EkoMiasto#Zarządzanie

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją
Zbigniewa Przygodzkiego

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

FSS

norway grants

http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.04

Aleksandra Nowakowska*

ZINTEGROWANE STRATEGIE ROZWOJU MIAST

04

*Dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: olanow@uni.lodz.pl

4.1. Koncepcja zintegrowanych strategii rozwoju

Zintegrowane podejście do budowania strategii rozwoju jest konsekwencją nowego modelu polityki rozwoju określanego mianem podejścia terytorialno-funkcjonalnego. Lansuje ono modyfikację procedury planowania rozwoju i ogniskuje swoją uwagę na trzech fundamentalnych elementach. Po pierwsze, eksponuje konieczność wzmacniania tzw. kapitałów terytorialnych (specyficznych i endogenicznych zasobów, wewnętrznych powiązań społeczno-gospodarczych, więzi i tożsamości lokalnych społeczności). Po drugie, podkreśla znaczenie integracji działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych i wzmacniania partnerstwa na rzecz budowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Po trzecie, orientuje politykę rozwoju na dynamizację mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych, tworzących spójne terytoria, niezależnie od układu administracyjno-politycznego. Stąd też terytorialny paradygmat określany jest często terytorialno-funkcjonalnym lub też zintegrowanym podejściem do kształtowania rozwoju.

Zintegrowaną strategię rozwoju można definiować z dwóch perspektyw [Nowakowska, 2015]. W ujęciu ekonomicznym jest to koncepcja rozwoju miasta (lub miasta i jego obszaru funkcjonalnego), w ramach której określone zostają powiązania i zasoby terytorialne oraz ich optymalne wykorzystanie na rzecz rozwoju, przy uwzględnieniu uwarunkowań zewnętrznych. Jest to kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, określająca cele rozwoju i sposoby ich osiągania. Strategia zintegrowana jest koncepcją holistyczną, obejmującą wszystkie płaszczyzny życia terytorium, jest też koncepcją o długim horyzoncie czasowym, mającą zapewnić harmonijny i zrównoważony rozwój. Z perspektywy zarządzania zintegrowana strategia to nadrzędny instrument zarządzania rozwojem, w ramach którego określone zostają sekwencje działań, zintegrowane projekty i narzędzia. Strategia rozwoju jest „drogowskazem", punktem odniesienia dla koordynacji bieżących decyzji podejmowanych przez podmioty lokalne/regionalne. Jest instrumentem integracji działań i podmiotów oraz harmonizowania zarządzania rozwojem.

Planowanie zintegrowane opiera się na podobnej jak w przypadku klasycznej metody planowania strategicznego logice i strukturze planu (różnice dotyczą głównie zakresu i treści strategii). Ogólnie rzecz ujmując, proces tworzenia zintegrowanej strategii rozwoju składa się z trzech zasadniczych etapów (tab. 4.1), takich jak:

1) Analiza strategiczna – diagnozowanie stanu rozwoju jednostki terytorialnej (wraz z obszarem funkcjonalnym) w celu identyfikacji zasobów, problemów i bariery rozwoju, w kontekście zewnętrznych uwarunkowań rozwoju.
2) Zintegrowane planowanie strategiczne – etap kreowania zintegrowanego, holistycznego i długookresowego planu rozwoju, określającego strategiczne cele i zintegrowane projekty.
3) Planowanie operacyjne – etap opracowania planów realizacji projektów zintegrowanych wraz ze stworzeniem systemu ewaluacji i monitorowania terytorialnego.

Podstawowym podmiotem i adresatem strategii są społeczność lokalna oraz inne podmioty funkcjonujące w przestrzeni miasta. Równocześnie specyficznym podmiotem strategii są organy władzy samorządowej odgrywające dwojaką rolę w procesie planowania strategicznego. Z jednej strony są inicjatorem opracowania strategii i podmiotem współtworzącym i akceptującym strategię (mają bezpośredni wpływ na zakres planu, ocenę stanu, wybór celów strategicznych itp). Z drugiej strony w imieniu społeczności lokalnej są podmiotem odpowiedzialnym za realizację strategii.

Brak strategii rozwoju może stać się przyczyną „dryfowania" miasta i podmiotów działających na jego terenie w nieokreślonym kierunku. Podmioty te wówczas biernie akceptują rzeczywistość, bez możliwości skutecznego oddziaływania na zachodzące zmiany. Biernie poddają się mechanizmom rynkowym, nie wykorzystując w pełni warunków, jakie stwarzają rynek i otoczenie, w którym funkcjonują. Nie mają także możliwości skutecznego oddziaływania tak, by stworzyć lepsze warunki dla swojego funkcjonowania i rozwoju, do realizacji swoich celów. Zadaniem władz lokalnych jest natomiast „sterowanie" rozwojem jednostki terytorialnej (ale nie „wiosłowanie") [Osborne, Gaebler, 1992]. Strategia rozwoju jest w tym przypadku dla władz i podmiotów funkcjonujących w mieście swoistym sterem, narzędziem „obierania właściwego kursu", zmierzania we właściwym kierunku. Brak chaosu w działaniach wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie regionu może skrócić czas, koszty i energię osiągania zamierzonych celów.

Tabela 1. Proces budowania zintegrowanych strategii rozwoju

Źródło: Nowakowska, 2015.

4.2. Etapy budowania zintegrowanej strategii rozwoju miasta

4.2.1. Strategiczna diagnoza stanu rozwoju miasta

Proces budowania zintegrowanej strategii rozwoju rozpoczyna analiza strategiczna składająca się najczęściej z dwóch etapów: 1) diagnozy stanu rozwoju jednostki terytorialnej; 2) analizy strategicznych uwarunkowań rozwoju (SWOT). Diagnoza to holistyczna analiza, pozwalająca na wydobycie specyfiki danej jednostki, tempa zachodzących przemian oraz czynników (pozytywnych i negatywnych) determinujących jej rozwój. Prawidłowa diagnoza powinna określać aktualny stan rozwoju, wskazywać kluczowe problemy i wyjaśniać przyczyny, które doprowadziły

do obecnej sytuacji. Stanowi ona punkt wyjścia i podstawę do formułowania strategicznych uwarunkowań oraz identyfikowania wyzwań rozwoju. W szczególności część diagnostyczna procesu zintegrowanego planowania polega na:

- ocenie stanu rozwoju jednostki terytorialnej poprzez analizę zasobów i problemów rozwoju, wskazanie czynników i barier rozwoju jednostki terytorialnej;
- identyfikacji specyficzności i endogeniczności zasobów i mechanizmów rozwoju (tzw. kapitałów terytorialnych);
- rozpoznaniu procesów i trendów w rozwoju jednostki terytorialnej;
- identyfikowaniu powiązań i współzależności w mechanizmach rozwoju jednostki terytorialnej;
- określeniu przyczyn i skutków stanu istniejącego w rozwoju jednostki terytorialnej.

