

METODY OCENY PROJEKTÓW REALIZOWANYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<https://doi.org/10.33141/po.2014.06.02>

Przeгляд Organizacji, Nr 6 (893), 2014, ss. 13-18
www.przeглядorganizacji.pl

©Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Danuta Stawasz

Wprowadzenie

Podstawowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest podejmowanie różnorodnych przedsięwzięć, kształtujących warunki bytowe mieszkańców samorządowej wspólnoty. Działają one w oparciu o publiczne środki finansowe na rzecz wspólnego dobra, zatem jest oczywiste, iż powinien charakteryzować je profesjonalizm w zakresie zarządzania. Idea sprawności zarządzania i koncepcja społecznej odpowiedzialności jak najbardziej wpisują się w wymogi stawiane władzom JST. Powinny być ponadto zobowiązane do stosowania koncepcji marketingu, sprowadzającej się do spełnienia wymogów: efektywności (co zrobić, aby na realizację przeznaczyć jak najmniej środków), skuteczności (jakie stosować rozwiązania, aby osiągnąć wyznaczone cele i sprostać oczekiwaniom społecznym), sprawiedliwości (jak zaspokoić potrzeby jednych grup bez wprowadzania konfliktów z innymi grupami) [Kožuch, 2004, s. 68-69]. Sprawność zarządzania w administracji samorządowej wymusza stosowanie odpowiednich metod zarządzania. Coraz częściej zalicza się do nich metody i techniki zarządzania projektami. To stosunkowo nowe podejście do rozwiązywania istotnych dla JST problemów skupia się na właściwym przygotowaniu, a następnie odpowiedniej realizacji założonych przedsięwzięć. Sukces w przypadku realizacji projektu oznacza uzyskanie zakładanego celu, przekładającego się na podniesienie warunków życia lokalnej lub regionalnej społeczności. Na etapie zdefiniowania problemu oraz zaplanowania odpowiednich etapów związanych z implementacją przyjętego rozwiązania w zasadzie nie występują szczególne trudności. Natomiast ocena skutków zastosowanego rozwiązania w odniesieniu do ponoszonych nakładów nie jest zadaniem prostym.

Wynika to z wielu czynników, ale podstawowym jest incydentalność projektu, niepowtarzalność działań związanych z jego realizacją, niemożność zdefiniowania wszystkich nakładów i efektów.

Projekt definiowany jest jako seria działań organizacyjnych i decyzji menedżerskich, które mają na celu wprowadzenie zmian. Oczywiście proponowane zmiany mają przynieść organizacji pozytywne następstwa. Powołując się na B.J. Madaussa [2000, s. 516-529], można wskazać najbardziej istotne cechy określone dla projektu. Są to: ograniczenia czasowe, jasno określone początek i koniec przedsięwzięcia, jednoznaczne zdefiniowanie celu, zadań i odpowiedzialności, jednoznaczność, niepowtarzalność, ograniczenie zasobowe i zasobowe, złożoność. Inne cechy to: charakter interdyscyplinarny, nowość, specyficzna organizacja projektowa, udział wielu osób, zespołów i organizacji, wielkość, niepewność i ryzyko, dynamika i odgraniczenia od innych przedsięwzięć. Uwzględniając powyższe cechy, M. Trocki definiuje projekty w następujący sposób: „są to niepowtarzalne przedsięwzięcia o wysokiej złożoności, określone co do okresu ich wykonania – z wyróżnionym początkiem i końcem, wymagające zaangażowania znacznych, lecz limitowanych środków (rzeczowych, ludzkich, finansowych, informacyjnych), realizowane przez zespół wysoko wykwalifikowanych wykonawców z różnych dziedzin (zespół interdyscyplinarny) w sposób względnie niezależny od powtarzalnej działalności, związane z wysokim poziomem ryzyka technicznego, organizacyjnego i ekonomicznego i w związku z tym wymagające zastosowania specjalnych metod ich przygotowania i wdrażania” [Trocki, 2012, s. 19-20].



Każdy projekt powinien być poddany ocenie z punktu widzenia jego efektywności i długookresowych skutków. W tym celu stosuje się różne podejścia. Efektywność można określać w najogólniejszym ujęciu poprzez relację między efektami a nakładami, a skutki odnieść do efektów.

