego wartości, oparte o prawidłowo dobraną jednostkę, z zachowaniem zakładanej dokładności pomiaru.

- **dostępny (A – Available)**
  Wskaźnik jest dostępny, gdy osiągalne i dostępne są informacje statystyczne potrzebne do określenia wartości wskaźnika we wszystkich punktach pomiaru.

- **odpowiedni (R – Relevant)**
  Wskaźnik powinien w sposób prosty i zrozumiały korespondować z konkretnym celem (projektami) i dawać czytelną informację na temat postępów w jego realizacji (powinien zmieniać wartość w wyniku realizacji strategii). Zadaniem wskaźnika jest wychwycenie zmiany wywołanej realizacją strategii, a nie obrazowanie całego sektora czy dziedziny funkcjonowania jednostki terytorialnej

- **określony w czasie (T – Time-bound)**
  Wskaźnik powinien określać perspektywę czasową dla której identyfikowane będą wartości (określony przedział czasowy, w których poszczególne wartości wskaźników mają być osiągnięte; inaczej mówiąc są to punkty pomiaru - data początkowa i końcowa). Dokonywanie pomiaru powinno być możliwe w oparciu o dostępne i wiarygodne źródła, w strategii należy wskazać sposób oraz częstotliwość dokonywania pomiarów.

Podstawowe elementy procesu kwantyfikacji celów to:

1. dobór wskaźników dla każdego celu;
2. precyzyjne określenie konstrukcji wskaźnika;
3. identyfikacja źródeł pozyskania danych/informacji;
4. określenie wartości bazowych i docelowych wskaźników.

Tabela 15. przedstawia przykładową metrykę wskaźnika, w której zawarte zostały wspomniane uprzednio elementy składające się na popranie skonstruowany wskaźnik.

Tab. 15. Przykładowa metryka wskaźnika dla celu strategicznego / operacyjnego / projektu zintegrowanego

Cel podlegający kwantyfikacji	Poprawa atrakcyjności turystycznej miasta
Typ wskaźnika	Wskaźnik rezultatu
Nazwa wskaźnika	Liczba miejsc noclegowych
Jednostka miary	szt.
Źródło danych statystyczny	Bank Danych Lokalnych (GUS)
Wartość bazowa	2.560
Wartość docelowa (po 5 latach realizacji)	2.900

Źródło: opracowanie własne.

Podstawowe źródła danych statystycznych, które mogą być wykorzystywane w procesie kwantyfikacji celów to:

- spisy powszechne (np. Narodowy Spis Powszechny, Narodowy Spis Rolny);
- badania i bazy danych tworzone przez służby statystyki publicznej (np. Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, opracowania Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych);
- badania i bazy danych tworzone przez zagraniczne instytucje publiczne (Europejski Urząd Statystyczny – Eurostat, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD);
- badania reprezentacyjne, analizy i ekspertyzy realizowane przez różne instytuty publiczne i jednostki naukowe.

2.4. Projekty zintegrowane

Pojęcie projektu

Istnieje wiele definicji słowa projekt. Jedno z podejść definiuje termin ten jako tymczasową działalność, podejmowaną w celu wytworzenia unikatowego wyrobu, dostarczenia unikatowej usługi bądź osiągnięcia unikatowego rezultatu (Project Management Institute 2008, s. 5).

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, iż **projektem** jest zorganizowany i osadzony w czasie ciąg wielu działań zmierzających do osiągnięcia konkretnego i mierzalnego celu, adresowany do ściśle określonych odbiorców i realizowany przy ograniczonym budżecie oraz zaangażowaniu określonych zasobów. Projekt powinna charakteryzować również unikalność.

Osadzenie w czasie oznacza, iż każdy projekt realizowany jest w ściśle określonym okresie, czyli posiada swój początek i koniec. Po dacie ukończenia projektu uznaje się go za zamknięty bez względu na to, czy cele zostały osiągnięte, czy też nie. Okres realizacji projektu może być różny i jest uzależniony przede wszystkim od specyfiki projektu, w tym w szczególności od jego celu, zakresu, liczby realizowanych zadań, czy liczby zaangażowanych podmiotów.

Na okres realizacji projektu wpływają również:

- rodzaj podmiotu, który zaangażowany jest we wdrażanie – dla przykładu, biorąc pod uwagę uwarunkowania formalnoprawne, ten sam projekt realizowany przez instytucję sektora finansów publicznych może być realizowany dłużej niż przez podmiot prywatny czy organizację pozarządową,
- typ projektu – inną specyfikę realizacji posiada projekt miękki, edukacyjny, a inną tzw. projekt twardy, inwestycyjny,
- liczba podmiotów realizujących przedsięwzięcie – projekt realizowany w partnerstwie musi posiadać więcej czasu niezbędnego np. do komunikacji, przepływu informacji czy dokumentów.

Powyższe elementy odgrywają kluczowe znaczenie m.in. w trakcie opracowywania projektu, kiedy dokonywana jest analiza ryzyka na poszczególnych etapach jego realizacji. W tym celu można zastosować różnego rodzaju narzędzia – jednym z nich jest analiza ścieżki krytycznej, która pozwala na oszacowanie zapasów

czasowych na poszczególnych etapach realizacji projektu oraz wskazanie momentu, w którym jakiekolwiek opóźnienie w czasie skutkować będzie koniecznością wydłużenia okresu realizacji projektu.

Kolejną cechą projektu jest **złożoność** co oznacza, iż projekt jest realizowany poprzez określoną liczbę zadań / etapów. Efektem każdego z takich etapów jest wytworzenie konkretnego produktu lub usługi. Podstawowym narzędziem pozwalającym na określenie zadań, elementów koniecznych do wykonania jednoznacznie identyfikowalnych produktów i rezultatów jest Struktura Podziału Prac (SPP) (ang. *Work Breakdown Structure – WBS*).

Realizacja zadań w projekcie ma charakter sekwencyjny, co oznacza, iż przejście do kolejnego zadania uwarunkowane jest ukończeniem zadania poprzedniego. Dla przykładu, w przypadku budowy kompleksu termalno-basenowego przejście do etapu „wyposażenia ośrodka" uwarunkowane jest zakończeniem etapu budowy i „dopuszczeniem do użytkowania".

Realizacja ściśle określonego katalogu zadań stanowi o zakresie projektu, czyli o tym, co w projekcie powinno zostać wykonane, ale również i o tym co nie powinno być realizowane. To swego rodzaju granice realizacji projektu.

Projekt służy realizacji **konkretnego celu spełniającego kryteria SMART**, co oznacza, iż cel projektu powinien być szczegółowy (konkretny), mierzalny, trafny, realistyczny (możliwy do osiągnięcia) oraz określony w czasie. Osiągnięcie celów następuje w drodze realizacji ściśle określonych zadań, których efektem są konkretne mierzalne rezultaty. Mierzalność oznacza, iż rezultatom przypisuje się konkretne wartości liczbowe (wskaźniki) świadczące o osiągnięciu celu. Dla przykładu, w przypadku ośrodka pomocy społecznej wskaźnikiem będzie liczba miejsc utworzonych dla pensjonariuszy, czy liczba pensjonariuszy.

Unikalność projektu oznacza, iż produkt i usługa będąca rezultatem projektu w wyraźny sposób jest inna niż wszystkie podobne produkty i usługi (Pietras, Szmit 2003, s. 9). Niektóre działania projektowe na pierwszy rzut oka mogą być pozbawione unikalnego charakteru – np. budowa ścieżek rowerowych przez różne j.s.t. Jednak w rzeczywistości są one realizowane przez różne podmioty, w różnych warunkach, w zupełnie innym środowisku, przy zaangażowaniu zróżnicowanych zasobów, adresowane są również do innych grup odbiorców, a przede wszystkim mogą służyć osiągnięciu innych celów.

Odbiorcami projektu są jego adresaci, czyli określona grupa interesariuszy, których problemy, dzięki realizacji projektu, zostaną zniwelowane lub ograniczone. Katalog interesariuszy będzie uzależniony od celu projektu, jego charakteru. Grupa odbiorców będzie zatem inna w przypadku budowy ścieżki rowerowej niż w przypadku budowy ośrodka termalno-basenowego.

Projekt realizowany jest przy **zaangażowaniu określonych zasobów** rozumianych jako ludzie, infrastruktura, sprzęt oraz inne zasoby (np. zasoby magazynowe) (Wysocki 2013, s. 56). Zasoby te mogą być w posiadaniu instytucji realizującej projekt – wówczas w odpowiedni sposób należy zaplanować ich zaangażowanie w realizację projektu bez kolizji dla bieżącej działalności instytucji. Możliwe jest też pozyskanie niezbędnych zasobów z zewnątrz poprzez najem, zakup lub inne formy. Analiza posiadanych i niezbędnych do realizacji projektu zasobów stanowi istotny element każdego etapu planowania.

Ograniczony budżet oznacza, iż projekt realizowany jest przy wykorzystaniu określonych zasobów finansowych definiowanych na etapie planowania projektu. Projekt może być realizowany dzięki środkom własnym, ale również zewnętrznym pozyskanym z różnych źródeł (np. konkursów, grantów, pożyczek, kredytów itp.). Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej wykorzystują w tym zakresie partnerstwo publiczno-prywatne. W przypadku projektów finansowanych ze środków unijnych etap planowania budżetu stanowi jeden z kluczowych elementów pracy nad projektem – stanowi bowiem podstawę wnioskowania o określoną kwotę dofinansowania.

Project Cycle Management i cykl życia projektu

Rozpoczynając pracę nad projektem pojawia się pytanie dotyczące wyboru odpowiedniej metodyki w celu właściwej realizacji projektu. Metodyka stanowi pewien katalog zasad, które wskazują, w jaki sposób należy postępować na poszczególnych etapach projektu. Wybór odpowiedniej techniki ułatwi kierowanie całym procesem projektowym, pokaże instrumenty pomocne w procesie zarządzania, w tym zarządzania zespołem projektowym, finansami czy ryzykiem.

Istnieje wiele rekomendowanych metodyk, wśród których znajdują się m.in.:

- metodyka amerykańskiego Project Management Institute (2008, s. 15);
- metodyka brytyjska PRINCE 2 (Project in Controlled Environment);

- metodyka zalecana przez Komisję Europejską przy realizacji i wdrażaniu projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tj. metodyka Zarządzania Cyklem Projektu (ang. *Project Cycle Management – PCM*); rozpoczęcie prac nad opracowaniem tej metodyki było konsekwencją wyników ewaluacji projektów, które wykazały słabość wdrażanych przedsięwzięć, a celem jej opracowania było nie tylko poprawienie jakości opracowywanych projektów i zarządzania nimi, ale w rezultacie poprawa efektywności udzielanej przez Komisję Europejską pomocy.

Każda z metodyk definiuje etapy przygotowania i realizacji projektu, tzw. cykl (życia) projektu, na swój sposób, kładąc nacisk na inne aspekty. Analiza założeń dostępnych metodyk pokazuje, że wiele istniejących definicji cyklu życia projektu różni się zarówno liczbą jak i nazewnictwem poszczególnych faz.

Dla przykładu PMI na etapie wdrażania projektów wyróżnia dwa zasadnicze obszary, tj. obszar procesów (składający się z pięciu elementów: rozpoczęcia, planowania, realizacji, kontrolowania i zakończenia projektu) oraz obszar wiedzy (składający się z dziewięciu elementów: zarządzanie integralnością projektu, zarządzanie zakresem, czasem, kosztami, jakością, zasobami ludzkimi, komunikacją, ryzykiem oraz zaopatrzeniem).

Metodyka PRINCE 2 wyróżnia w zarządzaniu projektami osiem procesów: przygotowanie założeń projektu, inicjowanie, planowanie, strategiczne decyzje projektu, sterowanie etapem, zarządzanie wytwarzaniem produktów, zarządzanie zakresem etapu, zamykanie projektu.

Z kolei metodyka PCM wskazuje na 5 etapów – *„cykl projektu to nawiązujący do procesu ciągłego doskonalenia organizacji model wyodrębnionych faz życia projektu: programowania, identyfikacji, formułowania, wdrażania i ewaluacji (…). Zarządzanie projektem obejmuje fazy od tworzenia ram programowych do ewaluacji powykonawczej projektu"* (Puszczewicz, Wosik 2007, s. 6).

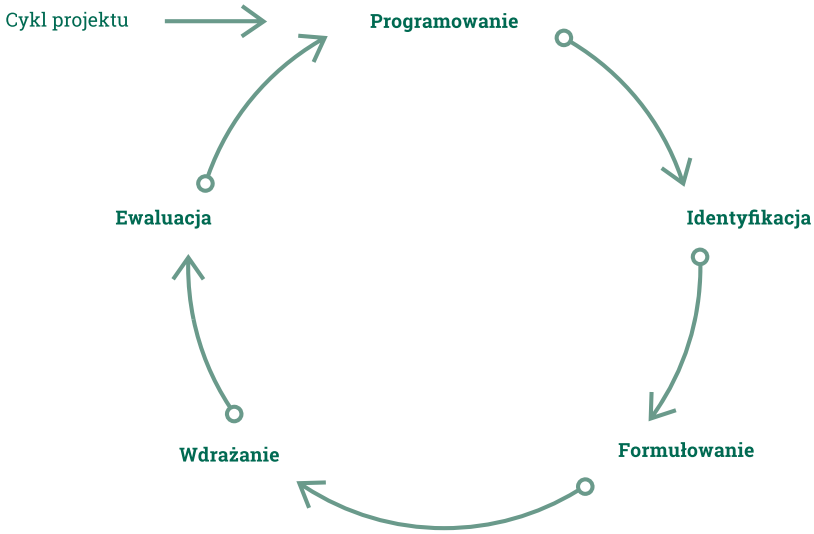
Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, iż poprzez cykl projektu rozumie się pewną sekwencję faz, według których projekty są przygotowywane i realizowane (Rysunek 10.). Rozważania dotyczące poszczególnych faz cyklu życia projektu oparte zostały na metodyce PCM, co zostało podyktowane faktem, iż znaczna liczba przedsięwzięć realizowanych przez samorządy lokalne finansowanych jest ze środków Unii Europejskiej. Podkreślić należy jednak, iż metodyka

ta stosowana jest również w przypadku projektów finansowanych z zasobów własnych instytucji lub innych, aniżeli unijne, środków.

Cykl życia projektu składa się z pięciu etapów (por. Rysunek 10.):

- etap programowania,
- etap identyfikacji,
- etap formułowania,
- etap wdrażania,
- etap ewaluacji.

Rys. 10. Cykl życia projektu



Źródło: Puszczewicz, Wosik 2007, s. 6.

Programowanie. W trakcie tego etapu następuje określenie strategii i celów programu, jak również instytucji odpowiedzialnych za jego wdrożenie i finansowanie. Etap ten opiera się na wytycznych opracowanych przez Komisję Europejską, jak również priorytetach państwa członkowskiego. Na tej podstawie instytucje zarządzające ogłaszają konkursy. Jest to zatem etap realizowany przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie danym programem.

Identyfikacja. Na tym etapie dochodzi do szczegółowej analizy sytuacji, rozpoznania i określenia problemów występujących w danym obszarze oraz możliwości ich rozwiązania, jak również ewentualnych ograniczeń występujących w ramach realizacji przedsięwzięcia. Na tym etapie dochodzi do identyfikacji interesariuszy projektu, a następnie do konsultacji pomysłu z wybranymi, zwłaszcza z grupą docelową. Konsultacje mają służyć dostosowaniu projektu do potrzeb jego odbiorców. To etap wstępnego określenia założeń projektu przez projektodawcę lub grupę partnerską, jak również podjęcia decyzji dotyczącej lidera partnerstwa oraz projektu (projektów), który ma zostać realizowany.

Pomocnymi na etapie identyfikacji technikami są:

- analiza interesariuszy,
- analiza problemu,
- analiza celów,
- analiza strategii.

Formułowanie. Jest to etap przekształcenia pomysłów powstałych na etapie identyfikacji w projekt – w tym momencie dochodzi do doprecyzowania propozycji projektu. Na etapie formułowania następuje szczegółowe określenie działań projektu, jego harmonogramu, kamieni milowych, rezultatów, wskaźników oraz założeń finansowych. Na tym etapie zostaje również podjęta decyzja dotycząca źródeł finansowania przedsięwzięcia. Jest to szczególnie istotne w przypadku projektów finansowanych ze środków własnych lub współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, w przypadku których wymagany jest wkład własny – instytucje planujące realizację takiego przedsięwzięcia muszą dokonać oceny możliwości realizacji projektu. W ramach tego etapu następuje złożenie projektu do instytucji oceniającej (jeśli projekt zostaje poddany ocenie w celu uzyskania dofinansowania). Jeśli wynik oceny jest pozytywny, instytucje otrzymują zgodę na realizację projektu przy finansowaniu ze środków zewnętrznych.

Na etapie formułowania pomocnymi narzędziami są:

- matryca logiczna oraz
- plan budżetowy.

Wdrażanie. Na tym etapie następuje uruchomienie i realizacja projektu. Etap ten, co do zasady, zajmuje tyle czasu, ile założony okres wdrażania projektu. Oprócz podejmowanych działań, związanych z realizacją poszczególnych zadań, będą miały miejsce zaplanowane i regularne działania służące monitoringowi pod kątem założonych celów, rezultatów i zdefiniowanych w projekcie wskaźników.

Dokonywana będzie również ocena stopnia wykonania budżetu. Szczegółowy opis tego etapu został zawarty w części pt.: *„Wdrażanie projektu zintegrowanego"*.

Na etapie wdrażania pomocnymi narzędziami są:

- system zarządzania i monitorowania (np. przy wykorzystaniu matrycy logicznej),
- monitoring budżetu i jego odchyleń.

Ewaluacja. Na etapie ewaluacji dokonywana jest końcowa ocena projektu oraz wyciągane są wnioski, które będą upowszechniane w praktyce oraz wnioski na przyszłość (ang. *lessons learned*). Założenia dotyczące ewaluacji formułowane są na etapie planowania projektu (etap formułowania) i uwzględniać powinny nie tylko narzędzia, harmonogram działań służących ewaluacji, zespół odpowiedzialny za przeprowadzenie ewaluacji, ale również środki finansowe niezbędne do jej przeprowadzenia.

Dokonując oceny w ramach fazy ewaluacji, należy wziąć pod uwagę następujące kryteria:

- **kryterium zgodności**: czy osiągnięto założone cele w odniesieniu do zdefiniowanych problemów?;
- **kryterium skuteczności**: czy zachowana została logika wewnątrzprojektowa i czy zachowano powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami projektu, tj. rezultatami > działaniami > celami > problemami? czy projekt został wykonany? czy projektodawca miał potencjał do zarządzania projektem? czy projektodawca korzysta z doświadczeń zgromadzonych w trakcie realizacji projektu?;
- **kryterium trwałości**: czy została osiągnięta trwałość realizacji projektu poprzez włączenie rezultatów, doświadczeń itp. do głównego nurtu polityki i praktyki?;
- **kryterium wydajności**: czy realizacja projektu nastąpiła przy wykorzystaniu racjonalnych środków finansowych? czy zachowana została zasada racjonalnego zarządzania finansami?;
- **kryterium dotyczące wdrażania**: czy projekt właściwie był zarządzany i monitorowany?

Specyfika zarządzania projektami w sektorze publicznym

Projekty realizowane w sektorze publicznym, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, posiadają unikalne cechy, których źródła należy upatrywać przede

wszystkim w warunkach formalnoprawnych, w jakich funkcjonują te instytucje. W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę jedynie na wybrane elementy, które negatywnie przekładają się na realizację projektów.

Pierwszym z nich jest **ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych**. Złożona problematyka w zakresie zamówień publicznych i brak jednoznaczności w części zapisów ustawy skutkuje licznymi wątpliwościami o charakterze zarówno formalnoprawnym jak i proceduralnym. Zwraca się uwagę m.in. na problemy z ustaleniem klasyfikacji przedmiotu zamówienia i, co jest z tym związane, z brakiem możliwości przeprowadzenia kilku zamówień niezależnych od siebie i połączenia ich w całość, jak również z rozstrzygnięciem czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy omawianej ustawy czy też należy stosować inną podstawę prawną (Bielecki 2015, s. 433).

