

ADAM DROBNIAK

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

PLANOWANIE I REALIZACJA PROJEKTÓW LOKALNYCH W MIASTACH POWIATOWYCH WOJ. ŚLĄSKIEGO

Abstract: The paper is focused on the aspects of planning and implementation of public projects, which are identified by Silesian county towns and cities. Within this scope, the characteristics of the local governments experiences was shown - concerning for example: the ways in which projects are identified and defined, the types of realised projects, the methods of projects *ex-ante* appraisal. Verifying the ways of decision making by Silesian self-government the criterions of projects selection was listed.

On the bases of conducted research the following issues was also examined: the tools of project's costs and schedules control, the methods of projects *ex-post* evaluation as well as the organisational changes forced by implemented projects. The paper includes the aspects of computer programmes used by the territorial governments in the stage of project planning.

Conclusions of the paper are connected with the attempt of determining the efficiency of an adaptation of the project management methodology (in the light of EU principles) by means of advancement of the local governments in winning of external financial resources.

Wprowadzenie

Planowanie i realizacja projektów lokalnych to proces, który według ogólnie przyjętych standardów operacyjnego programowania działań następuje zazwyczaj na etapie wdrażania strategii rozwoju gmin. Przyjęcie jednolitych standardów w zakresie planowania i realizacji projektów jest istotne m.in. z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi, identyfikowania oryginalnych idei przedsięwzięć, ich oceny i wyboru, czy realizacji ogólnie podzielanych celów i zamierzeń.

Adaptacja stosownej metodyki w tym zakresie jawi się obecnie jako warunek niezbędny nie tylko do przystosowania działań samorządów terytorialnych do możliwości zewnętrznego finansowania z funduszy UE, ale do lepszego i bardziej skutecznego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Stanowi również impuls do przeprowadzenia zmian o charakterze kulturowym w organizacjach sektora publicznego.

Metodyka planowania i realizacji projektów powszechnie obowiązująca w instytucjach Unii Europejskiej czerpie ze standardów *Objective Orientated Project Planning* (OOPP), tj. celowo zorientowanego planowania projektów, który ogólnie akcentuje następujące aspekty przedsięwzięć¹:

- systemową analizę sytuacji, dla której planowana jest interwencja w formie działań przyjmujących formę programów i projektów, uwzględniającą analizę podmiotową aktorów, których dotyczy badany problem oraz efekty planowanych działań;
- identyfikację idei projektu, ocenę *ex-ante* alternatywnych rozwiązań wraz z wyborem alternatywy pożądanej, identyfikowanej na podstawie stopnia realizacji celów, interwencji;
- harmonogramowanie zadań projektu oraz alokację zasobów;
- wprowadzenie modelu partycypacyjnego w procesie planowania i realizacji przedsięwzięć;
- uwzględnienia systemowego podejścia do kontroli i ewaluacji *ex-post* efektów projektu w ścisłym połączeniu z celami interwencji.

Założenia metodyki OOPP sięgają do klasycznych standardów zarządzania projektami, tj. zarządzania przez cele (*management by objectives*, MBO) oraz logicznego schematu planowania (*logical framework approach*, LFA)², które znalazły powszechne zastosowanie w sektorze biznesu. Ich popularyzacja w warunkach europejskich jest łączona ze sposobem planowania przedsięwzięć w ramach instytucji Unii Europejskiej. Elementy OOPP znajdują współcześnie zastosowanie m.in. w pro-

¹ Por. J. Lohmeier: *ZOPP Planning Manual*. COMiT, Berlin. 2000, s. 4-6.

² Por. m.in.:

- E.S. Andersen, K.V. Grude, T. Haug: *Goal Directed Project Management*. Kogan Page, London 1995.
- T. Rauch, J. Lohmeier: *Development Design: Conceptualising Development Interventions*. COMiT, Berlin August 1997.
- HANDBOOK. *Objective orientired project design & management*. European Commission. Directorate-General XXII, european Training Foundation. Torino 1997.

jektach realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, programów wspólnotowych, oraz funduszy przedakcesyjnych³.

Poniżej zaprezentowano stopień adaptacji wybranych elementów metodyki OOPP w planowaniu i realizacji projektów inicjowanych przez władze miast powiatowych w woj. śląskim. Prezentowane wnioski zidentyfikowano na podstawie rezultatów badania przeprowadzonego w ramach grantu KBN pt. „*Wdrażanie koncepcji rozwoju w miastach powiatowych województwa śląskiego*”⁴, który zawierał część odnoszącą się bezpośrednio do etapu planowania i realizacji projektów. Badanie zostało przeprowadzone w 2002 r. w okresie ukończenia III kadencji władz samorządowych i obejmowało 32 miasta powiatowe.

Mając powyższe na uwadze zaprezentowano doświadczenia śląskich samorządów odnoszące się do sposobów identyfikacji i formalizacji propozycji projektów, procesu oceny *ex-ante* oraz wyboru projektów, a także sposobów ich realizacji, kontroli i ewaluacji *ex-post* efektów podejmowanych działań. Uzupełnieniem są uwagi na temat zmian organizacyjnych dokonujących się w urzędach miejskich związanych z adaptacją metodyki planowania i realizacji projektów lokalnych. Poza wnioskami dotyczącymi stopnia adaptacji samorządów do wybranych elementów metodyki OOPP, weryfikacja badanego zagadnienia odnosiła się również do skuteczności samorządów w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych na realizację przedsięwzięć.

Dziedziny realizacji projektów lokalnych w miastach powiatowych woj. śląskiego

W przypadku miast powiatowych zakres dziedzinowy realizowanych projektów jest szczególnie szeroki, poczynając od przedsięwzięć infrastrukturalnych (twardych), kończąc na projektach miękkich

³ Por. m.in.:

- *The New Programming Period 2000-2006: methodological working papers*. European Commission. Directorate-General XVI. Brussels 2000.
- *ISPA Manual. Working Papers*. European Commission. Directorate-General XVI. Brussels. September 2000.
- *Practical Guide to Phare, Ispa & Sapard contract procedures*. European Commission. Directorate-General XVI. Brussels. December 2000.

⁴ Grant KBN nr 2 H02C 087 22, pod kierownictwem M. Czornik, w którym autorka pracy był odpowiedzialny za przygotowanie pytań odnoszących się merytorycznie do planowania projektu (w tym oceny *ex-ante*), a także za przeprowadzenie badania w 8 miastach powiatowych województwa oraz w Urzędzie Marszałkowskim.

w dziedzinie kultury, czy edukacji⁵. Zdecydowana większość projektów jest jednak realizowana w sferze materialnej dotyczącej infrastruktury drogowej (93,8% b.m.⁶) oraz infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (78,1% b.m.). Projekty tego typu odnoszą się przede wszystkim do budowy (lub modernizacji) odcinków dróg lokalnych, obwodnic, infrastruktury mostowej, budowy rond oraz rozbudowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych (w tym kanalizacji deszczowej i ściekowej).

