

EWA RZAŁD

Uniwersytet Gdański

PODSTAWY KWANTYFIKOWALNOŚCI ODDZIAŁYWAŃ RESTRUKTURYZACYJNYCH W FORMULE MONITORINGU URBANISTYCZNEGO

Abstract: A Basis for Quantification of a Restructurization Impact within an Urban Monitoring. A socio-economic situation and a quality of urban environment in metropolitan areas reflect to the great extent a quality of urban policy and urban governance. The latter one is understood as a process of urban development programming and monitoring of achieving previously defined and agreed development objectives. Monitoring as a system of systematic observations, gathering, archiving, transforming data and transferring information is one of the crucial elements of an integrated, multisectoral, participatory approach to combating concentrated problems of deprived urban areas. Monitoring is a cross-cutting issue in a whole cycle of urban policy programming and implementing as it allows for appropriate interpretation of the past, for understanding of the present and for projecting for the future. All this enables the successful decision-taking and avoiding major economic, social and ecological failures in the urban policy performance. In the heart of the effective urban monitoring system lays the system of quantified indicators enabling measuring the process of changes and identifying potential threats to undertake corrective measures. The indicators also allow for an impact assessment of an urban policy, its evaluation from the perspective of its relevance, effectiveness, efficiency, impact, utility. Urban monitoring plays also a crucial role in a process of continuous improvement of urban governance system determining a betterment of living conditions in urban areas. However, the monitoring system itself is meaningless without competent, qualified and responsive to changes decision-makers and those involved in urban programming. Their ability to effectively use this tool (monitoring) and transform information derived from the monitoring system into the right decisions in the right time is a key factor of a quality urban policy aiming at sustainable urban development.

Sytuacja rozwoju obszarów miejskich i procesy degradacji tkanki miejskiej są w dużej mierze odzwierciedleniem jakości realizowanej polityki miejskiej oraz sprawności instrumentów zarządzania i administrowania miastami. Najbardziej obiektywną ocenę prowadzonej polityki miejskiej pod względem jej efektywności, skuteczności, odpowiedniości, użyteczności i trwałości¹ wystawia sama rzeczywistość. Jednak, aby tę złożoną rzeczywistość uporządkować, zrozumieć, odpowiednio zinterpretować fakty i zidentyfikować ich przyczyny niezbędny jest sprawny system bieżącej obserwacji i pomiaru zjawisk społeczno-gospodarko-ekologicznych dostarczający wiarygodnych informacji o przeszłości, stanie aktualnym i przyszłości dla lepszej oceny sytuacji oraz podejmowania właściwych decyzji.

Monitoring, jako system obserwacji, zbierania i częściowego przetwarzania danych oraz raportowania jest jednym z najważniejszych elementów oraz kluczowym czynnikiem jakości procesu zintegrowanego, wielosektorowego i partycypacyjnego programowania rozwoju miejskiego, jak i zarządzania tym rozwojem.

Zintegrowane programowanie rozwoju lokalnego czy regionalnego uważa się obecnie, dość powszechnie, za jeden z najistotniejszych instrumentów rozwiązywania współczesnych, nowych jakościowo problemów rozwojowych (Kudłacz 1999, s.14). Potwierdzają to pozytywne doświadczenia miast uczestniczących w ciągu ostatnich dziesięciu lat w Inicjatywie Wspólnotowej Komisji Europejskiej URBAN I i II, która zainicjowała i promowała takie innowacyjne zintegrowane podejście do transformacji zdegradowanych obszarów miejskich i rozwoju miejskiego. Kluczową rolę w zarządzaniu programami rewitalizacji, odnowy, transformacji zdegradowanych obszarów miejskich finansowanymi w ramach URBAN odgrywa właśnie monitoring. Pozwala on przede wszystkim na bieżącą kontrolę postępów w realizacji rzeczowej i finansowej programów, jak i na ocenę, czy dany program okazał się sukcesem czy porażką, czy i w jakim stopniu osiągnął zakładane cele i wytworzył europejską wartość dodaną?

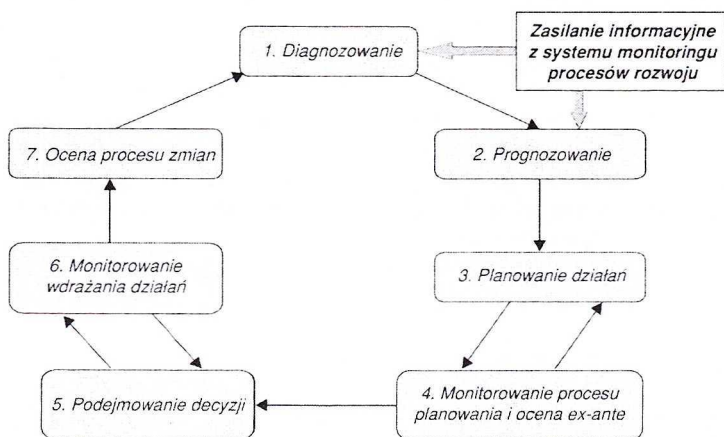
Miejsce i rola monitoringu w procesie zarządzania rozwojem miejskim wynika z cyklu programowania rozwoju miejskiego. Programowanie jest procesem organizowania, podejmowania decyzji, finansowania i wdrażania działań dla osiągnięcia celów priorytetowych. W li-

¹ Jest to pięć głównych kryteriów ewaluacyjnych (*Komisja Europejska 1997, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne 2003*) służących ocenie polityk, programów, projektów. Zostaną one omówione w dalszej części pracy.

teraturze programowanie często zastępowane jest określeniem „planowanie”. W polskim systemie zaleca się (Kudłacz 1999) rozróżnienie tych dwóch procesów uznając programowanie za pojęcie szersze obejmujące planowanie i prognozowanie oraz za mniej „obciążone ideologicznie”, gdyż nie kojarzące się z gospodarką centralnie planowaną ani też nie zawężające pojęcia planowania tylko do planów zagospodarowania przestrzennego. Podążając tym torem rozumowania programowanie przedstawia się, zatem jako proces składający się z pewnych logicznie ze sobą powiązanych faz, które obrazują jednocześnie fazy cyklu życia polityki miejskiej – od jej strategicznego planowania przez realizację, monitoring do oceny (ryc. 1).