Struktura diagnozy opracowanej na potrzeby *Strategii Rozwoju Miasta Kalisza na lata 2014–2024*

1. Uwarunkowania ogólne
1.1. Położenie geograficzne i dostępność komunikacyjna
1.2. Rys historyczny
1.3. Trendy rozwojowe
1.4. Zewnętrzne plany i koncepcje rozwoju
1.5. Funkcje wiodące
1.6. Związki zewnętrzne
2. Sfera społeczna
2.1. Demografia i migracje
2.2. Gospodarka mieszkaniowa
2.3. Edukacja
2.4. Kultura
2.5. Sport
2.6. Opieka zdrowotna
2.7. Bezpieczeństwo
2.8. Aktywność i potencjał ekonomiczny społeczeństwa
2.9. Pomoc społeczna
3. Sfera gospodarcza
3.1. Struktura własności, branże
3.2. Przemysł
3.3. Przedsiębiorczość i otoczenie biznesu
3.4. Rynek pracy
3.5. Budżet miasta
3.6. Turystyka
4. Sfera przestrzenno-ekologiczna
4.1. Układ przestrzenny i stan zagospodarowania terenów
4.2. Plany zagospodarowania przestrzennego
4.3. Infrastruktura techniczna i sieć transportowa
4.4. Rynek nieruchomości
4.5. Środowisko przyrodnicze
4.6. Stan środowiska naturalnego
5. Jakość życia w Kaliszu w oczach mieszkańców (badania ankietowe)

Źródło: Strategia Rozwoju Miasta Kalisza 2014–2024, www.kalisz.pl/pl/q/strategia-rozwoju-na-lata-2014-2024, [dostęp: 07.07.2015].

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju podstawową jednostką planistyczną powinna być jednostka terytorialna wyodrębniona administracyjnie wraz z obszarem funkcjonalnym. Analiza diagnostyczna powinna uwzględniać rzeczywisty zasięg procesów rozwoju, powiązania i współzależności zachodzące pomiędzy zasobami i podmiotami aktywnie kształtującymi procesy w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej. Diagnoza powinna być zorientowana na ocenę przestrzeni tworzącej terytorium, charakteryzującej się wspólnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi oraz podobnymi uwarunkowaniami i mechanizmami rozwoju.

Diagnoza jest analizą, która 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) [Drzazga, 2015].

Dobrze przeprowadzona diagnoza procesów rozwoju powinna umożliwiać pokazanie unikalności i niepowtarzalności potencjałów i procesów rozwoju miasta. Powinna się zatem cechować:

- rzetelnością danych – prawdziwością i wiarygodnością danych i informacji prezentowanych w diagnozie;
- strategiczną istotnością – informacje prezentowane w diagnozie powinny mieć kluczowy, strategiczny charakter i użyteczność na dalszych etapach prac;
- aktualnością danych – prezentowane dane i informacje powinny pokazywać jak najbardziej aktualny stan rozwoju miasta;
- dynamicznością analizy – diagnoza powinna identyfikować trendy rozwojowe, pokazywać procesy rozwojowe zachodzące w przeszłości, które mogą stać się podstawą od identyfikacji procesów rozwojowych w przyszłości;
- stosowaniem punktów odniesienia (tzw. benchmarki) – analiza diagnostyczna powinna umożliwiać porównanie stanu i procesów rozwoju do innych jednostek terytorialnych o podobnej strukturze i podobnych funkcjach.

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

4.2.2. Określenie strategicznych uwarunkowań rozwoju miasta

Kolejny etap analizy strategicznej polega na swoistym uporządkowaniu i wyselekcjonowaniu kluczowych informacji i sformułowaniu strategicznych uwarunkowań rozwoju miasta. Jest to konieczne, bowiem zjawiska, procesy, uwarunkowania rozwoju zidentyfikowane w diagnozie mają różne znaczenie i wpływ na przebieg procesów rozwoju danej jednostki. Niektóre z nich są kluczowe z punktu widzenia rozwoju miasta, inne natomiast mają słabe oddziaływanie lub nieistotnie warunkują rozwój jednostki terytorialnej. Między zidentyfikowanymi uwarunkowaniami rozwoju mogą się znaleźć także istotne współzależności – mogą się one wzajemnie wzmacniać i mieć charakter synergiczny lub też mogą się wzajemnie osłabiać. Wreszcie niektóre czynniki rozwojowe mają charakter pozytywny, a inne negatywny z punktu widzenia rozwoju danej jednostki terytorialnej.

W celu identyfikacji strategicznych uwarunkowań rozwoju najczęściej wykorzystywana jest jakościowa analiza strategiczna SWOT. Jest to analiza sił i słabości,

szans i zagrożeń w rozwoju jednostki terytorialnej. SWOT to strategiczna analiza pozytywnych i negatywnych uwarunkowań rozwoju jednostki terytorialnej. Określa ona wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju miasta (rys. 4.1).

Rysunek 4.1. Kategorie analizy SWOT

Źródło: opracowanie własne.

Siły i słabości to zjawiska tkwiące w jednostce terytorialnej (perspektywa wewnętrzna), które możemy kształtować (bezpośrednio na nie oddziaływać). Szanse i zagrożenia to zjawiska o charakterze zewnętrznym, występujące w bliskim i dalszym otoczeniu działania jednostki terytorialnej, na które nie mamy lub mamy bardzo ograniczone możliwości oddziaływania. Są to zasoby i procesy wynikające z otoczenia (np. występujące w sąsiedniej jednostce terytorialnej, regionie, kraju, Unii Europejskiej). Szanse to zjawiska, które mogą stanowić istotny impuls rozwojowy, zagrożenia zaś to zjawiska osłabiające lub ograniczające możliwości rozwojowe jednostki terytorialnej [Dziemianowicz, Szmigiel-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012]. Przygotowywanie analizy SWOT ma na celu optymalne wykorzystanie zasobów jednostki terytorialnej oraz redukowanie zagrożeń i dyskontowanie szans, jakie znajdują się w otoczeniu (tab. 4.2).