Pomiar efektywności wymaga określenia odpowiednich miar. Uzależnione jest to od przedmiotu oceny oraz potrzeb podjętej analizy. Miary mogą mieć charakter makroekonomiczny lub mikroekonomiczny. Mogą dotyczyć wyróżnionych sfer wchodzących w zakres realizowanego projektu. Efektywność makroekonomiczna oznacza odniesienie wybranych charakterystyk projektu do innych miar ekonomicznych i społecznych, o charakterze ogólnonarodowym. Efektywność mikroekonomiczna rozumiana jest jako w różnych formach przejawiający się stosunek między wynikami i nakładami poniesionymi przez organizację przy realizacji zdefiniowanych celów, zadań [Kondratowicz, 2005, s. 145]. Takie ujęcie może dotyczyć oceny efektywności działań konkretnej organizacji, odnosić się do danego projektu lub przedsięwzięcia. W ogólnym ujęciu można przyjąć, iż projekty realizowane w sferze publicznej są efektywne, jeśli przyczyniają się do podniesienia standardu usług publicznych oraz wzrostu konkurencyjności jednostki samorządowej.

Celem artykułu jest wskazanie, że zarządzanie projektami realizowanymi przez JST powinno być poprzedzone analizą kosztów i korzyści. Jest ona zasadna, albowiem daje podstawę do podejmowania racjonalnych decyzji, realizacji projektów ważnych dla lokalnych albo regionalnych społeczności i uwalnia władze samorządowe od politycznych przesłanek wpływających na wybór. Celem jest także zaprezentowanie ogólnych założeń kilku wybranych metod oceny kosztów i korzyści z określeniem ich przydatności w praktyce decyzyjnej JST.

Koszty i korzyści - ujęcie definicyjne

Koszty należą do podstawowych kryteriów podejmowania decyzji. Ich cechą szczególną jest pierwotność względem korzyści, co oznacza, że organizacja musi najpierw ponieść koszty, a efekty oddalone są w czasie. Koszty i korzyści są w zależności od przedmiotu i potrzeb prowadzonej analizy definiowane w różny sposób. Koszt jako kategoria ekonomiczna oznacza wyrażoną w pieniądzu wartość pracy żywej oraz zasobów majątkowych, zużytych w danym okresie do zrealizowania przyjętego projektu i może być przedstawiany jako suma iloczynu ceny oraz zużycia każdego czynnika produkcji (pracy, majątku rzeczowego, wartości niematerialnych i prawnych, usług obcych). W przypadku JST analiza kosztów powinna obejmować również inne kategorie. Istotne znaczenie mają koszty społeczne, obejmujące wszystkie bezpośrednio i pośrednio ponoszone przez osoby trzecie lub społeczeństwo w rezultacie implementacji konkretnego projektu. Mogą się wyrażać przykładowo w naruszeniu stanu zdrowia ludzi, równowagi środowiska naturalnego, konieczności rozwiązywania konfliktów społecznych, naruszeniu ładu przestrzeni publicznych, zmniejszeniu wartości majątku, wydłużeniu czasu dotarcia do miejsca pracy czy też świadczenia usług. I dalej należy zwrócić uwagę na koszty utraconych możliwości, koszty środowiskowe, koszty transakcyjne, koszty realizacji,

alternatywne koszty wyboru [Kopaliński, 1970, s. 29], koszty utrzymania w ujęciu długookresowym.

Korzyści podobnie jak koszty mogą być określane w różnorodny sposób. Jednakże korzyści w przeciwieństwie do kosztów można podzielić na korzyści wymierne i niewymierne. Do wymiernych można zaliczyć np. wzrost dochodów do budżetu, nowe miejsca pracy, liczbę miejsc w nowo wybudowanym przedszkolu, liczbę miejsc parkingowych, roczną wartość produkcji i usług w nowo powstałych podmiotach gospodarczych, natomiast przykładowo korzyści niewymierne to rozwój przedsiębiorczości, zmiana postaw społeczeństwa, podniesienie poziomu edukacji lokalnego społeczeństwa, wprowadzenie ładu przestrzennego, zagospodarowanie przestrzeni, podniesienie konkurencyjności gminy. Korzyści można także rozpatrywać z punktu widzenia obszaru ich ujawnienia się (np. w sferze społecznej, ekonomicznej, finansowej, środowiskowej), a także czasu ich wystąpienia (np. spadek zachorowalności w następnym pokoleniu, wydłużenie czasu życia, podniesienie poziomu wykształcenia). Mogą one dotyczyć jednej albo kilku sfer i ujawnić się już po zakończeniu projektu albo też być odległe w czasie.