Ustawa ta tworzy zatem system faktycznie ograniczający zasady kontraktowania, co w przypadku realizacji przedsięwzięć wspólnie przez kilka jednostek samorządu terytorialnego, zobowiązanych do przeprowadzenia odrębnych postępowań, rodzi wiele wątpliwości jak również wymaga znacznego nakładu pracy. Biorąc pod uwagę liczne wątpliwości i ograniczenia występujące na tej płaszczyźnie, część jednostek samorządu terytorialnego rozważa możliwość organizowania wspólnych postępowań. Na pierwsze przykłady dobrych praktyk w tym zakresie należy jednak jeszcze poczekać.

Po drugie, uwagi wymaga tematyka **realizowania projektów w partnerstwie**. Projekty mogą być realizowane indywidualnie lub w partnerstwie. Projekty partnerskie mogą być wdrażane przez jednostki samorządu terytorialnego przy współudziale innych instytucji sektora finansów publicznych, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw.

Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego może opierać się na współpracy sformalizowanej (w oparciu o zawarte porozumienia, związki, stowarzyszenia, czy umowy partnerstwa) i niesformalizowanej (np. wymiana know-how, spotkania, konsultacje, partycypacja itp.). Wybór formy jest uzależniony od rodzaju przedsięwzięcia. W przypadku projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych zawsze podstawą współpracy będzie umowa, porozumienie lub inny dokument określający m.in. zakres działań, prawa i obowiązku stron czy też ramy finansowe.

Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi opiera się w szczególności na realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zadania zlecane są w formie ogłaszanych konkursów. Samorządy wspierają również inicjatywy podejmowane przez organizacje pozarządowe w postaci dofinansowania.

Realizacja projektów w partnerstwie z przedsiębiorstwami (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne) rodzi najwięcej pytań, wątpliwości i kontrowersji. Zgodnie z art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 18 grudnia 2008 *„przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym"*. W opracowaniu przygotowanym na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju przedsiębiorczości (Herbst i in. 2014, s. 40-42) wskazuje się, że inwestycjami predystynowanymi do realizacji w ramach formuły PPP są: sport i rekreacja, ochrona zdrowia, gospodarka odpadami oraz infrastruktura okołotransportowa. Pomimo tego, iż istnieją dobre przykłady projektów realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym (np. system gospodarki odpadami dla miasta Poznania, projekt kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej gminy Karczew, czy kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju), a ich liczba w całym kraju rośnie (obecnie realizowanych jest 80 projektów w tej formule i odnotowano pomysły na kolejne 129 – stan na koniec lipca 2015 r.), samorządy nadal obawiają się tej formy partnerstwa (Baza Projektów 2015). Jest to podyktowane przede wszystkim brakiem doświadczenia w realizacji projektów w tej formule, brakiem zaufania do niej, jak również do partnerów prywatnych oraz brakiem wiedzy na jej temat (Herbst i in. 2014, s. 40-42).

Specyfika projektów zintegrowanych

Nowe podejście do planowania rozwoju w jednostkach terytorialnych, określane mianem **zintegrowanego** planowania rozwoju, mocno eksponuje konieczność współdziałania i budowania partnerstwa, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji. Tworzenie i realizacja projektów zintegrowanych stanowi praktyczne odzwierciedlenie tej nowej formuły planowania.

Projekty zintegrowane to przedsięwzięcia kompleksowe i wieloelementowe, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań, których realizacja determinuje rozwój w długim horyzoncie czasowym. Projekty zintegrowane to także projekty wielopodmiotowe, gdzie współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne, są warunkiem ich skutecznej realizacji. Celem realizacji tego typu przedsięwzięć jest łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego. Innymi słowy, nie tyle właściwość terytorialna poszczególnych instytucji, ile przede wszystkim zidentyfikowane i antycypowane wspólne potrzeby mieszkańców wybranych gmin stanowią o podejmowaniu zintegrowanych działań.

Projekty zintegrowane są tworzone dla poprawy efektywności i skuteczności prowadzenia polityki rozwoju. Ich realizacja odbywa się w obszarach, w których możliwe są do zastosowania wspólne sposoby działania i narzędzia interwencji publicznej. W szczególności projekty te są tworzone dla:

- kształtowania spójnych i zintegrowanych systemów społeczno-gospodarczo-przestrzennych;
- wzmacniania zdolności rozwojowych;
- wydobycia i wykorzystania wspólnego, unikalnego i specyficznego potencjału rozwojowego;
- eliminacji wspólnych barier i problemów rozwojowych, występujących w wielu jednostkach terytorialnych.

Do najważniejszych **cech projektów zintegrowanych** zalicza się:

1. konsolidację różnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego (projekty kompleksowe, międzysektorowe);
2. realizację wspólnych celów dla różnych podmiotów;
3. łączenie siły i zakresu działania różnych podmiotów (projekty oparte na partnerstwie);
4. strategiczny charakter – determinujący rozwój w długim horyzoncie czasowym;
5. wydobycie wspólnych i specyficznych dla danego terytorium potencjałów rozwojowych;
6. oparcie projektów na gotowości każdego partnerów do poniesienia wkładu (finansowego, rzeczowego, kompetencyjnego);

7. konieczność uregulowania stosunków wewnętrznych partnerstwa, w tym harmonogramu i budżetu;
8. uruchomienie efektów synergicznych w funkcjonowaniu obszaru funkcjonalnego.

Jedną z najistotniejszych korzyści osiąganych w projektach zintegrowanych są **partnerskie korzyści zakresu**. Może je uzyskać każdy podmiot wchodzący w układ współpracy niezależnie od osiąganych przez siebie indywidualnych korzyści. Pojawiają się one m.in. w rezultacie wymiany informacji o możliwych redukcjach kosztów wspólnej zróżnicowanej oferty produktowej. Dzięki projektom zintegrowanym możliwe jest zaoferowanie nowej gamy sensownych ekonomicznie produktów, co nie byłoby możliwe bez skoordynowania kosztów i korzyści partnerów. W procesie tym dochodzi do internalizacji kosztowej i cenowej efektów zewnętrznych (Markowski 1999) między partnerami oraz do optymalizacji korzyści i kosztów właśnie ze względu na zakres (zróżnicowanie) oferty a nie tylko ze względu na jej wielkość, jak to ma miejsce w przypadku korzyści skali.

Korzyści zakresu oznaczają, że wiele produktów traktowanych dotychczas jako uboczne, powstające przy okazji wytwarzania produktów (usług) wiodących właśnie w wyniku współpracy i koordynacji znajduje nowe zastosowania i sens ekonomiczny (zastosowania rynkowe). Korzyści zakresu są więc źródłem synergii, co w kontekście realizacji projektów zintegrowanych oznaczać może m.in.:

- zwiększoną kontrolę nad realizowanymi działaniami (procesami), w szczególności jeśli idzie o ich dokładność i powtarzalność;
- obniżenie kosztów na skutek zmniejszenia zużycia zasobów i redukcji nakładów na szkolenia;
- większą przewidywalność (np. w zakresie kosztów utrzymania obiektów);
- redukcję ryzyka.

Podsumowując, stosowanie partnerstwa jako formy współpracy w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej daje wiele korzyści i zalet. Główne z nich to:

1. realizacja projektów, których żadna ze stron, działając samodzielnie, nie byłaby w stanie zrealizować;
2. eliminacja efektu kopiowania działań, często występującego w przypadku indywidualnego wdrażania;
3. rozwój kompetencji poprzez stworzenie okazji do tworzenia i wymiany informacji, wiedzy, doświadczeń, podnoszenia świadomości obywatelskiej oraz profesjonalizacji pracy;

4. poprawa efektywności działania, dzięki możliwości redukcji kosztów oraz zwiększania korzyści skali;
5. tworzenie nowatorskich rozwiązań, rozwijanie nowych metod działań, nie wdrażanych do tej pory w środowisku lokalnym;
6. tworzenie efektu synergii, w którym rezultaty współpracy partnerskiej są większe niż suma indywidualnych działań pojedynczych podmiotów.

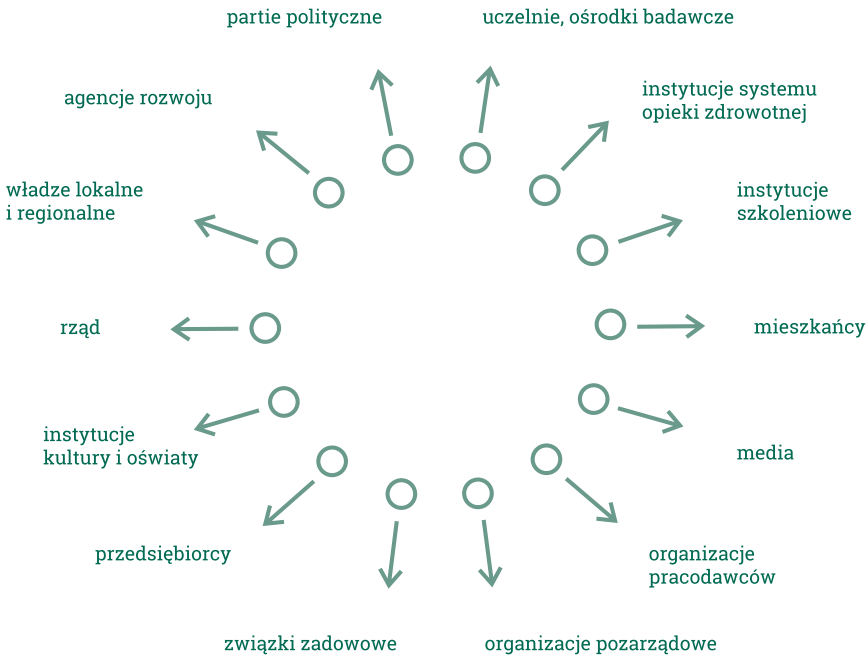
Realizacja projektów zintegrowanych – interesariusze

Realizacja projektów zintegrowanych wymaga przede wszystkim zaangażowania wielu interesariuszy. Interesariusze to każda dająca się określić grupa lub jednostka, która może wpływać, lub jest pod wpływem, działania danej organizacji (Freeman, McVea 2001, s. 190).

Interesariusze mogą być także definiowani jako podmioty:
- których dotyczy dany temat lub problem;
- odpowiedzialne za dany temat lub problem;
- posiadające wiedzę lub umiejętności do tworzenia dobrych rozwiązań lub strategii;
- posiadające narzędzia i środki ku temu, by wprowadzać rozwiązania lub je hamować (Komisja Europejska 2015, s. 12).

Przykładowe grupy interesariuszy zostały przedstawione na Rysunku 11.

Rys. 11. Przykładowi interesariusze przy realizacji projektów zintegrowanych



Źródło: opracowanie własne.

Jednym z kluczowych etapów w przygotowaniu projektu jest proces mapowania interesariuszy. **Mapowanie interesariuszy** ma pomóc we wskazaniu kluczowych podmiotów, które mają największy wpływ na realizację projektu, a tym samym mogą być głównym partnerem podczas jego realizacji.

Proces mapowania interesariuszy obejmuje następujące etapy:

1. **identyfikacja interesariuszy**: osoby zamierzające realizować projekt powinny wskazać wszystkich interesariuszy, bez wartościowania; interesariuszy identyfikuje się dla każdego projektu odrębnie – nie ma jednej kluczowej grupy, która będzie uniwersalna dla każdego projektu czy strategii;

2. **wartościowanie interesariuszy**: ocena każdego interesariusza pod kątem dwóch parametrów: wpływu i zainteresowania, w skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza wartości minimalne (wpływu i zainteresowania), a 10 – wartości maksymalne; przy określaniu poziomu zainteresowania danym projektem warto też określić, czy dany interesariusz będzie opowiadał się za czy przeciw jego realizacji, czy też będzie wykazywał postawę neutralną; Tabela 16., zamieszczona poniżej, przedstawia możliwy do wykorzystania formularz służący do identyfikacji interesariuszy;
3. **mapowanie interesariuszy**: graficzne odwzorowanie na części układu współrzędnych wpływu i zainteresowania każdego interesariusza; powstałe we wcześniejszym etapie wartości to współrzędne, na przecięciu których powstaje graficzne odwzorowanie interesariuszy; w zależności od złożoności projektu liczba tych interesariuszy może wahać się od kilku do kilkudziesięciu; narzędziem pomocnym na tym etapie jest macierz interesariuszy przedstawiona na Rysunku 12. poniżej;
4. **wskazanie interesariuszy kluczowych**: do tej grupy zaliczać będzie się podmioty, których zarówno wpływ, jak i zainteresowanie są powyżej średniej (powyżej wartości 5,00); w tej grupie można znaleźć zarówno beneficjentów, ale także i potencjalnych partnerów do projektu; nie należy jednak zapominać o interesariuszach, którzy mimo iż nie zostali zakwalifikowani do grupy kluczowych interesariuszy, znajdują się blisko tej granicy; spośród nich mogą także rekrutować się potencjalni partnerzy do projektu.

Tab. 16. Formularz identyfikacji interesariuszy oraz określenia ich wpływu na projekt

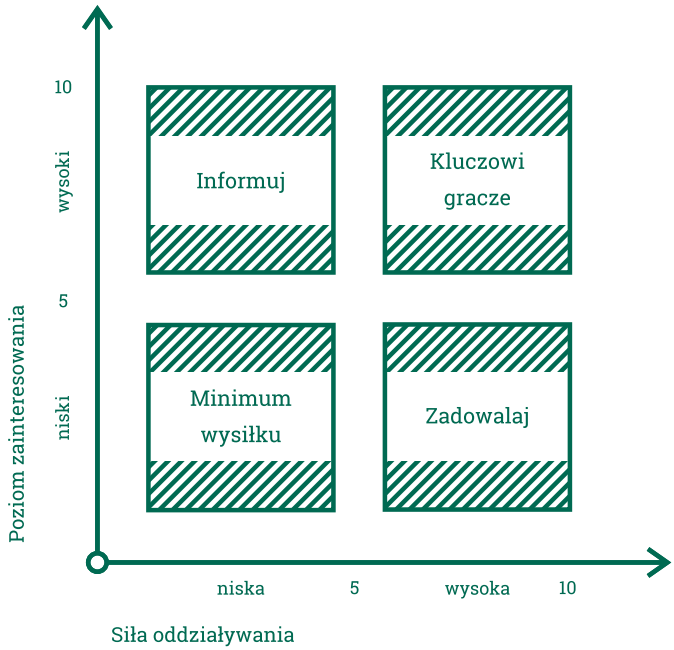
Lp.	1	2	3	4	...	...	n
Nazwa interesariusza							
Określenie stopnia wpływu interesariusza na projekt/ strategię (1-10)							
Określenie stopnia zainteresowania interesariusza (1-10)							
Nastawienie interesariusza do projektu (+) – za (-) – przeciw (0) - neutralne							

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bryson (2003).

Wspomniana powyżej macierz interesariuszy porządkuje zbiór interesariuszy, poprzez ich podział na cztery grupy, wykorzystując w tym celu dwie zmienne: siłę wpływu interesariuszy na organizację i poziom zainteresowania organizacją. W oparciu o te kryteria można wyróżnić następujące grupy interesariuszy (w nawiasie podano stopień natężenia obu kryteriów):

1. interesariusze będący kluczowymi partnerami organizacji (wysoki – wysoki);
2. interesariusze (grupy lub osoby), którzy powinni być informowani przez organizację o jej planach i działaniach (niski-wysoki);
3. interesariusze zasługujący na podtrzymywanie ich satysfakcji i zaspokajanie ich oczekiwań (wysoki-niski);
4. interesariusze wymagający minimum wysiłku ze strony organizacji (niski-niski) (Johnson, Scholes 2001).

Rys. 12. Macierz postępowania z interesariuszami



Źródło: opracowanie własne.

Dzięki procedurze mapowania interesariuszy, decydenci dostają wskazówki, z czyimi interesami i preferencjami należy liczyć się najbardziej. Interesariusze, pozytywnie nastawieni do projektu, którzy znajdą się w grupie kluczowych graczy, powinni być głównymi partnerami podczas jego przygotowania i realizacji. Natomiast interesariusze wykazujący duże zainteresowanie projektem oraz mogący silnie oddziaływać na jego realizację, ale nastawieni negatywnie będą głównymi oponentami przy realizacji przedsięwzięcia – w odniesieniu do nich niezbędne są działania, które przekonają ich do realizacji projektu.

Podsumowując, mapowanie interesariuszy pozwala:

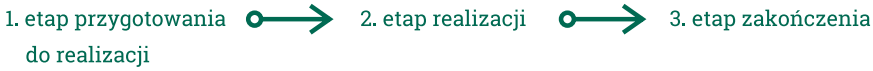
- określić z kim należy rozmawiać;
- poznać oczekiwania interesariuszy;
- znajdować wspólne rozwiązania zidentyfikowanych problemów;
- właściwie definiować cele projektu i określać sposoby ich osiągania;
- ponosić wspólnie odpowiedzialność za realizację projektu;
- rozkładać ryzyko.

Wdrażanie projektów zintegrowanych

Sposób realizacji projektów zintegrowanych nie różni się zasadniczo od sposobu realizacji każdego innego projektu. Szczególny charakter projektów zintegrowanych uwydatnia się przede wszystkim podczas procesu przygotowania projektu. W tej części opracowania opisane zostały cechy poszczególnych etapów realizacji projektów oraz elementy wyróżniające projekty zintegrowane.

Realizacja projektu charakteryzuje się etapowością prowadzonych prac. W ramach niniejszego opracowania przyjęto podział na trzy etapy, które prezentuje Rysunek 13.

Rys. 13. Etapy realizacji projektów



Źródło: opracowanie własne.

Wdrażanie projektów zintegrowanych – przygotowanie do realizacji

Jest to etap, w ramach którego dochodzi do formalnego zawiązania partnerstwa (z kluczowymi interesariuszami zidentyfikowanymi na etapie przygotowania projektu), w tym podpisania umowy partnerskiej. Etap ten jest bardzo ważny w przypadku projektów zintegrowanych realizowanych w partnerstwie, gdyż określa kluczowe obszary realizacji projektu (w tym m.in. formalno-prawne, organizacyjne, finansowe).

Umowa partnerstwa powinna spełniać następujące warunki:

- **wspólny cel** – umowa zakłada realizację wspólnego celu (np. gospodarczego, społecznego lub funkcjonalno-przestrzennego) przez podmioty uczestniczące w realizacji projektu;
- **adekwatność udziału partnerów** – każdy partner zobowiązany jest do wniesienia określonych zasobów ludzkich, organizacyjnych, technicznych lub finansowych odpowiednio do realizowanych zadań;

- **brak wynagrodzenia na rzecz partnera** – partner realizuje swoje obowiązki nieodpłatnie;
- **uregulowanie przepływów finansowych między partnerami** – partner może otrzymywać środki na realizację projektu, ale nie mogą mieć one charakteru wynagrodzenia;
- **uregulowanie stosunków wewnętrznych partnerstwa** – umowa reguluje zakres odpowiedzialności partnerów, w tym umocowanie partnera do reprezentowania partnerstwa; określa zasady korzystania i własność praw autorskich i innych praw do utworów powstających w ramach projektu; terminy wykonywania zadań i przekazywania środków na ich realizację; sposób raportowania realizacji działań i wydatkowania środków.

Do niezbędnych elementów umowy partnerskiej należy zaliczyć:

- przedmiot umowy, strony umowy i cel partnerstwa;
- okres obowiązywania umowy;
- zadania i obowiązki partnerów;
- plan finansowy (w tym m.in. podział wydatków między partnerów, przepływy finansowe i sposób rozliczania środków);
- harmonogram realizacji działań;
- zasady komunikacji i przepływu informacji;
- personel uczestniczący w projekcie ze strony każdego z partnerów;
- organizację wewnętrzną;
- zasady podejmowania decyzji;
- sposób wewnętrznego monitorowania i kontroli realizacji projektu;
- zasady rozwiązywania konfliktów i zarządzania ryzykiem.

Istotnym elementem każdej umowy jest określenie odpowiedzialności z tytułu niewłaściwej realizacji lub braku realizacji przypisanych zadań. Element ten winien stanowić podstawę do zabezpieczenia interesów lidera projektu i poszczególnych partnerów w przypadku naruszenia obowiązków przez jednego z nich, zwłaszcza w sytuacji, gdy wiąże się to z określonymi konsekwencjami natury finansowej (np. pojawieniem się kar, czy uznaniem części wydatków za niekwalifikowane).

W przypadku projektów, które otrzymały dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych (np. funduszy strukturalnych) etap ten rozpoczyna się od negocjacji merytorycznych i finansowych założeń projektu z instytucją zarządzającą.