Tabela 4.2. Kategorie analizy SWOT

	Strenghts Siły (atuty)	Weeknesses Słabości	Opportunities Szanse	Threats Zagrożenia
Charakter oddziaływania	Pozytywny	Negatywny	Pozytywny	Negatywny
Lokalizacja zjawiska	Miasto	Miasto	Otoczenie miasta	Otoczenie miasta
Możliwość oddziaływania/ kształtowania zjawiska	Silna	Silna	Słaba lub brak	Słaba lub brak

Źródło: Nowakowska, 2015.

Obok analizy SWOT istnieją także inne metody analizy strategicznych uwarunkowań rozwoju. Jest to między innymi metoda PESTE, która koncentruje swoją uwagę na pogłębionej analizie otoczenia funkcjonowania jednostki terytorialnej. Identyfikowane są zjawiska i procesy istotnie determinujące rozwój miasta w pięciu strategicznych płaszczyznach: prawno-politycznej (P – *political*) , ekonomicznej (E – *economic*), społecznej (S – *social*), technologicznej (T – *technological*) i środowiskowej (E – *environment*). Sposób opracowania takiej analizy jest podobny do analizy SWOT i polega na:

1) Identyfikacji istotnych uwarunkowań rozwoju jednostki terytorialnej płynących z otoczenia jej funkcjonowania.
2) Określeniu siły oddziaływania każdej z determinant rozwoju.
3) Identyfikacji relacji między jednostką terytorialną a makrootoczeniem.

Najczęściej popełniane błędy w identyfikacji kategorii analizy SWOT:

- Błędna kwalifikacja słabości i zagrożeń (mylenie negatywnych, wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju).
- Błędna kwalifikacja atutów i szans (mylenie pozytywnych, wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju).
- Powielanie informacji (treści) w różnych kategoriach, z użyciem innych sformułowań.
- Ogólnikowość zapisu, niepokazująca istoty zjawiska (np. „potencjał lokalnych produktów”).
- Wskazywanie rzeczy neutralnych, banalnych z punktu widzenia rozwoju.
- Duże zróżnicowanie kategorii: od dużego uogólnienia do bardzo szczegółowych wskazań.
- Błędy merytoryczne w interpretacji pojęć (np. „rewitalizacja budynku”).
- Kategorie niepoparte faktami (formułowane na podstawie przypuszczeń, a nie obiektywnej analizy).
- Pominięcie ważnych kategorii (kluczowego uwarunkowania rozwoju).

Źródło: opracowanie własne.

Analiza PESTE jest uboższa w porównaniu do analizy SWOT. Uwzględnia jedynie zewnętrzne uwarunkowania rozwoju i z tego powodu jest rzadziej wykorzystywana w planowaniu strategicznym.

W zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju lansowana jest pogłębiona analiza SWOT, wprowadzająca dodatkowy wymiar uwarunkowań – wewnętrzne szanse i zagrożenia. W ten sposób uwzględnione zostają silne współzależności wewnętrzne, zachodzące pomiędzy sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową, które przyjmują charakter wewnętrznych szans lub wewnętrznych zagrożeń dla rozwoju, wzmacniając lub osłabiając procesy rozwoju w analizowanej sferze. Istotą tej analizy jest potrójna heliksa współzależności, w której tzw. wewnętrzne uwarunkowania (tj. dla systemu społecznego będzie to oddziaływanie ze strony gospodarki i środowiska) zmieniają się w wewnętrzne szanse i zagrożenia [*Zintegrowane planowanie*, 2013]. Analiza SWOT jest swego rodzaju łącznikiem pomiędzy diagnozą a częścią projekcyjną planowania zintegrowanego. Stanowi ocenę zjawisk opisywanych w diagnozie i podstawę do dokonywania wyborów o charakterze strategicznym.

Analiza strategicznych uwarunkowań rozwoju tworzy swoisty pomost pomiędzy częścią diagnostyczną a celami rozwoju. W planowaniu strategicznym zakłada

się, że silne strony należy wzmacniać, słabe strony trzeba niwelować (eliminować), szanse wykorzystywać na rzecz rozwoju, zagrożeń zaś należy unikać. W zależności od siły oddziaływania poszczególnych kategorii analizy SWOT dokonujemy wyboru określonego podejścia strategicznego (rys. 4.2). Uwzględniając kategorie analizy SWOT i kombinacje pomiędzy mocnymi i słabymi stronami miasta a szansami i zagrożeniami, można wyodrębnić cztery klasyczne typy podejść strategicznych [Klasik, 1993]:

1) Strategia agresywna opiera się na założeniu maksymalnego wykorzystania efektów synergicznych mocnych stron sytuacji wewnętrznej z zewnętrznymi szansami stwarzanymi przez otoczenie. Jest to strategia typowa dla dużych i silnych jednostek gospodarczych i terytorialnych, znajdujących się w dobrej kondycji oraz mających sprzyjające oddziaływanie otoczenie.
2) Strategia konserwatywna zakłada maksymalne wykorzystanie mocnych stron wewnętrznego potencjału przy jednoczesnym zmniejszeniu lub ograniczeniu siły oddziaływania zagrożeń wypływających z otoczenia. Strategia konserwatywna łączy w sobie nastawienie ofensywne i kreacyjne. Jest to podejście strategiczne najczęściej wykorzystywane przez te jednostki, dla których zmiany zachodzące w otoczeniu są za szybkie i nie sprzyjają ich rozwojowi.
3) Strategia konkurencyjna główny nacisk kładzie na budowanie siły konkurencyjnej poprzez eliminację (lub ograniczanie) słabych stron sytuacji wewnętrznej i wykorzystanie szans stwarzanych przez otoczenie.
4) Strategia defensywna rozwoju stanowi zespół działań zmierzających do przetrwania niekorzystnych warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Jej głównym zadaniem jest przeciwdziałanie negatywnym efektom synergii słabości i zagrożeń. Jest to strategia typowa dla słabych jednostek gospodarczych i terytorialnych, gdzie negatywne zmiany zachodzące w otoczeniu ograniczają możliwości rozwoju.

Wymienione powyżej cztery klasyczne typy strategii wynikające z analizy SWOT stanowią oczywiście pewne uproszczone modele możliwych podejść strategicznych. W praktyce planowania strategicznego rzadko wykorzystywane są „czyste" modele strategii, przyjmuje się zazwyczaj rozwiązania będące kombinacją wskazanych podejść (np. w sferze gospodarczej podejście agresywne, w sferze społecznej zaś podejście konkurencyjne).

Rysunek 4.2. Typy strategii uwzględniających kategorie analizy SWOT

Źródło: opracowanie własne.