W przypadku konkretnego projektu prawidłowo oszacowane koszty i korzyści, ich odpowiednie zestawienie, pozwalają stronie podejmującej decyzje na przejście z sytuacji decyzyjnej określanej jako niepewności albo ryzyka do sytuacji pewności. To oczywiście pozwala menedżerom podejmować racjonalne decyzje, zgodne z przyjętymi celami i oczekiwanymi następstwami ich osiągnięcia.

Wyznaczniki oceny działań JST

Nadrzędnym celem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Cel ten składa się z kilku celów cząstkowych. Są nimi następujące cele:

- gospodarczy – tworzenie jak najlepszych warunków (generowanie „efektów zewnętrznych”) dla rozwoju sfery gospodarczej,
- społeczny – zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości usług społecznych,
- przestrzenny – racjonalne kształtowanie i wykorzystywanie przestrzeni,
- ekologiczny – ochrona zasobów i walorów środowiska przyrodniczego,
- kulturowy – ochrona zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego [Ziółkowski, 2005, s. 76].

W praktyce działania oznacza to konieczność wyzwolenia procesu rozwoju społeczno-gospodarczego, albowiem jedynie wówczas jest realna szansa na zaspokajanie w tym względzie oczekiwań mieszkańców gminy.

Ten podstawowy cel aktywności jest ponadczasowy. Przesądza o tym, iż w swoich wyborach władze samorządowe, decydując o wykorzystywaniu zasobów, powinny mieć na względzie długookresowy rozwój. Nie jest w tym miejscu zasadne dokonanie dogłębnej analizy zasobów, ale zwrócenie uwagi, iż to właśnie stosownie do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przy uwzględnieniu czynnika, jakim jest czas, decyzje dotyczące gospodarki zasobami mogą przynieść korzyści lub też przyczynić się do względnych strat.

Ocena działań podejmowanych przez władze samorządowe dokonywana jest przez różne organizacje i grupy społeczne. To co jedni akceptują i uznają jako ze wszech miar pożądane, drudzy, mając odmienne oczekiwania i priorytety, po prostu skrytykują i nie zaakceptują. Jest to zauważalne szczególnie w sytuacjach, gdy naruszane są indywidualne interesy. Nie ma możliwości pozytywnego ustosunkowania się wszystkich użytkowników przestrzeni do przedsięwzięć (oraz ich skutków) realizowanych przez władze gminy. Uzyskanie kompromisu jest dla władz zarówno wyzwaniem, jak i sztuką. Tym bardziej, iż spektrum zadań realizowanych przez JST jest bardzo szerokie, przykładowo edukacja, pomoc społeczna, rozwój infrastruktury społecznej i technicznej czy zapewnienie mieszkań najuboższym grupom społecznym. Projekty odpowiadające tym sferom są w stosunku do siebie konkurencyjne, co wynika zarówno z potrzeb i oczekiwań społeczności, jak i możliwości, będących pochodną dostępnych zasobów. Zatem odpowiednia ocena i selekcja projektów, dokonywana przy wykorzystaniu obiektywnych kryteriów, jest jednym z wymogów sprawności zarządzania w JST.

W sytuacji gdy decyzje mają dotyczyć wykorzystywania zasobów w celu realizacji przedsięwzięcia skutkującego następstwami w ujęciu długookresowym, jak najbardziej pożądane jest dokonanie analizy kosztów i korzyści. Pozwala ona na racjonalizację decyzji, której punktem odniesienia ma być rozwój społeczno-gospodarczy, czyli kształtowanie jak najkorzystniejszych warunków bytowych dla lokalnej społeczności.