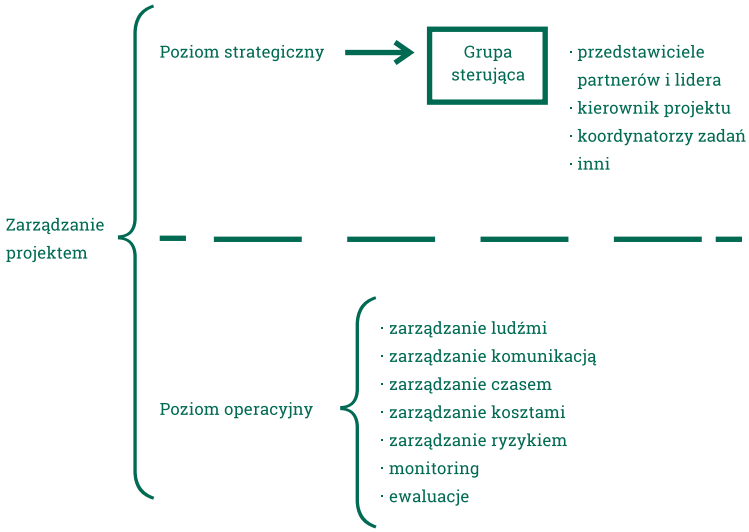
Wdrażanie projektów zintegrowanych – realizacja

Z etapem realizacji nieoderwalnie wiąże się zarządzanie projektem. Istnieje wiele definicji tego terminu. Instytut Zarządzania Projektami definiuje zarządzanie projektami jako stosowanie wiedzy, umiejętności, narzędzi i technik prognozowania działań pozwalających zrealizować założenia projektu (Charette i in. 2004, s. 12).

> W ramach niniejszego opracowania przyjęto, iż zarządzanie projektem to zbiór wielu zadań podejmowanych przez podmioty realizujące projekt dla efektywnego osiągniecia wyznaczonych celów przy jednoczesnej optymalizacji użycia określonych zasobów (w postaci m.in. czasu, pieniędzy, ludzi) oraz neutralizacji zagrożeń i ryzyk mogących mieć wpływ na osiągnięcie celów.

W ramach zarzadzania projektem należy zatem zwrócić uwagę na zarządzanie zarówno na poziomie strategicznym jak i operacyjnym (Rysunek 14.).

Rys. 14. Struktura zarządzania projektem



Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie projektem na **poziomie strategicznym** odbywa się na poziomie całego partnerstwa. W przypadku projektów realizowanych przez kilka podmiotów niezbędnym elementem jest powołanie zespołu odpowiedzialnego za podejmowanie strategicznych decyzji w projekcie. Zwykle ciało takie przybiera postać grupy sterującej. Liczebność grupy uzależniona jest od stopnia złożoności projektu i zadań przypisanych poszczególnym partnerom oraz osobom. W skład grupy wejść powinni reprezentanci poszczególnych partnerów, kierownicy odpowiedzialni za realizację projektu z ramienia instytucji partnerskich, koordynatorzy poszczególnych zadań (jeśli struktura projektu ma charakter złożony). Struktura i skład grupy sterującej powinien zapewnić sprawne zarządzanie strategicznymi elementami wdrażanego przedsięwzięcia.

Zarządzanie projektem na **poziomie operacyjnym** prowadzone jest w kilku obszarach.

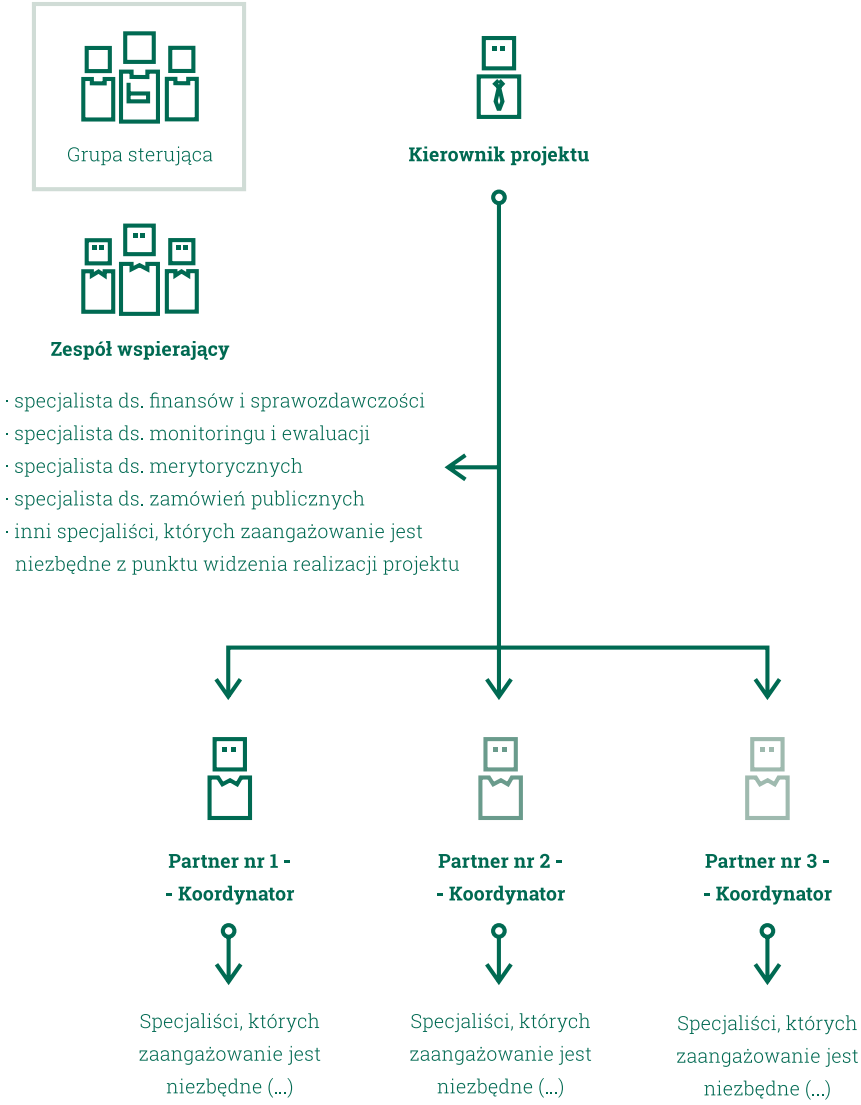
W pierwszej kolejności chodzi o **zarządzanie ludźmi**. Realizacja projektu wymaga przede wszystkim utworzenia zespołu, który będzie odpowiedzialny za jego wdrożenie. Zespół projektowy tworzony jest ze zidentyfikowanych na wcześniejszym etapie interesariuszy. Na pierwszym etapie należy opracować strukturę zespołu projektowego odpowiedzialnego za realizację całego projektu, z uwzględnieniem struktury zatrudnienia u poszczególnych partnerów. Etap ten jest zatem bardzo ważny w przypadku projektów zintegrowanych realizowanych w partnerstwie. Struktura powinna wskazywać określone stanowiska (funkcje) oraz zakres obowiązków.

Na tym etapie pomocnym narzędziem jest macierz odpowiedzialności wskazująca osoby odpowiedzialne, realizujące lub biorące udział w realizacji poszczególnych zadań. W zespole projektowym należy jasno określić kto będzie pełnił określoną rolę w projekcie, a przede wszystkim, kto będzie liderem projektu. Kolejnym etapem jest podział zadań między uczestników projektu, którego podstawą powinny być zasoby, jakimi dysponują poszczególni interesariusze, przewidziane do wykorzystania w projekcie.

Kluczową rolę w projekcie odgrywa kierownik projektu, który jest odpowiedzialny za realizację całego projektu. Powinien on dysponować znaczną wiedzą dotyczącą co najmniej zarządzania ludźmi (w tym utrzymania motywacji zespołu), planowania i kontroli, zarządzania czasem i ryzykiem. Pomocne, w przypadku zarządzania projektem przez kilka instytucji, może okazać się powołanie kierownika (koordynatora) przez każdego partnera. Proponowaną strukturę zespołu projektowego prezentuje Rysunek 15. Wszyscy partnerzy realizujący projekt

powinni m.in. znać podstawowe pojęcia związane z realizacją projektu, wiedzieć czym jest projekt i jakie informacje zwrotne winny wracać do lidera projektu.

Rys. 15. Proponowana struktura zespołu projektowego w projektach zintegrowanych realizowanych w partnerstwie



Źródło: opracowanie własne.

Drugim obszarem zarządzania projektem na poziomie operacyjnym jest **zarządzanie komunikacją**. Sukces projektu uzależniony jest od tego, czy odpowiednia informacja dotrze w odpowiednim czasie do odpowiednich członków zespołu (Wysocki 2013, s. 319).

W ramach tego procesu istotne są trzy elementy, tj.:

- czas przekazania informacji (problemy w realizacji projektu mogą się pojawić w sytuacji przekazania informacji zbyt wcześnie lub zbyt późno);
- treść komunikatów (to menedżer powinien zapewnić całemu zespołowi projektowemu odpowiednie informacje w odpowiednim czasie i formie);
- odpowiednie kanały dystrybucji (np. spotkania, wideokonferencje, poczta elektroniczna, rozmowy telefoniczne itp.).

Decyzję co do zakresu informacji, czasu jej przekazania, użytych kanałów dystrybucji podejmuje kierownik projektu po uwzględnieniu przede wszystkim specyfiki realizowanego przedsięwzięcia, zespołu projektowego (w tym jego złożoności i szczególnych potrzeb osób uczestniczących w procesie realizacji) oraz innych elementów mogących mieć wpływ na przepływ informacji.

Trzeci obszar zarządzania projektem na poziomie operacyjnym to **zarządzanie czasem**. W ramach zarządzania czasem podejmowane są działania niezbędne w celu ukończenia realizacji projektu w wyznaczonym terminie. Jest to szczególnie istotne w przypadku tych przedsięwzięć, w których nie ma możliwości wydłużenia okresu realizacji projektu – sytuacja taka może pojawić się w projektach finansowanych ze źródeł zewnętrznych, gdy instytucja przekazująca środki nie wyraziła zgody na wydłużenie okresu realizacji. W takiej sytuacji, po upływie terminu zakończenia projektu, wszystkie poniesione koszty są kosztami uznanymi za niekwalifikowalne.

Zarządzanie czasem obejmuje:

- identyfikację działań, których realizacja jest niezbędna dla osiągnięcia celów projektu;
- oszacowanie czasu niezbędnego do wykonania poszczególnych działań;
- identyfikację zależności między działaniami, ich kolejności, czasów trwania oraz wymaganych zasobów;
- stworzenie harmonogramu działań;
- nadzór nad wykonaniem harmonogramu.

Istnieje wiele narzędzi służących zarządzaniu czasem. Do najważniejszych narzędzi zarządzania czasem należy zaliczyć harmonogram realizacji projektu pozwalający na zaplanowanie i kontrolę prac. Ponadto, do najczęściej stosowanych narzędzi można zaliczyć:

- wykres Gantta;
- wykresy sieciowe PERT;
- analiza ścieżki krytycznej;
- struktura podziału prac (ang. *Work Breakdown Structure*).

Najbardziej popularnym i pomocnym narzędziem spośród powyżej wymienionych jest harmonogram realizacji projektu przedstawiony w formie graficznej. W tym celu wykorzystywany jest wykres Gantta (Tabela 17.).

Tab. 17. Wykres Gantta

zadania i czynności		**okres realizacji**									
		data początkowa	data końcowa	liczba dni	2015						
nr	opis				I	II	III	IV	V	VI	VII
1.1	Przygotowanie dokumentacji technicznej	2015-01-01	2015-01-31	30							
1.2	Przeprowadzenie postępowania zgodnie z PZP	2015-02-01	2015-02-28	19							
1.3											
1.4											
1.5											

Źródło: opracowanie własne.

Czwarty obszar zarządzania projektem na poziomie operacyjnym to **zarządzanie kosztami**. Zarządzanie kosztami projektów opiera się na trzech zasadniczych procesach:

- **szacowanie kosztów**;
  Szacowanie kosztów odbywa się w początkowej fazie projektu, kiedy dokonujemy estymacji przybliżonej wartości kosztów niezbędnych do realizacji projektu przypisując je do poszczególnych działań w projekcie. Szacowanie następuje po wstępnej analizie usług o podobnym charakterze, ofert wykonawców lub też stawek; stosowanych u poszczególnych partnerów.

- **budżetowanie kosztów**;
  Budżetowanie kosztów polega na ujęciu wszystkich kosztów w określonym zestawieniu tabelarycznym. W zależności od struktury projektu oraz wymagań instytucji przekazującej środki na realizację projektu (w przypadku projektów, które uzyskały dofinansowanie), budżet projektu będzie sporządzony z uwzględnieniem różnych parametrów, jak np. podział na zadania, podział na lata, podział na partnerów (element zasadniczy w przypadku projektów realizowanych w partnerstwie), koszty osobowe, koszty sprzętu, koszty pośrednie, źródła finansowania.

  W przypadku projektów zintegrowanych kluczowe znaczenie odgrywa montaż finansowy uwzgledniający źródła finansowania i podział budżetu pomiędzy partnerów zwłaszcza w sytuacji, gdy pozyskane z zewnątrz środki nie w pełni finansują przedsięwzięcie i niezbędne jest wniesienie tzw. wkładu własnego. W przypadku projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych istotne jest by dokonując budżetowania posługiwać się pożądanym wzorem (szablonem) budżetu oraz katalogiem kosztów uznanych za kwalifikowalne i niekwalifikowalne.

  Proces budżetowania w przypadku jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z zasadniczych etapów projektu, zwłaszcza zintegrowanych projektów rozwojowych. Po pierwsze, będzie on wymagał zgody odpowiedniego organu, a po drugie realizacja projektów wymagających wkładu własnego, który miałby zostać wniesiony w postaci środków pozyskanych w drodze zaciągniętego kredytu, w przypadku samorządów zadłużonych powyżej dopuszczalnych limitów, jest niemożliwa. Proces ten zatem odgrywa kluczowe znaczenie zwłaszcza w przypadku

projektów zintegrowanych – brak możliwości realizacji projektu przez jednego z partnerów często negatywnie będzie przekładać się na możliwość realizacji projektu w całości.

- **kontrola kosztów**;
  Kontrola kosztów dokonywana jest na etapie realizacji projektu przy wykorzystaniu takich narzędzi jak np. Earned Value Management. Jest to proces, który pozwala na bieżącą analizę stopnia wykonania zaplanowanego budżetu, oszacowanie uzyskanych w przyszłości oszczędności (lub ewentualnych niedoborów) oraz podjęcie działań służących zmianom finansowym w projekcie.

  Dla przykładu, w przypadku jednostek sektora finansów publicznych oszczędności w projekcie są związane nie tyle koniecznością stosowania ustawy prawo zamówień publicznych, ale nadal istniejącą powszechną praktyką stosowania najniższej ceny jako jedynego kryterium oceny złożonych w trakcie postępowań ofert.

Piąty obszar zarządzania projektem na poziomie operacyjnym to **zarządzanie ryzykiem**. Ryzykiem w projekcie są pewne zdarzenia, które mogą mieć wpływ (zarówno pozytywny jak i negatywny) na projekt. Zarządzanie ryzykiem jest procesem służącym identyfikacji ryzyka, jego analizie i odpowiedniej reakcji na nie.

Identyfikacja ryzyka polega na wykryciu i stworzeniu listy ryzyk zagrażających skutecznej realizacji projektu. Identyfikacja może być dokonana m.in. poprzez: analizę wyjściowych założeń projektu i porównanie ich z rzeczywistymi efektami realizacji projektu.

Do narzędzi identyfikacji ryzyka zalicza się:
- analizę SWOT;
- burzę mózgów;
- metodę fiszek Crawforda (ukryta burza mózgów);
- metodę delficką (niezależne opinie ekspertów);
- przegląd dokumentacji projektowej;
- listy kontrolne.

Analiza ryzyka polega na ocenie i klasyfikacji zidentyfikowanych ryzyk. Do strategii reagowania na ryzyko zalicza się:

- unikanie ryzyka – opracowanie założeń projektu w sposób pozwalający na wyeliminowanie ryzyka i zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów;
- transfer ryzyka – przeniesienie ryzyka na inny podmiot (np. poprzez zatrudnienie podwykonawcy);
- akceptację ryzyka – przyjęcie ryzyka i ponoszenie skutków jego wystąpienia;
- redukcję (łagodzenie) ryzyka – zmniejszenie prawdopodobieństwa i zminimalizowanie ewentualnych skutków wystąpienia ryzyka poprzez zaplanowanie odpowiednich działań.

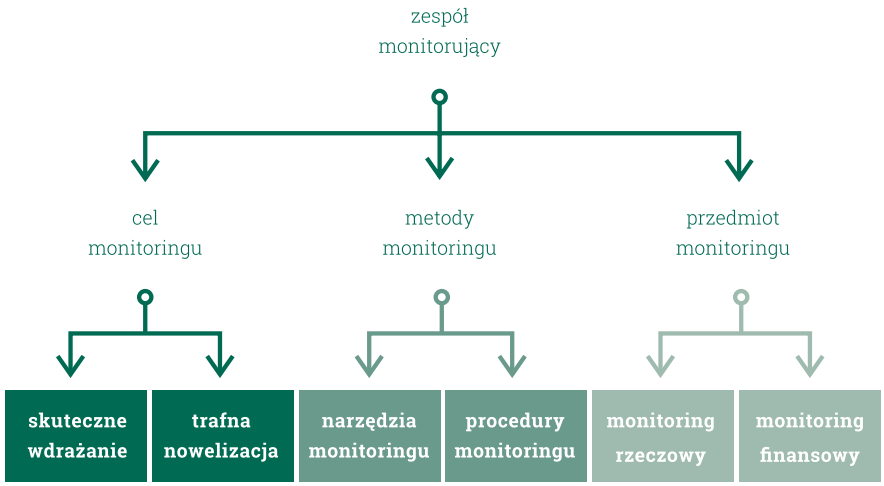
Po wdrożeniu przyjętych strategii zarządzania ryzykiem należy pamiętać o monitoringu i kontroli.

Szóstym obszarem zarządzania projektem na poziomie operacyjnym jest **monitoring**. Monitoring jest procesem systematycznego gromadzenia i analizowania ilościowych i jakościowych informacji dotyczących wdrażanego projektu w aspekcie rzeczowym i finansowym. Celem podejmowanych w ramach monitoringu działań jest ocena prawidłowości przebiegu projektu oraz dostarczenie informacji na temat osiągniętych celów i rezultatów w stosunku do poniesionych nakładów. Wnioski wyciągnięte w trakcie procesu monitoringu mogą również stanowić podstawę do dokonania niezbędnych zmian merytorycznych i finansowych w projekcie.

Monitoring ma charakter systematycznych działań, prowadzonych na bieżąco przez cały okres realizacji projektu. Związany jest ze zbieraniem, analizowaniem i wykorzystywaniem informacji do celów kontrolnych i podejmowania kluczowych decyzji w projekcie (zwłaszcza w sytuacjach związanych z zarządzaniem ryzykiem).

W celu prowadzenia działań służących monitoringowi niezbędne jest powołanie zespołu (lub osoby) odpowiedzialnej za ten proces. Zespół taki powinien określić cel monitoringu, metody monitoringu oraz jego przedmiot (Rysunek 16.).

Rys. 16. Monitoring realizacji projektu



Źródło: Zajączkowska (2008, s. 3).

W trakcie projektu monitorowany jest zatem:

- **postęp rzeczowy** – w tym zakresie monitoring polega na kontrolowaniu zakresu merytorycznego realizowanych zadań oraz harmonogramu wdrażania projektu;
- **postęp finansowy** – w tym zakresie monitoring obejmuje zarządzanie środkami przyznanymi na realizację projektu i de facto jest związany z procesem zarządzania finansami projektu.

Monitoring prowadzony może być przy wykorzystaniu różnych narzędzi typu:

- karty czasu pracy zespołu projektowego;
- lista obecności (np. na zajęciach, konferencjach, spotkaniach);
- dzienniki zajęć;
- sprawozdania z realizacji projektu (cząstkowe, kwartalne, roczne itp.), które mogą być składane w formie ustnej lub pisemnej;
- protokoły ze spotkań;
- notatki służbowe;
- dokumenty potwierdzające odbiór i/lub wydanie materiałów wytworzonych w trakcie realizacji projektu (protokoły odbioru np. prac budowlanych, listy potwierdzające odbiór np. dyplomów, materiałów itp.);

- rejestry (np. dotyczące zakupionych środków trwałych);
- ankiety, testy;
- raporty finansowe.