Diagnozowanie jako punkt wyjścia dla procesu programowania polega na objaśnianiu rzeczywistości przez analizowanie problemów, identyfikowanie zależności przyczynowo-skutkowych, badanie potrzeb, szans, zagrożeń, wyzwań, potencjału rozwoju. Jednak sprawność analizowania rzeczywistości i jakość powstałych diagnoz są uzależnione od zasilania informacyjnego, którego powinien dostarczać system monitoringu procesów rozwoju.

Prognozowanie polega na symulacyjnym rozpoznawaniu przyszłości i dokonywaniu projekcji wizji pożądanej i pozytywnej sytuacji przyszłej. Na tym etapie monitoring odgrywa również istotną rolę,



Ryc. 1. Etapy cyklu programowania rozwoju miejskiego/
fazy cyklu życia polityki miejskiej

Źródło: Opracowanie własne, nawiązujące do propozycji zawartych [w:] T. Kudłacz (1999).

gdyż dostarcza niezbędnych, do projekcji przyszłości, informacji dotyczących tendencji rozwojowych, uwarunkowań krajowych i globalnych, których znajomość jest niezbędna do definiowania realnych, osiągalnych celów i planowania działań dla ich osiągnięcia z optymalnym wykorzystaniem istniejących zasobów i szans.

Planowanie to już proces konkretyzowania wizji przyszłości, formułowania celów, identyfikowania niezbędnych metod, działań i środków realizacji tych celów, definiowania założeń, analizowania opcji i wyboru optymalnej strategii działania, projektowania mechanizmów wdrażania i monitorowania realizacji polityki, programów i projektów.

Proces programowania podlega ciągłemu monitoringowi oraz ocenie *ex-ante*, a więc wstępnej weryfikacji polityki/programów/projektów pod względem ich wykonalności, użyteczności w odniesieniu do potrzeb i możliwości, optymalności i trwałości rozwiązań, efektywności i logiki działania. Ma to umożliwić ulepszenie dokumentów planistycznych i ewentualne przeplanowanie w przypadku wykrycia błędów planistycznych lub zaistnienia czynników zewnętrznych uniemożliwiających późniejszą realizację zadań i osiągnięcie celów.

Podejmowanie decyzji polega na formułowaniu „wiążących ustaleń” w zakresie, co, jak, kiedy, przez kogo i za ile ma zostać zrobione, aby zostały osiągnięte zatwierdzone uprzednio cele.

W fazie wdrażania polityki/programów/projektów monitorowanie odgrywa kluczową rolę, gdyż bieżąca obserwacja postępów w realizacji pozwala na wczesne wykrywanie nieprawidłowości i stosowanie działań korygujących. Ponadto gromadzone są dane stanowiące podstawę do końcowej oceny realizacji polityki/programów/projektów oraz formułowania wniosków i rekomendacji dla władz miejskich w celu ulepszenia ich polityk, działań, mechanizmów i procedur na przyszły okres programowania rozwoju.

Prowadzenie efektywnej i racjonalnej polityki miejskiej wymaga ciągłego doskonalenia. Do tego konieczny jest zarówno proces monitorowania na każdym etapie programowania i zarządzania rozwojem miejskim, jak i ocena procesów zmian (ryc. 2).

Ryc. 2 pokazuje model ciągłego rozwoju polityki miejskiej w formule monitoringu i oceny procesów zmian. Ten model wskazuje jak, zakładając wysoki poziom świadomości i zdolności administracyjnej władz miejskich, sprawny monitoring i ocena oraz właściwe wykorzystanie wniosków i informacji płynących z systemu monitoringu i oceny mogą przyczynić się do ciągłego ulepszania systemu rządzenia (*gover-*

przeprowadzania zależy od natury i zakresu ocenianej pomocy. Podstawowe regulacje prawne dotyczące monitorowania są zawarte w art. 36 rozporządzenia ramowego². Obowiązują one również programy i projekty na rzecz zdegradowanych obszarów miejskich realizowane w ramach inicjatywy URBAN, która jest finansowana z budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będącego jednym z Funduszy Strukturalnych UE. Szczegółowe wytyczne dotyczące oceny okresowej programów URBAN znajdują się w jednym z metodologicznych dokumentów roboczych Komisji Europejskiej przygotowanych na okres programowania 2000-2006, w Dokumencie Roboczym nr 8b: *Ewaluacja okresowa Interwencji Funduszy Strukturalnych – URBAN*.

W Polsce dopiero uczestnictwo w funduszach Unii Europejskiej (początkowo w ramach pomocy przedakcesyjnej, a obecnie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności) wymusiło na administracji publicznej i beneficjentach pomocy unijnej podjęcie obowiązku monitorowania wdrażania programów i projektów współfinansowanych przez UE.

Niestety w polskich systemach zarządzania kwestiami publicznymi monitoring i wiążąca się z nim ściśle ocena (ewaluacja) stanowi wciąż nowe i niedocenianie narzędzie. Jego stosowanie wynika bardziej z obowiązku prawnego czy wytycznych niż ze zrozumienia jego wartości i przydatności wewnętrznej dla ulepszania rządzenia, zwiększania efektywności i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi. Monitoring i ocena nadal kojarzą się polskiemu społeczeństwu raczej negatywnie z nadzorem i z góry narzuconą kontrolą.