Instrumenty analizy kosztów i korzyści projektów realizowanych przez JST

Rozstrzygnięcia dotyczące rozwiązywania wielu problemów w jednostkach samorządu terytorialnego w praktyce wymagają specjalnego podejścia. Złożoność tychże problemów wymusza konieczność realizacji działań z uwzględnieniem wpływu wielu czynników o różnym charakterze. Czynniki te wzajemnie się warunkują i często ustalenie ich wagi albo hierarchii jest wielce problematyczne. Równie trudnym zagadnieniem jest wskazanie metod, technik postępowania, mierników dających podstawę do oceny ex-ante co do opłacalności podejmowanego wyzwania. Wiele wzajemnie nakładających się kryteriów oceny może stanowić odpowiedni punkt odniesienia w procesie decyzyjnym, ale w praktyce ich wykorzystanie jest niezmiernie trudne, o ile w ogóle możliwe. Problemy decyzyjne zawierają zarówno elementy ilościowe (np. maksymalna efektywność działania, minimalizacja kosztów utrzymania obiektu w długim okresie), które są w zasadzie proste do zmierzenia i analizy, jak i jakościowe. Znaczna część decyzji uwzględnia właśnie elementy jakościowe, odnoszące się do różnego rodzaju przewidywanych skutków podjętych decyzji, korzystnych dla poszczególnych grup lokalnego społeczeństwa. Z całą pewnością można przyjąć założenie, iż zarządzanie projektami realizowanymi w sferze publicznej nie poddaje się powszechnie stosowanym regułom w sferze komercyjnej. Wymaga kompromisów, jest podatne na wpływy różnych grup lobbujących, różne są przesłanki podejmowanych decyzji, korekty na etapie planowania i realizacji pojawiają się szczególnie często. Jednakże menedże-

rowie działający w sferze samorządowej mogą posłużyć się sprawdzonymi metodami, pozwalającymi podjąć i uzasadnić wybór przy wykorzystaniu obiektywnych kryteriów. Są to następujące metody:

- analiza systemowa,
- analiza kosztów i korzyści,
- analiza wpływu proponowanego projektu na jakość życia w mieście,
- analiza ryzyka niepowodzenia przedsięwzięcia,
- analiza wzrostu konkurencyjności,
- analiza oddziaływania realizowanego wariantu na środowisko naturalne,
- analiza oddziaływania realizowanego wariantu na szeroko rozumiane otoczenie,
- metody heurystyczne (metoda delficka, burza mózgów, metoda scenariuszowa).

Analiza systemowa jest jednym z narzędzi wspomagających działanie osób odpowiedzialnych za decyzje lub wybór ścieżki postępowania w określonej sytuacji odznaczającej się niepewnością. Ma ona w założeniu określić pożądane działanie albo wskazać ścieżkę postępowania, a także pozwolić na ewentualne porównanie proponowanych projektów [Bury, 1993, s. 151-155]. Pełna analiza systemowa jakiegokolwiek problemu winna zawierać cztery etapy:

1. Zbadanie celów rozważanego projektu.
2. Zbadanie możliwych sposobów osiągnięcia tych celów z uwzględnieniem różnych propozycji i innowacyjnych projektów rozwiązań.
3. Ocenę pozytywnych i negatywnych skutków każdego z proponowanych sposobów rozwiązań, uwzględniając czynnik niepewności przyszłości.
4. Porównanie wariantów rozwiązań według różnych kryteriów wyjściowych i przedstawienie wyników, pozwalających na dokonanie wyboru.

W ogólnym sensie analiza systemowa to podejście analityczne, pozwalające na dokonanie wyboru w warunkach niepewności. Jest ona kombinacją następujących działań:

- a) identyfikacji celów i możliwych przyszłych działań,
- b) systematycznego zbadania prawdopodobnych następstw możliwych decyzji zmierzających do realizacji celów,
- c) przedstawienia wyników analiz określonych w punktach a) i b) w taki sposób, aby osoba podejmująca decyzję była w stanie wyrobić sobie opinię o względnych wartościach możliwych rozwiązań,
- d) stosowania metod interdyscyplinarnych. Stosowne analizy prowadzone są na gruncie ekonomii, spraw politycznych, rozważań technologicznych itp. [Massey, 1985, s. 168]. Ponieważ osoby podejmujące decyzje muszą uwzględnić „twarde ograniczenia”, tzn. możliwości finansowe i zasobowe, w analizie systemowej szczególnego znaczenia nabiera aspekt kosztów. Zasoby zawsze są ograniczone, co generuje następujące pytania:
 - który z proponowanych wariantów rozwiązania danego zagadnienia zapewni najmniejsze zużycie zasobów?
 - który z możliwych sposobów pozwoli najbardziej zbliżyć się dożądanego celu, nie przekraczając zadanego poziomu zużycia zasobów (w tym finansowych)? [Massey, 1985, s. 169].