Wysoka frekwencja odpowiedzi odnoszących się do realizacji projektów w omawianych dziedzinach została potwierdzona przez wielkość związanych z nimi wydatków inwestycyjnych. W 78,1% badanych gmin stwierdzono, że największe wydatki inwestycyjne wiążą się z tworzeniem i modernizacją infrastruktury drogowej. Podobnie, ponad 65% miast powiatowych woj. śląskiego wydaje relatywnie najwięcej środków na projekty w dziedzinie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Szczegółowy rozkład odpowiedzi odnoszących się do zakresu dziedzinowego realizowanych projektów oraz wielkości nakładów inwestycyjnych zaprezentowano w tabeli 1.

Kolejne najczęściej wskazywane przez badane gminy dziedziny, w których podejmowane były projekty, związane są z edukacją (56,3% b.m.) oraz sportem i rekreacją (56,3% b.m.). W grupie projektów edukacyjnych dominują projekty o charakterze twardym, tj. modernizacja budynków szkół i gimnazjów, budowa zespołu szkół wyższych (w Rybniku). Wielkość nakładów finansowych na projekty w tej dziedzinie jest również duża, ponad 40% gmin deklaruje, że na projekty tego typu wydatkowana jest największa ilość środków. Dużej liczbie projektów w dziedzinie sportu i rekreacji nie towarzyszy wielkie zaangażowanie finansowe (12,5% b.m.). Projekty dotyczą przede wszystkim dofinansowania działań w zakresie organizacji imprez sportowych. W sferze materialnej, projekty sportowo-rekreacyjne realizowane są m.in. przez budowę i modernizację sal sportowych oraz basenów.

Trzecia grupa skupiająca często realizowane przez gminy projekty (po 46,9% b.m.) dotyczy przedsięwzięć w zakresie kultury oraz wspomagania przedsiębiorczości, choć pod względem wydatkowania środków finansowych projekty te nie łączą się z ponoszeniem znacznych funduszy (odpowiednio: kultura – 3,1% b.m. oraz wspieranie przedsiębiorczości – 6,3% b.m.). W obu przypadkach podejmowane

⁵ Na podstawie przeprowadzonego badania zidentyfikowano 16 dziedzin, w ramach których podejmowane są gminne projekty.

⁶ Skrót b.m. oznacza: badane miasta.

Tabela 1

Dziedziny realizacji projektów w miastach powiatowych woj. śląskiego
według dziedzin i wielkości nakładów finansowych*

Dziedziny realizacji projektów	Udział realizowanych projektów w %	Udział wydatkowanych środków w %
Infrastruktura drogowa	93,8	78,1
Infrastruktura wod-kan.	78,1	65,6
Edukacja	56,3	40,6
Sport i rekreacja	56,3	12,5
Kultura	46,9	3,1
Wspieranie przedsiębiorczości	46,9	6,3
Ochrona środowiska i oczyszczanie miast	37,5	15,6
Pomoc społeczna	37,5	
Współpraca międzygminna	21,9	
Rewitalizacja – odnowa miejska	12,5	6,3
Wsparcie pracy urzędu gminy	12,5	
Wspieranie dużych przedsiębiorstw	6,3	
Służba zdrowia	6,3	
Mieszkalnictwo	3,1	
Turystyka	3,1	
Infrastruktura telekomunikacyjna	3,1	

* Wartości w obu pytaniach nie sumują się do 100%, gdyż respondenci mogli wskazać kilka dziedzin realizacji projektów oraz kilka dziedzin, na które wydatkują najwięcej środków pieniężnych.

działania ograniczają się do wspierania projektów o charakterze miękkim (imprezy kulturalne, szkolenia), choć w przypadku wsparcia sektora MSP wskazuje się również organizację stref aktywności gospodarczej, tworzenie inkubatorów i centrów przedsiębiorczości, czy parków technologicznych.

Czwarta grupa przedsięwzięć (po 37,5% wskazań wśród b.m.) związana jest z realizacją działań w sferze ochrony środowiska oraz pomocy społecznej. O ile w pierwszej podgrupie przeważają projekty twarde, takie jak budowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków, budowa wysypisk odpadów, rekultywacja terenów zdegradowanych, tworzenie systemów gromadzenia i utylizacji odpadów, o tyle w przypadku opieki społecznej działania są ukierunkowane na programy pomocy dla najuboższych, rodzin zagrożonych zjawiskami patologicznymi, osób

uzależnionych od alkoholu⁷. Z punktu widzenia wielkości nakładów, gminy relatywnie dużo środków przeznaczają na działania w dziedzinie ochrony środowiska (15,6% wskazań wśród b.m.). Wielkość nakładów oraz liczebność tego typu projektów może być tłumaczona możliwością pozyskania zewnętrznego finansowania, głównie ze źródeł krajowych, tj. Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska.

Pośród pozostałych dziedzin, w których realizowano projekty publiczne, relatywnie często wskazywane są przedsięwzięcia w dziedzinach współpracy międzygminnej (21,9% b.m.), rewitalizacji – odnowy miejskiej (12,5% b.m.), wsparcia pracy urzędów gmin (6,3% b.m.)⁸, służby zdrowia (6,3% b.m.), oraz mieszkalnictwa, infrastruktury telekomunikacyjnej i turystyki (po 3,1% wskazań wśród b.m.). W relacji do wielkości nakładów ponoszonych na wyżej wskazane dziedziny, gminy wyraźnie podały tylko jedną z nich, tj. rewitalizację – odnowę miejską, która najczęściej dotyczyła renowacji centrów miast (np. Bytom, Chorzów, Rybnik, Sosnowiec, Żory).

Definiowanie projektów lokalnych w ramach strategii rozwoju

Pierwszy z etapów metodyki planowania projektów lokalnych polegający na identyfikacji pomysłów, które ostatecznie przyjmą formę projektów w odniesieniu do miast powiatowych woj. śląskiego, jest realizowany w sposób zróżnicowany. Najczęściej akcentowane są dwa krańcowo odmienne podejścia (por. tabela 2), tj.:

- identyfikacja pomysłów na podstawie zapisów strategii rozwoju (68,8% odpowiedzi),
- identyfikacja pomysłów na podstawie bieżących problemów (62,5% odpowiedzi).

Istnieje również grupa miast, w których respondenci wskazali obie te kategorie jako pola poszukiwania przyszłych projektów.

Pierwsze z podejść odpowiada logicznej hierarchii przejścia z etapu refleksji strategicznej do etapu operacyjnego, stanowiąc ogniwo łączące procedurę formułowania strategii oraz procedurę jej wdrażania. Miasta,

⁷ Niemniej jednak w dziedzinie opieki społecznej realizowane są projekty dotyczące budowy lub modernizacji noclegowni dla osób bezdomnych, modernizacji ośrodków pomocy społecznej.

⁸ Na przykład przez zastosowanie systemów zarządzania opartych na standardach ISO.

które za podstawę przyszłych działań uznają zapisy poczynione w strategii oraz respektują zasadę zgodności celów strategicznych z projektami, ukierunkowują się na długofalowy proces programowania rozwoju. Często podkreśla się, że strategia wprowadza element porządkujący działania oraz umożliwia koncentrację środków na problemach strategicznych.