Siódmym obszarem zarządzania projektem na poziomie operacyjnym jest **ewaluacja**. Zgodnie ze stanowiskiem Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego przez ewaluację rozumie się:

- ocenę wartości projektu z zastosowaniem określonych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia;
- zbieranie, analizę oraz interpretację danych na temat znaczenia i wartości projektu przy zwróceniu uwagi na zagadnienia istotne dla zainteresowanych;
- ocenę efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów, porównywanie rezultatów projektu ze wstępnymi zamierzeniami (Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne 2015).

Istnieją trzy rodzaje ewaluacji, tj. *ex-ante* (przed rozpoczęciem realizacji projektu), *mid-term* lub *on-going* czyli ewaluacja bieżąca (w trakcie realizacji projektu) oraz *ex-post* (po zakończeniu realizacji projektu). Charakterystyka poszczególnych etapów ewaluacji projektów zintegrowanych została zaprezentowana na Rysunku 17.

Rys. 17. Charakterystyka etapów ewaluacji

Charakterystyka etapów ewaluacji

Ewaluacja ex-ante

- przeprowadzana przed wdrażaniem projektu
- ocena trafności projektu z punktu widzenia problemów (społecznych, gospodarczych, przestrzennych, prawnych itp.) obszaru funkcjonalnego
- ocena spójności projektu z planowanymi celami rozwoju obszaru funkcjonalnego
- identyfikacja potencjalnych trudności

Ewaluacja mid-term

- realizowana w trakcie wdrażania projektu
- analiza osiągniętych produktów i rezultatów projektu
- wstępna ocena osiągnięcia założonych celów
- ocena jakości realizacji projektu
- służy ewentualnej modyfikacji dalszych działań

Ewaluacja ex-post

- przeprowadzana po zakończeniu realizacji projektu
- ocena stopnia osiągniecia założonych celów
- ocenia skuteczności, efektywności i użyteczności projektu
- ocena wpływu projektu na zmiany zachodzące w obszarze funkcjonalnym
- podstawa wniosków na przyszłość (ang. *lessons learned*)

Źródło: opracowanie własne.

W projektach zintegrowanych (zwłaszcza tych, które są realizowane w obszarach funkcjonalnych) mamy do czynienia z następującymi kryteriami ewaluacji:

- **trafność** – ocena, w jakim stopniu cele projektu odpowiadają zidentyfikowanym problemom i potrzebom występującym w obszarze funkcjonalnym;

- **efektywność** – ocena poziomu „ekonomiczności" projektu, czyli zbadanie stosunku poniesionych nakładów (czyli zasobów finansowych, ludzkich i czasu) do osiągniętych w obszarze funkcjonalnym rezultatów;
- **skuteczność** – ocena stopnia osiągnięcia określonych celów projektu;
- **oddziaływanie / wpływ** – ocena wpływu rezultatów projektu na zmiany zachodzące w obszarze funkcjonalnym;
- **trwałość efektów** – ocena czy pozytywne efekty projektu zostaną utrzymane po zakończeniu realizacji projektu.

Metody służące gromadzeniu danych do ewaluacji obejmują:
- analizę dokumentów i dostępnych danych;
- wywiady i kwestionariusze;
- obserwację;
- studia przypadku;
- grupy fokusowe i opinie ekspertów;
- dane z monitoringu.

Wdrażanie projektów zintegrowanych – zakończenie

Jest to etap związany z zamknięciem realizacji projektu pod względem merytorycznym (rzeczowym) i finansowym. Jest to etap po zaakceptowaniu sprawozdań (w przypadku projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych). W trakcie tego procesu należy uzupełnić dokumentację projektową oraz zarchiwizować ją zgodnie z określonymi procedurami. W przypadku projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych należy szczególną uwagę zwrócić na konieczność przechowywania dokumentacji projektowej przez ściśle określony czas. W przypadku projektów partnerskich proces ten jest o tyle złożony, iż wymaga koordynacji i stosunkowo jednolitych zasad przyjętych w całym partnerstwie.

Na etapie zakończenia realizacji projektu istotne jest wyciągnięcie wniosków na przyszłość (ang. lessons learned), bowiem w przypadku znacznej liczby projektów, zespoły zaangażowane do projektów są zatrudnione tylko i wyłącznie na czas ich wdrażania. Ważne jest zatem stworzenie mechanizmów, które pozwolą w trakcie realizacji projektu i na jego zakończenie zgromadzić wiedzę pozwalającą nie tylko na wyciągnięcie wniosków ale przede wszystkim wykorzystanie ich w przyszłości.

Przykłady projektów zintegrowanych

Poniżej zaprezentowano przykłady dobrych praktyk w zakresie tworzenia projektów zintegrowanych na poziomie obszarów funkcjonalnych (w tym powiatów).

Przykłady projektów zintegrowanych: powiat wieruszowski

W przypadku *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Powiatu Wieruszowskiego na lata 2014-2020*, zdecydowano się na rekomendowanie listy kluczowych projektów zintegrowanych, które powinny być realizowane w partnerstwie zarówno międzygminnym, jak i międzyinstytucjonalnym. Uwzględniono w nim projekty zarówno twarde (np. tworzenie stref przemysłowych z wykorzystaniem węzłów drogi S8, szlak turystyczno-przyrodniczy rzeki Prosny, zintegrowany w skali powiatu program wymiany eternitowych pokryć dachowych), jak i miękkie (np. centrum kształcenia zawodowego, program aktywizacji dzieci i młodzieży, programu opieki nad osobami starszymi). Lista projektów zintegrowanych (Tabela 18.) została opracowana na podstawie konsultacji z przedstawicielami wszystkich jednostek terytorialnych w powiecie wieruszowskim i, co istotne, uwzględnia specyfikę obszaru oraz realność realizacji poszczególnych przedsięwzięć, w kontekście wyrażanej chęci partnerstwa.

Tab. 18. Przegląd zintegrowanych projektów rozwojowych dla powiatu wieruszowskiego, rekomendowanych do realizacji w latach 2014-2020

L.p.	Nazwa projektu zintegrowanego	Czy projekt odnosi się do obszaru funkcjonalnego?
1.	Stworzenie stref przemysłowych z wykorzystaniem węzłów drogi S8	Potencjalne możliwe wyznaczenie obszaru funkcjonalnego rozwoju przemysłu i usług.
2.	Centrum rozwoju i promocji powiatu	Nie
3.	Centrum kształcenia zawodowego	Nie
4.	Program aktywizacji dzieci i młodzieży	Nie
5.	Program opieki nad osobami starszymi	Nie
6.	Szlak turystyczno-przyrodniczy rzeki Prosny	Dolina rzeki Prosny
7.	Program poprawy czystości powietrza	Potencjalnie możliwe wyznaczenie obszarów problemowych narażonych na zanieczyszczenie powietrza
8.	Zintegrowanego programu wymiany eternitowych pokryć dachowych	Nie
9.	Międzygminna sieć kanalizacyjna	Obszar zurbanizowany
10.	Zintegrowany program gospodarki wodnej	Obszar funkcjonalny zlokalizowany w dorzeczu

L.p.	Forma organizacyjna/ instytucjonalna realizacji projektu	Zasięg oddziaływania efektów projektu	Lokalizacja fizyczna proponowanych działań
1.	Klaster, park przemysłowy	Regionalny/ krajowy	W zależności od deklaracji udziału gmin
2.	Agencja rozwoju z udziałem kapitału samorządowego lub samorządowego oraz prywatnego	Regionalny	M. Wieruszów
3.	Szkoła publiczna	Ponadpowiatowy, subregionalny	M. Wieruszów
4.	Projekty szczegółowe realizowane przez samorząd lub NGO's	Cały powiat	Wszystkie gminy powiatu
5.	Projekty szczegółowe realizowane przez samorząd lub NGO's	Cały powiat	Wszystkie gminy powiatu
6.	Stowarzyszenie, fundacja	Regionalny	Wszystkie gminy powiatu
7.	Projekty szczegółowe realizowane przez samorząd lub podmioty prywatne	Tereny zurbanizowane powiatu	Wieruszów, Czastary, Łubnice, Sokolniki, Bolesławiec
8.	Projekty szczegółowe realizowane przez samorząd	Powiat	Wszystkie gminy powiatu
9.	Projekty szczegółowe realizowane przez samorząd i podmioty prywatne	Tereny zurbanizowane powiatu	Wszystkie gminy powiatu
10.	Projekty szczegółowe realizowane przez samorząd	przez samorząd Powiat i powiaty w dolnym biegu rzeki	Wszystkie gminy powiatu

Źródło: *Zintegrowana Strategia Rozwoju Powiatu Wieruszowskiego na lata 2014-2020*, załącznik do Uchwały Nr XXXVIII/177/14 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 stycznia 2014 r.

Przykłady projektów zintegrowanych: powiat kolneński

W toku prac nad identyfikacją projektów zintegrowanych dla powiatu kolneńskiego w województwie podlaskim, zastosowano metodę, na którą składały się następujące kroki:

1. wywiad z przedstawicielami Starostwa Powiatowego w Kolnie;
2. wizje lokalne podczas pobytu w powiecie kolneńskim;
3. przygotowanie przez ekspertów diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej powiatu kolneńskiego;
4. opracowanie analizy SWOT, będącej wynikiem pracy w dwóch grupach warsztatowych w formie burzy mózgów oraz dyskusji moderowanej;
5. identyfikacja cech wyróżniających powiat kolneński oraz problemów rozwojowych powiatu, opracowana na warsztacie z zastosowaniem metody burzy mózgów oraz w formie dyskusji moderowanej;
6. Identyfikacja potencjalnych projektów zintegrowanych w formie burzy mózgów;
7. mapowanie interesariuszy dla zidentyfikowanych projektów zintegrowanych.

Prace przebiegały zatem od ogółu do szczegółu. Po pierwszej wizycie studialnej w powiecie i spotkaniu z przedstawicielami władz samorządowych, zebraniu materiałów źródłowych, przygotowaniu eksperckiej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, i wreszcie podsumowaniu efektów warsztatów realizowanych z udziałem przedstawicieli społeczności lokalnej, zarekomendowano pięć projektów zintegrowanych dla powiatu kolneńskiego (Tabela 19.).

Zastosowane metoda prac pozwoliła zatem w pierwszej kolejności na określenie listy projektów zintegrowanych przygotowanych przez ekspertów, mających spojrzenie „z zewnątrz", których zadaniem było zidentyfikowanie potencjału rozwojowego i specyfiki powiatu. Kolejne etapy prac pozwoliły natomiast skonfrontować zaproponowaną listę z rzeczywistymi możliwościami realizacji, z punktu widzenia zarówno posiadanych zasobów, jak i przewidywanej chęci budowania partnerstw lokalnych. Dzięki tej kilkuetapowej metodzie pracy, wypracowano kompleksowe projekty obejmujące obszary:

1. rolnictwa i lokalnej przedsiębiorczości,
2. turystyki i promocji potencjału historycznego i przyrodniczego,
3. kultury, tradycji i tożsamości lokalnej,
4. infrastruktury technicznej, obiektów materialnych oraz przestrzeni publicznych,
5. opieki nad osobami starszymi i aktywizacji seniorów.

Klamrę spinającą pięć projektów zintegrowanych stanowiła natomiast propozycja wspólnego, powiatowego programu promocji.

Tab. 19. Propozycje projektów zintegrowanych dla powiatu kolneńskiego

<table>
<tr><th>Etap I
Wersja ekspercka</th><th>Etap II
Wersja środowiskowa</th><th colspan="2">Etap III
PROJEKTY REKOMENDOWANE</th></tr>
<tr><td>Lokalne produkty zdrowej żywności</td><td>Wprowadzenie i wypromowanie systemu certyfikacji produktów lokalnych</td><td rowspan="2">Wprowadzenie i wypromowanie systemu certyfikacji produktów lokalnych</td><td rowspan="5">Wspólny program promocji Powiatu</td></tr>
<tr><td>Powiatowe forum przedsiębiorczości lokalnej</td><td></td></tr>
<tr><td>Szlak turystyczny historii pogranicza</td><td>Szlak turystyczny historii pogranicza</td><td rowspan="3">Rozwój produktu turystycznego „Ziemia Kolneńska jako miejsce granic historycznych, początków „Hubala”, przedpole Mazur, z trudną ale atrakcyjną rzeką Pisą”</td></tr>
<tr><td>Szlak kajakowy rzeką Pisą (jedyną rzeka w tej części Europy, która płynie od początku do końca w kierunku południowym) do Narwi</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Wspólny system wizualizacji przestrzennej miejsc, obiektów i atrakcji Powiatu / budowanie marki Powiatu – „Jan z Kolna” poleca.....</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Powiatowy program oferty kulturalnej, kierowanej do mieszkańców województw: podlaskiego, mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego</td><td>Centrum kultury i „żywe muzeum” Ziemi Kolneńskiej</td><td>Centrum kultury i „żywe muzeum” Ziemi Kolneńskiej</td></tr>
</table>

Etap I **Wersja ekspercka**	**Etap II** **Wersja środowiskowa**	**Etap III** **PROJEKTY REKOMENDOWANE**	
„Czyste środowisko – bezpieczna przyszłość"	-	-	**Wspólny program promocji Powiatu**
Wspólny program promocji dla Powiatu	-		
-	Zintegrowany program remontów i modernizacji dróg, ulic i placów	**Zintegrowany program remontów i modernizacji dróg, ulic i placów**	
-	Centrum opieki i rehabilitacji oraz zdrowego żywienia	**Centrum opieki i rehabilitacji oraz zdrowego żywienia**	

Źródło: Sokołowicz (2014b).

Przykłady projektów zintegrowanych: Zintegrowana Strategia Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025

Dla potrzeb *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025*, na podstawie dyskusji środowiskowej, zidentyfikowano czternaście projektów zintegrowanych o zróżnicowanym charakterze i zasięgu oddziaływania. Są to:

1. Kościerskie Forum Turystyczne;
2. Zintegrowana Strategia Marketingowa Ziemi Kościerskiej;
3. Zintegrowany System Wizualnej Informacji Turystycznej Ziemi Kościerskiej;
4. Mobilna Platforma Turystyczna Ziemi Kościerskiej;
5. Klaster turystyczny;
6. System certyfikacji lokalnych produktów;
7. „Zrobioné w Kòscérznë / Zrobioné na Kaszëbach";
8. Sieć dystrybucji produktów lokalnych i gadżetów turystycznych Ziemi Kościerskiej;
9. Rozwój i integracja stałych szlaków pieszych, rowerowych i konnych;

10. Rozwój szlaków wodnych;
11. Wspólna oferta kulturalno-rekreacyjna Ziemi Kościerskiej;
12. Kościerski Program Edukacji Lokalnej;
13. Kościerska Akademia Zdrowia;
14. Akademia Umiejętności Obronnych i Postaw Patriotycznych.

Istotą *strategii* nie była chęć realizacji każdego z projektów, ale wypracowanie możliwie szerokiej listy przedsięwzięć, które będą mogły być realizowane w formie partnerstwa wielopodmiotowego, wielopoziomowego i międzysektorowego, w przypadku pojawiających się sprzyjających okazji (np. dostępność środków finansowych, wyłonienie się liderów wyrażających chęć realizacji projektów, dojrzałość środowiska lokalnego do podejmowania partnerstw).

Wartością tego podejścia jest silne odwołanie do specyfiki Ziemi Kościerskiej jako kaszubskiej destynacji turystycznej, w której zaproponowano trzy kluczowe projekty turystyczne oraz wykorzystanie tzw. fiszek projektowych, dla szczegółowej charakterystyki każdego z zaproponowanych projektów. Poniżej (w Tabelach 20. i 21.) zaprezentowano fiszki dla dwóch wybranych projektów na potrzeby *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025*.

Tab. 20. Opis projektu zintegrowanego „Zrobioné w Kòscérznë / Zrobioné na Kaszëbach", na potrzeby *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025* – fiszka projektowa

Projekt zintegrowany: Systemu certyfikacji lokalnych produktów „Zrobioné w Kňscérznë / Zrobioné na Kaszëbach"

Opis

Wiele z produktów oferowanych przez przedsiębiorców na Ziemi Kościerskiej – w szczególności produktów kuchni kaszubskiej – nie kojarzy się jednoznacznie z miejscem ich wytwarzania lub skojarzenie to jest w oczach odbiorców mało czytelne. Przedsięwzięciem ułatwiającym realizację celu polegającego na silniejszym powiązaniu produktów lokalnych z miejscem ich pochodzenia, może być wprowadzenie własnego, lokalnego systemu ich certyfikacji.

Pierwszym etapem tego projektu zintegrowanego powinna być zatem integracja wytwórców produktów lokalnych oraz ich przekonanie do poddania się dobrowolnej certyfikacji. Kolejnym w sekwencji działań przedsięwzięciem pozostaje powołanie podmiotu odpowiedzialnego a w dalszej kolejności – opracowanie reguł certyfikacji, formy wizualnej certyfikatu oraz zasad okresowego przyznawania certyfikatów. Ostatnim etapem projektu będzie jego promocja wśród producentów Ziemi Kościerskiej i innych wytwórców z terenu Kaszub. W przypadku sukcesu realizacji projektu mógłby on zostać rozwinięty o kolejny etap, w którym wypracowany certyfikat mógłby zostać zgłoszony do unijnego lub krajowego systemu certyfikacji, jako Chroniona Nazwa Pochodzenia, Chronione Oznaczenie Geograficzne, lub Gwarantowana Tradycyjna Specjalność.

Powiązanie z celami

- CEL STRATEGICZNY I. „Kaszuby od serca widziane" – zbudowanie atrakcyjnej oferty turystycznej, zintegrowanej wokół kaszubskości Ziemi Kościerskiej:
  - I. 1. Budowanie marki Ziemi Kościerskiej
  - I. 2. Wzmocnienie tożsamości kaszubskiej wśród mieszkańców Ziemi Kościerskiej
  - I. 3. Wzmocnienie wewnętrznej kooperacji podmiotów z Ziemi Kościerskiej
- CEL STRATEGICZNY II. „Serce Kaszub pełne wigoru!" – Zbudowanie atrakcyjnej oferty turystycznej, zintegrowanej wokół unikalnych walorów przyrodniczych i turystyki aktywnej:
  - II. 3. Promocja zdrowych stylów życia (żywienia) i sposobów wypoczynku
- CEL STRATEGICZNY V. Integracja i intensyfikacja działań promocyjnych i marketingowych:
  - V. 1. Opracowanie zintegrowanego systemu promocji i marketingu
  - V. 2. Rozwój sieci dystrybucji produktów lokalnych i „gadżetów" promujących Ziemię Kościerską.

Kluczowi interesariusze

- Samorząd Miasta Kościerzyna
- Samorząd powiatu kościerskiego
- Samorządy gmin Ziemi Kościerskiej
- Wytwórcy produktów lokalnych
- Lokalne podmioty gospodarcze
- Organizacje promujące kulturę kaszubską i zaangażowane w promocję kaszubskości
- Media lokalne, regionalne oraz krajowe.

Sekwencja działań

1. Identyfikacja wytwórców tradycyjnej kuchni kaszubskiej oraz organizacji promujących kulturę kaszubską
2. Akcja informacyjno-promocyjna w celu skupienia wokół idei certyfikacji
3. Organizacja systemu certyfikacji (powołanie podmiotu odpowiedzialnego za certyfikację, opracowanie regulaminu certyfikowania i projektu certyfikatu)
4. Promocja certyfikatu na Ziemi Kościerskiej, w regionie i w kraju
5. [Opcjonalnie] Zgłoszenie do unijnego lub krajowego systemu certyfikacji.

Źródło: Nowakowska i in. (2015, s. 138-139).