4.2.3. Identyfikacja wizji rozwoju miasta i misji działania samorządu

#wizja rozwoju

Planowanie strategiczne rozwoju jednostki terytorialnej rozpoczyna się od formułowania wizji rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to pożądany i oczekiwany w przyszłości stan jej rozwoju, obraz, który chcemy osiągnąć. Wizja rozwoju określa rangę i atrakcyjność danej jednostki, profil gospodarczy, jakość życia mieszkańców, odzwierciedla aspiracje lokalne. Wskazuje kluczowe idee, wokół których powinny następować integracja lokalna i budowanie tożsamości terytorialnej. Jest wyobrażeniem przyszłości jednostki terytorialnej (Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008).

Przykłady wizji rozwoju wskazanych w strategiach rozwoju miasta

Zintegrowana Strategia Rozwoju Wielunia 2025	Ziemia Wieluńska bogata w aktywnych ludzi, różnorodna przyrodniczo i kulturowo, o konkurencyjnej gospodarce i unikalnej ofercie turystycznej, zapewniająca przyjazną przestrzeń do życia. *Źródło: www.powiat.wielun.pl/res/serwisy/spwielun/komunikaty/_032_381266.pdf, [dostęp: 10.07.2015]..*
Strategia Rozwoju Krakowa	Kraków miastem obywatelskim, zapewniający wysoką jakość życia mieszkańców i zrównoważony rozwój – europejską metropolią, konkurencyjnym ośrodkiem nowoczesnej gospodarki opartej na potencjale naukowym i kulturowym. *Źródło: www.bip.krakow.pl/?mmi=209, [dostęp: 06.07.2015]..*
Strategia Rozwoju Miasta Gdańsk 2030 Plus	Wizją Gdańska jest miasto skupiające i przyciągające to, co najcenniejsze – ludzi dumnych z dziedzictwa, solidarnych, otwartych, kreatywnych, rozwijających się i wspólnie kształtujących przyszłość. *Źródło: www.gdansk.pl/strategia, [dostęp: 07.07.2015]..*

#misja instytucji/organizacji

Równolegle określona zostaje misja instytucji/organizacji (w przypadku strategii budowanej dla obszaru funkcjonalnego może to być formalna lub nieformalna grupa, związek gmin utworzony do wdrażania zintegrowanego planu). Misja to specyficzny cel działania organizacji odróżniający ją od innych instytucji tego samego rodzaju. Misja określa fundamentalne i specyficzne kierunki działania, wskazuje na to, co organizacja próbuje osiągnąć poprzez swoje działanie [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008]. 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 kształtowaniu rozwoju jednostki terytorialnej.

Przykłady misji władz lokalnych wskazanych w strategiach rozwoju miasta

Strategia Rozwoju Tarnowa 2020	Misją władz samorządowych Tarnowa jest jak najlepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz podnoszenie poziomu życia w mieście poprzez świadczenie nowoczesnych usług i wspieranie rozwoju. *Źródło: www.tarnow.pl/.../strategia-rozwoju-miasta-tarnow-2020-projekt.pdf, [dostęp: 07.07.2015]..*

Strategia Rozwoju Miasta Cieszyna na lata 2010–2020	Będąc stolicą Śląska Cieszyńskiego, dokładamy wszelkich starań, aby wspierać zrównoważony rozwój naszych największych szans: przedsiębiorczości, turystyki oraz transgranicznego położenia. Tworzymy dogodne warunki służące poprawie stanu środowiska naturalnego. Propagujemy naszą niepowtarzalną tradycję i kulturę oraz kreujemy atrakcyjną ofertę edukacyjną dla młodzieży z całego regionu. Pragniemy stale zapewniać naszym mieszkańcom oraz gościom wysoki poziom bezpieczeństwa i jakości życia, pozwalający realizować ich własne aspiracje oraz pomysły. *Źródło: www.cieszyn.pl/.../Strategia%20Rozwoju%20Miasta%20Cieszyna, [dostęp: 07.07.2015]..*
Strategia Rozwoju Krakowa	Misją Samorządu Miasta jest integrowanie działań mieszkańców służące urzeczywistnianiu wizji rozwoju Krakowa poprzez wprowadzenie partnerskiego zarządzania Miastem, z wykorzystaniem szans, jakie stwarzają jego metropolitalny potencjał oraz integracja europejska. Wszelkie działania Samorządu Miasta winny uwzględniać potrzeby i zadania rodziny – jako podstawowej komórki społecznej. *Źródło: www.bip.krakow.pl/?mmi=209, [dostęp: 07.07.2015]..*

4.2.4. Wybór 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 [Nowakowska, Sokołowicz, 2015].

Określenie celów rozwoju stanowi najważniejszy punkt opracowywania strategii. Wybór strategicznych celów rozwoju jednostki terytorialnej powinien być uzależniony przede wszystkim od:

1) Wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju, które kompleksowo ujmuje analiza SWOT.
2) Prognozowanych trendów rozwojowych.
3) Potrzeb, aspiracji i możliwości społeczności zamieszkującej daną jednostkę terytorialną.

W budowaniu strategii rozwoju równie ważne jak wybór celów strategicznych jest określenie taktyki ich osiągnięcia. Następuje to poprzez wskazanie celów operacyjnych oraz projektów zintegrowanych, których realizacja powinna przynieść osiągnięcie spodziewanych efektów.

Przy konstruowaniu celów strategicznych oraz operacyjnych należy zatem zwrócić przede wszystkim uwagę na to, aby cele były powiązane i wynikały z analizy SWOT, 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 [Nowakowska, Sokołowicz, 2015]:

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 można było śledzić postępy w 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 umożliwia skuteczne monitorowanie realizacji celów oraz pozwala zaplanować harmonogram ich realizacji.

Proces planowania strategicznego oparty jest na hierarchizacji celów. Odwołuje się do zasady „od ogółu do szczegółu" – od ogólnej wizji rozwoju, do jakiej dążymy, do szczegółowych i konkretnych działań umożliwiających realizację strategii. Takie podejście 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) (rys. 4.3). Innymi słowy, w budowaniu strategii równie ważne 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.