Tabela 2

Sposoby identyfikowania projektów w miastach powiatowych woj. śląskiego

Identyfikacja projektów na podstawie:	Udział wskazań (%)
celów strategicznych, kierunków działań	68,8
bieżących problemów	62,5
dostrzeganych szans	53,3
potrzeb społeczności lokalnej	56,3
pomysłów gremiów opiniotwórczych	37,5

Odminną grupę stanowią miasta, które pomysłów na realizację projektów poszukują przede wszystkim w problemach bieżących. Postawa ta skutkuje skupianiem uwagi na teraźniejszości oraz porzuceniu myślenia o planowaniu rozwoju miasta w dłuższej perspektywie. Należy również zwrócić uwagę, że miasta te mają różne długofalowe koncepcje rozwoju, w których określono kluczowe dziedziny działań oraz korespondujące z nimi przedsięwzięcia. Część miast, jako drugie w hierarchii uzasadnienie poszukiwania pomysłów dla projektów, wymienia koncyptowanie ich na podstawie zapisów strategii. Połączenie obu płaszczyzn, identyfikacji projektów na podstawie wyników strategii oraz bieżących problemów budzi kontrowersje, szczególnie, gdy koncepcje strategiczne, którymi posługują się badane ośrodki, w większości zostały uchwalone podczas kadencji 1998-2002. W przypadku strategii stworzonych przed 1997 r., łączenie zapisów strategicznych z bieżącymi problemami może być odczytywane jako zaczątki myślenia o monitoringu strategicznym.

Popularnym sposobem poszukiwania pomysłów dla przyszłych działań są także wykorzystanie szans pojawiających się w otoczeniu (56,3% b.m.) oraz formułowanie projektów na podstawie zidentyfikowanych potrzeb społeczności lokalnej (56,3% b.m.). Pierwsze z podejść odnosi się głównie do tworzenia projektów w celu uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego m.in. z programów przedakcesyjnych oraz

środków krajowych, jak NFOŚiGW oraz WFOŚiGW⁹. Drugi obszar poszukiwań projektów ma charakter endogeniczny, tj. potrzeby identyfikowane są przez mieszkańców miast przez zgłoszenie ich w ośrodkach dzielnicowych (rady dzielnic), a następnie prezentowanie na forum urzędu gminy. W przypadku dopasowania pomysłów identyfikowanych na tej podstawie do celów strategicznych określonych w strategii rozwoju miasta można przyjąć, że procedura ta zapewnia skuteczną komunikację między społecznością lokalną oraz władzą samorządową, przez co powinna być postrzegana jako kluczowa forma planowania projektu.

Inny model o charakterze partycypacyjnym opiera się na tworzeniu gremiów opiniotwórczych (37,5% b.m.) w celu identyfikacji projektów i jest wykorzystywany w co trzecim mieście powiatowym województwa. Gremia tego rodzaju w wybranych przypadkach (np. Ruda Śląska) przyjmują formułę lokalnego forum, prac warsztatowych, lub instytucji formalnej (np. fundacje, stowarzyszenia na rzecz rozwoju miasta). Formuły tego typu skupiają przedstawicieli różnych środowisk i mogą być postrzegane jako skuteczna płaszczyzna w procesie identyfikacji potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych z jednoczesnym uwzględnieniem strategicznego wymiaru proponowanych projektów. Dodatkową korzyścią jest wielodyscyplinarny charakter zespołów oraz konsultacyjna forma pracy, które podnoszą jakość propozycji.

Zakończenie identyfikacji pomysłów umożliwia przejście do ich formalnego zapisania w formie stosownej dokumentacji. W miastach powiatowych woj. śląskiego na tym etapie stosowane są różnorodne podejścia, od ogólnych opisów koncepcji projektu po studia wykonalności zawierające szczegółowe dane na temat technicznych, finansowych, ekonomicznych oraz społeczno-środowiskowych aspektów przedsięwzięcia. Do dokumentów najczęściej wykorzystywanych należą:

- kosztorysy (wyceny, kosztorysy inwestorskie) – 84% b.m.,
- projekty techniczne (specyfikacje techniczne, projekty architektoniczno-budowlane) – 81% b.m.

Popularność wyżej wymienionych dokumentacji wynika głównie z konieczności posługiwania się nimi w procedurach przetargowych jako niezbędnym elementem służącym do wyboru wykonawców projektu. Dokumentacja jest stosowana przede wszystkim do projektów twardych (infrastrukturalnych), gdzie studia techniczne stanowią pod-

⁹ NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; WFOŚiGW – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

stawowy standard planowania projektów wymagany odpowiednimi regulacjami prawnymi (np. prawo budowlane).

Dużą popularnością cieszą się wnioski aplikacyjne (44% b.m.), którymi posługiwano się na etapie definiowania projektu jest z kolei warunkowane otrzymaniem wsparcia zewnętrznego. Do najczęściej wykorzystywanych należą wnioski w ramach programów Phare, ISPA, NFOŚiGW, WFOŚiGW, PARTNER, Leonardo oraz wnioski aplikacyjne Banku Światowego. Narzucenie przez zewnętrzne instytucje wsparcia finansowego metodyki planowania z wykorzystaniem techniki wniosku aplikacyjnego przyczynia się do upowszechniania w gminach wiedzy z zakresu procesu wdrażania strategii, planowania i oceny projektów. Efektem jest coraz częstsze posługiwanie się przez miasta powiatowe województwa (na potrzeby własne) standardami planowania opartymi na karcie projektowej (fiszce projektowej), która obecnie jest wykorzystywana do definiowania projektów o charakterze materialnym. Karta projektowa, zawierająca podstawowe charakterystyki projektu wraz z podaniem źródeł jego finansowania oraz gotowości do realizacji jest wykorzystywana w 41% badanych samorządów. Pokrewną wersję karty, często określaną mianem opisu zadania inwestycyjnego stosuje się w 31% miast powiatowych województwa.

Obok dokumentów podstawowych ukierunkowanych na ogólne zdefiniowanie projektu, znajdują również zastosowanie opracowania charakteryzujące się wyższym stopniem szczegółowości, takie jak wstępne studia wykonalności (22% b.m.), studia wykonalności (19% b.m.), audyty (16% b.m.), oceny oddziaływania na środowisko (16% b.m.), ekspertyzy (16% b.m.). O ile do tworzenia kart projektowych, czy opisów zadań inwestycyjnych urzędy badanych gmin wykorzystują własne zasoby kadrowe, o tyle w przypadku dokumentów szczegółowych, ich sporządzanie zlecane jest najczęściej podmiotom zewnętrznym. Dokumentacja tego typu tworzona jest wyłącznie dla dużych projektów o charakterze infrastrukturalnym, dla których gminy starają się pozyskać zewnętrzne finansowanie. Posiadanie opracowań szczegółowych jest zazwyczaj wymogiem stawianym przez instytucje udzielające wsparcia.