Tab. 21. Opis projektu zintegrowanego „Rozwój i integracja stałych szlaków pieszych, rowerowych i konnych", na potrzeby *Zintegrowanej Strategii Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025* – fiszka projektowa

Projekt zintegrowany: Rozwój i integracja stałych szlaków pieszych, rowerowych i konnych

Opis

Unikatowe walory środowiska przyrodniczego predestynują Ziemię Kościerską do rozwoju różnorodnych, specjalistycznych aktywności turystycznych i sportowo-rekreacyjnych. Walory krajobrazowe determinowane urozmaiconą rzeźbą terenu, układem sieci hydrologicznej oraz bogatą szatą roślinną są cennym zasobem wartym wyeksponowania. Wypracowanie skutecznych metod i mechanizmów wykorzystywania potencjału przyrodniczego i kulturowego oraz włączenia większych obszarowo fragmentów powiatu kościerskiego w gospodarkę turystyczną wymaga stworzenia przestrzennie zintegrowanego systemu szlaków wędrówkowych. Układ sieciowy komplementarnych w swym przebiegu i charakterze oraz zróżnicowanych technicznie tras turystycznych i sportowo-rekreacyjnych, z uwagi na możliwość korzystania z wachlarza różnych form wypoczynku na niewielkim obszarze, sprzyjać będzie uzyskaniu przewagi konkurencyjnej Ziemi Kościerskiej względem pozostałych rejonów Kaszub.

Rozwój stałych szlaków pozwoli zwiększyć dostępność ciekawych i atrakcyjnych przestrzeni i obiektów oraz sprzyjać będzie promocji walorów przyrodniczych i kulturowych Ziemi Kościerskiej zarówno w skali regionalnej jak i ponadregionalnej.

Powiązanie z celami

- CEL STRATEGICZNY I. „Kaszuby od serca widziane" – zbudowanie atrakcyjnej oferty turystycznej, zintegrowanej wokół kaszubskości Ziemi Kościerskiej:
  - I. 3. Wzmocnienie wewnętrznej kooperacji podmiotów z Ziemi Kościerskiej
- CEL STRATEGICZNY II. „Serce Kaszub pełne wigoru!" – Zbudowanie atrakcyjnej oferty turystycznej, zintegrowanej wokół unikalnych walorów przyrodniczych i turystyki aktywnej:
  - II.1. Wykreowanie oferty tzw. kaszubskiej triady aktywności (bieganie / pływanie / kolarstwo oraz nordic walking / kajakarstwo / wycieczki rowerowe)
  - II. 3. Promocja zdrowych stylów życia (żywienia) i sposobów wypoczynku
- CEL STRATEGICZNY IV. „Kaszuby od serca widziane" – integracja i rozwój infrastruktury turystycznej:
  - IV. 1. Modernizacja i rozbudowa szlaków turystycznych (rowerowych, kajakowych, konnych)
  - IV.2. Rozwój i modernizacja towarzyszących obiektów turystycznych (wokół tras)
- CEL STRATEGICZNY V. Integracja i intensyfikacja działań promocyjnych i marketingowych:
  - V. 2. Rozwój sieci dystrybucji produktów lokalnych i „gadżetów" promujących Ziemię Kościerską.

Kluczowi interesariusze

- Samorząd Miasta Kościerzyna
- Samorząd powiatu kościerskiego
- Samorządy gmin Ziemi Kościerskiej
- Zarządcy dróg publicznych
- Lasy Państwowe
- Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych
- Lokalna Organizacja Turystyczna „Serce Kaszub"
- Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna
- Media lokalne.

Sekwencja działań

1. Analiza i ocena stanu aktualnej infrastruktury (inwentaryzacja istniejących szlaków turystycznych)
2. Przygotowanie koncepcji przebiegu sieci szlaku (temat, myśl przewodnia, wybór nazwy szlaku, zasięg geograficzny) w porozumieniu z lokalnymi partnerami
3. Pozyskanie i integracja partnerów realizujących projekt oraz podział zakresu obowiązków w projekcie
4. Opracowanie projektu technicznego szlaku (przygotowywanie wykonawczej dokumentacji technicznej), uzgodnienia z właścicielami terenu i dróg
5. Budowa i modernizacja szlaków (w tym infrastruktury towarzyszącej)
6. Przeprowadzenie atestów tras o charakterze sportowym (przede wszystkim odcinków szlaków wykorzystywanych w organizacji imprez sportowych np. stałych tras biegowych i nordic walking)
7. Promocja sieci szlaków – przygotowanie, publikacja i dystrybucja materiałów informacyjno-promocyjnych (mapy, tablice informacyjne, przewodniki, informatory, strony WWW)
8. Monitoring wykorzystania sieci szlaków (infrastruktura elektroniczna: system zliczania turystów).

Źródło: Nowakowska i in. (2015, s. 142-144).

Tab. 22. Wzorzec fiszki projektu zintegrowanego

Tytuł projektu:		
1.	**Opis projektu** *(uzasadnienie potrzeby realizacji projektu, koncepcja projektu, powiązanie z drzewem celów)*	
2.	**Powiązanie z celami strategicznymi i operacyjnymi**	
3.	**Kluczowi interesariusze**	
4.	**Etapy realizacji projektu** *(sekwencja działań)*	
5.	**Efekty realizacji projektu** *(rezultaty, wskaźniki oddziaływania)*	

Źródło: opracowanie własne.

Przykłady projektów zintegrowanych: przykład złej praktyki

Bardzo często w dokumentach strategicznych za projekty zintegrowane uważane są projekty, których integracja polega jedynie na tym, że są realizowane w więcej niż jednej gminie. W praktyce są to działania samodzielnie realizowane przez poszczególne jednostki niezależnie od siebie, których istota koncentruje się na pojedynczej gminie, a nie na całym obszarze funkcjonalnym. Ich realizacja zatem nie przyczynia się do rozwiązania problemów wspólnych dla całego obszaru funkcjonalnego, ani nie wywołuje efektu synergii.

Typowe przykłady takich *pseudo* zintegrowanych projektów rozwojowych występują praktycznie we wszystkich strategiach opracowanych w celu pozyskania środków w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT).

Najbardziej popularne to projekty typu: termomodernizacja budynków komunalnych i użyteczności publicznej, wymiana oświetlenia ulicznego na energooszczędne, renowacje zabytków czy parków, remonty istniejących obiektów związane ze zmianą przeznaczenia, przebudowy lokalnych ulic, rozbudowa sieci kanalizacji na terenie jednej gminy, czy też wdrożenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych i organizacyjnych w urzędzie gminy.

Ich realizacja nie jest uzależniona od współpracy między różnymi j.s.t., nie jest uwarunkowana innymi projektami, czy też działaniami na terenie innych jednostek terytorialnych. Każda z gmin byłaby w stanie przeprowadzić je samodzielnie. Jedynym powodem dla zaliczenia ich do projektów zintegrowanych jest możliwość uzyskania dofinansowania w ramach ZIT.

Idea związana z wymuszeniem współpracy pomiędzy j.s.t. w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich została w ramach ZIT poniekąd osiągnięta, niemniej jednak sama koncepcja realizacji wspólnych przedsięwzięć służących rozwojowi pewnego terytorium została zaprzepaszczona.

2.5. Analiza kosztów i korzyści

Analiza kosztów i korzyści (AKK) może być w różny sposób rozumiana i definiowana. Podejścia do niej różnią się zarówno co do zakresu analizy, jak i jej złożoności. Przedstawione poniżej podejście jest oparte na praktyce i wskazaniach formułowanych przez Komisję Europejską i jest jednym z szerszych podejść do AKK, wychodzącym poza identyfikację i zestawienie przepływów pieniężnych i obejmującym również szerszy kontekst analizowanych projektów, w tym ich formalną konstrukcję i związane z nimi ryzyko.

Analiza kosztów i korzyści jest metodą wykorzystywaną na jednym z końcowych etapów planowania rozwoju – następuje już po opracowaniu propozycji zintegrowanych projektów służących realizacji celów, wynikających z diagnozy i analizy strategicznej i służy jako podstawa do dokonania wyboru spośród alternatywnych rozwiązań, choć może być również stosowana w trakcie realizacji poszczególnych projektów lub po ich zakończeniu.

Analiza kosztów i korzyści – istota

Realizacja odpowiednio dobranych i skonstruowanych projektów zintegrowanych jawi się jako jeden z głównych czynników wpływających na rozwój jednostki terytorialnej lub obszaru funkcjonalnego. W procesie planowania rozwoju przechodzi się przez poszczególne etapy, począwszy od diagnozy i analizy strategicznej, przez definiowanie celów aż po identyfikację projektów zintegrowanych, od realizacji których w znacznej mierze zależy to, czy operacjonalizacja strategii rozwoju zakończy się sukcesem.
W przypadku realizacji projektów przez organizacje należące do sektora prywatnego przy wykorzystaniu ich własnych środków, podstawowym celem inwestowania (ponoszenia nakładów) jest maksymalizacja majątku właściciela kapitału, co wynika z podstawowego celu funkcjonowania organizacji prywatnych (Nowak i in. 1999, s. 7).
Cel realizacji projektów i wynikających z nich inwestycji przestaje być jednak tak jednoznaczny w przypadku projektów o charakterze publicznym lub publiczno-prywatnym. Projekty (inwestycje) o charakterze publicznym podejmowane są zazwyczaj przez pomioty publiczne, czyli jednostki organizacyjne, których właścicielem jest państwo lub samorząd, dla realizacji ich celów i finansowane są ze środków publicznych (Owsiak 2005, s. 309). Z kolei projekty (inwestycje) o charakterze publiczno-prywatnym są realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego między organizacjami sektora publicznego i sektora prywatnego przy założeniu, że współpracujące podmioty dzielą między siebie zyski,

ryzyko i odpowiedzialność za podejmowaną działalność (Michalak 2007, s. 35-37). Jednostki samorządu terytorialnego realizują projekty o charakterze publicznym lub współrealizują projekty o charakterze publiczno-prywatnym, aby zaspokoić potrzeby lokalnej społeczności. Istotą takich projektów jest przyczynianie się do osiągania ważnych celów gospodarczych, społecznych i przestrzennych takich jak: tworzenie sprzyjających warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, poprawa warunków bytowych ludności, wzrost jakości życia, poprawa bezpieczeństwa publicznego, podniesienie jakości usług publicznych, dbałość o ład przestrzenny i ochrona walorów środowiska naturalnego itp.

Często spotykanym przykładem realizowanych projektów są inwestycje w infrastrukturę. Ich efektem mogą być drogi, chodniki, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, domy kultury, budynki bibliotek, szkół, hale sportowe, boiska, świetlice wiejskie, ścieżki rowerowe itp. Tego rodzaju inwestycje mają na celu zapewnienie dostępu do odpowiedniej infrastruktury komunalnej i społecznej. Inne projekty mogą mieć bardziej miękki, nieinfrastrukturalny charakter, co implikują niektóre ze wspomnianych wcześniej celów rozwojowych.

Przy realizacji projektów, w tym inwestycyjnych, należy pamiętać, że wiążą się one z:

- wyrzeczeniem się bieżącej korzyści (koniecznością wydatkowania środków w momencie realizacji) z nadzieją osiągnięcia korzyści w przyszłości;
- odłożeniem w czasie uzyskania oczekiwanych efektów;
- ryzykiem towarzyszącym inwestycji (Michalak 2007, s. 15).

Zwykle potrzeby mieszkańców i wynikające z nich cele działania jednostek samorządu terytorialnego znacznie przerastają możliwości finansowania działań zmierzających do ich zaspokojenia. Stąd **konieczność dokonania oceny alternatywnych projektów i świadomego wyboru tych, które będą realizowane**. Aby podjąć decyzję o inwestycji, trzeba przeprowadzić **analizę kosztów**, jakie należy ponieść, aby osiągnąć zakładane cele czy móc zaspokoić określone potrzeby **w relacji do korzyści**, które można uzyskać dzięki wdrożeniu projektu inwestycyjnego.

Oczywisty jest w tej sytuacji problem porównywalności poszczególnych elementów składających się zarówno na koszty, jak i na korzyści. Można zapytać jak zmierzyć i porównać warunki do prowadzenia biznesu z jakością życia mieszkańców i walorami środowiska naturalnego…

Analiza kosztów i korzyści zakłada, że zarówno koszty, jak i korzyści identyfikowane w poszczególnych wymiarach oddziaływania projektu, należy przeliczyć stosując wspólny mianownik, jakim jest pieniądz, w celu ich wzajemnego porównania w miarę ich przyrostu w poszczególnych latach (Komisja Europejska 2008, s. 11).

Takie podejście do porównania kosztów i korzyści pozwala na budowanie strategii i planów inwestycyjnych w zgodzie z zasadą racjonalnego gospodarowania, postulującą dążenie do osiągnięcia maksymalnych efektów (jak największych korzyści) przy danych środkach (nakładach) lub uzyskanie założonych efektów przy jak najniższych nakładach. Stąd stosowanie analizy kosztów i korzyści pozwala na wybór najbardziej racjonalnych rozwiązań z punktu widzenia zasadności wydatków publicznych (Szot-Gabryś 2012, s. 96-98).

Takie podejście implikuje konieczność stosowania w ocenie projektów różnorodnych kryteriów:

- **ekonomicznych**, które pozwalają ocenić opłacalność ekonomiczną przedsięwzięcia,
- **społecznych** oraz
- **środowiskowych**.

W przypadku projektów publicznych kryterium ekonomiczne ma zwykle charakter pomocniczy – pozwala wskazać te warianty przedsięwzięcia, które nie przyniosą nawet zwrotu nakładów zaangażowanych w projekt. W dalszej kolejności stosowane są kryteria społeczne i środowiskowe, które pozwalają wskazać rozwiązania dające jak najlepsze efekty społeczne i/lub środowiskowe spośród uzasadnionych z ekonomicznego punktu widzenia.
Dla zrozumienia istoty analizy kosztów i korzyści ważne jest odróżnienie dwóch wymiarów **oceny efektywności inwestycji**:

- **mikroekonomicznego** – ocena jest wówczas rozumiana jako ocena efektywności inwestycji **dla inwestora**; w tym ujęciu rachunek efektywności prowadzony jest przez podmiot podejmujący inwestycję i opiera się na przepływach pieniężnych; wykorzystuje się w nim zarówno metody statyczne, jak i metody dynamiczne (dyskontowe) służące porównaniu skwantyfikowanych nakładów i efektów w danym momencie (metody statyczne) lub w czasie (metody dynamiczne);

- **makroekonomicznego** – ocena jest wówczas rozumiana jako ocena efektywności inwestycji **dla społeczeństwa**; w tym ujęciu rachunek efektywności służy zbadaniu wszystkich kosztów i korzyści dotyczących otoczenia inwestycji, z uwzględnieniem wpływu na środowisko naturalne i kulturowe człowieka oraz zjawisk społeczno–ekonomicznych, które towarzyszą przedsięwzięciu, a analiza przepływów pieniężnych stanowi wyłącznie jeden (bazowy) etap oceny (Michalak 2007, s. 93).

Ocena w wymiarze makroekonomicznym obejmuje, poza wymiarem mikroekonomicznym, także ilościową i jakościową analizę efektów i nakładów: społecznych i środowiskowych. Ocena taka powinna w szczególności dotyczyć inwestycji publicznych i publiczno – prywatnych. Z tej perspektywy analiza kosztów i korzyści ma charakter makroekonomiczny – umożliwia ocenę wpływu projektu na społeczeństwo jako całość poprzez obliczenie wskaźników efektywności ekonomicznej, co pozwala ocenić stopień oczekiwanych zmian w zakresie dobrobytu społecznego.

Analiza kosztów i korzyści może być przeprowadzana zarówno przed rozpoczęciem realizacji projektu (*ex ante*), jak i w trakcie jego realizacji (*in medias rest*) lub po jego zakończeniu (*ex post*). Z punktu widzenia umiejscowienia analizy kosztów i korzyści w procesie planowania zintegrowanego kluczowa wydaje się analiza ex ante, która przeprowadzana jest na etapie przedinwestycyjnym (przygotowawczym) procesu inwestycyjnego. Stąd w dalszej części niniejszego opracowania przedmiotem zainteresowania jest przede wszystkim analiza kosztów i korzyści *ex ante*.

Z faktu, że analiza kosztów i korzyści opracowywana jest na etapie przygotowawczym projektu nie wynika, że pomija się w niej skutki zdarzeń przewidzianych w etapach inwestycyjnym (realizacyjnym) i eksploatacyjnym (operacyjnym). Przeciwnie, wobec faktu, że proces inwestycyjny powoduje zwykle znaczące zmiany w funkcjonowaniu środowiska społecznego i przyrodniczego obszaru poddanego przekształceniom oraz w jego otoczeniu, należy pamiętać o uwzględnianiu społecznych i środowiskowych aspektów działań podejmowanych na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Jest to szczególnie ważne na etapie przygotowawczym, gdy powstaje pomysł inwestycji oraz planuje się sposób jej realizacji. Na tym etapie należy ocenić społeczną przydatność inwestycji

(zdefiniować potrzebę społeczną, której ma służyć oraz sposób jej zaspokojenia) oraz dobrze rozeznać społeczne i środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji (Banachowicz 2014).

Analiza kosztów i korzyści pozwala określić potencjalne efekty planowanego projektu inwestycyjnego lub kilku jego wariantów. Jest to sposób **obiektywnej oceny i porównania proponowanych rozwiązań oraz wyboru najkorzystniejszego** (z punktu widzenia przyjętego kryterium decyzyjnego) **spośród nich**. Po zidentyfikowaniu optymalnego rozwiązania dla projektu zazwyczaj przeprowadza się pogłębioną analizę kosztów i korzyści na koniec wstępnego etapu projektowania. Działania te mają na celu ustalenie, czy lub w jakiej mierze zasadne jest podjęcie i zrealizowanie danego projektu z publicznego lub społecznego punktu widzenia (Szot-Gabryś 2012, s. 100).

W ogólnym ujęciu analiza kosztów i korzyści obejmuje następujące działania:

1. określenie celu, któremu ma służyć inwestycja i przygotowanie koncepcji projektu (inwestycji);
2. opracowanie alternatywnych rozwiązań lub sposobów realizacji dla projektu;
3. ocenę pozytywnych i negatywnych efektów proponowanych działań inwestycyjnych w bliższej i dalszej przyszłości, w tym określenie i obliczenie kosztów realizacji projektu oraz wskazanie i obliczenie lub oszacowanie korzyści;
4. określenie związków planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego z uwarunkowaniami otoczenia oraz porównanie kosztów i korzyści (obliczenie wskaźników efektywności inwestycji).

Ze względu na konieczność uchwycenia wpływu realizacji projektu na społeczeństwo oraz środowisko, przy stosowaniu analizy kosztów i korzyści należy pamiętać o przyjęciu **perspektywy długoterminowej**, najlepiej obejmującej minimum 10 lat. W tym kontekście kluczowe jest, aby przyjąć odpowiednie stopy dyskontowe dla obliczenia wartości bieżącej przyszłych kosztów i korzyści oraz uwzględnić niepewność poprzez ocenę ryzyka związanego z projektem (Komisja Europejska, 2014, s. 17-19).

Istotną cechą metody AKK jest to, że **szacowane efekty projektu inwestycyjnego są wyrażane w kategoriach finansowych** (w jednostkach pieniężnych). Analiza kosztów i korzyści przypisuje wartość pieniężną pozytywnemu (korzyści) i negatywnemu (koszty) wpływowi projektu. Co ważne, w metodzie tej dokonuje

się przeliczenia na wartości pieniężne również tych czynników, które nie dają się łatwo ująć w kategoriach finansowych (np. wpływu projektu na środowisko, czy sytuację społeczno-gospodarczą). Jak wspomniano wcześniej, zidentyfikowane koszty i korzyści, wyrażone w wartościach pieniężnych, są dyskontowane (czyli uwzględnia się zmianę wartości pieniądza w czasie), a następnie sumowane, aby obliczyć łączną korzyść netto. Ogólne wyniki projektu mierzy się za pomocą **wskaźników efektywności ekonomicznej**, tj.: ekonomicznej wartości bieżącej netto (ENPV) oraz ekonomicznej stopy zwrotu (ERR), co umożliwia porównywanie i tworzenie rankingów konkurujących ze sobą projektów lub rozwiązań alternatywnych.