Analiza kosztów i korzyści (AKK) uwzględnia wszystkie pozytywne i negatywne skutki realizacji projektu nie tylko dla inwestora, ale dla całego lokalnego społeczeństwa. Jest to schemat analityczny, mający na celu ustalenie, czy lub w jakiej mierze dany projekt zasługuje na realizację z publicznego lub społecznego punktu widzenia. Szacowane efekty projektu są przedstawiane w kategoriach finansowych: zarówno koszty, jak i korzyści mają swoją określoną wartość finansową wraz z uwzględnieniem zmiany w czasie (wartość bieżąca netto). Koszty należy sprowadzić do trzech zasadniczych kategorii, które odpowiadają trzem etapom życia opracowania nowego projektu:

- koszty prac badawczo-rozwojowych – to koszty opracowania nowego przedsięwzięcia,
- koszty inwestycji – czyli koszty realizacji przedsięwzięcia,
- koszty eksploatacji – czyli koszty niezbędne do utrzymania w długim okresie [Massey, 1985, s. 175].

AKK pomaga przewidzieć, czy korzyści przewyższają koszty i jak bardzo w porównaniu z alternatywnymi rozwiązaniami. W przypadku projektów niezaliczanych do projektów dużych analiza kosztów i korzyści może zostać przeprowadzona w sposób uproszczony i opierać się na oszacowaniu ilościowych i jakościowych skutków realizacji projektu.

Analiza wpływu proponowanego projektu na jakość życia w mieście jest charakteryzowana za L.H. Klaassem [1988, s. 75; 82-84], a w zasadzie jest pewną jej modyfikacją. Pozwala na dokonanie porównań kilku wariantów proponowanych projektów w odniesieniu ich wpływu na jakość życia. Elementami kształtującymi jakość życia są:

- a) środowisko (jakość środowiska naturalnego),
- b) gospodarka (poziom dochodów, jakość pracy, możliwość podjęcia pracy),
- c) życie społeczne (obecność instytucji społecznych, „gęstość” z innymi grupami społecznymi, normy społeczne),
- d) życie kulturalne (obecność instytucji kulturalnych, ogólny poziom kulturalny społeczności).

Można dla poszczególnych kategorii określić maksymalną liczbę punktów i metodą delficką przypisać odpowiednią liczbę punktów dla każdego proponowanego wariantu projektu. Metoda ta odznacza się prostotą i pozwala porównać warianty projektów, ale przy uwzględnieniu jedynie ich ewentualnego wpływu na jakość życia.

Decyzje związane z gospodarowaniem majątkiem, w tym publicznym, obarczone są ryzykiem, co wynika z faktu niepewności co do warunków działania występujących w przyszłości. „Ryzyko jest to niebezpieczeństwo niezrealizowania celu, założonego przy podejmowaniu określonej decyzji” [Manikowski, Tarapata, 2001, s. 30]. Ocena ryzyka może być ważną składową oceny kosztów i korzyści planowanych projektów. Zarówno budynki, budowle, jak i obiekty infrastrukturalne są zazwyczaj użytkowane dziesiątki lat. Zagospodarowane w określony sposób grunty podlegają tym samym przesądom lokalizacyjnym. Inny niż zrealizowany już sposób ich zagospodarowania może okazać się niemożliwy lub bardzo kosztowny. Podmioty publiczne ze względu na warunki brzegowe, określające możliwości ich aktywności, są w trudniejszej sytuacji niż podmioty gospodarcze, jeśli chodzi o dokonanie trafnej oceny ryzyka inwestycyjnego. Analizując ryzyko podejmowanych decyzji

inwestycyjnych, inwestorzy biorą pod uwagę wiele typów i rodzajów ryzyka (systematyczne i specyficzne; projektu inwestycyjnego, przedsiębiorstwa; finansowe i operacyjne, handlowe). Analiza ryzyka w odniesieniu do każdego z projektów powinna uwzględniać te rodzaje ryzyka, które mają dla danego wariantu najistotniejsze znaczenie.