Wyniki prowadzonego badania pozwoliły stwierdzić, że w zakresie tworzenia i posługiwania się dokumentacją wykorzystywaną na etapie definiowania projektów, miasta powiatowe charakteryzuje niski stopień zaawansowania w tworzeniu własnych standardów w tej dziedzinie. Zaledwie co czwarte z miast na przestrzeni ostatniej dekady dopracowało się jednolitego standardu planowania projektu. W grupie tej występują wyłącznie miasta duże, tj. ponad 100-tys. (Bielsko-Biała, Chorzów, Gli-

wice, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Katowice, Rybnik, Zabrze). Dokumentacja na etapie definiowania projektów dotyczy w przeważającej części przedsięwzięć inwestycyjnych i obejmuje najczęściej ujednoliconą dla wszystkich wydziałów urzędu gminy konstrukcję karty projektowej, czasem uzupełnioną specyfikacją techniczną, wstępną wyceną, kosztorysem oraz ogólną koncepcję projektu.

Ocena i wybór projektów

Badanie dotyczące wykorzystywanych procedur i narzędzi oceny projektów zostało oparte na dwóch zasadniczych wymiarach. Pierwszy związany był z określeniem, w jakim zakresie proces oceny *ex-ante* znajduje swoje zastosowanie w miastach powiatowych woj. śląskiego. Drugi został ukierunkowany na rozpoznanie oraz systematyzację procedur i narzędzi wykorzystywanych we wstępnej ocenie projektów.

W przypadku pierwszego z aspektów, zakresu zastosowania oceny *ex-ante* w relacji do propozycji projektów tylko niecałe 60% miast wykonuje ją na bieżąco, w tym:

- 34% b.m. prowadzi ocenę wstępną projektów odnoszącą się głównie do przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym;
- 22% b.m. wykonuje wstępną ewaluację projektów przede wszystkim w sytuacji, gdy podejmowane są działania zmierzające do pozyskania ich zewnętrznego finansowania¹⁰.

Miasta powiatowe wykonujące ocenę wstępną projektu to głównie duże ośrodki skupione na terenach aglomeracyjnych, jak Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śl., Sosnowiec, Świętochłowice, Wodzisław Śl., Żory. Należą do nich również dwa miasta zlokalizowane na terenach o charakterze wiejskim, tj. Cieszyn i Zawiercie.

W pozostałych przypadkach ocena *ex-ante* prowadzona jest sporadycznie i wiąże się z projektami, dla których poszukiwane są zewnętrzne źródła finansowania. Występuje również grupa miast powiatowych (13% – 4 miasta) w których ocena *ex-ante* nie jest wykonywana.

Ogólnie należy stwierdzić, że ocena wstępna projektów nie jest w woj. śląskim powszechnym etapem planowania przedsięwzięć. Ocena wstępna jest związana niemal wyłącznie z projektami infrastruktural-

¹⁰ Zewnętrzne finansowanie dotyczy głównie projektów infrastrukturalnych.

nymi, dla których podejmuje się starania o zewnętrzne finansowanie. Taka specyfika procesu oceny determinowana jest charakterem podejmowanych w woj. projektów, (z których ok. 80% realizowanych jest w dziedzinie infrastruktury) oraz skalą ośrodków miejskich. W przypadku ośrodków zlokalizowanych na obszarach aglomeracyjnych ich wielkość sprzyja pozyskiwaniu odpowiednich zasobów kadrowych oraz informacji i wiedzy niezbędnej na etapie wstępnej ewaluacji.

Drugi z badanych aspektów odnoszący się do identyfikacji i systematyki narzędzi oceny *ex-ante* wykonywanej dla projektów w miastach powiatowych woj. śląskiego pozwolił na wyszczególnienie kilku zasadniczych standardów w dziedzinie ewaluacji. Należą do nich¹¹:

- ocena finansowa (47% b.m.),
- wykonalność techniczna (28% b.m.),
- ocena oddziaływania na środowisko (22% b.m.),
- ocena społeczno-ekonomiczna (19% b.m.),
- wariantowanie rozwiązań (9% b.m.),
- ocena ryzyka (6% b.m.).

Narzędzia oceny finansowej projektu stosowane są przede wszystkim w standardzie odnoszącym się do kalkulacji podstawowych zestawień finansowych, tj. porównania kosztów i źródeł finansowania, zestawieniami budżetowymi. Sporadycznie wykorzystywane są obliczenia odnoszące się do podstawowych wskaźników efektywności finansowej przedsięwzięcia, jak wartość bieżąca inwestycji (NPV), czy wewnętrzna stopa zwrotu (IRR).

Wykonalność techniczna została uznana za powszechne narzędzie oceny zaledwie w 28% miast (9 miast), chociaż konieczność jej wykonania jest obowiązkowa dla projektów o charakterze materialnym. Ocena techniczna projektu ukierunkowana jest na rozpoznanie możliwości inżynierskiego wykonawstwa projektu wraz z niezbędnym kosztorysem prac. Pomijane są natomiast aspekty typowej technologicznej oceny oddziaływania projektu ukierunkowanej np. na rozpoznanie jego długookresowego wpływu na społeczność lokalną.

Ocena oddziaływania na środowisko to kolejny przykład dokumentacji tworzonej w wyniku regulacji prawnych w zasadzie dla wszystkich dużych projektów o charakterze materialnym. Niemniej jednak, jak wynika z przeprowadzonego badania ocena ta jest taktowana jako ko-

¹¹ Na temat oceny projektów publicznych por. A. Drobnik: *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice. 2002.

nieczność, nie zaś jako skuteczne narzędzie oceny projektu, gdyż zwróciło na nią uwagę zaledwie co piąte z badanych miast.

Ocena dokonywana zarówno w wymiarze społecznym, jak i ekonomicznym jest rozpoznawalna zaledwie w kilku miastach powiatowych województwa (Chorzów, Cieszyń, Gliwice, Jastrzębie, Katowice, Rybnik). Jej zastosowanie było wymuszone ubieganiem się o zewnętrzne dofinansowanie projektów ze źródeł zagranicznych. Dla niewielkich analiz przeprowadzono kalkulację wskaźnika ekonomicznej stopy zwrotu (ERR). Jednak rozumienie oceny ekonomicznej, czy społecznej jest utożsamiane głównie z prezentacją rezultatów projektu w kategoriach jakościowych.

Wariantowanie rozwiązań to narzędzie wykorzystywane w warunkach województwa sporadycznie. Jego wykonanie wiązało się z przygotowaniem analiz dotyczących odmiennych opcji dla realizacji projektów infrastrukturalnych w zakresie drogownictwa i utylizacji odpadów.

Ostatnie ze zidentyfikowanych narzędzi ewaluacji projektów odnosi się do oceny ryzyka. Wyniki badania wskazują, że przeprowadzono ją zaledwie w dwóch przypadkach. W pierwszym została ukierunkowana na wskazanie czynników ryzyka środowiskowego i ich wpływu na bezpieczeństwo mieszkańców, w związku z realizacją projektu utylizacji odpadów. W drugim wiązała się z rozpoznaniem czynników ryzyka związanych z budową supermarketu i ewentualnych protestów społecznych z nią związanych.