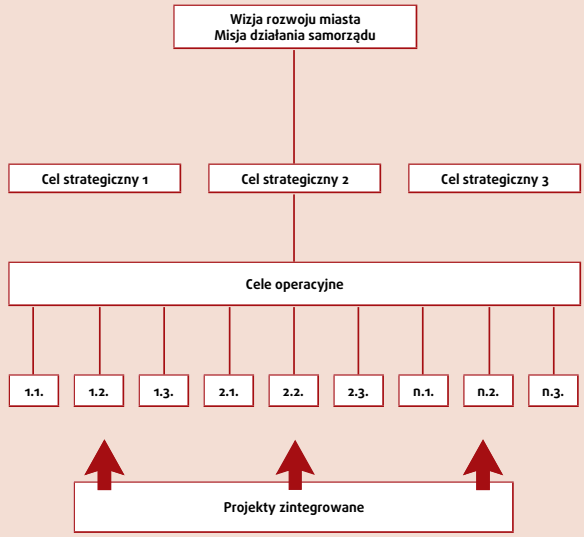
Cele operacyjne i projekty zintegrowane muszą być spójne z wizją rozwoju jednostki terytorialnej oraz z celami strategicznymi oraz powinny tworzyć logiczny i hierarchiczny układ. Spełnieniu tego warunku służy powiązanie celów w jeden system za pomocą drzewa celów, ujawniającego powiązania i współzależności na różnych poziomach planowania strategicznego (rys. 4.4).

Rysunek 4.3. Piramida planowania strategicznego (od ogółu do szczegółu)

Źródło: Nowakowska 2015.

W procesie planowania strategicznego nie istnieje jeden „wzorcowy" układ hierarchii celów, w każdym drzewie celów wraz z rosnącym stopniem szczegółowości planowanych działań wzrasta bowiem 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.

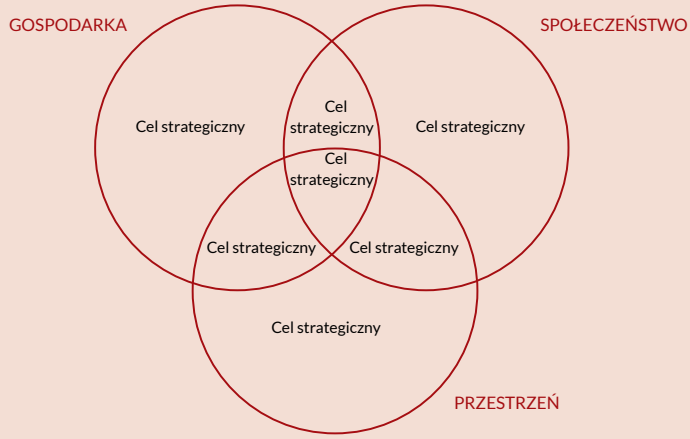
Rysunek 4.4. Klasyczne drzewo celów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

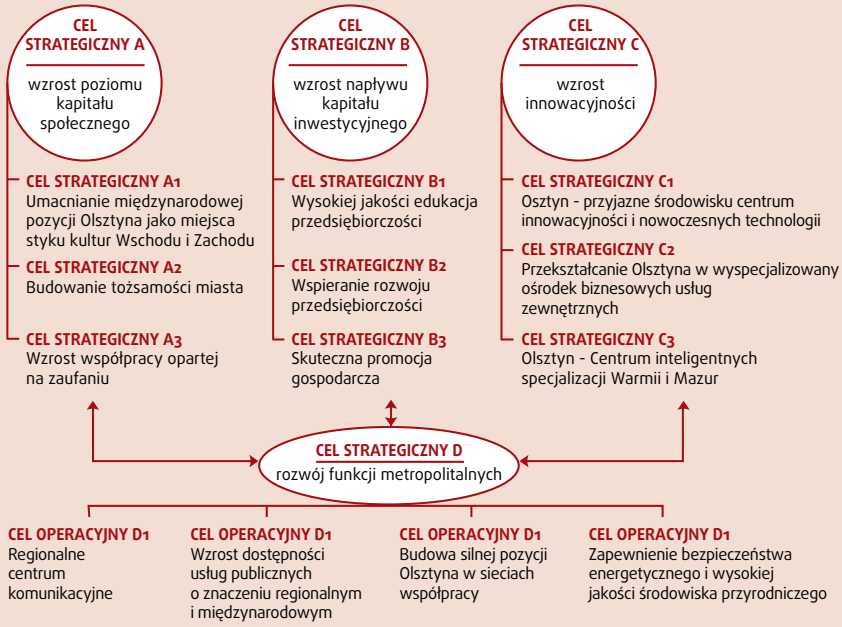
W podejściu zintegrowanym klasyczne drzewo strategiczne można zastąpić bardziej złożonymi formami prezentującymi powiązania między celami. Jest to na przykład rozeta celów strategicznych (rys. 4.5). Umożliwia ona bezpośrednie i czytelne pokazanie powiązań i współzależności pomiędzy celami oraz nadaje strategii bardziej zintegrowany wymiar.

Rysunek 4.5. Rozeta celów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

Drzewo celów w Strategii Rozwoju Miasta Olsztyn 2020



Źródło: http://bip.poznan.pl/bip/strategia-rozwoju-miasta-poznania-do-roku-2030.

4.2.5. Macierz celów – identyfikacja priorytetów i współzależności w rozwoju miasta

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 [Kudłacz, 2008]:

1) Neutralność celów – osiągnięcie danego celu nie ma żadnego wpływu na inny cel.
2) Konfliktowość celów – realizacja danego celu będzie utrudniać osiągnięcie innego celu (konieczność zastosowania skali ujemnej).
3) Synergiczność celów – realizacja danego celu sprzyja osiągnięciu innego celu i tworzy mechanizmy synergii w jednostce terytorialnej.

W ramach konstruowania macierzy w wierszach i kolumnach tabeli umieszcza się te same cele strategiczne i operacyjne. W trakcie dyskusji ekspertów (wykorzystując metodę delficką) dokonywana jest ocena wpływu każdego celu umieszczonego w wierszu tabeli na każdy z pozostałych celów wskazanych w kolumnach. Eksperci przypisują określoną liczbę punktów według wcześniej określonej skali (np. od 0 do 3 punktów 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, suma ta określa, jak realizacja danego celu wpływa na realizację innego celu (im większa suma punktów, tym większa współzależność w realizacji celów) (tab. 4.3).

Tabela 4.3. Macierz celów operacyjnych z uwzględnienie skali od -3 do 3

	Cel operacyjny 1	Cel operacyjny 2	Cel operacyjny 3	Cel operacyjny 4	Cel operacyjny N	Suma punktów
Cel operacyjny 1	X	2	-1	0	1	2
Cel operacyjny 2	0	X	2	1	3	6
Cel operacyjny 3	3	1	X	3	2	9
Cel operacyjny 4	2	-2	1	X	0	1
Cel operacyjny N	1	1	3	0	X	5
Suma punktów	6	2	5	4	6	X

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie konstrukcji macierzy celów należy pamiętać, że [Nowakowska, Sokołowicz, 2015]:

- 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.