W kontekście zagadnień związanych ze zdegradowanymi strukturami miejskimi monitoring urbanistyczny jest niezbędnym warunkiem zapewniającym trafność i skuteczność działań podejmowanych przez władze miejskie. Spełnia on wielorakie funkcje:

- jest narzędziem bieżącego obserwowania, zbierania, pomiaru zjawisk społecznych, gospodarczych i ekologicznych na obszarach miejskich oraz systematycznego raportowania;
- jest składnikiem systemu wczesnego ostrzegania;
- jest elementem procesu bieżącego zarządzania środkami publicznymi, mającym na celu zapewnienie prawidłowości i wydajności wdrażania projektów/programów finansowanych z tych środków, przez zbieranie wiarygodnych danych o tych projektach/programach, porównywanie ich z zakładanymi osiągnięciami oraz podej-

² Rozporządzenie Rady Europejskiej nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne zasady Funduszy Strukturalnych.

mowanie z udziałem partnerów samorządowych, gospodarczych i społecznych decyzji o zmianach w tych programach³;

- generuje dane, które są wykorzystywane do oceny (ewaluacji)⁴ polityki/programu/projektu.

Ostatnia z wymienionych – funkcja monitoringu jest ściśle związana ze złożonym problemem mierzenia efektów bezpośrednich oraz oddziaływań, czyli długofalowych konsekwencji polityk miejskich. Ogólnie polityka jest rozumiana jako pewien zestaw różnego rodzaju aktywności, które mogą być skierowane do różnych bezpośrednich beneficjentów, ale które są zorientowane na osiągnięcie wspólnych celów ogólnych (*Komisja Europejska* 1997). Zatem dla oceny wpływu polityki na proces zmian w danej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego niezbędne jest zmierzenie efektów składających się na nią działań. W przypadku polityki wobec zdegradowanych obszarów miejskich jej ocena opiera się na agregacji wyników z pomiaru i analizy procesów zmian, oddziaływań restrykturyzacyjnych, będących wynikiem programów i projektów rewitalizacji, odnowy, transformacji obszarów miejskich realizowanych w ramach polityki miejskiej i zgodnych z jej celami strategicznymi.

Nie istnieje uniwersalny system monitoringu miejskiego. Konstrukcja systemu powinna zależeć od specyfiki problemów występujących na danym obszarze miejskim, od celów polityki miejskiej i jej elementów wykonawczych – programów i projektów oraz zasad ich finansowania. Jednak każdy system powinien zawierać podstawowe elementy, aby mógł on spełniać swe funkcje i dostarczać wiarygodnych, wyczerpujących i potrzebnych informacji. Tymi podstawowymi składowymi są: system informacyjno-ewidencyjny (narzędzia informatyczne do gromadzenia i przechowywania danych, mechanizmy informowania), techniki zbierania danych (np. raporty kwartalne, wizyty kontrolne, grupy fokusowe, badania wśród beneficjentów itp.), zestaw wskaźników. Skupimy się na wskaźnikach, ponieważ bez nich nie jest możliwe mierzenie postępów rzeczowych i finansowych w realizacji działań czyli monitorowanie procesu wdrażania polityki miejskiej.

Wskaźniki są definiowane w procesie kwantyfikacji, który najogólniej rzecz biorąc polega na ilościowym ujmowaniu pewnych zjawisk, a w kontekście zarządzania obszarami miejskimi na nadawaniu wartości

³ Definicja według *Rozporządzenia Rady Europejskiej nr 1260/1999*.

⁴ Według *Rozporządzenia*,..., op. cit. ewaluacja to ocena realizacji programów pod względem porównania faktycznych rezultatów z zakładanymi (analiza skuteczności), szerszego wpływu społeczno-ekonomicznego oraz porównania poniesionych nakładów z rezultatami (analiza efektywności).

liczbowych i jakościowych celom działań w ramach polityki miejskiej, która ma podlegać monitorowaniu i ocenie. Bez uprzedniego skwantyfikowania celów nie jest możliwe zmierzenie, czy i w jakim zakresie zakładane cele zostały osiągnięte, czy i o ile zmieniła się (poprawiła) sytuacja wyjściowa w wyniku podejmowanych działań. Wskaźniki są więc miarą celów, jakie mają być osiągnięte, zaangażowanych zasobów, uzyskanych efektów natychmiastowych i długoterminowych oraz innych zmiennych. W uproszczeniu zaś wskaźnik jest informacją liczbową, która w połączeniu z innymi pozwala mierzyć jakąś wielkość.

Mamy do czynienia raczej z nadmiarem niż niedostatkiem wskaźników. Przy ich wyborze należy więc brać pod uwagę (zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej) następujące kryteria:

- trafność (dostosowanie do charakteru interwencji oraz oczekiwanych efektów działań);
- mierzalność (możliwość do kwantyfikacji, tj. wyrażenia w wartościach liczbowych, procentowych lub binarnie);
- wiarygodność (dane muszą być prawdziwe i pewne);
- dostępność (łatwy do uzyskania, wygenerowania i sprawdzenia za pomocą niewielkich nakładów finansowych i organizacyjnych);
- mała liczba wskaźników, rosnąca na coraz niższym i na coraz bardziej operacyjnym poziomie analiz;
- reprezentatywność wskaźników dla pewnego zbioru zjawisk społeczno-gospodarczych;
- przystępność i łatwość interpretacji wskaźników dla analiz i podejmowania decyzji.

Kwantyfikacja celów polityki miejskiej, czyli definiowanie wskaźników monitoringu, powinna opierać się na danych wyjściowych oraz odnosić się do wartości miernika (*benchmark*) uzyskanych z wcześniejszego monitorowania i ewaluacji, np. koszt utworzenia lub utrzymania jednego miejsca pracy w danym sektorze.

Dane wyjściowe dostarczają informacji o społeczno-gospodarczych warunkach przedmiotowego terytorium, włącznie z grupami docelowymi, takimi jak liczba bezrobotnych, w tym udział kobiet i mężczyzn. Pozwalają one ustalić skwantyfikowane cele oraz oszacować prawdopodobne efekty (rezultaty i wpływ) zaplanowanych działań. Mierniki są kolejnym źródłem informacji do skwantyfikowania celów związanych z działaniami i umożliwiają porównanie efektywności i skuteczności badanych działań.