Znajomość narzędzi oceny projektów, podobnie jak częstotliwość jej wykonywania jest determinowana wielkością badanych miast oraz ich aktywnością w dziedzinie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Obowiązujące standardy w procesie oceny projektów są asymilowane przez struktury urzędów miast, głównie, gdy podejmowane są działania związane z tworzeniem aplikacji do programów o charakterze pomocowym.

Zarówno stosowanie, jak i wiedza na temat narzędzi ocen w warunkach województwa nadal pozostają na niskim poziomie o czym najlepiej świadczy bardzo wysoki procent braku odpowiedzi na zadane pytanie. Wskazane w badaniu ankietowym przykładowe techniki ewaluacji projektów w przypadku wielu respondentów nie były im znane, mimo że pytania szczegółowe były kierowane do osób odpowiedzialnych za prowadzenie wydziałów urzędu gminy, tj. naczelników. Przemawia to za słabą znajomością narzędzi i procedur oceny, brakiem umiejętności w dziedzinie posługiwania się podstawowymi ich wskaź-

nikami oraz ograniczonym ich zastosowaniem na etapie formułowania rekomendacji dla propozycji projektów.

Specyfika wyboru projektów publicznych służących realizacji strategii w wymiarze władz samorządowych woj. śląskiego wskazuje, że podjęcie decyzji o alokacji środków jest determinowane w odmiennym stopniu poprzedzającym etapem ewaluacji. Kryteria, którymi kierują się samorządy na etapie wdrażania strategii można sklasyfikować następująco:

- polityczne – 59%,
- finansowe – 25%,
- zgodności ze strategią – 16%,
- ekonomiczne – 16%,
- społeczne – 16%,
- związane z możliwością pozyskania zewnętrznego finansowania – 16%,
- techniczne – 9%.

Na proces wyboru projektów publicznych realizowanych w miastach powiatowych woj. śląskiego decydujący wpływ mają kryteria polityczne. Ich postrzeganie przez władze samorządowe zostało sprawdzone do dwóch wymiarów, tj. mechanizmu demokratycznego podejmowania decyzji, w którym o wyborze danego rozwiązania decyduje większość głosów oraz „uznaniowości i przekonaniu o tym, co należy realizować”.

W pierwszym przypadku do realizacji są przyjmowane projekty, wokół których zostaje zgromadzone największe poparcie polityczne, bez względu na wyniki wstępnej oceny przedsięwzięć. Kryterium polityczne, bez wskazania jakichkolwiek dodatkowych kryteriów uzupełniających jest stosowane w połowie zbadanych miast. Zaledwie w trzech miastach, kryterium polityczne zostało uzupełnione o kryteria finansowe, ekonomiczne, społeczne oraz kryteria zgodności projektu ze strategią.

Posługiwanie się wyłącznie kryterium politycznym prowadzi w konsekwencji do występowania wad mechanizmu władzy¹², które, w wymiarze realizowanych projektów publicznych, sprowadzają się do:

- realizacji projektów o charakterze krótkookresowym, ukierunkowanych na wywołanie szybkich rezultatów – ten typ projektu, porównując do metodyki oceny Banku Światowego, charakteryzuje się niskim poziomem stabilności;

¹² Na temat wad mechanizmu władzy związanych z teorią wyboru publicznego por. A. Drobniak: *Ocena projektów publicznych z wykorzystaniem analizy kosztów i korzyści*. Gospodarka Narodowa. 2001, nr 11-12.

- realizacji projektów z jednoczesnym zaniechaniem prowadzenia ich całościowej oceny z punktu widzenia np. społeczno-ekonomicznej efektywności, prowadzi tym samym do podejmowania nieracjonalnych decyzji alokacyjnych;
- realizacji projektów w oderwaniu od strategii rozwoju, co powoduje odejście od metodyki programowania rozwoju, braku koncentracji środków i działań, częstych zmian kierunków i celów strategicznych, braku konsekwencji w działaniu;
- realizacji projektów ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb wybranych, uprzywilejowanych grup społecznych, instytucji, czy sektora biznesu, bez rozpoznania rzeczywistych potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej.

Szczególnie niepokojące, z punktu widzenia racjonalności procesu decyzyjnego, jest postrzeganie kryterium politycznego w hierarchii zasad determinujących ocenę i wybór jako kluczowego w omawianym procesie.

Kolejna grupa to kryteria finansowe, których znaczenie postrzegane jest dwójako. Pierwszy najważniejszy z wymiarów z punktu widzenia gmin to wielkość kosztów, jakie należy ponieść w związku z proponowanym projektem. Wielkość kosztu jest często rozstrzygająca z punktu widzenia planowania budżetu gminy, w tym tworzenia (w przypadku wybranych gmin) wieloletnich planów inwestycyjnych. Rozkład kosztów determinuje również czas realizacji oraz przepływy środków pieniężnych związanych z realizacją projektów.

Niestety zaledwie w przypadku kilku miast, kryterium finansowe jest łączone z efektywnością finansową gospodarowania zasobami. Drugi z aspektów – efektywność liczona jest na podstawie wskaźników wartości bieżącej netto oraz wewnętrznej stopy zwrotu. Jednak wyliczenia te prowadzone są głównie dla dużych projektów infrastrukturalnych, dla których podejmowane są działania w celu uzyskania zewnętrznego finansowania. Przyczyna tego tkwi w barierach procesu oceny, głównie braku wiedzy i doświadczenia w stosowaniu technik ewaluacji projektów publicznych.

Kryterium zgodności ze strategią rozwoju widoczne jest przede wszystkim w miastach, które w wymiarze operacyjnym planują rozwój na podstawie metodyki wieloletnich programów inwestycyjnych, lub programów operacyjnych. Oba podejścia ściśle uzależniają realizację projektów od celów strategicznych, czy priorytetów zdefiniowanych w strategii rozwoju, przez co ich spełnianie staje się koniecznym warunkiem rzeczywistej realizacji ich działań.

Równoważne z kryterium zgodności projektów z celami strategicznymi okazały się kryteria społeczno-ekonomiczne (16%). Jednak ich postrzeganie przez decydentów w przeważającej większości ma charakter ogólny, nieoparty analizami z zakresu analizy kosztów i korzyści, czy społeczno-ekonomicznego oddziaływania projektu. Kryteria społeczne i ekonomiczne w przypadku wyboru projektów utożsamiane są z ogólnymi efektami generowanymi przez projekt, jak zaspokojenie potrzeb społecznych, ograniczenie bezrobocia, wsparcie dla MSP, tworzenie korzystnych warunków mieszkaniowych. Niestety, analizy określające wpływ społeczno-ekonomiczny są wykonywane tylko dla dużych projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, zaś poziom kwantyfikacji efektów projektu jest ograniczony.