Macierz celów wykorzystywana jest powszechnie nie tylko w procesie planowania strategicznego, do identyfikacji priorytetów i siły zależności pomiędzy celami. Jest także narzędziem często stosowanym w analizach, gdzie konieczne jest ustalenie związków i współzależności między dwoma elementami (m.in. w ewaluacji dokumentów strategicznych o różnym charakterze).

Macierz celów zbudowana na potrzeby *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*

CEL STRATEGICZNY	CELE OPERACYJNE	1.1.	1.2.	1.3.	2.1.	2.2.	3.1.	3.2.	4.1.	4.2.	4.3.	5.1.	n.1.	n.2.	∑
1. Zaawansowana gospodarka wiedzy i innowacji	1.1. Rozwój sektora nauki i badań		2	2	2	1	2	2	0	0	0	0	0	0	11
	1.2. Rozwój nowoczesnch technologii na rzecz inteligentnej gospodarki	2		2	2	1	2	2	0	0	0	1	1	1	14
	1.3. Rozwój nowoczesnej gospodarki energetycznej	2	2		1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	11
2. Nowoczesny kapitał ludzki i rynek pracy	2.1. Kształtowanie i rozwój kadr dla gospodarki innowacyjnej	2	2	2		2	2	2	0	0	0	1	1	0	14
	2.2. Kształtowanie aktywnych postaw na rynku pracy	0	1	1	2		2	2	1	0	0	0	0	0	9
3. Zintegrowane środowisko przedsiębiorczości dla rozwoju sektora MSP	3.1. Kształtowanie powiązań sieciowych	2	2	2	2	1		2	0	0	0	0	0	0	11
	3.2. Rozwój kreatywnego innowacyjnego środowiska przedsiębiorczości	2	2	2	2	2	2		0	0	0	0	0	0	12
4. Wysoki poziom kapitału społecznego i silne społe- czeństwo obywateskie	4.1. Aktywizacja społeczności lokalnych	0	0	0	0	1	1	0		2	2	1	1	1	9
	4.2. Rozwój sektora organizacji pozarządowych	0	0	0	0	1	1	0	2		2	1	1	1	9
	4.3. kształtowanie tożsamości regionalnej	0	0	0	0	0	0	0	2	2		0	0	1	5
5. Wysoki standard i dostęp do dóbr i uslug publicznych	5.1. Rozwój usług i poprawa dostępu do sektora edukacji	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0		0	0	5
	n.1.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	2
	n.2.	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0		5
	∑	11	14	12	13	11	14	11	7	6	5	5	4	4	

„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.

Źródło: materiały robocze Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego.

4.2.6. Identyfikacja projektów zintegrowanych

Zintegrowana strategia rozwoju, abystała się rzeczywistym instrumentem zarządzania rozwojem (a nie jedynie „martwym" dokumentem planistycznym), musi być skutecznie wdrażana i realizowana. Wymaga to identyfikacji projektów zintegrowanych i przygotowania planów ich realizacji.

#projekty zintegrowane

Ogólnie rzecz ujmując, projekt to 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. Projekty zintegrowane definiowane są natomiast jako przedsięwzięcia kompleksowe i wieloelementowe, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. Projekty zintegrowane to także projekty wielopodmiotowe, gdzie współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne są warunkiem ich skutecznej realizacji. Celem tego typu przedsięwzięć jest łączenie wysiłków wielu podmiotów na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej. Innymi słowy, nie tyle właściwość terytorialna poszczególnych instytucji, ile przede wszystkim zidentyfikowane i antycypowane wspólne potrzeby rozwojowe wybranych gmin stanowią o podejmowaniu zintegrowanych działań [Danielewicz, Sokołowicz, Żak-Skwierczyńska, 2015].

Do najważniejszych cech projektów zintegrowanych zalicza się:

- konsolidację różnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego (projekty kompleksowe, międzysektorowe);
- realizację wspólnych celów dla różnych podmiotów;
- łączenie siły i zakresu działania różnych podmiotów (projekty oparte na partnerstwie);
- strategiczny charakter, determinujący rozwój w długim horyzoncie czasowym;
- gotowość partnerów do poniesienia kosztów i nakładów (finansowych, rzeczowych, organizacyjnych) koniecznych do realizacji projektu;
- uruchomienie efektów synergicznych w funkcjonowaniu jednostki terytorialnej.

Dla każdego projektu zintegrowanego powinien zostać opracowany plan operacyjny określający m.in. [Nowakowska, 2015]:

- cel i istotę wdrażania projektu;
- podmiot odpowiedzialny za realizację projektu oraz podmioty współrealizujące;
- zasoby finansowe wraz z określeniem źródeł finansowania projektu zintegrowanego (tzw. montaż finansowy);
- harmonogram i etapy realizacji projektu zintegrowanego;
- spodziewane efekty realizacji projektu w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym;
- system informowania o przebiegu prac nad wdrażaniem projektu zintegrowanego (monitoring projektu);
- system analizowania i oceniania postępów we wdrażaniu projektów zintegrowanych (ewaluacja).

#plan operacyjny

Zrządzanie rozwojem miasta poprzez tworzenie i wdrażanie projektów zintegrowanych daje wiele korzyści. Umożliwia realizację projektów, których indywidualnie każdy z partnerów nie byłaby w stanie zrealizować. Poprawia efektywność działania dzięki redukcji kosztów oraz zwiększeniu korzyści skali. Uruchamia efekty synergii, w których rezultaty współpracy partnerskiej są większe niż suma indywidualnych działań pojedynczych podmiotów. Ponadto sprzyja wymianie informacji, wiedzy, doświadczeń, podnoszeniu świadomości obywatelskiej oraz profesjonalizacji pracy. Umożliwia tworzenie nowatorskich rozwiązań i rozwijanie nowych metod działania.

4.3. Monitoring strategiczny i kwantyfikacja celów

Monitoring jest procesem systematycznego gromadzenia i analizowania informacji ilościowych i jakościowych dotyczących postępów w realizacji zintegrowanego planu lub projektu. Jest to proces ciągłego obserwowania i śledzenia zmian zachodzących w wyniku wdrażania strategii. Celem monitoringu jest zbieranie informacji i analiza umożliwiająca odpowiedź na pytanie, czy wdrażanie projektu przebiega zgodnie z planem oraz czy udaje się osiągać zamierzone rezultaty. W ramach monitoringu analizowane są trzy podstawowe elementy: harmonogram działań, budżet projektu oraz zaplanowane efekty. Najczęściej proces monitorowania dokonywany jest przez podmiot odpowiedzialny za zarządzanie projektem. Wnioski wyciągnięte w trakcie procesu monitoringu powinny stanowić podstawę do dokonania niezbędnych zmian merytorycznych i finansowych w projekcie.