Do podstawowych kategorii ryzyka zalicza się ryzyko [Zysnarski, 2003, s. 13]:

- handlowe – związane choćby z przekroczeniem planowanych nakładów inwestycyjnych, planowanego poziomu kosztów operacyjnych, niedotrzymaniem umówionych parametrów lub standardów, a także wypadkami losowymi;
- rynkowe i eksploatacyjne – wynikające dla przykładu ze wzrostu cen składników kosztów (np. paliw, materiałów budowlanych), zmniejszenia się popytu na usługi, a także postępu technicznego;
- polityczne oraz związane z danym krajem: nieprzewidywane okoliczności (katastrofy naturalne, strajki itp.), zmiany w prawodawstwie, możliwość działań o charakterze dyskryminacyjnym, wyłączenia, niedzielenie niezbędnych pozwoleń itd.;
- finansowe – np. zmiany stóp procentowych czy ryzyko kursowe, utracenie zdolności kredytowej;
- organizacyjne – wynikające z nieumiejętności prowadzenia projektów przez urzędników (planowanie, przygotowywanie przetargów i umów, pozyskanie wiarygodnych partnerów, prowadzenia monitoringu, protesty mieszkańców).

Oszacowanie ryzyka związanego z realizacją planowanego przedsięwzięcia jest w pełni zasadne z racjonalnego punktu widzenia. Jest sposobem na odpowiedź na bardzo proste pytanie: czy przygotowujemy projekt ma duże szanse na realizację w planowanym czasie przy wstępnie określonych nakładach, czy też lepiej wycofać się i ewentualnie podjąć inne mniej ryzykowne przedsięwzięcie. Taki sposób podejścia zapobiega zamrażaniu środków finansowych na długi okres (marnotrawstwu).

Konkurencyjność terytorium to pewna cecha przestrzeni, w znaczeniu atrakcyjności konkurowania o nią i jej zasoby, ale także może być rozumiana jako cecha działania władz lokalnych. Władze konkurencyjne to władze przedsiębiorcze, ukierunkowane na wychwytywanie okazji pojawiających się na zewnątrz, które można wykorzystać na rzecz trwałego i dynamicznego rozwoju. Konkurencyjność terytorium należy łączyć z lokalizowaniem się na jego obszarze podmiotów gospodarczych, przedsiębiorczością i mobilnością mieszkańców, możliwością odpowiedniego wykorzystywania endogenicznych zasobów. Na ocenę poziomu konkurencyjności przestrzeni istotny wpływ ma występujące w niej zagospodarowanie, przede wszystkim w centralnych i recepcyjnych miejscach. Dla podmiotów gospodarczych (także potencjalnych inwestorów) terytorium konkurencyjne to takie, które stwarza i oferuje korzystne warunki (korzystniejsze niż inne) dla maksymalizacji zysku w długim okresie. Dla mieszkańców zaś tworzy odpowiednie warunki bytowe na tyle atrakcyjne, iż nie podejmują oni na dużą skalę decyzji o zmianie miejsca zamieszkania. Wykorzystując odpowiednie mierniki, można ex-ante przewidywać wzrost poziomu atrakcyjności,

po wprowadzeniu w jego przestrzeń kompleksowych form zagospodarowania.

W odpowiedzi na coraz większe zanieczyszczenie środowiska i wyczerpywanie zasobów naturalnych zrodziła się koncepcja zrównoważonego rozwoju. Jej powstanie było efektem poszukiwań rozwiązania dla harmonijnego współistnienia gospodarki i przyrody. Podejście to znalazło swoje odzwierciedlenie w szeregu dokumentów z zakresu prawa międzynarodowego i krajowego. Konstytucja RP zawiera sformułowanie, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska naturalnego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Artykuł 74 Konstytucji RP mówi natomiast, że „ochrona środowiska jest obowiązkiem m.in. władz publicznych, które przez swoją politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo współczesnemu i przyszłym pokoleniom”.