W analizie kosztów i korzyści stosuje się **podejście kumulatywne** (Komisja Europejska, 2014, s. 17-19), co oznacza, że wskaźniki efektywności obliczane są wyłącznie na podstawie obliczanych narastająco przepływów pieniężnych. Analiza kosztów i korzyści ujmuje różnicę pomiędzy przepływami pieniężnymi w następujących scenariuszach:

- **scenariusz „z projektem"** – sytuacja, jaka będzie miała miejsce, jeśli proponowany projekt zostanie zrealizowany; dla tego scenariusza przygotowywane są prognozy przepływów pieniężnych, w których uwzględniane są wszystkie koszty i korzyści wynikające z projektu;
- **scenariusz kontrfaktyczny, czyli scenariusz „bez projektu"** – sytuacja, jaka będzie miała miejsce, jeśli projekt nie zostanie zrealizowany; w tym scenariuszu przewiduje się wszystkie przepływy pieniężne związane z operacjami w obszarze projektu dla każdego roku okresu jego realizacji; scenariusz kontrfaktyczny może występować w jednym z dwóch wariantów:
    - jeżeli projekt obejmuje zupełnie nowe aktywa, np. dana usługa czy infrastruktura wcześniej nie istniały, scenariusz „bez projektu" odpowiada scenariuszowi „bez operacji" (scenariusz **dotychczasowe postępowanie**, czyli wariant zero);
    - w przypadku inwestycji mających na celu poprawę jakości istniejących obiektów, scenariusz kontrfaktyczny powinien obejmować koszty i korzyści z funkcjonowania i utrzymania usługi na dotychczasowym poziomie oraz drobne inwestycje adaptacyjne, które i tak miałyby miejsce (scenariusz **minimum nakładów**).

Wybór pomiędzy wariantami scenariusza kontrfaktycznego powinien być dokonywany indywidualnie dla każdego projektu, na podstawie dowodów w zakresie sytuacji najbardziej realistycznej i prawdopodobnej. Jeżeli pojawiają się jakiekolwiek wątpliwości, scenariuszem standardowym powinno być dotychczasowe postępowanie.

Zaletą analizy kosztów i korzyści jest jej elastyczność – w zależności od badanego przedsięwzięcia **analiza może mieć różny zakres i może być przeprowadzana w różnych wariantach**. Każdy projekt ma swoje własne, specyficzne cechy, wynikające na przykład ze względów geograficznych czy uwarunkowań społecznych, a dobra analiza projektu powinna uwzględniać i przystosowywać się do tych miejscowych uwarunkowań (Komisja Europejska, 2008, s. 13).

Warto także wspomnieć, że **analiza kosztów i korzyści stanowi podstawę podejmowania decyzji dotyczących dofinansowywania dużych projektów w ramach programów operacyjnych (PO) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Funduszu Spójności** (Komisja Europejska 2014, s. 7-9). Jest to szczególnie istotne, jeśli wziąć pod uwagę, że w ostatnich latach zdolność j.s.t. do pozyskania środków z UE znacząco wzrosła, co sprawia, że fundusze unijne stały się istotnym źródłem finansowania projektów realizowanych w sferze publicznej.

Podsumowując, według Komisji Europejskiej, analiza kosztów i korzyści to „narzędzie analityczne wykorzystywane do oceny ekonomicznych zalet i wad decyzji inwestycyjnej, poprzez ocenę związanych z nią korzyści i kosztów, celem ustalenia jej wpływu na dobrobyt, a także na osiągnięcie celów polityki spójności UE. Celem analizy jest umożliwienie bardziej efektywnej alokacji zasobów poprzez wykazanie wyższości danej interwencji nad innymi z punktu widzenia korzyści społecznych" (Komisja Europejska 2014, s. 17).

Analiza kosztów i korzyści – krok po kroku

Podejście do analizy kosztów i korzyści zalecane przez Komisję Europejską składa się z siedmiu etapów (Komisja Europejska 2014, s. 20-75):

1. opis kontekstu,
2. określenie celów,
3. identyfikacja projektu,
4. wykonalność techniczna i zrównoważenie środowiskowe,
5. analiza finansowa,
6. analiza ekonomiczna,
7. ocena ryzyka.

Etapy te zostały pokrótce scharakteryzowane poniżej. Więcej na ich temat można znaleźć w materiałach źródłowych publikowanych przez Komisję Europejską.

Opis kontekstu realizacji projektu (etap 1.)

Jest to etap polegający na analizie tych elementów otoczenia projektu, które mają znaczenie dla jego realizacji i omówieniu społecznych i gospodarczych uwarunkowań obszaru, w którym projekt ma być realizowany. Poza kontekstem społeczno-ekonomicznym, etap ten obejmuje również opis kontekstu politycznego i instytucjonalnego. Najważniejsze elementy, jakie należy rozważyć, opisując kontekst, to:

- **uwarunkowania społeczno-ekonomiczne** jednostki terytorialnej lub obszaru funkcjonalnego, istotne z punktu widzenia projektu (np. dynamika zmian demograficznych, uwarunkowania rynku pracy, trendy w zakresie bezrobocia itp.); dane diagnostyczne jak również prognozy społeczno-ekonomiczne powinny opierać się na łatwo dostępnych, oficjalnych statystykach;
- **aspekty polityczne i instytucjonalne**, w tym obowiązujące plany i strategie rozwoju, organizacja i zarządzanie usługami, które będą tworzone i świadczone w ramach projektu, a także potencjał, jakość i sprawność instytucjonalna zaangażowanych w projekt instytucji;
- **bieżące wyposażenie w infrastrukturę i świadczone usługi**, w tym odpowiednie dane opisujące zasięg i jakość świadczonych usług, bieżących kosztów operacyjnych oraz opłat uiszczanych przez użytkowników;
- **inne informacje** i dane statystyczne istotne z punktu widzenia lepszego opisania kontekstu, na przykład występujące problemy natury środowiskowej, organy środowiskowe, które trzeba będzie zaangażować itp.;
- **postrzeganie planowanej usługi przez społeczeństwo** i jego oczekiwania względem niej; plan współpracy z różnymi grupami interesariuszy (Komisja Europejska 2014, s. 22).

Określenie celów projektu (etap 2.)

W oparciu o opis kontekstu realizacji projektu należy szczegółowo określić cele strategiczne i operacyjne, w które projekt się wpisuje a w konsekwencji potrzeby,

jakie jego realizacja pozwoli zaspokoić. Na ile to możliwe cele projektu powinny być określone ilościowo, w sposób pozwalający dokonać pomiaru i oceny stopnia osiągnięcia. Przykładami dobrze sformułowanych celów są: „skrócenie czasu podróży z punktu A do punktu B o X minut" lub „zwiększenie zasięgu świadczenia usługi o N tys. osób". Precyzyjne zdefiniowanie celów projektu jest niezbędne do

- identyfikacji efektów projektu (poddawanych dalszej ocenie w ramach analizy kosztów i korzyści) – określenie efektów projektu powinno być powiązane z celami projektu, a analiza kosztów i korzyści powinna pokazać, w jakim stopniu wyznaczone cele zostały osiągnięte;
- weryfikacji przydatności projektu – określenie czy osiągnięcie celów projektu oznacza rozwiązanie zidentyfikowanych wcześniej problemów i w jakim stopniu (Komisja Europejska 2014, s. 23).

Identyfikacja projektu (etap 3.)

Projekt może zostać uznany za wyraźnie zidentyfikowany w sytuacji, gdy:

- **działania projektowe**, które będą realizowane w celu osiągnięcia jasno zdefiniowanego zestawu celów projektu, zostały opisane i **stanowią samowystarczalną jednostkę poddawaną analizie**; projekt można ogólnie określić jako technicznie samowystarczalny, jeżeli istnieje możliwość wytworzenia stanowiącej funkcjonalną całość infrastruktury i uruchomienia usługi niezależnie od innych nowych inwestycji;
- zidentyfikowano **podmiot odpowiedzialny za realizację projektu** i poddano analizie jego:
  - potencjał techniczny: zasoby ludzkie i wiedza ekspercka pracowników organizacji projektodawcy, przydzielonych do realizacji projektu;
  - o potencjał finansowy: sytuacja finansowa podmiotu, który powinien wykazać, że jest w stanie zapewnić odpowiednie finansowanie projektu;
  - o potencjał instytucjonalny: rozwiązania instytucjonalne potrzebne do wdrożenia projektu i jego funkcjonowania (np. utworzenie jednostki wdrażającej projekt);
- określono granice analizy, tzn. określono:
  - **obszar oddziaływania** czyli obszar geograficzny, na który oddziałują efekty projektu;
  - **beneficjentów końcowych** projektu czyli populację, która odnosi bezpośrednie korzyści z realizacji projektu oraz
  - **wszystkich interesariuszy**, na których w znacznym stopniu oddziałuje projekt (związane z nim koszty i korzyści) (Komisja Europejska 2014, s. 24-28).

W celu zdefiniowania działań projektu należy przedstawić opis typu infrastruktury (np. linia kolejowa, elektrownia, sieć szerokopasmowa, oczyszczalnia ścieków itp.), rodzaju interwencji (nowa budowa, rehabilitacja, modernizacja itp.), świadczonej usługi (przewozy ładunków, gospodarowanie stałymi odpadami komunalnymi, dostęp do sieci szerokopasmowych dla przedsiębiorstw, działalność kulturalna) oraz lokalizacji.

Wspomniana powyżej „techniczna samowystarczalność" projektu oznacza, że poszczególne działania inwestycyjne są zgrupowane w jednym projekcie i spełniają poniższe kryteria:

- są niezbędne do osiągnięcia zamierzonych celów i komplementarne z funkcjonalnego punktu widzenia;
- są realizowane w tym samym obszarze oddziaływania;
- mają tego samego projektodawcę oraz
- mają podobny okres realizacji.

Wykonalność techniczna i zrównoważenie środowiskowe (etap 4.)

Formalnie analiza wykonalności technicznej oraz analiza oddziaływania na środowisko nie są *stricte* częścią analizy kosztów i korzyści, jednak wyniki tych analiz warto w niej ująć, jako że pozwalają one uwzględnić w analizie kosztów i korzyści wyniki analiz:

- popytu;
- rozwiązań alternatywnych;
- kwestii środowiskowych i klimatycznych;
- projektu technicznego, szacunkowych kosztów i harmonogramu realizacji.

Analiza popytu na usługi dostarczane w ramach projektu służy ocenie popytu bieżącego (na podstawie danych statystycznych) i popytu przyszłego (prognoza popytu na podstawie modeli prognostycznych). Wnioski z analizy popytu należy wykorzystać przy opracowywaniu projektu – ważne jest, aby określić to, jaka część popytu może zostać zaspokojona w wyniku realizacji projektu.

Przystąpienie do realizacji projektu oznacza jednoczesną decyzję o rezygnacji z realizacji innych wykonalnych **rozwiązań alternatywnych**. W celu dokonania oceny technicznych, ekonomicznych i środowiskowych aspektów projektu należy zatem rozważyć odpowiednią liczbę rozwiązań alternatywnych. Po dokonaniu wyboru wariantu strategicznego przeprowadza się zwykle porównanie konkretnych

rozwiązań technologicznych, a następnie dokonuje się wyboru rozwiązania optymalnego jako przedmiotu szczegółowej oceny finansowej i ekonomicznej.

Do wyboru jednej z alternatyw realizacji stosować można różne kryteria. W sytuacji gdy różne rozwiązania alternatywne mają ten sam niepowtarzalny cel i podobne efekty zewnętrzne, wyboru można dokonać w oparciu o **kryterium najniższych kosztów na jednostkę wytworzonego produktu**. Natomiast w przypadku gdy produkty lub efekty zewnętrzne, zwłaszcza oddziaływanie na środowisko, różnią się w ramach poszczególnych wariantów (zakładając, że mają one taki sam cel), zaleca się przeprowadzenie uproszczonej analizy kosztów i korzyści dla wszystkich głównych wariantów w celu wybrania najlepszego z nich.

Uproszczona analiza kosztów i korzyści zwykle oznacza skupienie się na pierwszych wstępnych szacunkach popytu i przybliżonych szacunkach głównych parametrów finansowych i ekonomicznych, w tym kosztów inwestycji i kosztów operacyjnych, głównych korzyściach bezpośrednich i efektach zewnętrznych.

Analiza kwestii środowiskowych i klimatycznych służy wykazaniu, w jakim zakresie projekt spełnia wymogi dotyczące zrównoważenia środowiskowego (zgodność z dyrektywami dotyczącymi ochrony środowiska, przepisami prawa w tym obszarze itp.). W stosownych przypadkach w analizie kosztów i korzyści warto wykorzystać wyniki przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko, która formalnie jest osobną procedurą. Identyfikacja, opisanie i ocena wpływu projektu na człowieka i środowisko może stanowić dodatkową perspektywę oceny dla wyboru ostatecznego wariantu projektu.

Analiza projektu technicznego, szacunkowych kosztów i harmonogramu realizacji dotyczy kwestii związanych z lokalizacją projektu i dostępnością terenu, procedurami administracyjnymi i posiadaniem odpowiednich pozwoleń na prowadzenie prac. Analiza ta składa się z opisu głównych elementów prac, przyjętej technologii, standardów i specyfikacji projektowych oraz głównych wskaźników produktu. Zawiera ona ponadto opis zdolności przepustowej infrastruktury i oczekiwany poziom jej wykorzystania (w kontekście prognozowanego popytu) jak również harmonogram realizacji prac w ramach projektu (Komisja Europejska 2014, s. 28-35).

Analiza finansowa (etap 5.)

Analiza finansowa jest pierwszym z trzech etapów, które można określić jako rdzeń analizy kosztów i korzyści. Wcześniej opisane etapy mają charakter przygotowawczy, wprowadzający i odnoszą się do ogólnego kontekstu

realizacji projektu, założeń jego konstrukcji. W analizie finansowej uwaga skupia się natomiast **na obliczeniu wskaźników efektywności finansowej projektu**, czyli efektywności odzwierciedlonej w faktycznie zaistniałych przepływach pieniądza. Analiza finansowa stanowi pierwszy z etapów kwantyfikacji kosztów i korzyści, który uzupełniany jest o aspekty społeczne i środowiskowe w kolejnym etapie (analizie ekonomicznej).

Analiza finansowa obejmuje w szczególności:

- ocenę skonsolidowanej rentowności projektu;
- ocenę rentowności projektu dla projektodawcy i niektórych głównych interesariuszy;
- weryfikację trwałości finansowej projektu, która stanowi główny warunek wykonalności dla projektów każdego rodzaju;
- wskazanie przepływów pieniężnych, które są pomocne w obliczeniu kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych.

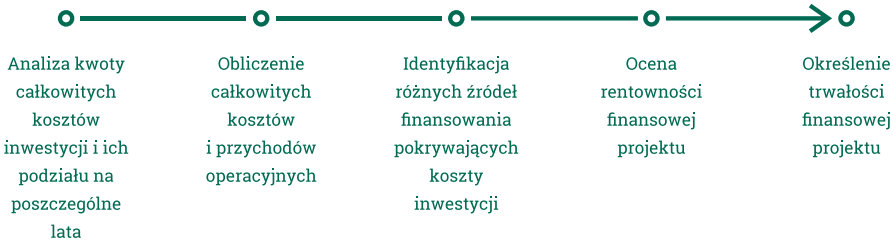
W analizie finansowej wykorzystuje się **metodę zdyskontowanych przepływów pieniężnych**, w której należy kierować się następującymi zasadami:

- pod uwagę brane są jedynie wpływy i wydatki pieniężne (czyli rzeczywiste przepływy);
- należy przyjąć odpowiednią finansową stopę dyskontową w celu obliczenia wartości bieżącej przyszłych przepływów pieniężnych; finansowa stopa dyskontowa odzwierciedla alternatywny koszt kapitału – na okres programowania 2014–2020 Komisja Europejska zaleca stosowanie 4% finansowej stopy dyskontowej wyrażonej w wartościach rzeczywistych jako poziomu odniesienia dla alternatywnego kosztu kapitału w długim okresie; wartości inne niż 4% mogą być uzasadnione międzynarodowymi tendencjami makroekonomicznymi i koniunkturą, specjalnymi warunkami makroekonomicznymi danego państwa członkowskiego i charakterem inwestora lub danego sektora;
- prognozy dotyczące przepływów pieniężnych w projekcie powinny obejmować okres odpowiedni do cyklu życia projektu i prawdopodobne skutki projektu w długim okresie;
- analizę finansową przeprowadza się zwykle z zastosowaniem cen stałych (realnych), tj. cen ustalonych na poziomie z roku bazowego;
- analizę należy przeprowadzać bez podatku VAT, jeżeli projektodawca ma możliwość jego odzyskania, w przeciwnym razie, jeżeli nie ma możliwości odzyskania podatku VAT, należy go uwzględnić;

- podatki bezpośrednie są analizowane wyłącznie na potrzeby weryfikacji trwałości finansowej a nie do obliczenia rentowności finansowej, którą oblicza się przed dokonaniem potrąceń podatkowych.

Analiza finansowa składa się z kilku etapów przedstawionych na Rysunku 18.

Rys. 18. Etapy analizy finansowej wchodzącej w skład AKK



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisji Europejskiej (2014).

Na potrzeby **analizy kwoty całkowitych kosztów inwestycji i ich podziału na poszczególne lata** koszty inwestycji są klasyfikowane według następujących pozycji:

- **inwestycja początkowa**: obejmuje ona koszty inwestycji we wszystkie aktywa, zarówno trwałe jak i obrotowe; w stosownych przypadkach należy również uwzględnić zmiany w kapitale obrotowym netto; analizie poddaje się przyrosty wypłat pieniężnych zanotowanych w pojedynczych okresach rozrachunkowych (zwykle latach) w celu nabycia różnych rodzajów aktywów; koszty powinny być rozłożone na poszczególne lata zgodnie z przewidywaną realizacją fizyczną projektu i harmonogramem realizacji; w stosownych przypadkach inwestycja początkowa obejmuje również koszty środowiskowe lub koszty łagodzenia zmiany klimatu podczas budowy;
- **koszty odtworzenia aktywów projektu**: obejmują koszty występujące w okresie realizacji projektu w związku z odtworzeniem maszyn i urządzeń o krótkim okresie użytkowania np. filtry i narzędzia, pojazdy, meble, sprzęt biurowy i informatyczny itp.;
- na koncie kosztów inwestycji należy także ująć ze znakiem ujemnym **wartość rezydualną** (na koniec roku) nakładów na środki trwałe; wartość rezydualna odzwierciedla pozostały potencjał środków trwałych,

których okres ekonomicznej użyteczność jeszcze się całkowicie nie zakończył (wartość ta wyniesie zero lub będzie nieistotna, jeśli wybrano horyzont czasowy równy okresowi ekonomicznej użyteczności danego środka trwałego); innymi słowy, wartość nie w pełni zamortyzowanych środków trwałych pomniejsza koszty inwestycji.

Druga faza analizy finansowej obejmuje **obliczenie całkowitych kosztów i przychodów operacyjnych**, czyli kosztów i przychodów bezpośrednio powiązanych z operacjami projektu (przychody i koszty o charakterze operacyjnym nie występują zazwyczaj podczas fazy inwestycyjnej).

Koszty operacyjne obejmują wszystkie koszty eksploatacji i utrzymania nowej lub zmodernizowanej usługi. Chociaż elementy kosztów różnią się w zależności od projektu, typowe koszty eksploatacji i utrzymania obejmują: koszty pracy, materiały potrzebne do utrzymania i naprawy środków trwałych, zużycie surowców, paliwa, energii i innych materiałów eksploatacyjnych związanych z procesami, usługi nabywane od stron trzecich, wynajem budynków, dzierżawę maszyn, koszty ogólnego zarządzania i administracji, koszt ubezpieczeń, kontrolę jakości, koszty utylizacji odpadów i opłaty z tytułu emisji. Koszty te zazwyczaj dzieli się na koszty stałe (dotyczące określonego potencjału, które nie zmieniają się wraz ze zmianą liczby dostarczanych towarów lub usług) i koszty zmienne (zależne od liczby towarów lub usług).

Przychody projektu definiuje się jako wpływy środków pieniężnych z bezpośrednich wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary lub usługi zapewniane przez daną operację (jak np. opłaty ponoszone bezpośrednio przez użytkowników za użytkowanie infrastruktury, sprzedaż lub dzierżawę gruntu lub budynków lub opłaty za usługi). Przychody są określane na podstawie ilościowych prognoz dostarczanych towarów lub usług oraz ich cen. Wzrost przychodów może być wynikiem zwiększenia sprzedaży, wzrostu poziomu cen lub obu tych zjawisk.

Dochody projektu to różnica między wpływami pieniężnymi związanymi z przychodami a wydatkami pieniężnymi związanymi z kosztami operacyjnymi. Obliczane są one dla każdego roku w zakładanym horyzoncie czasowym.