Nie byłoby możliwe właściwe wykorzystanie wskaźników monitoringu bez odniesienia ich do konkretnych danych opisujących sytuację

wyjściową, która jest podstawą do planowania interwencji w ramach polityki miejskiej i ma ulec poprawie w wyniku tej interwencji. Artykuł 16 rozporządzenia ramowego stanowi, że plany rozwoju muszą zawierać skwantyfikowany opis sytuacji wyjściowej. Zatem przenosząc ten wymóg na problematykę miejską należy na etapie diagnozowania, przedstawić w wartościach liczbowych występujące na obszarach zdegradowanych niekorzystne zjawiska, nierówności, opóźnienia, jak i potencjał rozwoju. Są to tzw. wskaźniki kontekstu, które są częścią procesu programowania. Takimi przykładowymi wskaźnikami kontekstu mogą być: stopa bezrobocia, poziom edukacji, wskaźnik ubóstwa i marginalizacji społecznej, wskaźnik przestępczości, stopień zanieczyszczenia powietrza, powierzchnia opuszczonych zdegradowanych budynków i terenów, powierzchnia nieużytków, jakość budynków mieszkaniowych. Wskaźniki kontekstu są niezbędne, jeśli wskaźniki monitoringu mają mieć jakiegokolwiek znaczenie. Dla przykładu, jeśli celem danego programu jest odbudowa struktury ekonomicznej dzielnicy miejskiej przez wsparcie rozwoju lokalnego sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MŚP) oraz reintegrację, aktywizację gospodarczą i społeczną grup marginalizowanych odpowiednimi danymi wyjściowymi będą: pustostan zabudowań biznesowych, liczba MŚP, stopa bezrobocia w tym rejonie w momencie rozpoczęcia programu. Gdy dysponujemy tą informacją, będzie możliwe obliczenie w miarę precyzyjne, że np. 20% przedsiębiorstw działających w danym rejonie skorzystało ze wsparcia w ramach programu, X osób znalazło zatrudnienie przy pracach renowacyjnych zabudowań biznesowych, 50% zdegradowanych budynków zostało odnowionych i zaadaptowanych pod działalność MŚP.

Znając wskaźniki kontekstu oraz mając zdefiniowane cele ogólne, szczegółowe i operacyjne w ramach polityki miejskiej należy przystąpić do kwantyfikacji tych celów, co pozwoli na sprawne monitorowanie postępów w osiąganiu celów na wszystkich ich poziomach w okresie krótko- (produkty), średnio- (rezultaty) i długofalowym (oddziaływanie). Zgodnie z dobrymi praktykami w państwach członkowskich i doświadczeniem zdobytym w czasie planowania i wdrażania Funduszy Strukturalnych zaleca się stosowanie logicznej struktury wskaźników. Proponowana klasyfikacja odpowiada następującemu łańcuchowi wskaźników:

nakłady $\Rightarrow$ produkty $\Rightarrow$ rezultaty $\Rightarrow$ wpływy

- **Wskaźniki nakładów** odnoszą się do zasobów (finansowych, rzeczowych, organizacyjnych, ludzkich) zaangażowanych przez bene-

ficjenta na kolejnych etapach wdrażania danego zadania. Za pomocą tych wskaźników bada się postęp w wykorzystaniu zasobów i zgodność efektywnie zaangażowanych nakładów z zaplanowanymi na danym etapie wdrażania (np. liczba osób oddelegowanych do realizacji poszczególnych zadań, wkład finansowy, czasowy *etc.*)

- **Wskaźniki produktu** odnoszą się do konkretnych przedsięwzięć przeprowadzanych w ramach danego zadania. Opisują wszystkie produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent w trakcie realizacji zadania ze środków finansowych przeznaczonych na dane zadanie. Mierzone są w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, liczba MŚP, które uzyskały pomoc doradczą, średnia wielkość przyznanego grantu).
- **Wskaźniki rezultatu** są związane z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami zadania. Dostarczają informacji o zmianach np. w zachowaniu, zdolności i efektywności bezpośrednich beneficjentów. Mogą być wyrażane w jednostkach fizycznych (np. skrócenie czasu podróży, zmniejszenie zanieczyszczeń przedostających się do środowiska, liczba nowych stanowisk pracy, *etc.*) lub finansowych (wielkość zainwestowanego kapitału prywatnego, obniżenie kosztów transportu).
- **Wskaźniki wpływu (oddziaływania)** odnoszą się do konsekwencji danego zadania wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Można zdefiniować dwa typy wpływu: wpływ bezpośredni, to te efekty, które występują po upływie pewnego czasu, ale bezpośrednio wiążą się z podjętymi działaniami; wpływ globalny to efekty w długim okresie, oddziałujące na szerszą populację. Badanie tego wpływu jest złożone, a określenie przejrzystrych relacji przyczynowo-skutkowych często bardzo trudne. Przykładami wskaźników mogą być np. wielkość natężenia ruchu w rok po oddaniu drogi do użytku, liczba nowych miejsc pracy stworzonych 12 miesięcy po zakończeniu programu wsparcia MSP, liczba utrzymanych miejsc pracy, spadek przestępczości).

O ile bezpośrednie efekty konkretnych działań można względnie łatwo zmierzyć o tyle mierzenie oddziaływań restrukturyzacyjnych występujących w perspektywie długofalowej i dotyczących szerszej grupy beneficjentów oraz szerszej grupy zjawisk życia społecznego, ekonomicznego, środowiska przyrodniczego jest trudne i skomplikowane. Pomiar jest możliwy, jeśli istnieje możliwość zidentyfikowania związków przyczynowo-skutkowych między danym programem, albo działaniem a jego wpływem. Często te związki są trudne do ustalenia,

gdyż wpływ na zmianę sytuacji społeczno-ekonomicznej może być efektem kumulacyjnym kilku różnych interwencji publicznych.