W procesie monitorowania wykorzystuje się wskaźniki, które mają za zadanie mierzyć postępy zarówno w odniesieniu do projektów, jak i celów operacyjnych i strategicznych. Innymi słowy, w procesie planowania strategicznego wskaźniki powinny być określane dla celów strategicznych i operacyjnych, ale także projektów zintegrowanych. Proces identyfikacji wskaźników opisujących efekty wdrażania strategii określany jest mianem kwantyfikacji celów i projektów.

Ogólnie w procesie budowania strategii identyfikowane mogą być [Kot, Wereniuk, 2012]:

- 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.

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.

Wskaźniki oddziaływania (wpływu) pokazują pośrednie i długookresowe efekty i konsekwencje realizacji danego przedsięwzięcia dla rozwoju jednostki terytorialnej. Jest to miara oddziaływania danego przedsięwzięcia 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.

W procesie kwantyfikacji celów i projektów należy pamiętać, że [MRiRW, 2013] (tab. 4.4):

1) Wskaźniki powinny być przyporządkowane do celu – wskaźnik powinien w sposób prosty i zrozumiały korespondować z konkretnym celem (przedsięwzięciem) 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.
2) Wskaźniki powinny być mierzalne, dla każdego z nich powinny być wskazane jednostka miary, stan początkowy i planowany stan docelowy (ewentualnie poziomy przejściowe – jeżeli takie są konieczne).

#wskaźniki produktu #wskaźniki rezultatu #wskaźniki oddziaływania

3) W nazwie wskaźników nie należy stosować określeń ogólnikowych, niekonkretnych i wieloznacznych czy niedających się zmierzyć (np. zwiększenie zdolności instytucjonalnych, poprawa efektywności, poprawa wydajności, ocena znaczenia itd.).
4) Dla każdej planowanej wartości wskaźnika musi być także ustalona perspektywa czasowa, tzn. określone daty, w których poszczególne wartości wskaźników mają być osiągnięte (punkty pomiaru – data początkowa i końcowa).
5) Dokonywanie pomiaru powinno być możliwe na podstawie dostępnych i wiarygodnych źródeł, w strategii należy wskazać sposób oraz częstotliwość dokonywania pomiarów.

Tabela 4.4 Przykładowa metryka wskaźnika

Cel podlegający kwantyfikacji	Poprawa dostępności komunikacyjnej miasta
Typ wskaźnika	Wskaźnik produktu
Nazwa wskaźnika	Długość dróg gminnych o nawierzchni twardej
Jednostka miary	km
Źródło danych statystyczny	Bank Danych Lokalnych (GUS)
Wartość bazowa	1.561
Wartość docelowa (po 3 latach realizacji)	1.632

Źródło: opracowanie własne.

Przykładowe wskaźniki dla projektu budowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej

- wskaźnik produktu: długość sieci wodociągowej (w km) bądź liczba przydomowych oczyszczalni ścieków (w szt.);
- wskaźnik rezultatu: liczba osób korzystających z sieci wodociągowej bądź liczba gospodarstw domowych przyłączonych do sieci kanalizacyjnej (w szt.);
- wskaźnik oddziaływania: jakość wód powierzchniowych mierzona udziałem wód o I i II klasie czystości (w %).

Źródło: opracowanie własne.

4.4. Ewaluacja jako narzędzie oceny efektywności i skuteczności strategii rozwoju

Obok systemu monitorowania równolegle opracowywany zostaje system ewaluacji strategicznej. Jest to ocena wartości realizowanej strategii i projektów zintegrowanych z zastosowaniem określonych kryteriów. Inaczej mówiąc, ewaluacja to systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego planu lub projektu z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu ich usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia. Powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji, wspierając proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację strategii/projektu [Ekiert, 2004]. Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne przez ewaluację rozumie [PTE, 2015]:

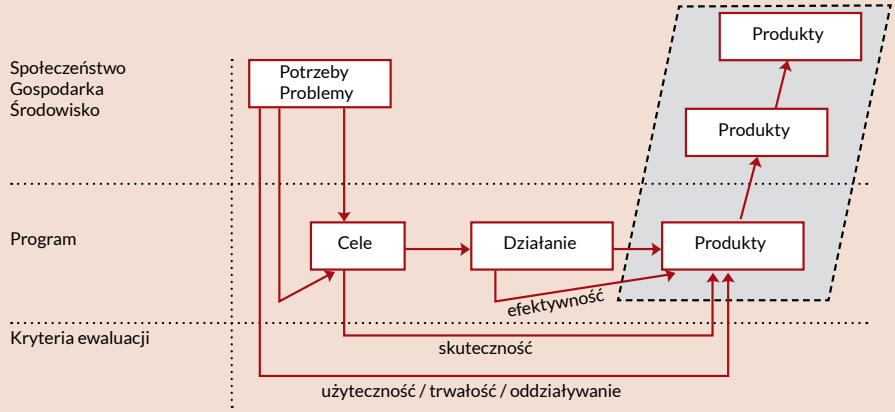
- ocenę wartości projektu z zastosowaniem określonych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia;
- zbieranie, analizę oraz interpretację danych na temat znaczenia i wartości projektu z uwzględnieniem zagadnień istotnych dla zainteresowanych;
- ocenę efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów, porównywanie rezultatów projektu ze wstępnymi zamierzeniami.

W klasycznym ujęciu wyróżniamy trzy podstawowe typy ewaluacji [Bienias i in., 2012]:

1) ewaluację *ex ante*, przeprowadzaną przed wdrażaniem projektu/programu i koncentrującą się na ocenie trafności z punktu widzenia potrzeb oraz spójności z planowanymi celami;
2) ewaluację *on going* – śródokresową, przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu/programu. Służy ona ocenie jakości realizacji projektu/programu oraz ocenie dotychczas osiągniętych produktów i rezultatów wdrażania programu/projektu;
3) ewaluację *ex post*, przeprowadzaną po zakończeniu realizacji projektu/programu. Koncentruje się na ocenie osiągniętych celów, ocenie skuteczności, efektywności oraz trafności i użyteczności podjętych działań. Zorientowana jest na ocenę długotrwałych efektów i trwałym oddziaływaniu projektu/programu.