Każda inwestycja wpływa w jakiś sposób na otoczenie, w tym środowisko naturalne. Jej zasięg oddziaływania uwiadcza się także poza granicami samej inwestycji. Skutki takiego oddziaływania mogą mieć charakter bezpośredni lub pośredni.

Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ) jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych ochrony środowiska. Instrument ten regulowany jest tak na poziomie prawodawstwa Unii Europejskiej¹, jak i polskiego².

W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, dostępność do złóż kopalin; ponadto możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wymagany zakres monitoringu.

Teoria efektów zewnętrznych wyjaśnia wiele zjawisk gospodarczo-społecznych, a w szczególności wyjaśnia przestrzenne zachowania ludności i jednostek gospodarczych [Jewtuchowicz, 1987, s. 7]. Zarówno człowiek, jak i podmioty gospodarcze czy organizacje są elementami szerszego systemu, czyli elementami zestawu „składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki i gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio” [Bielski, 1992, s. 56]. Na elementy systemu oddziałują również jego otoczenie, czyli „te wszystkie elementy, które nie wchodzą w jego skład, ale są z nim związane, tzn. oddziałują na stan systemu lub system oddziałuje na nie” [Bielski, 1992, s. 59]. Oddziaływanie to może przybierać charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny, czyli stwarzać szanse dla rozwoju systemu lub stwarzać zagrożenia dla jego istnienia. Wpływ otoczenia, który warunkuje warunki bytowe ludności, a także kształtuje okoliczności prowadzenia działalności gospodarczej, określane są nazwą efektów zewnętrznych. Przestrzeń ma zazwyczaj wielu użytkowników, którzy realizują w niej różne funkcje, korzystają z niej, ale również wchodzi w interakcje z innymi jej użytkownikami. Między różnymi działalnościami występują bowiem współzależności, co można inaczej określić jako relacje zachodzące wewnątrz systemu, jak i między systemem a otoczeniem. Otoczenie może kształtować zależności funkcjonalne, informacyjne, gospodarcze, społeczne itd. Efekty zewnętrzne są zatem wynikiem relacji między danym systemem a jego otoczeniem. „Efekty zewnętrzne są to materialne i niema-

terialne produkty, jakie otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, przy założeniu, że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie” [Bury i in., 1993, s. 56]. Zdolność kreowania efektów zewnętrznych to instrument kształtowania zachowań przestrzennych ludności i warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Identyfikacja potencjalnych efektów zewnętrznych, ich rodzaju, siły i kierunków oddziaływania, wywołanych realizacją projektu, stanowić może jedną z metod wartościujących zasadność jego realizacji.

Metody heurystyczne są kolejną propozycją metodologicznego podejścia do oceny relacji korzyści – koszty. Ich zaletą jest bazowanie na opinii ekspertów i w jakimś stopniu odejście od mechanicznego, miernikowego podejścia do analizy zjawisk natury ekonomiczno-społecznej. W metodzie delfickiej wykorzystuje się wiedzę, doświadczenie i opinie ekspertów z danej dziedziny. Pozwala ona na określenie prawdopodobieństwa lub czasu zajścia przyszłych zdarzeń. Metoda scenariuszowa opiera się na założeniu, że zdarzeń w przyszłości nie da się przewidzieć z całą pewnością, należy więc przewidzieć i opracować różne „scenariusze” rozwoju obecnej sytuacji. O decyzji przesądza ocena wskazująca na najbardziej prawdopodobny przebieg zdarzeń. Burza mózgów to technika bazująca na dyskusji pewnej grupy osób i wypracowania przez nią stosownego stanowiska. Może być przydatna do oceny sytuacji w zakresie kosztów i korzyści dla konkretnego przedsięwzięcia.