W przypadku monitorowania efektów realizacji polityki miejskiej, na którą składa się wiele działań, istnieje ryzyko konieczności opracowania i kwantyfikacji bardzo dużej liczby wskaźników monitorowania. Używanie wszystkich może okazać się skomplikowane, dlatego dla celów praktycznych Komisja Europejska opracowała zestaw przykładowych wskaźników kluczowych, które pozwalają na przeprowadzenie porównań między podobnymi programami lub działaniami. W tab. 1 pokazane są przykładowe wskaźniki kluczowe dla czterech obszarów interwencji Funduszy Strukturalnych: „przeciwdziałanie wykluczeniu”, „infrastruktura transportowa”, „infrastruktura środowiska” i „zagospodarowanie terenu i rehabilitacja”.

Wracając do pierwotnego pytania, jak mierzyć sukces polityki miejskiej, poza zdefiniowaniem mechanizmu i narzędzi pomiaru, jakim jest system monitoringu i oceny wraz ze wskaźnikami, należy jeszcze sprecyzować kryteria oceny tej polityki, a raczej jej efektów bezpośrednich i oddziaływań.

Kryteria ewaluacyjne⁵ są ściśle powiązane z poszczególnymi elementami składowymi programu (polityki miejskiej) pojawiającymi się na kolejnych etapach programowania i zarządzania programem rozwoju (ryc. 3). Powiązania i porównania między poszczególnymi składowymi procesami realizacji programu pozwalają na zbadanie następujących parametrów programu (polityki miejskiej):

- Efektywność – (*efficiency*) porównuje nakłady zaangażowane przy realizacji polityki, programu z rzeczywistymi osiągnięciami.
- Skuteczność – (*effectiveness*) mierzy, do jakiego stopnia cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte, porównuje osiągnięcia z założeniami sformułowanymi w dokumentach programowych.
- Odpowiedniość – (*relevance*) określa zgodność celów polityki/programu/projektu z potrzebami i problemami zdefiniowanymi na etapie programowania.
- Użyteczność – (*utility*) określa zgodność osiągnięć, efektów polityki/programu/projektu z potrzebami.

⁵ Mowa o najistotniejszych, z punktu widzenia Komisji Europejskiej, kryteriach ewaluacyjnych, które są niezbędne do wzięcia pod uwagę przy ocenie zarządzania funduszami strukturalnymi.

Tabela 1

Przykładowe kluczowe wskaźniki monitoringu
na poziomie produktu, rezultatu i oddziaływania

Obszar interwencji	Produkt	Rezultat	Oddziaływanie
22 Przeciwdziałanie wykluczeniu			
Wspieranie osób (ścieżki włączenia do rynku pracy, działania zintegrowane, specyficzne środki szkoleniowe)	• liczba beneficjentów	• wzrost trwania doświadczenia zawodowego (średnio na beneficjenta) • wzrost kwalifikacji (liczba beneficjentów, którzy uzyskali dyplom lub certyfikat) • poziom zadowolenia beneficjentów (%)	• poziom utrzymania podjętej pracy po upływie roku • zmniejszenie bezrobocia w grupie docelowej (%)
Wspieranie struktur i systemów (towarzystwo socjalne, informacja, lokalne inicjatywy rozwoju zatrudnienia)	• liczba projektów inicjatyw lokalnych • liczba projektów	• liczba stowarzyszeń partnerów społeczno-gospodarczych w ramach utworzonych terytorialnych paktów na rzecz zatrudnienia • wzrost wskaźnika - objęcia ludności stanowiącej grupę odniesienia (w %)	• trwałość stowarzyszeń (% stowarzyszeń istniejących nadal w 2 lata po zakończeniu pomocy lub działania)
31 Infrastruktura transportowa			
317 Transport miejski	• liczba usprawnionych usług oferowanych przez transport miejski	• liczba obsługiwanych użytkowników (wzrost w % ogółu ludności) • poziom zadowolenia użytkowników (%)	• zmniejszenie natężenia ruchu pojazdów, po upływie roku (%) • oddziaływanie na środowisko (wzrost/zmniejszenie w %) • liczba miejsc pracy brutto/netto utworzonych lub utrzymanych po upływie 2 lat (liczba i % wszystkich miejsc pracy)

34 Infrastruktura środowiska (w tym wody)*			
343 Odpady miejskie i przemysłowe (w tym szpitalne i niebezpieczne)	poprawa wydajności zakładów likwidacji lub recyklingu (wzrost w %)	liczba gospodarstw domowych korzystających ze zorganizowanego wywożenia śmieci (% ludności)	- ilość zanieczyszczeń stałych zbieranych w celu recyklingu, po upływie roku % zanieczyszczeń stałych poddanych recyklingowi do powtórnego użytku % zamkniętych lub zagospodarowanych nielegalnych wysypisk śmieci - liczba miejsc pracy brutto/netto utworzonych lub utrzymanych po upływie 2 lat (liczba i % wszystkich miejsc pracy)
35 Zagospodarowanie terenu i rehabilitacja			
351 Zagospodarowanie terenu i rehabilitacja dawnych terenów przemysłowych i wojskowych	- rehabilitacja terenów opuszczonych (ha) - powierzchnia ziemi zakupionej lub повторно zagospodarowanej (w m²)	- liczba przedsiębiorstw zakładanych w strefie po upływie 1 i 3 lat - poziom zadowolenia użytkowników z projektu (w podziale na kobiety i mężczyzn)	liczba miejsc pracy brutto/netto utworzonych lub utrzymanych po upływie 2 lat (liczba i % wszystkich miejsc pracy)
352 Rehabilitacja terenów miejskich	- liczba projektów, które otrzymały wsparcie, przygotowanych przez organizacje lokalne - liczba projektów renowacji miejskich, które otrzymały wsparcie - liczba odnowionych budynków	- liczba przedsiębiorstw/punków handlowych umiejscowionych w obszarze rehabilitowanym - wzrost liczby mieszkańców zamieszkujących w pobliżu (mniej niż 1 km) strefy odnowionej	- wartość dodana wytworzona przez przedsiębiorstwa lokalne po upływie 1 i 3 lat (%) - liczba miejsc pracy brutto/netto utworzonych lub utrzymanych po upływie 2 lat (liczba i % wszystkich miejsc pracy) % mieszkańców strefy miejskiej wyrażających zamiar pozostania w strefie przez 5 następnych lat