Niewielkie jest także zastosowanie podstawowych reguł decyzyjnych opartych na wskaźnikach ENPV¹³ oraz ERR¹⁴. W Katowicach jest stosowany standard oceny analizy CE¹⁵, wraz z prezentacją wskaźników odnoszących się do efektywności dostarczania produktów projektu z uwzględnieniem jego różnych wariantów.

Odsetek ośrodków stosujących kryterium zgodności ze strategią, obok kryteriów społeczno-ekonomicznych, pozwala wstępnie wnioskować, ile z miast powiatowych woj. śląskiego zaczyna stopniowo adaptować metodykę planowania projektów rozwoju opartą na standardach proponowanych w rozwiązaniach unijnych.

Równie istotne, jak kryteria społeczno-ekonomiczne okazały się kryteria związane z możliwością uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego dla planowanych projektów. Kryteria tego typu orientują w pewnym sensie działalność inwestycyjną gmin z punktu widzenia celów generalnych formułowanych dla programów pomocowych. Istotność zewnętrznego wsparcia finansowego jest szczególnie akcentowana w projektach infrastrukturalnych (drogownictwo, sieci wodno-kanalizacyjne) oraz projektach ukierunkowanych na ochronę środowiska. Uwzględnienie kryterium zewnętrznego finansowania w procesie oceny i wyboru projektów publicznych prezentuje – choć w stopniu ograniczonym (16% badanych miast) – rosnącą aktywność miast w staraniach o pozyskanie dodatkowych środków finansowych i coraz częstsze ich występowanie na „rynku” środków pomocowych.

¹³ ENPV – *Economic Net Present Value* – ekonomiczna wartość bieżąca projektu.

¹⁴ ERR – *Economic Rate of Return* – ekonomiczna stopa zwrotu.

¹⁵ CE – analiza *cost-effectiveness*, tj. kosztów – efektów.

Mniejsze znaczenie w procesie decyzyjnym jest przypisywane kryteriom środowiskowym oraz technicznym. Postrzeganie kryteriów technicznych jest jednak ograniczone i dotyczy przede wszystkim determinowania zakresu projektu, od którego zależy koszt i czas realizacji. Badania nie potwierdziły, aby w omawianych przypadkach były stosowane kryteria oparte na technologicznym wpływie projektu w wymiarze zewnętrznym np. wpływie produktów projektu na tworzenie podstaw rozwoju lokalnego sektora MSP, czy terytorialnych systemów produkcji.

Etap realizacji projektów

Realizacja projektów lokalnych jest dokonywana głównie na podstawie procedury przetargowej oraz wytycznych określonych w *Ustawie o zamówieniach publicznych*. Z punktu widzenia procesu realizacji projektów lokalnych istnieje wyraźny brak jednolitego systemu nadzoru realizacji przedsięwzięć. Ponad 68% z badanych miast nie ma w tej kwestii jednolitych założeń i procedur. Zaledwie w kilku przypadkach (Cieszyn, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Katowice, Ruda Śląska, Siemianowice, Świętochłowice, Zabrze) ankietowani akcentowali stosowany przez niech standard oceny i kontroli projektów składający się z:

- kontroli realizacji harmonogramu;
- kontroli realizacji kosztów;
- kontroli poziomu wykonawstwa;
- sporządzania raportów z postępów prac.

Powyższe narzędzia są stosowane przez służby finansowe urzędów miast w połączeniu z wydziałami merytorycznie odpowiedzialnymi za projekty. Przykładowo, w Katowicach są przygotowywane raporty z postępów prac w układzie kwartalnym oraz sprawozdania z realizacji projektów w układzie półrocznym. W przypadku trzech gmin, tj. Gliwic, Sosnowca i Rybnika w procesie realizacji projektów wykorzystuje się standardy ISO.

W żadnym z badanych miast nie znajduje zastosowania szeroko rozpowszechniona w sektorze publicznym krajów Unii Europejskiej, czy Stanach Zjednoczonych analiza wartości zrealizowanej oparta na porównaniu wskaźników kosztów pracy planowanej, kosztów aktualnych, oraz kosztów pracy rzeczywiście wykonanej. Brak jakichkolwiek standardów realizacji i kontroli projektów – z wyjątkiem *Ustawy o zamówieniach publicznych* oraz regulacji szczegółowych, jak prawo budowlane,

powodują, że badane gminy nie wskazały w badaniu, że w przypadku realizacji ich projektów dochodzi do przekroczenia wstępnie zaplanowanych kosztów lub czasu realizacji. Niemniej jednak, argumentacja przedstawicieli urzędów miast odnosząca się do zapisów *Ustawy* nie jest całkowicie zgodna ze stanem faktycznym, gdyż w przypadku przekroczenia kosztów o 15% sporządza się stosowne aneksy do umów z wykonawcami poszczególnych zadań – co z punktu widzenia prawnego nie jest postrzegane jako nadmierne przekroczenie kosztów. W kilku zaledwie przypadkach, ankietowani wskazali, że praktyka sporządzania aneksów do umów o wykonaniu prac dodatkowych powoduje poważne następstwa w stosunku do kosztów oraz czasu realizacji projektów.

Obszar nieznamości specyfiki zarówno planowania, jak i realizacji projektów, szczególnie w wymiarze harmonogramów, czy wielkości kosztów został potwierdzony przez niski stopień wsparcia informatycznego omawianego procesu. Żadna z gmin objętych badaniem nie stosowała oprogramowania do zarządzania projektami. W zasadzie obliczenia dotyczące określenia optymalnej ścieżki realizacji projektów, czy zadań wewnątrz projektów nie są prowadzone. Techniki definiowania ścieżki krytycznej projektu, czy ryzyka czasowego np. na podstawie analizy PERT, to techniki niemal nieznane. Brak tego rodzaju wsparcia informatycznego skutkuje niemożliwością budowy planu bazowego projektu, tworzenia harmonogramów, czy wstępnych kosztorysów projektu. Te, które są tworzone „ręcznie” cechują się nadmiernym poziomem „tolerancji” w relacji do rzeczywiście realizowanych prac – pozostawiając duży margines swobody „czasowej” i „kosztowej” realizacji projektów. Najlepszym przykładem jest posługiwanie się przez kilka gmin programami do kosztorysowania inwestycji (Norma, Seconbud), według których wstępnie otrzymany kosztorys jest o 50% zawyżony w porównaniu do kosztorysów przedkładanych przez wykonawców projektów. Innym rodzajem wsparcia informatycznego na etapie realizacji projektów, tworzenia wieloletnich programów inwestycyjnych oraz określania sytuacji finansowej gminy jest ogólnie dostępny program komputerowy: Finanse Gminy stworzony na potrzeby Programu Partnerstwa dla Samorządu Terytorialnego¹⁶. Wspomniany program komputerowy mimo prostoty obsługi, możliwości zastosowania go na etapie wdrażania strategii, oraz braku kosztów jego zakupu cieszy się małą popularnością – program znalazł zastosowanie zaledwie w dwóch miastach powiatowych woj. śląskiego.

¹⁶ *Local Government Partnership Program* był realizowany w Polsce w drugiej połowie lat 90. ze wsparciem USAID.