Podsumowanie

Ocena skutków zrealizowanego projektu w odniesieniu do ponoszonych nakładów nie jest zadaniem prostym. Wynika to z wielu czynników, ale podstawowym jest incydentalność projektu, niepowtarzalność działań związanych z jego realizacją, niemożność zdefiniowania wszystkich nakładów i efektów, zarówno mierzalnych, jak i niemierzalnych, bezpośrednio występujących po zakończeniu projektu, jak również odłożonych w czasie. W praktyce zarządzania w JST równie ważne jest zdefiniowanie potrzeb, jakie łączą się z koniecznością podjęcia różnych przedsięwzięć. Czasami potrzeby grup lobbystycznych przesądzają o podjęciu danego projektu, jego zakresie i skali. Nie zwalnia to jednakże władz samorządowych od podejmowania wysiłku związanego z określeniem nadrzędnego celu, jaki chce się osiągnąć, realizując określony projekt, ani od określenia relacji koszty – korzyści. Użyteczność każdej z zaprezentowanych metod oceny jest inna, przystaje do odmiennej sytuacji decyzyjnej. Najkorzystniej byłoby oceniać konkretny projekt, wykorzystując kilka z nich, bo tylko wówczas można zagwarantować obiektywizm przy podejmowaniu decyzji. Warto zwrócić uwagę na przydatność analizy kosztów i korzyści w procesie podejmowania decyzji dotyczących realizacji projektów przez JST, aby uwolnić się od schematycznego myślenia i postępowania. Są dostępne środki finansowe pochodzące z UE, realizujemy projekty bez refleksji, kto będzie odbiorcą korzyści, czy w przyszłości będą środki finansowe na utrzymanie obiektów, jaka będzie skala ich wykorzystania itp.

dr hab. Danuta Stawasz, prof. UŁ
Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania
 e-mail: dastawa@uni.lodz.pl

Przypisy

- 1) W prawodawstwie Unii Europejskiej kwestie ocen oddziaływania na środowisko regulowane są przez następujące dyrektywy: Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko oraz Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.
- 2) Ustawa z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

Bibliografia

- [1] BIELSKI M., *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1992.
- [2] BURY P., *Oceny w planowaniu urbanistycznym a gospodarność w rozwoju miast*, Wyd. UŁ, Łódź 1993.
- [3] BURY P., MARKOWSKI T., REGULSKI J., *Podstawy ekonomiki miasta*, Wyd. Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
- [4] FINDEISEN W. (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologii*, PWN, Warszawa 1985.
- [5] JEWTUCHOWICZ A., *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Wyd. UŁ, Łódź 1987.
- [6] KLAASSEN L.H., *Mysł i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Wyd. UŁ, Łódź 1988.
- [7] KONDRATOWICZ A., *Próba oceny efektywności sektora publicznego*, [w:] KLEER W.J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 145-170.
- [8] KONSTYTUCJA RP, Warszawa 1997.
- [9] KOPALIŃSKI J., *Metody rachunku ekonomicznego w miejscowym planowaniu przestrzennym w Polsce*, KPZK PAN, Studia, t. XXXII, Warszawa 1970.

- [10] KOŻUCH B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- [11] MADAUSS B.J., *Handbuch Projektmanagement*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2000.
- [12] MANIKOWSKI A., TARAPATA Z., *Metody oceny projektów gospodarczych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2001.
- [13] MASSEY H.G., *Analizowanie kosztów*, [w:] FINDEISEN W. (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, PWN, Warszawa 1985.
- [14] TROCKI M., *Projekty i pojęcia pokrewne*, [w:] TROCKI M. (red.), *Współczesne zarządzanie projektami*, PWE, Warszawa 2012.
- [15] ZIÓLKOWSKI M., *Zarządzanie jako podstawa racjonalnego gospodarowania*, [w:] ZALEWSKI A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.
- [16] ZYSNARSKI J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka, Zarządzanie usługami komunalnymi*, Wyd. Ośrodka Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003.

Methods of Evaluation of Projects Implemented by Local Government

Summary

The requirement for a professional approach in the management of local government units increasingly induces local governments to use management methods and techniques developed in the commercial sphere. The contents of the paper focus on demonstrating that the management of projects implemented by local and regional governments should be preceded by a cost-benefit analysis of the planned undertakings. Such an approach provides an opportunity for implementation of projects in accordance with the concept of marketization. The paper presents features that characterise projects in the public sphere, discusses categories of costs and benefits relating to these projects and describes selected methods of cost-benefit assessment, including their practical application.

Keywords

local government, project management, assessment methods