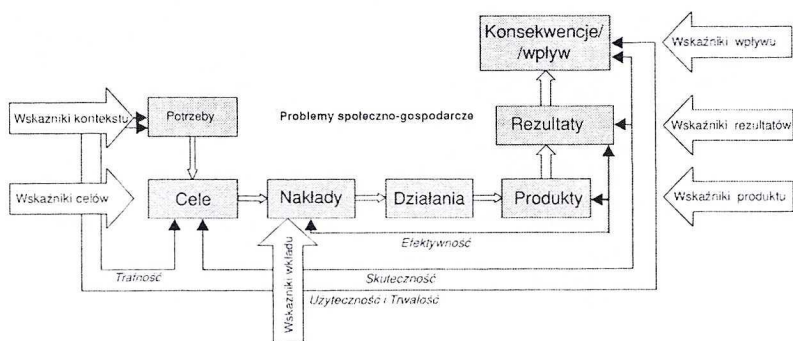
* Uwaga: Renowacja i rozwój wsi oznaczona jest kodem 13.

Źródło: *Nowy okres programowania (2000)*.

- Trwałość – (*sustainability*) określa, czy efekty, pozytywne zmiany powstałe w efekcie programu, będą trwać w długim czasie.

Oprócz zależności między czynnikami jakości programu (polityki miejskiej) oraz poszczególnymi elementami cyklu programowania ryc. 3 pokazuje również, że na każdym etapie programowania i zarządzania programem w ramach polityki miejskiej używa się odpowiedniego rodzaju wskaźników. Dla przykładu, przy ocenie trafności polityki porównujemy cele programu z rzeczywistymi potrzebami leżącymi u podstaw formułowania programu używając wskaźników celu. Natomiast przy ocenie skuteczności porównujemy zatwierdzone wcześniej cele programu z rzeczywistymi osiągniętymi rezultatami i oddziaływaniem, posługując się wskaźnikami rezultatu i wskaźnikami oddziaływania.

Nie ulega wątpliwości, że rekomendowane przez Komisję Europejską i sprawdzone w praktyce, w ramach Inicjatywy URBAN zintegrowane, wielosektorowe i partycypacyjne podejście do rozwoju miejskiego należy zaliczyć do dobrych praktyk działania na rzecz transformacji zdegradowanych obszarów miejskich. Jednak zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów miejskich wiąże się z jeszcze większą trudnością monitorowania. Wynika to z tego, że wielosektorowe programy obejmują bardzo szeroki wachlarz różnych działań, dotyczących różnych dziedzin życia i różnych grup beneficjentów, a zatem wymagają one dużej liczby wskaźników umożliwiających pomiar postępów i efektów. Dodatkowo osiągnięcie celów strategicznych w ramach takiego zintegrowanego podejścia wymaga zapewnienia spójności i synergii między poszczegól-



Ryc. 3. Logika monitorowania realizacji programu w powiązaniu z czynnikami jakości (kryteriami ewaluacyjnymi)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Nowy okres programowania 2000-2006*; op. cit.

nymi projektami wdrożeniowymi i działaniami. Monitoring tej spójności i koordynacji działań wymaga zdefiniowania dodatkowych wskaźników. Dlatego często w przypadku monitoringu w perspektywie długofalowej i monitoringu polityki, po określeniu zestawu wskaźników dla poszczególnych celów szczegółowych buduje się, na ich podstawie, wskaźnik syntetyczny obrazujący poziom osiągania celów strategicznych, a zatem badający skuteczność oddziaływań polityki miejskiej. Przykładem takiego wskaźnika syntetycznego może być wzrost bezpieczeństwa mieszkańców na danym obszarze problemowym, a składające się nań wskaźniki to np.: spadek przestępczości o X%, liczba i długość oświetlonych ulic, uruchomiony całodobowy system monitoringu, odnowiona nawierzchnia na X km ulic, liczba inicjatyw lokalnych na rzecz aktywizacji młodzieży zagrożonej marginalizacją.

Mierząc skuteczność zadajemy pytanie, czy i w jakim stopniu osiągnięto zaplanowane rezultaty i cele strategiczne, a odpowiadamy na nie porównując zaplanowane efekty krótko-, średnio- i długofalowe z rzeczywistością osiągniętymi. Ten pomiar i ocena są relatywnie proste, pod warunkiem zdefiniowania właściwych wskaźników i właściwego prowadzenia monitoringu. Mierzenie efektywności polityki stwarza zaś pewne trudności. Zadajemy pytanie czy zaplanowane/osiągnięte rezultaty i oddziaływania można byłoby zrealizować przy wykorzystaniu mniejszych nakładów, lub czy z zaangażowaniem tych samych zasobów i zastosowaniem innych metod działania można byłoby osiągnąć większe i/lub lepsze efekty. Odpowiedź na to pytanie wymaga porównania zaplanowanych działań z możliwymi wariantami. Często do badania efektywności stosuje się metodę *benchmarkingu*⁶ czyli porównywania z najlepszymi. Do tego konieczne jest określenie i wybór odpowiednich mierników i na tym polega właśnie główna trudność. Mimo opracowania, przez Komisję Europejską, listy kluczowych wskaźników, różnorodność polityk, programów i procesów restrukturyzacyjnych i transformacyjnych jest tak duża, że niemożliwy jest do określenia jednorodny zestaw uniwersalnych wskaźników, który znacznie ułatwiłby porównywalność efektów między politykami/programami/projektami.