Kontrola i ewaluacja *ex-post* efektów przedsięwzięć

W dziedzinie kontroli i ewaluacji *ex-post* rezultatów procesu realizacji projektów lokalnych, w żadnej z badanych gmin nie istnieje jednolity wieloaspektowy system umożliwiający prowadzenie tego typu prac. Również w żadnej z badanych gmin nie utworzono wyspecjalizowanej komórki, której zadaniem byłaby ciągła kontrola i ewaluacja realizacji projektów. Pytanie odnoszące się do ewaluacji *ex-post* i kontroli realizacji przedsięwzięć zostało całkowicie pominięte w 4 przypadkach (12,5% ogółu), w 15 stwierdzono, że funkcje tego typu spełnia burmistrz (prezydent) oraz rada miasta. W kolejnych 9 przypadkach kontrola i monitoring zostały powierzone nowo utworzonym komórkom, w jednym zaś bieżąca kontrola dokonywana jest za pomocą kwartalnych raportów na podstawie systemu zarządzania jakością ISO.

Podsumowując, ankietowani w odpowiedziach nie zwracali uwagi na pomiar rzeczywistych efektów koncepcji rozwoju, który jest jedyną płaszczyzną określenia skuteczności oraz sukcesu procesu wdrożenia koncepcji rozwoju. Badane samorządy nie wykorzystują na tym etapie zestawu wskaźników umożliwiających całościowy pomiar rezultatów przedsięwziętych działań, zapisanych np. w formie zrównoważonej karty wyników.

Zmiany organizacyjne na etapie planowania i realizacji projektów

W aspekcie dostosowań organizacyjnych związanych z procesem planowania i realizacji projektów lokalnych w miastach powiatowych woj. śląskiego można wyróżnić następujące podejścia:

- A. Przygotowaniem i koordynowaniem projektów zajmuje się jeden z dotychczasowych wydziałów urzędu.
- B. W celu przygotowania i koordynacji projektów powołano nowy wydział w strukturze urzędu.
- C. Przygotowaniem i realizacją projektów zajmuje się kilka wskazanych działów (najczęściej dwa) na podstawie stałej procedury planowania.
- D. Przygotowaniem i realizacją projektów zajmuje się jeden wydział przy wsparciu innych, dobieranych w zależności od specyfiki projektu.
- E. Planowanie i realizacja projektów powierzona jest wielu luźnie powiązanym wydziałom, komórkom organizacyjnym.

F. Przygotowanie i realizacja projektów powierzane są organizacjom zewnętrznym.

Grupa A to przykład, gdy planowanie i realizacja projektu jest powierzana zazwyczaj wydziałom inwestycji np. Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Kłobuck, Tarnowskie Góry, Żywiec. Struktura tego typu może być odczytywana jako brak zasadniczych zmian w organizacji pracy urzędu związanych z procesem wdrożenia strategii przez realizację projektów. Projekty wynikające ze strategii rozwoju realizowane są w ramach struktury funkcjonalnej, jak to miało dotychczas miejsce z klasycznymi zadaniami inwestycyjnymi gmin.

W grupie B, proces planowania i realizacji projektów został wsparty wprowadzeniem zmian organizacyjnych, choć ich skala jest niewielka, tzn. ograniczyła się do utworzenia jednego wydziału. Zadaniem nowej komórki jest m.in. realizacja zapisów strategii rozwoju miasta przez planowanie i realizację projektów. Pojedyncze wydziały, wkomponowane w klasyczną strukturę funkcjonalną organizacji, można zauważyć w Bielsku-Białej, Lublińcu, Piekarach Śląskich, Raciborzu i Tychach.

Grupa miast C jest związana ze zmianami organizacyjnymi wymuszonymi procesem wdrażania strategii rozwoju, które zostały ukierunkowane na stworzenie stałej procedury przygotowania i koordynacji projektów powierzonej najczęściej dwóm wydziałom urzędu miasta. Takie struktury funkcjonują w Będzinie, Cieszynie, Katowicach, Myszkowie, Siemianowicach Śląskich, Zawierciu. Proces zarządzania projektami został podzielony na dwie fazy:

- przygotowania koncepcji projektu,
- realizacji projektu.

Pierwsza z faz zazwyczaj powierzana jest wydziałom rozwoju miasta, lub wydziałom promocji, druga natomiast wydziałom inwestycji oraz wydziałom gospodarki komunalnej.

Wskazane struktury w grupie D mają cechy struktury macierzowej, tzn. koordynacja projektów powierzona jest jednemu z wydziałów, który w zależności od specyfiki projektu dobiera w celu ich przygotowania i realizacji odpowiednie wydziały branżowe urzędu miasta. Takie struktury można odnaleźć w Jaworznie, Pszczynie, Rudzie Śląskiej, Rybniku, Wodzisławiu Śląskim. Biorąc pod uwagę specyfikę projektu, struktury te wydają się być najlepiej dopasowane do realizacji projektów publicznych. Głównym ich atutem jest jednoznacznie wskazana komórka koordynująca, która ma całościowy wgląd w plan wdrożenia strategii oraz jest kompetentna w doborze zasobów w zależności od merytorycznego zakresu projektu.

Grupa E charakteryzuje się luźną strukturą organizacyjną, w której realizacja pojedynczego projektu następuje przez zaangażowanie jednego, lub kilku wydziałów, w zależności od jego specyfiki. Struktura taka nie ma jasno wyodrębnionej komórki koordynacyjnej. Zamiast niej istnieje kilka wydziałów nadzorujących proces planowania i realizacji projektów. Przykładem są Chorzów, Gliwice, Jastrzębie, Mysłowice, Sosnowiec, Świętochłowice, Zabrze, Żory. W omawianym przypadku, tworzona struktura organizacyjna opiera się na istniejących wydziałach urzędu, natomiast wykorzystywanie zasobów następuje na zasadzie łączenia różnych komórek organizacyjnych w struktury macierzowe, zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Zarządzanie projektami odbywa się na zasadzie tworzenia kilku, kilkunastu struktur tego typu. Pewną wadą podejścia jest brak wyraźnie określonego koordynatora podejmowanych działań.

Grupa F dotyczy jednego z badanych miast, w którym respondenci uznali, że urząd miasta nie ma wystarczających kompetencji w dziedzinie przygotowania i realizacji projektów, przez co proces ten powierza się instytucjom zewnętrznym. W tym przypadku można mówić o strukturach projektowych opartych na *outsorsingu*.

Z punktu widzenia planowania i realizacji projektów, do struktur sprzyjających skutecznej organizacji omawianego procesu należy zaliczyć typ C, D oraz F. W tych przypadkach urzędy miast podjęły próby tworzenia struktur macierzowych, lub stałych procedur planowania i realizacji projektów, które sprzyjają adaptacji standardów europejskich z zakresu efektywnego programowania rozwoju na etapie działań implementacyjnych. Powstałe struktury cechuje ponadto, relatywnie duży stopień łączenia różnorodnych wyspecjalizowanych zasobów organizacyjnych, co stanowi podstawę wieloaspektowej ewaluacji projektów publicznych.