Trzecim etapem analizy finansowej jest i**dentyfikacja różnych źródeł finansowania pokrywających koszty inwestycji**. W ramach projektów współfinansowanych przez UE głównymi źródłami finansowania mogą być:

- dotacja przekazana ze środków Unii Europejskiej;
- krajowy wkład publiczny (w tym współfinansowanie z programu operacyjnego wraz z dodatkowymi dotacjami lub subsydiami kapitałowymi na poziomie centralnym, regionalnym lub lokalnym);
- wkład wnioskodawcy projektu (kredyty lub kapitał własny);
- wkład prywatny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (kapitał własny lub kredyty).

Określenie kosztów inwestycji, kosztów operacyjnych, przychodów i źródeł finansowania umożliwia **ocenę rentowności finansowej projektu**, która jest czwartą fazą analizy finansowej. Rentowność finansową projektu mierzy się za pomocą:

- wskaźnika finansowej wartości bieżąca netto inwestycji – FNPV;
- wskaźnika finansowej stopy zwrotu z inwestycji – FRR.

Wskaźniki te porównują koszty inwestycji z przychodami i mierzą, w jakim stopniu z dochodów projektu można sfinansować inwestycję (bez względu na źródła lub metody finansowania).

Finansowa wartość bieżąca netto inwestycji (FNPV) stanowi sumę wynikającą z różnicy między zdyskontowaną wartością oczekiwanych przychodów a oczekiwanymi, zdyskontowanymi kosztami inwestycji i kosztami operacyjnymi projektu:

$$FNPV = \sum_{t=0}^{n} a_t S_t = \frac{S_0}{(1+i)^0} + \frac{S_1}{(1+i)^1} + \cdots + \frac{S_n}{(1+i)^n}$$

gdzie:
S_t – saldo przepływów pieniężnych w czasie t;
a_t – współczynnik dyskontowy wybrany dla dyskontowania w czasie t;
i – finansowa stopa dyskontowa.
Finansowa wartość bieżąca netto inwestycji jest wyrażona w wartościach pieniężnych i musi być powiązana ze skalą projektu. Koszt finansowania nie jest tu uwzględniony.

Finansową stopę zwrotu z inwestycji (FRR) definiuje się jako stopę dyskontową dla której FNPV wynosi zero:

$$0 = \sum \frac{S_t}{(1 + FRR^t)}$$

Finansowa stopa zwrotu z inwestycji ma stałą w skali projektu wartość. FRR używa się głównie w celu oceny przyszłej efektywności inwestycji w porównaniu z innymi projektami lub z wymaganą stopą zwrotu, stanowiącą punkt odniesienia. Kalkulacja ta również pozwala na podjęcie decyzji, czy projekt wymaga wsparcia finansowego. Jeśli wskaźnik FRR jest niższy niż zastosowana stopa dyskontowa (lub wskaźnik FNPV jest ujemny), wygenerowane przychody nie pokryją kosztów i projekt wymagać będzie pomocy finansowej.

Zwrot z inwestycji oblicza się ujmując narastająco koszty inwestycji i koszty operacyjne jako wydatki oraz przychody i wartość rezydualną jako wpływy.

W ramach analizy finansowej bada się także **trwałość finansową projektu**. Jest to piąta, ostatnia faza analizy finansowej. Projekt ma zapewnioną trwałość finansową, kiedy ryzyko wyczerpania środków pieniężnych w przyszłości, zarówno na etapie inwestycji, jak i na etapie działania, wynosi zero. Innymi słowy, finansowa trwałość inwestycji jest zapewniona, gdy skumulowane przepływy pieniężne netto są dodatnie we wszystkich analizowanych latach.

Do wpływów zalicza się:
- źródła finansowania,
- przychody operacyjne z tytułu dostaw towarów i usług oraz
- transfery, dotacje i inne korzyści finansowe, które nie wynikają z opłat uiszczanych przez użytkowników za korzystanie z infrastruktury.

Wydatki są związane z:
- inwestycją początkową,
- kosztami odtworzenia,
- kosztami operacyjnymi,
- spłatą kredytów i odsetek,
- podatkami z tytułu kapitału/dochodów i innymi podatkami bezpośrednimi.

W związku z tym powinno się wykazać, w jaki sposób dostępne źródła finansowania będą systematycznie odpowiadać wydatkom. Należy upewnić się, że projekt nie generuje ryzyka wystąpienia niedoboru kapitału.

Analiza ekonomiczna (etap 6.)

Analiza ekonomiczna ma na celu poszerzenie wcześniej przeprowadzonej analizy w szczególności o efekty o charakterze społecznym. Dlatego kluczową koncepcją analizy ekonomicznej jest wykorzystanie **cen ukrytych** odzwierciedlających alternatywne koszty społeczne zamiast cen obserwowanych na rynku, na które może oddziaływać szereg zniekształceń, takich jak:

- nieefektywne rynki, gdzie operatorzy wykorzystują swoją dominującą pozycję;
- administrowane opłaty taryfowe za usługi użyteczności publicznej mogą nie odzwierciedlać kosztu alternatywnego nakładów;
- w przypadku niektórych efektów (np. zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, oszczędność czasu) brak jest rynku (i cen).

Koszt alternatywny (towaru bądź usługi) to potencjalna korzyść z najlepszej opcji, która nie została wybrana, gdy wyboru dokonuje się: spośród kilku wzajemnie wykluczających się możliwości. Jego zastosowanie pozwala właściwie ocenić wkład projektu w dobrobyt społeczny (Komisja Europejska 2014, s. 17-19).

Standardowe podejście (zgodne z praktyką międzynarodową) do analizy kosztów i korzyści polega na **przejściu od analizy finansowej do ekonomicznej**. W tym celu, przyjmując obliczony uprzednio zwrot z inwestycji, należy przeprowadzić następujące **korekty**:

1. korekty fiskalne;
2. przeliczenie cen rynkowych na ceny ukryte;
3. ocena oddziaływań nierynkowych i korekta o efekty zewnętrzne.

Korekty fiskalne. Podatki i dotacje to płatności transferowe, które nie odzwierciedlają realnych kosztów lub korzyści ekonomicznych dla społeczeństwa, gdyż obejmują wyłącznie przekazanie kontroli nad pewnymi zasobami z jednej grupy w społeczeństwie na inną. W celu korekty takich zniekształceń można ustalić, że:

- ceny dla nakładów i produktów należy ujmować bez podatków bezpośrednich i pośrednich;
- ceny (np. opłaty taryfowe) stosowane jako wskaźniki zastępcze wartości wydatków należy ujmować z wyłączeniem dotacji i innych transferów

od podmiotu publicznego; najczęściej stosowaną praktyką w analizie ekonomicznej jest zastępowanie opłat taryfowych gotowością do płacenia; ponadto w niektórych przypadkach podatki pośrednie (lub dotacje) mają na celu korektę o efekty zewnętrzne – przykładem mogą tu być podatki z tytułu emisji mające prowadzić do ograniczenia niekorzystnych środowiskowych efektów zewnętrznych.

Przeliczenie cen rynkowych na ceny ukryte. Kiedy ceny rynkowe nie odzwierciedlają alternatywnego kosztu społecznego nakładów i produktów, zwyczajowo przelicza się je na ceny ukryte, które mają być zastosowane do pozycji badanych podczas analizy ekonomicznej.

W przypadku nakładów ponoszonych w ramach projektu na dobra podlegające wymianie handlowej – stosuje się **ceny graniczne**. Ceny graniczne można wyrazić jako procent ceny towarów, określoną kwotę na jednostkę lub jako cenę minimalną stosowaną w momencie przekroczenia przez towar granicy.

W przypadku nakładów ponoszonych w ramach projektu na dobra niepodlegające wymianie handlowej, zastosować można jedno z trzech podejść, w zależności od rodzaju dobra:

- małe dobra (np. koszty administracyjne) – stosuje się **standardowy współczynnik konwersji**, który mierzy średnią różnicę pomiędzy cenami światowymi a krajowymi w danej gospodarce;
- duże dobra (np. grunty, roboty budowlane, maszyny, urządzenia itp.) – ustala się ich **długookresowy koszt krańcowy**; długookresowy koszt krańcowy definiuje się jako zmianę długookresowego kosztu wytworzenia towaru lub usługi wynikającą ze zmiany ilości wytworzonych produktów;
- duże dobra (np. praca) – oblicza się **wynagrodzenie ukryte**, które mierzy koszt alternatywny pracy; płace bieżące mogą stanowić zniekształcony współczynnik społeczny kosztu alternatywnego pracy z powodu niedoskonałości rynków pracy lub występowania braku równowagi makroekonomicznej; w takim przypadku realizator projektu może uciec się do korekty płac obserwowanych i zastosować współczynniki konwersji do obliczenia wynagrodzeń ukrytych.

W przypadku produktów projektu stosuje się krańcową **gotowość do płacenia**, która jest powszechnie stosowana do szacowania ceny ukrytej produktu danego projektu. Krańcowa gotowość do płacenia:

- pozwala lepiej wycenić wartość społeczną dobra lub usługi (niż stosowane opłaty taryfowe);

- pozwala na oszacowanie bezpośrednich korzyści związanych z wykorzystaniem dostarczanych towarów i świadczonych usług w ramach projektu;
- mierzy maksymalną kwotę, jaką konsumenci gotowi są zapłacić z a jednostkę danego produktu.

Koncepcja krańcowej gotowości do płacenia jest także wykorzystywana w odniesieniu do projektów, których produkty nie podlegają opłatom (np. bezpłatny obszar rekreacyjny).

Przekształcenia cen rynkowych nakładów na ceny ukryte dokonuje się w praktyce przez zastosowanie współczynników konwersji. Definiuje się je jako stosunek cen ukrytych do cen rynkowych. Stanowią one współczynnik, przez jaki należy pomnożyć ceny rynkowe w celu otrzymania wpływów wycenionych według cen ukrytych. W ujęciu formalnym:

$$k_i = \frac{v_i}{p_i} \qquad v_i = k_i \times p_i$$

gdzie:
p_i – ceny rynkowe za towar i;
v_i – ceny ukryte za ten sam towar;
k_i – współczynniki konwersji.

Jeżeli współczynnik konwersji dla danego towaru jest większy od 1, wówczas cena obserwowana jest niższa od ceny ukrytej, co oznacza, że koszt alternatywny tego towaru jest wyższy niż wskazuje na to rynek. I odwrotnie, gdy współczynnik konwersji jest mniejszy od 1, wówczas cena obserwowana jest wyższa od ceny ukrytej, w wyniku obowiązujących podatków lub zniekształceń rynkowych, które zwiększają krańcową wartość społeczną towaru i określają wyższą cenę rynkową. W przypadku braku dowodów na niedoskonałości rynku, współczynnik konwersji powinien wynosić 1.

Ocena oddziaływań nierynkowych i korekta o efekty zewnętrzne. Przykładami (pozytywnych) oddziaływań nierynkowych są: krótszy czas podróży, zwiększona średnia długość lub jakość życia, zapobieganie zgonom, obrażeniom lub wypadkom, poprawa krajobrazu, zmniejszenie poziomu hałasu, zwiększona odporność na bieżące i przyszłe zmiany klimatu itd.

Jeśli oddziaływania takie wpływają bezpośrednio na użytkowników projektu, w analizie ekonomicznej należy zaliczyć je do **bezpośrednich korzyści projektu**.

Gdy natomiast oddziaływania nierynkowe nie występują w transakcjach między producentem a bezpośrednimi użytkownikami usług projektowych, lecz mają wpływ na strony trzecie, nieczerpiące z tego żadnych korzyści, oddziaływania takie nazywa się **efektami zewnętrznymi**. Innymi słowy, efekt zewnętrzny to każdy koszt lub korzyść, wychodzący poza ramy projektu i dotyczący innych podmiotów bez rekompensaty pieniężnej. Z punktu widzenia analizy kosztów i korzyści ważne jest zatem zidentyfikowanie granic bezpośredniego wpływu projektu na użytkowników oraz ocena wpływu pośredniego na osoby trzecie.

Z powodu swojego charakteru, efekty zewnętrzne nie są ujęte w ocenie bezpośrednich korzyści projektu i należy oceniać je osobno. Typowym efektem zewnętrznym w kontekście analizy kosztów i korzyści jest wpływ na środowisko naturalne. Przykładowe środowiskowe efekty zewnętrzne to: hałas, zanieczyszczenie powietrza, emisja gazów cieplarnianych, zanieczyszczenie gleby, zanieczyszczenie wód, degradacja ekosystemów, pogorszenie jakości krajobrazu, wibracje. Szczególne miejsce w ocenie efektów zewnętrznych zajmuje emisja gazów cieplarnianych wpływających na zmiany klimatu, ponieważ zmiana klimatu jest problemem na skalę światową (więc skutki emisji nie zależą od ich lokalizacji), gazy cieplarniane pozostają w atmosferze przez długi czas (zatem bieżące emisje przyczyniają się do skutków w odległej przyszłości), a długoterminowe skutki utrzymujących się emisji gazów cieplarnianych są potencjalnie katastrofalne.

Aby zapewnić uwzględnienie w ocenie całego zakresu wpływów na środowisko wynikających z proponowanego projektu, zaleca się stosowanie ram usług ekosystemowych. Podejście ekosystemowe to szczególny sposób myślenia o oddziaływaniach na środowisko i sposób włączania środowiska naturalnego do procesu decyzyjnego, który uwzględnia sposób, w jaki środowisko naturalne działa jako system.

Aby poznać wpływ projektu na dobrobyt poszczególnych grup użytkowników i innych interesariuszy, należy dokonać **analizy rozkładu kosztów i korzyści projektu**. Przeprowadzenie analizy rozkładu wymaga opracowania wykazu odpowiednich efektów i interesariuszy, na których w znacznym stopniu wpłynie realizacja projektu. Można tu wykorzystać tzw. macierz interesariuszy, która umożliwia przedstawienie całości projektu w sposób łączący każdy efekt

projektu (w wierszach) z interesariuszami (w kolumnach), podsumowując główne ekonomiczne i finansowe skutki projektu, ukazując transfery pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz rozkład kosztów i korzyści. Metoda ta umożliwia oszacowanie wartości wkładów „netto" poprzez zestawienie skutków negatywnych z pozytywnymi.

Po skorygowaniu cen rynkowych i oszacowaniu oddziaływań nierynkowych należy zdyskontować koszty i korzyści występujące w różnym czasie. Stopa dyskontowa stosowana w analizie ekonomicznej projektów inwestycyjnych, tj. **społeczna stopa dyskontowa**, przedstawia sposób oceny przyszłych korzyści i kosztów w odniesieniu do bieżących korzyści i kosztów z perspektywy społecznej. Na okres programowania 2014–2020 Komisja Europejska zaleca stosowanie społecznej stopy dyskontowej w wysokości 5% dla dużych projektów w państwach objętych polityką spójności i 3% w innych państwach członkowskich.

Po zastosowaniu odpowiedniej społecznej stopy dyskontowej możliwe jest określenie **wyniku ekonomicznego projektu (rentowności / efektywności ekonomicznej projektu)**, mierzonego za pomocą następujących wskaźników:

- **ekonomiczna wartość bieżąca netto** (ang. *economic net present value – ENPV*): stanowi różnicę między zdyskontowanymi całkowitymi korzyściami i kosztami społecznymi związanymi z realizacją projektu; to najważniejszy i najbardziej wiarygodny wskaźnik analizy kosztów i korzyści – wykorzystuje ceny ukryte lub koszt alternatywny dóbr i usług zamiast niedoskonałych cen rynkowych oraz (w miarę możliwości) uwzględnia wszelkie społeczne i środowiskowe efekty zewnętrzne[4]; dodatnia ekonomiczna wartość bieżąca netto (ENPV > 0) oznacza, że projekt przysłuży się społeczeństwu (oczekiwane korzyści społeczne uzasadniają poniesienie kosztów alternatywnych) – projekt jest zasadny ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia; warto podkreślić, że projekt o ujemnej wartości FNPV (finansowej wartości bieżącej netto) może charakteryzować się dodatnią wartością ENPV (ekonomicznej wartości bieżącej netto); projekt o ujemnej wartości ENPV powinien zostać odrzucony (bieżąca wartość przyszłych korzyści ekonomicznych jest niższa niż bieżąca wartość kosztów ekonomicznych projektu);
- **ekonomiczna stopa zwrotu** (ang. *economic return rate – ERR*): stopa dająca wartość zerową dla ENPV (bieżąca wartość przyszłych korzyści

4 W związku z tym większość projektów o niskiej lub ujemnej finansowej wartości bieżącej netto inwestycji (FNPV) wykazywać będzie dodatnią ekonomiczną wartość bieżącą netto (ENPV).

ekonomicznych jest równa bieżącej wartości kosztów ekonomicznych projektu, ERR jest równe społecznej stopie dyskontowej); projekt o wartości ERR niższej niż społeczna stopa dyskontowa nie jest efektywny ekonomicznie i powinien zostać odrzucony (zużywa się zbyt wiele społecznie cennych zasobów w celu osiągnięcia zbyt skromnych korzyści dla ogółu obywateli);

- **wskaźnik relacji korzyści do kosztów** (ang. *benefit/cost ratio – B/C ratio*): stosunek zdyskontowanych korzyści ekonomicznych do zdyskontowanych kosztów; uznaje się, że projekt jest efektywny, jeżeli wskaźnik B/C jest większy od jedności (wartość korzyści przekracza wartość kosztów).

Ocena ryzyka (etap 7.)

Ostatnim etapem analizy kosztów i korzyści jest **ocena ryzyka**. Etap ten pozwala uwzględnić niepewność, która zawsze towarzyszy projektom inwestycyjnym. Zalecane etapy przeprowadzania oceny ryzyka dotyczącego projektu to:

1. analiza wrażliwości;
2. jakościowa analiza ryzyka;
3. probabilistyczna ocena ryzyka;
4. zapobieganie ryzyku i ograniczanie jego skutków.

Analiza wrażliwości umożliwia określenie „krytycznych" zmiennych projektu. Są to zmiany, pozytywne bądź negatywne, które wywierają największy wpływ na efektywność finansową lub ekonomiczną projektu. Analizę przeprowadza się poprzez różnicowanie pojedynczych zmiennych i określanie wpływu tej zmiany na wartość bieżącą netto. Jako kryterium przewodnie zaleca się uznanie za „krytyczne" tych zmiennych, dla których zmiana wynosząca ±1% wartości przyjętej w odniesieniu do stanu bazowego powoduje zmianę przekraczającą 1% wartości bieżącej netto. Warto podkreślić, że badane zmienne powinny być deterministycznie niezależne i jak najbardziej zdezagregowane. Powiązane zmienne spowodowałyby zakłócenia wyników i podwójne liczenie.

Szczególnie ważnym elementem analizy wrażliwości jest obliczenie wartości progowych. Wartość progowa jest to wartość, jaką analizowana zmienna musiałaby przyjąć, aby wartość bieżąca netto projektu wyniosła zero (lub bardziej ogólnie – aby wartość produktu projektu spadła poniżej minimalnego poziomu akceptowalności). Zastosowanie wartości progowych w analizie wrażliwości umożliwia określenie ryzyka projektu i umożliwia podjęcie działań mających na celu zapobieganie ryzyku.

Analizę wrażliwości należy uzupełnić o analizę scenariuszową, w ramach której bada się wpływ kombinacji wartości przyjmowanych przez zmienne krytyczne. Pozwala to tworzyć różne realistyczne scenariusze. W celu określenia scenariusza optymistycznego i pesymistycznego konieczne jest wybranie ekstremum wartości (najniższych i najwyższych) dla każdej zmiennej (w przedziale określonym jako realistyczny). Następnie dla każdej kombinacji oblicza się wskaźnik efektywności projektu.

Na jakościową analizę ryzyka składają się następujące fazy:

- identyfikacja zdarzeń niepożądanych;
- budowa macierzy ryzyka;
- interpretacja macierzy ryzyka;
- określenie przewidywanych środków zapobiegających lub zmniejszających ryzyko.

Identyfikacja zdarzeń niepożądanych. Przykłady zdarzeń i sytuacji mających negatywny wpływ na realizację projektu, a w szczególności powodujących przekroczenie kosztów i opóźnienie oddania go do użytku, są bardzo różne i zależą od specyfiki projektu. Mogą to być: niekorzystny wpływ ekstremalnych zjawisk pogodowych, nieuzyskanie pozwoleń, protesty społeczne, postępowania sądowe itd.