Jedną z inicjatyw powołanych przez Komisję Europejską w celu ułatwienia dostępu do tzw. dobrych praktyk (*best practice*) rządu

⁶ *Benchmarking* – stosowana w polityce strukturalnej Unii Europejskiej metoda oceny rezultatów oceny programów i projektów polegająca na porównywaniu między sobą efektów (sukcesów) w rozwiązywaniu konkretnych problemów. Porównuje się zawsze do osiągnięć innych, a nie do kryteriów absolutnych.

miejskiego i mierników oraz umożliwienia przeprowadzenia porównania z własnymi politykami/działaniami na rzecz rozwoju obszarów miejskich, jest URBACT – Europejska Sieć Wymiany Doświadczeń. Program ten uruchomiony w 2003 r. ma na celu przede wszystkim ułatwienie wymiany doświadczeń między miastami europejskimi, zgromadzenia i upowszechnienia wiedzy i dobrych praktyk w zakresie zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju miejskiego dla polepszenia skuteczności i efektywności polityk miejskich w dziedzinie zwalczania i zapobiegania problemom ekonomicznym, społecznym i ekologicznym na obszarach miejskich. Nadal jednak brak porównywalnych wejściowych danych statystycznych (wskaźników kontekstu) dotyczących obszarów miejskich oraz wielość i chaos wskaźników monitoringu poważnie utrudnia korzystanie z tych tzw. dobrych praktyk.

Kamieniem milowym w ułatwieniu porównań i upowszechnieniu *benchmarkingu* jakości życia w miastach europejskich okazała się kolejna inicjatywa Komisji Europejskiej pod nazwą Urban Audit (audyt urbanistyczny). Inicjatywa ta wynikała z rosnącej potrzeby oceny jakości życia w miastach europejskich. Komunikat Komisji Europejskiej *Towards an Urban Agenda in the European Union* oraz przeprowadzony w następstwie dialog z partnerami społecznymi i władzami lokalnymi, potwierdził konieczność dostępu do lepszej, uporządkowanej i aktualnej informacji nt. sytuacji na obszarach miejskich Unii Europejskiej.

Pilotaż inicjatywy Urban Audit rozpoczął się w czerwcu 1998 r. Głównym celem było zgromadzenie porównywalnych informacji i danych na poziomie miast, aglomeracji miejskich i obszarów podmiejskich oraz wypracowanie efektywnego i dynamicznego narzędzia informacyjnego ułatwiającego kwantyfikację i przepływ informacji oraz zasilającego systemy polityk miejskich na szczeblu unijnym, krajowym i lokalnym. Badaniem pilotażowym zostało objętych 58 dużych i średnich miast europejskich. Wzięto pod uwagę ok. 500 zmiennych (wskaźników), które pogrupowano w pięciu dziedzinach: aspekty społeczno-ekonomiczne, uczestnictwo w życiu społecznym, szkolenia i edukacja, środowisko, kultura i rozrywka. W wyniku pilotażu powstał rocznik urbanistyczny (*Urban Yearbook*) zawierający informacje w postaci zunifikowanych wskaźników o miastach uczestniczących w badaniu. Rocznik zapewnia łatwy dostęp do wiarygodnej informacji i umożliwia porównania między obszarami miejskimi. Kolejnym produktem są tzw. Indywidualne Audyty Urbanistyczne, których podmiotem są władze lokalne zainteresowane porównaniem sytuacji swojego miasta z innymi. Informacje porównawcze są prezentowane w postaci tabel, map, komentarzy. Powstała również strona

internetowa Urban Audit (www.urbanaudit.org) umożliwiająca użytkownikom dostęp do rezultatów i produktów przeprowadzonego badania w ramach Urban Audit. Na stronie tej znajdują się wskaźniki wraz z ich definicjami, wyniki indywidualnych audytów miast, bibliografia oraz materiały źródłowe i inne, użyteczne dla ekspertów i decydentów w dziedzinie polityk miejskich, informacje. Wreszcie opracowano podręcznik audytu urbanistycznego (*Urban Audit Manual*) opisujący przetestowaną na 58. miastach metodologię audytu miejskiego i prezentujący kolejne niezbędne etapy włączenia się w proces Urban Audit.

Pilotaż okazał się sukcesem. Miarą tego sukcesu jest ogromne zainteresowanie miast uczestnictwem w inicjatywie. W konsekwencji, w latach 2002-2005 badaniem Urban Audit objęto już 258 dużych i średnich miast z Unii Europejskiej i ówczesnych krajów kandydujących (EU 27), zdefiniowano 333 zmiennych (wskaźników), zaangażowano w badanie Eurostat, 27 krajowych instytucji statystycznych oraz 258 władz lokalnych. Wśród miast uczestniczących w audycie 123 to duże miasta powyżej 250 000 mieszkańców i 135 to miasta średnie o ludności między 50 000 i 250 000.

Wskaźniki pogrupowano w grupy:

- 1) demografia – wiek, płeć, narodowość, gospodarstwo domowe;
- 2) aspekty społeczne – mieszkalnictwo, zdrowie, przestępczość;
- 3) zaangażowanie społeczne – wybory i administracja lokalna;
- 4) szkolenia i edukacja – poziom wykształcenia;
- 5) środowisko – klimat, jakość powietrza, wody, zanieczyszczenia i ścieki miejskie;
- 6) transport i podróżowanie – podróże do pracy, wypadki;
- 7) społeczeństwo informacyjne – sektor technologii komunikacyjno-informatycznych (ICT) oraz użytkowanie tych technologii;
- 8) kultura i rekreacja – aktywność kulturalna i sektor turystyczny.

Poniżej są omówione przykładowe wskaźniki audytu miejskiego dla domeny 'aspekty społeczne' i 'środowisko'. Wybór tych właśnie dziedzin jest celowy, gdyż nawiązuje bezpośrednio do poruszonego w poprzedniej pracy zagadnienia zintegrowania problematyki społecznej i środowiska miejskiego z zagadnieniami transformacji zdegradowanych struktur miejskich.

Dla domeny 'aspekty społeczne' określono następujące przykładowe wskaźniki:

- średnia cena za m² mieszkania;
- średnia cena za m² domu;
- % gospodarstw domowych żyjących we własnych mieszkaniach;

- % gospodarstw domowych zajmujących mieszkania socjalne;
- średnia powierzchnia życiowa w m² na osobę;
- umieralność noworodków (0-1 rok na 1000 urodzeń);
- liczba zarejestrowanych przestępstw na 1000 mieszkańców;
- liczba zabudowań mieszkalnych, gdzie brakuje podstawowej infrastruktury sanitarnej.

W dziedzinie „środowisko” zdefiniowano następujące wskaźniki:

- smog w okresie letnim (liczba dni, kiedy poziom ozonu przekracza 120 µg/m³);
- liczba dni, kiedy koncentracja PM10 w powietrzu przekracza 50 µg/m³;
- ilość odpadów miejskich i przemysłowych w tonach na osobę na rok;
- % odpadów przetwarzanych przez oczyszczalnie, powierzchnia terenów zielonych, do których jest publiczny dostęp (m² na osobę);
- gęstość zaludnienia (liczba rezydentów na km²).

Przykłady te nie wyczerpują całej listy wskaźników audytu miejskiego. Wszystkie wskaźniki i zmienne dotyczące warunków życia w miastach europejskich znajdują się w wydany w 2004 r. raporcie *Urban Audit* oraz interaktywnej internetowej bazie danych. Informacje tam zawarte i w bazie danych dotyczą 189 miast z 15-tu „starych” krajów członkowskich (UE 15). Do końca 2005 r. raport i strona internetowa mają być uaktualnione i uzupełnione o dane dotyczące kolejnych 69. miast spoza EU 15, czyli z 10 nowych krajów członkowskich oraz z Bułgarii i Rumunii.

W przyszłości planuje się objąć pomiarem również Norwegię, Szwajcarię, Chorwację i Turcję. Nowa runda *Urban Audit* przewidziana jest na 2006 r.

Monitoring procesów rozwoju nabiera coraz większego znaczenia w nowoczesnym zarządzaniu i administrowaniu obszarami miejskimi, a szerzej w rządzeniu rozwojem miejskim. Monitoring, a dokładniej rzetelna i aktualna informacja płynąca z niego, pozwala na lepsze interpretowanie przeszłości, rozumienie teraźniejszości i przewidywanie przyszłości, a w efekcie na podejmowanie właściwych decyzji strategicznych, od których zależy jakość życia dzisiejszego i przyszłych pokoleń. System monitoringu jest krwioobiegiem życia społeczno- gospodarczego. Im jest on sprawniejszy, im łatwiejszy jest przepływ informacji i im bardziej umiejętnie jest jej absorbowanie i przeformułowywanie na konkretne działania tym lepsze okazuje się funkcjonowanie i rozwój całego organizmu, jakim jest obszar miejski.

Przygotowanie, uruchomienie i prowadzenie skutecznego systemu monitoringu wymaga jednak pewnych nakładów. Koszty początkowe związane są głównie z opracowaniem koncepcji oraz procedur funkcjo-

nowania systemu, z przygotowaniem baz danych umożliwiających gromadzenie, archiwizację i elektroniczne przetwarzanie danych oraz zakupem odpowiednich narzędzi informatycznych (sprzęt i oprogramowanie). Nie mniej ważny jest odpowiednio przeszkolony personel umiejętnie posługujący się narzędziami monitoringowymi, zmotywowany i rozumiejący potrzebę przestrzegania standardowych procedur.

Nakłady (większość z nich to jednorazowa inwestycja początkowa) związane z uruchomieniem sprawnego systemu monitoringu są jednak niewspółmiernie niskie w porównaniu z kosztami, jakie mogą wyniknąć z braku monitorowania procesów zmian na danym obszarze problemowym. Brak monitoringu może bowiem spowodować ogromne straty finansowe wynikające z nietrafionych decyzji inwestycyjnych, rozpraszania środków publicznych na wiele nieskoordynowanych i duplikujących się niejednokrotnie działań, marnotrawstwa zasobów przez nieefektywne ich alokowanie na przedsięwzięcia jednorazowe, nie przynoszące długotrwałych korzyści. Nade wszystko jednak, brak monitorowania realizacji działań, uniemożliwia wykrycie, w odpowiednim czasie, pewnych nieprawidłowości i zagrożeń oraz zareagowanie na nie działaniami korygującymi. Prowadzi to zazwyczaj do porażki danego przedsięwzięcia, a co za tym idzie, strat finansowych i moralnych.

Jednak nawet najlepszy system monitoringu nie zapewni sukcesu polityki miejskiej, jeśli władze miejskie, decydenci, podmioty uczestniczące w procesie programowania rozwoju nie będą potrafiły właściwie wykorzystać informacji płynących z systemu monitoringu i oceny do podejmowania właściwych decyzji strategicznych, a także do bieżącego zarządzania polityką miejską.

Zatem, jeśli system monitoringu jest krwioobiegiem życia społeczno-gospodarczego, to ludzie ze swoją wiedzą i kompetencjami są sercem wprawiającym ten mechanizm w ruch.

Inwestycja w kapitał ludzki zwraca się zazwyczaj szybko i przynosi z wielokrotnione korzyści, gdyż podjęcie właściwej decyzji i jej właściwe wdrożenie przez zespół kompetentnych, wykwalifikowanych ludzi owocuje długofalowymi korzyściami dla całej społeczności lokalnej i ponadlokalnej.

Literatura

Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej: Przewodnik Ewaluacja w połowie okresu i ex-post, Komisja Europejska, styczeń 1997.