Skuteczność adaptacji metodyki planowania projektów – pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych przez miasta powiatowe woj. śląskiego

Poza badaniem wyróżnionych etapów planowania i realizacji projektów, kluczowym testem adaptacji standardów europejskich w tej dziedzinie jest aktywność inwestycyjna gmin, szczególnie gdy jest stymulowana pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych na realizację przedsięwzięć.

Głównym sposobem zewnętrznego pozyskiwania środków w przypadku miast powiatowych woj. śląskiego okazały się środki Narodowego lub Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW). Fundusze pochodzące z tego źródła były wykorzystywane na inwestycje służące poprawie stanu środowiska naturalnego, w zakresie:

- infrastruktury wodno-kanalizacyjnej;
- oczyszczalni ścieków;
- infrastruktury gazowej;
- składowisk odpadów;
- modernizacji kotłowni;
- termomodernizacji;
- likwidacji niskiej emisji.

W strukturze zewnętrznych źródeł finansowania bardzo duży udział zajmują kredyty komercyjne (50% gmin), które w większości przypadków służą do współfinansowania projektów z zakresu infrastruktury drogowej (modernizacja dróg i budowa obwodnic), ale również, jak w Tarnowskich Górach – do sfinansowania budowy aquaparku, czy Mikołowa – do rewitalizacji centrum miasta. Kredyty komercyjne stanowią również często uzupełnienie środków własnych gminy w przypadku starań ukierunkowanych na pozyskanie finansowania zewnętrznego ze źródeł przedakcesyjnych. Te ostatnie wiązane są głównie z programami Phare Struder, Phare Inicjatywa, Phare 2000 oraz ISPA i są przeznaczone na realizację projektów w dziedzinach:

- gospodarki wodno-kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni ścieków;
- usług dla przedsiębiorstw: strefa aktywności gospodarczej, park technologiczny;
- edukacji, np. centrum ustawicznego kształcenia;
- rewitalizacji – odnoszonej zarówno do terenów wolnych zdegradowanych, jak i do centrów i dzielnic miast (np. Chorzów – ul. Nowa, adaptacja budynków po koszarach na kampus uczelniany; Katowice – centrum miasta; Ruda Śląska – pasaż handlowy);
- infrastruktury drogowej oraz komunikacji miejskiej.

W relacji do pozostałych rodzajów środków pomocowych wskazywano na fundusze pozyskiwane z Banku Światowego, Eco-Funduszu oraz mniejszej skali z fundacji i stowarzyszeń działających na rzecz samorządu. Środki te, jak w przypadku Banku Światowego były m.in. przeznaczone na ochronę środowiska (projekt ochrony zlewni Jeziora Żywieckiego), a także na przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej (np. Wodzisław Śląski – odbudowa mostów po powodzi).

W sześciu miastach jako alternatywne źródła finansowania zidentyfikowano obligacje komunalne (Bytom, Częstochowa, Lubliniec, Piekary, Sosnowiec, Tychy), których wprowadzenie wiązało się z realizacją dużych projektów w dziedzinach rewitalizacji i odnowy centrów miast (Bytom, Sosnowiec), usprawnienia taboru komunikacyjnego (Częstochowa) infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej (Lubliniec, Piekary). Popularność omawianego instrumentu finansowego jest jednak nieduża, głównie ze względu na koszt i czas prac oraz analiz niezbędnych z punktu widzenia oficjalnej emisji. Nadal bardziej popularnym, choć droższym źródłem finansowania pozostaje kredyt bankowy.

Znaczenie pozostałych form zewnętrznego finansowania projektów jest mniejsze, na uwagę zasługuje forma, określona przez respondentów jako darowizny i sponsoring. Ten typ finansowania znajduje zastosowanie głównie w realizacji projektów miękkich w dziedzinie kultury, edukacji, czy ochrony nad zwierzętami.

Bardzo małą popularnością cieszy się instytucja kontraktu regionalnego, którą za istotne źródło współfinansowania projektów uznali zaledwie 2 miasta (Gliwice, Świętochłowice). W skali województwa, mierzonej przez uczestnictwo w kontrakcie regionalnym zaledwie 11 miast umieściło kilkadziesiąt przedsięwzięć. Kontrakt ze względu na kryzys finansów publicznych, okazał się instrumentem, który w szczątkowej formie jest traktowany jako źródło pozyskania funduszy na realizację przedsięwzięć.

Odmienne przedstawia się aktywność miast powiatowych w planowaniu przyszłych projektów, dla których począwszy od 2004 r., oczekuje się dofinansowania w ramach środków z funduszy strukturalnych. W woj. śląskim jest prowadzony pilotażowy program PARTNER, który został ukierunkowany na stworzenie bazy przedsięwzięć gminnych. Wśród badanej grupy miast do programu zgłoszono 183 projekty. Jednak rozkład liczby zgłaszanych propozycji dla poszczególnych miast, cechuje daleko posunięte zróżnicowanie (tab. 3.).

Procedura składania propozycji projektów w ramach programu PARTNER jest uzależniona od stopnia przygotowania przedsięwzięcia do realizacji, tj. wykonania dokumentacji architektoniczno-budowlanej, kosztorysów, a także studiów wykonalności (wraz z oceną finansową i społeczno-ekonomiczną, wyliczeniem wskaźników NPV, IRR, ERR). Tworzona karta projektowa zawiera ponadto standard oceny oddziaływania projektu, która dokonywana jest w ramach określenia produktów projektu, rezultatów projektu (występujących zaraz po jego reali-

Tabela 3

Liczebność projektów zgłoszona do programu PARTNER

Liczebność grupy miast	Liczba zgłoszonych projektów
11 miast	nie zgłosiło żadnego projektu
5 miast (Kłobuck, Pszczyna, Ruda Śląska, Świętochłowice, Żywiec)	od 1 do 4 projektów
8 miast (Będzin, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Katowice, Lubliniec, Mikołów, Racibórz, Wodzisław)	od 5 do 9 projektów
8 miast (Bielsko-Biała, Chorzów, Cieszyn, Gliwice, Jastrzębie Zdrój, Rybnik, Sosnowiec, Tychy)	od 10 do 20 projektów

zacji) oraz oddziaływania, rozumianego jako efekty długookresowe przedsięwzięcia¹⁷.

Ze względu na przedstawione źródła finansowania projektów należy stwierdzić, że miasta powiatowe w woj. śląskim cechuje relatywnie dobre ich rozpoznanie, co przemawia za stopniową ich adaptacją do zaprezentowanej metodyki planowania projektów. Jednak skala rzeczywistego udziału funduszy zewnętrznych, szczególnie uzyskanych w ramach środków pomocowych UE jest niewielka, w zależności od gminy sięgająca od jednego do kilkunastu procent. Najczęściej brakujące środki związane z realizacją projektów pokrywane są z WFOŚiGW oraz kredytów udzielanych przez banki komercyjne.

¹⁷ Szczegółowe informacje nt. programu PARTNER prezentowane są na stronach portalu internetowego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, www.silesia-region.pl.