Elementem kluczowym procesu ewaluacji jest dobór kryteriów oceny. Najczęściej stosowanymi w praktyce kryteriami są [Ciężka, 2005] (rys. 4.6):

Rysunek 4.6. Podstawowe kryteria w ewaluacji planu/programu



Źródło: (DG Regio, 2006).

- trafność/adekwatność (*relevance*) – kryterium to pozwala ocenić, w jakim stopniu przyjęte cele projektu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym projektem i/lub realnym potrzebom beneficjentów;
- efektywność (*efficiency*) – kryterium to pozwala ocenić poziom „ekonomiczności" projektu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów. Nakłady rozumiane są tu jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas;
- skuteczność (*effectiveness*) – kryterium to pozwala ocenić, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte;

- oddziaływanie/wpływ (*impact*) – kryterium to pozwala ocenić związek pomiędzy celem projektu i celami ogólnymi, tj. stopień, w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały szerszy ogólny wpływ na większą liczbę ludzi w danym sektorze, regionie lub w całym kraju;
- trwałość efektów (*sustainability*) – kryterium to pozwala ocenić, czy pozytywne efekty projektu na poziomie celu mogą trwać po zakończeniu finansowania zewnętrznego, a także czy możliwe jest utrzymanie się wpływu tego projektu w dłuższym okresie na procesy rozwoju na poziomie sektora, regionu czy kraju.

4.5. Funkcje strategii w zarządzaniu miastem

Strategia jest nadrzędnym instrumentem zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Jest podstawą skutecznego i efektywnego zarządzania w warunkach globalizującej się gospodarki i szybkich zmian zachodzących w systemach społeczno-gospodarczych. Posiadanie strategii rozwoju nie gwarantuje automatycznie sukcesu w zarządzaniu miastem, zwiększa jednak szanse na zaistnienie pozytywnych przemian w strukturze miasta.

Podstawowe funkcje strategii to [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki, 2008; Heffner, 2008]:

1) Funkcja efektywnościowa – strategia pozwala lepiej zagospodarować zasoby ludzkie, naturalne, materialne jednostki terytorialnej, określa ich optymalne wykorzystanie.
2) Funkcja koordynacyjna – strategia umożliwia koordynowanie zachowań podmiotów funkcjonujących w regionie zgodnych z przyjętymi celami.
3) Funkcja porządkująca – strategia staje się planem działania władz lokalnych, wyznacznikiem podejmowania bieżących decyzji. Strategia ułatwia więc podejmowanie decyzji i zwiększa ich spójność.
4) Funkcja kontrolna – strategia staje się podstawą kontroli i oceny skuteczności działań władz publicznych i innych podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju regionalnego.
5) Funkcja informacyjna – strategia jest zbiorem informacji o przyszłości rozwoju regionu oraz zamierzonych decyzjach i działaniach władz publicznych.
6) Funkcja edukacyjna – proces budowania strategii i jej uspołecznienie jest istotnym elementem edukacji społecznej, zwiększa zrozumienie procesów zachodzących w regionie oraz ułatwia zrozumienie działań władz regionalnych.
7) Funkcja promocyjna – strategia jest programem eksponującym atuty i cele rozwoju, atrakcyjne i pożądane dla regionu, pokazuje więc potencjalne możliwości inwestowania i rozwoju.

Opracowanie strategii zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki terytorialnej w dłuższej perspektywie czasowej, wskazuje drogę rozwoju jednostki terytorialnej niezależną od władz lokalnych, ich opcji politycznych, zmian po czteroletnim okresie kadencji. Strategia może wpływać także mobilizująco na społeczność lokalną, zachęcając ją do aktywności i zaangażowania się w rozwój miasta. Jako źródło informacji o przyszłości jednostki terytorialnej zwiększa poczucie stabilności działania podmiotów gospodarujących, obniża niepewność ich działania, a więc w konsekwencji może skłaniać do zwiększenia działań inwestycyjnych. Jest także podstawą do ubiegania się o uzyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł zasilania lokalnego budżetu.

Liberalizacja procesów gospodarczych spowodowała wzrost znaczenia roli informacyjnej, koordynacyjnej oraz promocyjnej strategii w zarządzaniu rozwojem jednostki terytorialnej. Gwałtownie spada natomiast znaczenie funkcji regulacyjnej

i kontrolnej planów rozwoju. Jest także odzwierciedleniem odchodzenia od sterowania procesami rozwoju w stronę stymulowania rozwoju jednostki terytorialnej, odejścia od bezpośredniego kształtowania procesów rozwoju do stosowania pośrednich metod oddziaływania na terytorium i podmioty w nim funkcjonujące [Kudłacz, 1999].

Bibliografia

Bienias S., Gapski T., Jąkalski J., Lewandowska I., Opałka E., Strzęboszewski P. (2012), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.

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

Ciężka B. (red.) (2005), *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, Warszawa.

Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M. (2015), *Projekty zintegrowane*, [w:] M. Turała (red.), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

DG Regio (2006), *The New Programming Period 2007–2013. Indicative guidelines on evaluation methods. Monitoring and evaluation indicators*, Working Document No. 2, Brussels.

Drzazga D. (2015), *Diagnoza i zintegrowana analiza SWOT*, [w:] M. Turała (red.), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A. (2012), *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.

Ekiert K. (2004), *Ewaluacja w administracji publicznej – funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.

Heffner K. (2008), *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

Klasik A. (1993), *Planowanie strategiczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

Klasik A., Kuźnik F. (2001), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kot T., Wereniuk A. (2012), *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, MRR, Warszawa.

Kudłacz T. [1999], *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa

Kudłacz T. (2008), *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

Markowski T. (2013), *Elastyczne i zintegrowane planowanie w obszarach funkcjonalnych – w stronę nowego podejścia do planowania przestrzennego*, Poznań.

Ministry of Regional Development (2013), *Place-based territorially sensitive and integrated approach*, Warsaw.

MRiRW (2013), *Poradnik dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania Lokalnych Strategii Rozwoju na lata 2014–2020*, https://www.minrol.gov.pl//Poradnik%20dla%20LGD%20w%20zakresie%20opracowania%20LSR%20na%20lata%202014-2020.pdf.

Nowakowska A. (2015), *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Nowakowska A., Sokołowicz M. (2015), *Drzewo celów i macierz korelacji*, [w:] M. Turała (red.), *Zintegrowane zarządzanie rozwojem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Osborne D., Gaebler T. (1992), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań.

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

Zintegrowane planowanie (2013), Materiały szkoleniowe w projekcie „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST", Uniwersytet Łódzki.

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-721-2

9 788379 697212

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta" finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.

KATEDRA GOSPODARKI
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

FSS

norway grants