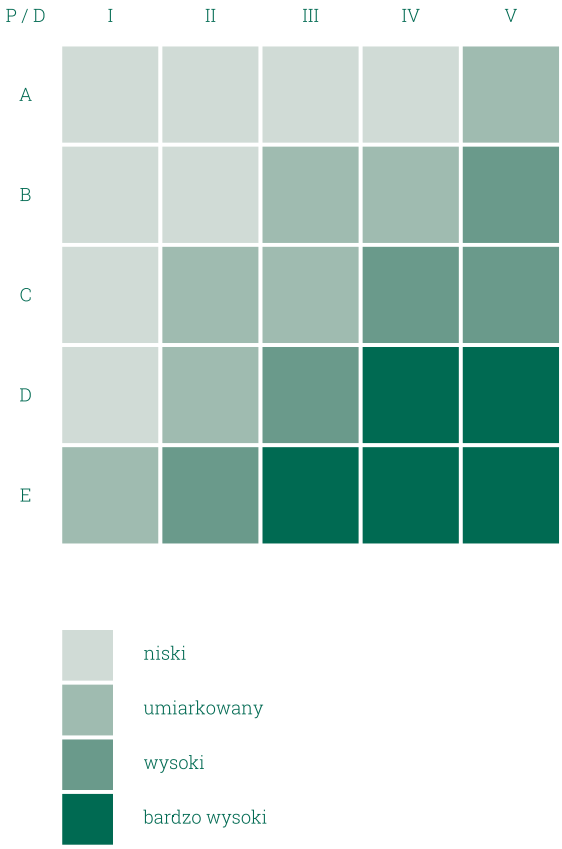
Budowa macierzy ryzyka dotyczącej każdego zdarzenia niepożądanego, obejmuje:

- wskazanie i przeanalizowanie wszystkich przyczyn zdarzeń niepożądanych;
- w stosownych – przypadkach określenie związku z wynikami analizy wrażliwości (wskazanie tych zmiennych krytycznych, na które wpływ mają zdarzenia niepożądane);
- w odniesieniu do każdego zdarzenia niepożądanego – opisanie ogólnych skutków dla projektu (jego przepływów pieniężnych lub harmonogramu);
- przypisanie każdemu zdarzeniu niepożądanemu prawdopodobieństwa (*P*) jego wystąpienia; przykładowa klasyfikacja prawdopodobieństwa:
  - A: bardzo nieprawdopodobne ($0\% \leq P < 10\%$);
  - B: nieprawdopodobne ($10\% \leq P < 33\%$);
  - C: całkiem prawdopodobne ($33\% \leq P < 66\%$);
  - D: prawdopodobne ($66\% \leq P < 90\%$);
  - E: bardzo prawdopodobne ($90\% \leq P < 100\%$).

- określenie dotkliwości (*D*) skutku zdarzenia niepożądanego wg następującej skali:
  - I: brak oddziaływania na dobrobyt społeczny;
  - II: nieznaczny ubytek dobrobytu społecznego generowanego przez projekt, o minimalnym oddziaływaniu na jego długofalowe efekty; niemniej jednak skutki wymagają działań zaradczych;
  - III: umiarkowana – projekt powoduje ubytek dobrobytu społecznego, głównie straty finansowe, nawet w średnim i dłuższym okresie; zmaterializowanym skutkom można skutecznie zaradzić;
  - IV: krytyczna – projekt powoduje znaczny ubytek dobrobytu społecznego; realizacja ryzyka niweczy podstawowe funkcje projektu; działania zaradcze, nawet bardzo rozbudowane, nie są w stanie zniwelować skutków;
  - V: katastrofalna – wadliwość projektu, która może skutkować poważną lub nawet całkowitą utratą zakładanych funkcji; główne średnio- i długookresowe cele nie zostają osiągnięte;
- określenie poziomu ryzyka – poziom ryzyka to wypadkowa prawdopodobieństwa (*P*) i dotkliwości (*D*).

Wypadkowe poziomy ryzyka, charakteryzujące poszczególne kombinacje prawdopodobieństwa wystąpienia zjawiska niepożądanego (*P*) oraz jego dotkliwości (*D*) przedstawia Rys. 19.

Rys. 19. Poziomy ryzyka w zależności od prawdopodobieństwa (*P*) i dotkliwości (*D*) zdarzenia niepożądanego



Źródło: Komisja Europejska (2014, s. 68).

Interpretacja macierzy ryzyka obejmuje ocenę możliwych do zaakceptowania poziomów ryzyka. Co do zasady projekty charakteryzujące się bardzo wysokimi poziomami ryzyka nie powinny być realizowane.

Określenie przewidywanych środków zapobiegających lub zmniejszających ryzyko dotyczące projektu – ograniczanie ryzyka odnosi się do działań mających na celu systematyczne zmniejszanie stopnia narażenia na ryzyko. „Intensywność" środków zapobiegających powinna być współmierna

do poziomu ryzyka – w przypadku czynników ryzyka o wysokim poziomie wpływu i prawdopodobieństwa, należy zaplanować szerzej zakrojone działania i wyższy poziom zaangażowania w zarządzanie nimi. W odniesieniu do niskiego poziomu ryzyka wystarczające powinno być dokładne monitorowanie. W przypadku gdy poziom ryzyka staje się nie do zaakceptowania, należy dokonać przeglądu koncepcji projektu. W procesie określania działań zmniejszających istniejące ryzyko obowiązkowe jest wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za ich wdrożenie oraz etapu cyklu projektu, na którym będzie to miało miejsce (wskazanie osoby zarządzającej ryzykiem, czyli odpowiedzialnej za wdrażanie określonych środków zapobiegających ryzyku).

Na zakończenie procesu jakościowej analizy ryzyka należy ocenić wpływ działań zmniejszających ryzyko na odporność projektu i narażenie na tzw. ryzyko rezydualne (pozostałe po wdrożeniu odpowiednich środków zaradczych). Jeżeli narażenie na ryzyko zostanie ocenione jako akceptowalne (tj. nie występuje już wysoki lub bardzo wysoki poziom ryzyka), należy przyjąć proponowaną jakościową strategię ryzyka. Jeżeli nadal występuje znaczne ryzyko, wymagane jest przejście do probabilistycznej analizy jakościowej, w celu przeprowadzenia dalszej oceny ryzyka dotyczącego projektu.

Probabilistyczna ocena ryzyka przeprowadzana jest w celu oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w sytuacji, gdy po zastosowaniu środków zmniejszających ryzyko, projekt nadal charakteryzuje się znacznym poziomem ryzyka. Innymi słowy, przeprowadzenie probabilistycznej oceny ryzyka jest wymagane w przypadku, gdy narażenie na ryzyko rezydualne jest w dalszym ciągu znaczące.

Opisane powyżej etapy składają się na strategię zapobiegania ryzyku projektu i ograniczania jego poziomu. Ocena ryzyka powinna stać się podstawą do zarządzania ryzykiem, polegającego na ustaleniu strategii minimalizacji ryzyka, w tym sposobów przydzielania go zaangażowanym stronom oraz wyboru czynników ryzyka, które należy przekazać profesjonalnym instytucjom zarządzania ryzykiem, takim jak towarzystwa ubezpieczeniowe.

Zakończenie

Przekazany do rąk Czytelnika podręcznik jest efektem pracy i doświadczeń kilkunastoosobowego zespołu, zaangażowanego w realizację projektu pn. „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego", współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Opracowanie to stanowi kompendium pojęć kluczowych niezbędnych dla zrozumienia istoty zintegrowanego podejścia do procesów planowania i zarządzania rozwojem w dynamicznie zmieniających się obszarach funkcjonalnych. Jednocześnie podręcznik omawia szereg metod i przykładów oraz wskazuje narzędzia, których zastosowanie może pozwolić na integrację poszczególnych etapów procesu zarządzania rozwojem.

Wszystkim Czytelnikom życzymy, by treści zawarte w niniejszym opracowaniu stanowiły źródło inspiracji i pomoc we wdrażaniu zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju i zarządzania nim zarówno w pojedynczych jednostkach terytorialnych, jak i szerszych układach funkcjonalnych. Podjęcie tego wysiłku przyniesie nie tylko wiele korzyści i osobistej satysfakcji, ale przede wszystkim stanowić będzie istotny element rozwoju danego terytorium wpływający na osiągnięcie jego przewagi konkurencyjnej w skali regionu czy kraju.

Autorzy.

Bibliografia

Banachowicz B. (2014): Materiały dla uczestników szkolenia pn. „Rachunek społeczno-ekonomiczny" w zadaniu pn. *„Wsparcie dla procesów dotyczących planowania w obszarach funkcjonalnych"* w projekcie *„Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST"*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

Baza Projektów PPP (2015), portal Ministerstwa Gospodarki, http://bazappp.gov.pl/.

Bielecki A. (2015): Problematyka zamówień publicznych w ramach systemu doradztwa prawnego dla jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Blair J. P. (1995): Local Economic Development: Analysis and Practice, Sage, London.

BPPWŁ, MBPR (2014): Koncepcja Strategii Makroregionu Polski Centralnej, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Łódź-Warszawa.

Bryson J. M. (2003): What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques, referat zaprezentowany w London School of Economics and Political Science.

Buciak R. (2012): Szersze strefy miejskie programu Urban Audit jako przykład delimitacji zasięgu oddziaływania miast, GUS, Warszawa.

Charette P., Mitchel A., Mazur S., McSweeney E. (2004): Zarządzanie projektem. Poradnik dla samorządów terytorialnych, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2008): Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Wyd. CeDeWu, Warszawa.

Danielewicz J. (2013): Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji, Wyd. UŁ, Łódź.

Danielewicz J., Turała M. (2011): Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania *metropolitan governance*, Folia Oeconomica Acta Universitatis Lodziensis, nr 258.

Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012): Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Griffin R. W. (2004): Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa.

Grupa Gumułka (2009): Ocena listy wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Katowice.

Hausner J. (2008): Zarządzanie publiczne, SCHOLAR, Warszawa.

Herbst I., Jadach-Sepioło A., Marczewska E., Jaguszyn-Krynicki T. (2014): Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych sporządzony na potrzeby analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, PARP, Warszawa.

Johnson G., Scholes K. (2001): Exploring Public Sector Strategy, Pearson Education Limited, Harlow.

Klasik A. (1997): Koncepcje rozwoju regionalnego Polski na tle zróżnicowań regionalnych, stenogram z seminarium na temat: Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej, Sejm RP, 22 kwietnia 1997.

Komisja Europejska (2008): Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, raport końcowy przedłożony przez TRT – Trasporti e Territorio oraz CSIL – Centre for Industrial Studies, 16.6.2008.

Komisja Europejska (2010): Komunikat: EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 03.03.2010.

Komisja Europejska (2014): Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020, wersja obowiązująca od 26 czerwca 2015 r. do 1 lutego 2020 r.; robocze tłumaczenie na język polski z czerwca 2015 r., przygotowane na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Komisja Europejska (2015): Code of good practice for consultation of stakeholders, Directorate-General for Health & Consumer, Brussels.

Kożuch B. (2004): Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

Kudłacz T. (1999): Programowanie rozwoju regionalnego, PWN, Warszawa.

Markowski T. (1999): Zarządzanie Rozwojem Miast, PWN, Warszawa.

Markowski T. (2011a): Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk, nr 134/2011.

Markowski T. (2011b): Obszary funkcjonalne w systemie planowania przestrzennego. Dylematy, rekomendacje i postulaty dla Polityki Spójności, wystąpienie konferencyjne, Spała, 10-11 lutego 2011 r.

Markowski T. (2013): Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning, (w:) Gaczek W.M. (red.): Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów – aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Markowski T. (2015): Strategia rozwoju Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, materiały niepublikowane.

Markowski T. (2015b): Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania, Studia KPZK, Polska Akademia Nauk nr 161/2015.

Michalak A. (2007): Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce, PWN, Warszawa.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2014): Poradnik dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania Lokalnych Strategii Rozwoju na lata 2014-2020, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012): Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Warszawa.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013): Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, Warszawa.

Nowak E., Pielichowaty E., Poszwa M. (1999): Rachunek opłacalności inwestowania, PWE, Warszawa.

Nowakowska A. i in. (2015): Zintegrowana Strategia Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025, dokument opracowany w ramach laboratorium living labs, w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST", Kościerzyna.

OECD (2012): Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database, Paris.

Owsiak S. (2005): Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa.

Pietras P., Szmit M. (2003): Zarządzanie projektami. Wybrane metody i techniki, OKW Horyzont s.c., Łódź.

Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (2015), portal internetowy, http://www.pte.org.pl/index.php/o-ewaluacji/czym-jest-ewaluacja.

Project Management Institute (2008): A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBoK®Guide), Fourth Edition, Pennsylvania.

Przygodzki Z., Nowakowska A., Chądzyński J. (2007): Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa.

Puszczewicz B., Wosik E. (2007): Zarządzanie Cyklem Projektu. Przewodnik metodyczny, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.

RCSS (2005): Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.

Słownik języka polskiego (2015): PWN, wersja online: http://www.sjp.pwn.pl.

Sobol E. (red.) (2002): Słownik wyrazów obcych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Sokołowicz M.E. (2014): Konkurencyjność i spójność europejskich regionów. Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ.

Sokołowicz M.E. i in. (2014b):, Zintegrowane projekty rozwojowe dla Powiatu Kolneńskiego - analiza potencjału i rekomendacje, dokument opracowany dla samorządu powiatu kolneńskiego w ramach laboratorium living labs, w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST", Kolno.

Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. (2011): Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Szlachta J. (1996): Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku, [w:] Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski, Wyd. Friedrich-Ebert Stiftung, Warszawa.

Szot – Gabryś T. (2012): *Rachunek kosztów i korzyści jako metoda oceny projektów inwestycyjnych w infrastrukturę społeczną*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach nr 94, Seria: Administracja i Zarządzanie (21).

Sztando A. (2015): Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, materiały niepublikowane.

Szymczak M. (red.) (1999): Słownik języka polskiego, tom 1, 2, 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Śleszyński P. (2013): Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Przegląd Geograficzny, 85, 2.

Unia Metropolii Polskich (2011): Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 16 marca 2011 r., Warszawa.

World Bank (1997): The State in the Changing World, World Development Report 1997, World Bank, Washington.

Wysocki R. K. (2013): Efektywne zarządzanie projektami. Tradycyjnie, zwinne, ekstremalne, Wydawnictwo Helion, Gliwice.

Zajączkowska A. (2008): Monitoring na potrzeby wdrażania projektu, Stowarzyszenie Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa.

Zalewski A. (2005): Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego, [w:] Zalewski A. (red.): Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Wydawnictwo SGH, Warszawa.

Zintegrowana Strategia Rozwoju Powiatu Wieruszowskiego na lata 2014-2020, załącznik do Uchwały Nr XXXVIII/177/14 Rady Powiatu Wieruszowskiego z dnia 30 stycznia 2014 r.

Spis rysunków

Rys. 1. Polityka, zarządzanie i administrowanie w procesie zarządzania rozwojem, s. 15.

Rys. 2. Kapitał terytorialny jako suma potencjałów, s. 17.

Rys. 3. Etapy procesu planowania zintegrowanego, s. 33.

Rys. 4. Poznański Obszar Metropolitalny według różnych metod delimitacji, s. 38.

Rys. 5. Piramida planowania strategicznego, s. 90.

Rys. 6. Drzewo celów strategicznych, s. 93.

Rys. 7. Rozeta celów strategicznych – przykład prezentacji złożoności powiązań między calami w planowaniu zintegrowanym, s. 95.

Rys. 8. Relacje między celami strategicznymi a operacyjnymi w *Strategii rozwoju gminy Dywity*, s. 100.

Rys. 9. Macierz celów operacyjnych na potrzeby hierarchizacji celów *Strategii Rozwoju Miasta ŁÓDŹ 2020+*, s. 109.

Rys. 10. Cykl życia projektu, s. 119.

Rys. 11. Przykładowi interesariusze przy realizacji projektów zintegrowanych, s. 127.

Rys. 12. Macierz postępowania z interesariuszami, s. 130.

Rys. 13. Etapy realizacji projektów, s. 131.

Rys. 14. Struktura zarządzania projektem, s. 133.

Rys. 15. Proponowana struktura zespołu projektowego w projektach zintegrowanych realizowanych w partnerstwie, s. 135.

Rys. 16. Monitoring realizacji projektu, s. 141.

Rys. 17. Charakterystyka etapów ewaluacji, s. 143.

Rys. 18. Etapy analizy finansowej wchodzącej w skład AKK, s. 173.

Rys. 19. Poziomy ryzyka w zależności od prawdopodobieństwa (P) i dotkliwości (D) zdarzenia niepożądanego., s. 185.

Spis tabel

Tab. 1. Struktura diagnozy, s. 42.

Tab. 2. Uwarunkowania rozwojowe stosowane w analizie SWOT w układzie klasycznym, s. 51.

Tab. 3. Schemat analizy zasobów strategicznych jednostki terytorialnej (według klasycznej metody analizy SWOT), s. 54–55.

Tab. 4. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2006 r. dla gminy wiejskiej X w województwie łódzkim (wybrane fragmenty), s. 57–58.

Tab. 5. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2000 r. dla gminy wiejskiej w województwie podlaskim (wybrane fragmenty), s. 59–60.

Tab. 6. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2013 r. dla Powiatu Wieruszowskiego (wybrane fragmenty), s. 62–65.

Tab. 7. Przykład klasycznej analizy SWOT wykonanej w 2015 r. dla Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego (WŁOF) w ramach prac nad strategią WŁOF (wybrane fragmenty), s. 66–69.

Tab. 8. Schemat analizy SWOT w ujęciu zintegrowanym, s. 74.

Tab. 9. Przykład analizy SWOT wykonanej w 2013 r. dla Powiatu Wieruszowskiego w ujęciu zintegrowanym (wybrane fragmenty), s. 76–80.

Tab. 10. Przykład analizy SWOT wykonanej w 2015 r. dla Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego w układzie zintegrowanym (wybrane fragmenty), s. 81–86.

Tab. 11. Formularz oceny trafności doboru celów strategicznych i operacyjnych przy zastosowaniu kryteriów (filtra) SMART, s. 92.

Tab. 12. Struktura celów strategicznych i szczegółowych w *Strategii Rozwoju Makroregionu Polski Centralnej*, s. 96–99.

Tab. 13. Przykład struktury celów strategicznych i operacyjnych, s. 102–104.

Tab. 14. Macierz celów operacyjnych wg skali od 0 do 3, s. 107.

Tab. 15. Przykładowa metryka wskaźnika dla celu strategicznego / operacyjnego / projektu zintegrowanego, s. 113.

Tab. 16. Formularz identyfikacji interesariuszy oraz określenia ich wpływu na projekt, s. 129.

Tab. 17. Wykres Gantta, s. 137.

Tab. 18. Przegląd zintegrowanych projektów rozwojowych dla powiatu wieruszowskiego, rekomendowanych do realizacji w latach 2014-2020, s. 146–147.

Tab. 19. Propozycje projektów zintegrowanych dla powiatu kolneńskiego, s. 149–150.

Tab. 20. Opis projektu zintegrowanego „Zrobioné w Kòscérznë / Zrobioné na Kaszëbach", na potrzeby Zintegrowanej Strategii Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025 – fiszka projektowa, s. 152–154.

Tab. 21. Opis projektu zintegrowanego „Rozwój i integracja stałych szlaków pieszych, rowerowych i konnych", na potrzeby Zintegrowanej Strategii Rozwoju Turystyki Ziemi Kościerskiej 2025 – fiszka projektowa, s. 155–157.

Tab. 22. Wzorzec fiszki projektu zintegrowanego, s. 158.

Spis treści

Wstęp Tadeusz Markowski, Maciej Turała 3

Część I
Zintegrowane zarządzanie 7

1.1 Zarządzanie, administracja, polityka Maciej Turała 8
1.2 Zintegrowane zarządzanie rozwojem Justyna Danielewicz, Maciej Turała 20

Część II
Wybrane metody zintegrowanego planowania rozwoju 31

2.1 Metody delimitacji obszarów funkcjonalnych Justyna Danielewicz, Maciej Turała 34
2.2 Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT Dominik Drzazga 40
2.3. Drzewo celów i macierz korelacji Aleksandra Nowakowska, Mariusz Sokołowicz 87
2.4 Projekty zintegrowane Justyna Danielewicz, Mariusz Sokołowicz, Małgorzata Żak-Skwierczyńska 114
2.5. Analiza kosztów i korzyści Karolina Turała, Maciej Turała 160

Zakończenie 187

Bibliografia 189
Spis rysunków 194
Spis tabel 196
Spis treści 199

SYSTEMOWE WSPARCIE
PROCESÓW
ZARZĄDZANIA W JST

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY