

JAROSŁAW T. CZOCHAŃSKI

Uniwersytet Gdański

TOMASZ PARTEKA

Politechnika Gdańska

MONITOROWANIE PROGRAMOWANIA I ZMIAN W PRZESTRZENI JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ROZWOJEM REGIONALNYM

Abstract: Monitoring of Programming and of Spatial Changes as an Instrument for Managing Regional Development Processes. The changes that have been taking place in Poland over the last five years in managing spatial resources, regional development, and spatial planning at the level of voivodships, have made it necessary to work out new mechanisms of controlling changes in space and supplying continuous information about it. What might provide them is the monitoring of regional development and planning as a tool of space and planning management. It has to rest on modern information instruments and databases, including Geographic Information Systems which depict the spatial distribution of the phenomena being monitored. A special form of monitoring should be the controlling of changes in and implementation of development projects and programmes coupled with an assessment of the effects produced.

The article discusses the need for and presents assumptions of the system of regional monitoring and controlling: their scope, definitions, aims, functions, tasks, and conditions of execution. These tools are being implemented in Poland only partly now, under the Integrated Operational Programme of Regional Development, and are far too insufficient to cover current needs of regional self-governments and their planning services.

Monitoring – jako narzędzie i procedura obserwacji zmian stanów i zjawisk, był kojarzony do niedawna w Polsce tylko z badaniem zmienności i stanu środowiska przyrodniczego. Obecnie – w nowych warunkach

kach rozwoju kraju, wynikających choćby ze zmian kompetencji samorządów i integracji z Unią Europejską, zaczyna nabierać nowych wartości i znaczeń jako narzędzie zarządzania przestrzenią i jej rozwojem. Oznacza to wejście w nową, inną fazę rozwoju regionalnego i przestrzennego Polski oraz ich programowania. Na razie popularyzacja – bardziej pojęcia niż procedury – wiąże się z potrzebą monitorowania realizacji projektów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Niebawem jednak potrzeby rozwoju regionalnego i powiązanego z nim planowania przestrzennego oraz zarządzania przestrzenią i jej zasobami, powinny spowodować konieczność tworzenia regionalnych mechanizmów monitoringu rozwoju, podążających za wzrastającą samodzielnością regionów i potrzebą dostępu do szczegółowych informacji o ich stanie i zmienności. Konieczne stanie się też wyraźniejsze rozróżnienie przedmiotów monitoringu – jako narzędzia obserwacji różnorodnych procesów zmian i stanu w rozwoju przestrzennym regionów oraz przebiegu realizacji, wykonalności i efektów projektów i programów rozwoju. Monitoring stanie się także elementem procedur raportowania oraz obserwacji i oceny efektów wdrażania dokumentów programowych – jak np. strategii rozwoju, czy planów zagospodarowania przestrzennego.

1. Potrzeba monitoringu rozwoju regionalnego

Celowość i potrzeba stałej obserwacji zmian w rozwoju regionalnym – w tym przestrzennym, była od lat niespełnionym postulatem zawartym w różnych opracowaniach (Parteka 2001). Jednocześnie dotąd, nie zarysowały się tak silnie, jak obecnie potrzeby stałej obserwacji zmian przestrzeni i szybkiego dostępu do informacji o nich, jako podstawy procesu decyzyjnego. Wraz ze wzrostem wartości informacji wzrosła ranga źródeł jej dostarczających, do których z pewnością zalicza się proces monitoringu. Procesy rozwoju regionalnego nabrały od 2000 r. nowego charakteru, w związku z urzeczywistnieniem zarządzania przez samorządy na poziomie regionalnym. Jednocześnie powstała potrzeba szybkiego dostarczenia im wielu informacji niezbędnych w procedurach zarządzania – od strategii i planowania po decyzje administracyjne i inwestycyjne. Świadome kreowanie rozwoju przestrzennego wymaga bowiem nie tylko wiedzy o konkretnym przedsięwzięciu, ale także doskonałej znajomości stanu i procesów w przestrzeni.

Programy rozwoju regionalnego, w tym najnowszy ZPORR, nakładają na organy administracji obowiązek monitoringu realizacji

tych programów. Jest to jednak tylko cząstka potencjalnych możliwości i potrzeb zastosowania monitoringu, ograniczona wyłącznie do badania stopnia realizacji przyjętych projektów. Jest ona niedoprecyzowana merytorycznie i instytucjonalnie oraz oddzielona od struktur kierujących planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni. Jest to więc procedura niepełna i mało przydatna dla całości procesu planistycznego, określająca tylko krótkookresowe efekty i stopień osiągnięcia założeń projektu. Nie należy więc mylić monitorowania realizacji projektów w ramach różnego typu programów wsparcia rozwoju regionalnego z rzeczywistym monitoringiem stanu przestrzeni i jego zmienności. Nie można bowiem odpowiedzialnie planować i programować rozwoju nie mając podstaw monitoringowych rejestrujących nie tylko ogólny stan aktualny (co jest na ogół podstawą statystycznej diagnozy) lecz także procesy – a więc diagnozy stanu ułożone w szeregi czasowe i pozwalające określić przewidywane kierunki oraz intensywność zmian.

Dotychczasowe oczekiwania budowy systemu monitoringu łączą się przede wszystkim z art. 40, 41 i 43 Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999/WE, wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Jego nieodłączną, wymaganą składową jest ewaluacja skuteczności podejmowanych działań, zarówno na podstawie określonych wskaźników rzeczowych, osiągniętego wyniku finansowego, jak i oceny sprawności systemu administracyjnego. Dotychczasowe polskie doświadczenia w zakresie monitoringu rozwoju regionalnego zamykają się raczej w sferze koncepcyjnej, a obowiązujące obecnie Rozporządzenie Rady Ministrów z 16.03.2004, w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na 2004 r., określa tylko obowiązek monitorowania i kontroli realizacji Programu wsparcia, bez określenia narzędzi tego monitoringu. Głównym czynnikiem sprawczym konieczności wdrożenia monitoringu rozwoju są procedury oceny efektywności wydatkowania środków interwencji Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Procedury te opierają się na monitoringu postępu realizacji oraz stopnia osiągnięcia celów (opisanych skwantyfikowanymi miernikami) programów i projektów, założonych na etapie programowania. Procedury te zakładają także nieznaną dotąd polskiej praktyce planistycznej – oceny *ex ante*, formułując uwarunkowania realizacji programów i projektów oraz oceny *ex post* – stopnia osiągnięcia założonych efektów. Wdrożenie takich założeń nie będzie jednak wystarczające dla całego procesu kierowania rozwojem regionalnym – od konstruowania strategii i polityk, przez programy rozwoju, plany zagospodarowania i projekty, po realizację założeń i ocenę stopnia ich osiągnięcia oraz wpływu na procesy i przestrzeń re-

gionalną. Odpowiedzialne konstruowanie dokumentów procesu zarządzania przestrzenią wymaga więc wdrożenia nowoczesnych metod i technik zarządzania – w tym monitoringu, uwzględniającego odmienność i specyfikę przynajmniej trzech składowych:

- realizacji i efektów (krótko oraz długoterminowych) programów i projektów;
- stopnia realizacji założeń polityk i planów zagospodarowania wraz z ich efektami i wskazaniem dla kolejnych edycji tych dokumentów;
- stanu i zmian przestrzeni regionu – wraz z oceną stopnia, intensywności i kierunków oraz prognozą w przedziale czasowym pozwalającym na reakcję decyzyjną w zarządzaniu regionem i podejmowanymi działaniami projektowymi.

Niewielkie polskie doświadczenia, brak regulacji prawnych, nieustabilizowana i niedostosowana do specyficznych wymogów zarządzania przestrzenią metodologia – nie pozwalają na razie na pełne wdrożenie i wykorzystanie możliwości monitoringu w rozwoju i planowaniu przestrzennym. Małe wykorzystanie narzędzi informatycznych stosowanych do wsparcia procedur monitoringu – takich jak Geograficzne Systemy Informacyjne (GIS) oraz brak wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych (w strukturach administracyjnych i planistycznych) – dodatkowo ograniczają możliwości jego stosowania. Niewielkie i względnie słabo rozpropagowane są też próby przeniesienia i przystosowania do polskich warunków, doświadczeń krajów zachodnich. Wszystkie te przyczyny powodują, że monitoring przestrzeni jako narzędzia planowania i rozwoju regionalnego wciąż musi być uznawany za mało znane, nie wdrożone i nie wykorzystane narzędzie, którego rozwój i potencjalne zastosowanie musi stanowić przedmiot intensywnych działań promocyjno-organizacyjnych.

2. Przedmiot i założenia monitoringu

Monitoring jest rozumiany szeroko jako proces, metoda i narzędzie – złożone z instytucji, procedur, wskaźników, elementów technicznych, organizacyjnych i prawnych, służące gromadzeniu informacji o przestrzeni, jej stanie i zagospodarowaniu, przetwarzaniu tych informacji, syntetyzowaniu, wnioskowaniu i ocenianiu oraz wspieraniu strategicznego i operacyjnego procesu decyzyjnego przez wysuwanie – opartych na gromadzonych danych i analizach – propozycji służących kierowaniu procesami rozwoju. Monitoring może być prowadzony w postaci odręb-

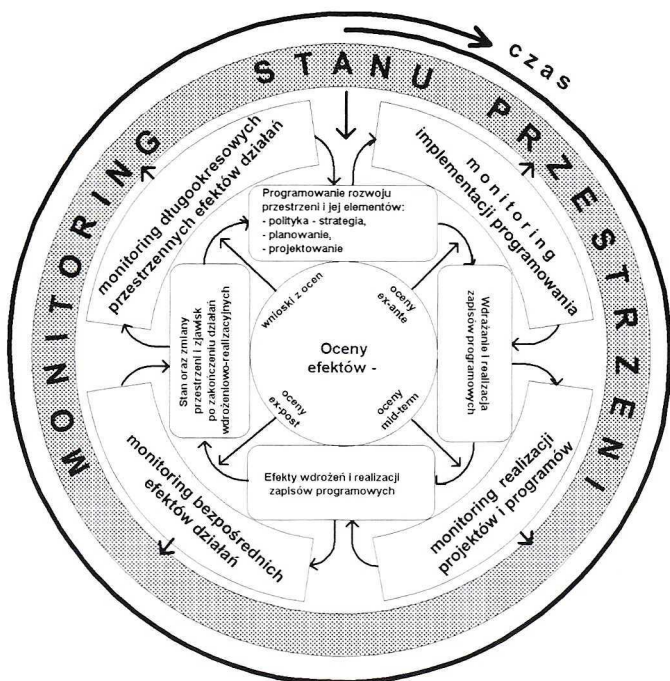
nych członów funkcjonalnych – ukierunkowanych na poszczególne zadania, procesy, programy, plany itp., lub jako tzw. zintegrowany – spajający funkcjonalnie, technologicznie i instytucjonalnie wszystkie elementy i procedury w obszarze przestrzennym i merytorycznym nim objętym. W ujęciu funkcjonalnym monitoring traktowany jest jako system – o określonych składowych, interakcjach, funkcjach i cechach (tzw. system samokształcący) – dostosowujący się do zmiennych zewnętrznych warunków i potrzeb użytkowników. Należy też podkreślić, że do procesu monitoringu trzeba zaliczyć również dokonywanie ocen opartych na wynikach monitoringu, jako końcowego efektu procedury i podstawowego uzasadnienia podejmowania dalszych działań decyzyjno-zarządczych. Samo bowiem prowadzenie obserwacji i gromadzenie danych, bez ich wykorzystania w procedurach syntezy i oceny – stanowiących podstawę informacyjną dla decyzji przestrzennych – stanie się bezużytecznym nagromadzeniem informacji – nieprzydatnym tym bardziej, im więcej danych zostanie zgromadzonych i nie poddanych ocenie. Nie wystarczy wiedzieć „ile jest”, jeżeli nie wiadomo „co z tego wynika”.

Przyjęcie wymienionych wcześniej warunków implikuje określenie przedmiotu monitoringu, dla którego należy skonstruować i utrzymać odpowiedni mechanizm realizacji, uwzględniając być może ukonstytuowanie nowych podmiotów organizacyjnych, wprowadzenie nowych źródeł informacji oraz wdrożenie nowoczesnych metod i narzędzi – np. typu GIS. Tak zdefiniowany monitoring może się odnosić do całej przestrzeni (np. administracyjnej) oraz wszystkich zjawisk i procesów w niej zachodzących. Oczywiście nie wszystko może podlegać monitoringowi, ze względu na liczne ograniczenia – czasowe, finansowe, technologiczne *etc.* Jednak monitorowanie realizacji projektów i ich efektów (np. w ZPORR), co ma obecnie miejsce w Polsce, jest znacznym ograniczeniem procesu monitoringu, sprowadzającym się do szczegółowej kontroli realizacji założeń projektowych. Określenie przedmiotu monitoringu powinno uwzględniać bieżące i przyszłe uwarunkowania polityki rozwoju regionalnego i procesów jej realizacji, częściowo określone w przedstawionych dalej zadaniach monitoringu. Monitoring powinien więc uwzględniać logiczno-czasowe następstwo składowych programowania rozwoju regionalnego, tj:

- 1) programowanie zmian w przestrzeni (oparte na dokumentach strategii, polityki i programów – przedmiotowych i horyzontalnych oraz dokumentów planistycznych) – jako podstawy do określenia szczegółowego przedmiotu monitoringu;

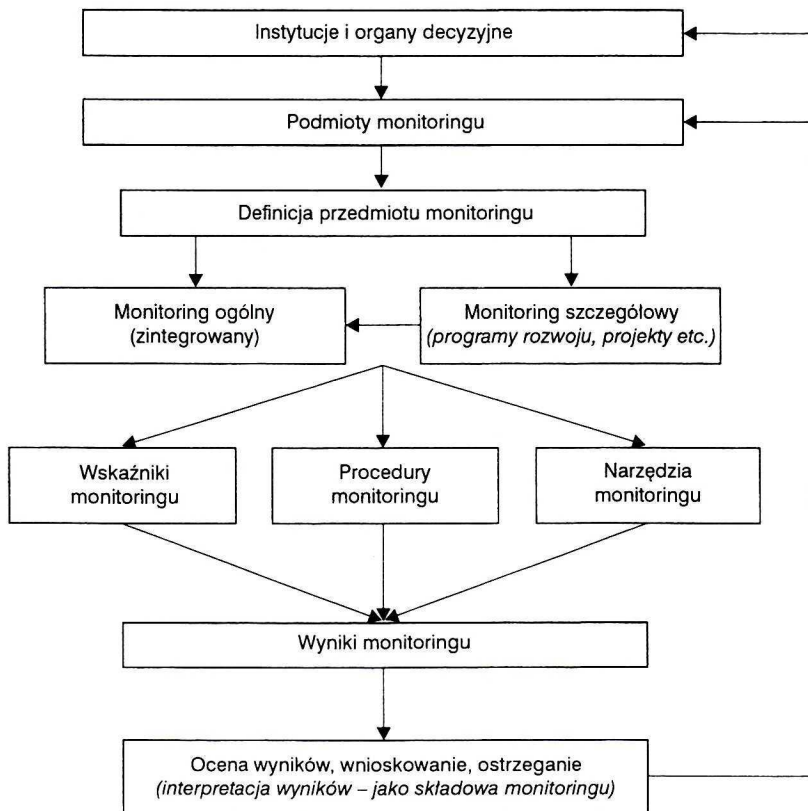
- 2) wdrożenie i realizację zapisów dokumentów programowych – czyli monitoring bezpośredni działań – projektów (kontrola stanu realizacji założeń);
- 3) materialno-przestrzenne efekty wdrożeń – krótko i długookresowe – czyli monitoring efektów i oceny osiągniętych celów działań;
- 4) zmiany stanu przestrzeni – zarówno jako efekt wdrażania założeń programowych, jak i podstawa dalszych decyzji przestrzennych lub decyzji korygujących działania objęte monitoringiem i oceną (w przypadku niezadowolającego efektu realizacyjnego).

W tym ujęciu zamyka się swoiste „koło” procesu monitoringu i oceny, w którym raz uruchomione działania mogą sprząc się w trwałą procedurę – odpowiadającą trwałości działań i następstw podejmowanych w gospodarce przestrzennej (ryc. 1). W procedurze tej, w której można wyróżnić część szczegółową i ogólną, znajdują się poszczególne etapy monitoringu – powiązane z realizacją zadań projektowych (pro-



Ryc. 1. Schemat zależności ogólnych w procesie monitoringu i oceny rozwoju regionalnego

gramowych). Etapy te (wymienione wyżej), oddzielane są procedurami oceny, odpowiednimi do danego etapu działań i opartymi na jego monitoringu (*ex ante*, *mid-term* i *ex post*). Wszystkie cząstkowe etapy monitoringu programowania rozwoju stanowią część składową – krótkookresową wspomnianej ogólnej procedury monitoringu stanu przestrzeni (ryc. 2), zawierającego trwałe – zakończone już działania szczegółowe, których efekty stały się składową przestrzeni objętej monitoringiem. Tak więc zintegrowany monitoring stanu przestrzeni – zdefiniowany na wstępie rozdziału – bada całościowo stan przestrzeni, zaś monitorowanie szczegółowych zmian będących wynikiem konkretnych działań realizacyjnych zawiera się w procedurach cząstkowych – monitoring im-



Ryc. 2. Model składowych procesu monitoringu stanu przestrzeni

plementacji, realizacji i efektów. Wszystkie składowe tego procesu są wzajemnie powiązane funkcjonalnie w sposób bezwzględny – co oznacza, że przy obecnych mechanizmach tworzenia rozwoju regionalnego, aby osiągnąć zmianę stanu przestrzeni trzeba zrealizować wszystkie etapy procesu. Proces ten otwierają propozycje zawarte w dokumentach programowych. Ich implementacja do projektów i programów stanowi warunek uruchomienia procedury realizacyjnej. Monitoring implementacji oznacza więc proces nadzorowania przechodzenia z poziomu propozycji strategicznych i planistycznych do zapisów w dokumentach projektowych. Na tym etapie przeprowadzana jest ocena *ex ante*. Dalsze przyjęcie projektów do realizacji wraz z ich wsparciem finansowym i uruchomieniem oznacza potwierdzenie prawidłowości dotychczasowych procedur decyzyjno-implementacyjnych i powinno podlegać monitoringowi realizacji. Będzie to kontrola przebiegu i prawidłowości realizacji założeń projektowych lub programów, powiązana z oceną śródrealizacyjną opartą na wynikach monitoringu, aż do momentu uzyskania efektów końcowych. Dalszy przebieg procedury obejmuje monitoring bezpośrednich efektów działań, kończony oceną *ex post* – opartą na wynikach monitoringu bezpośrednich efektów realizacji. Osiągnięty w ten sposób stan zmian przestrzeni zjawisk i składowych wchodzi w etap monitoringu długookresowych efektów działań – domykający „koło” monitoringu i uwzględniany zarówno jako ocena efektów wszystkich etapów wdrażania i realizacji założeń, jak i element monitoringu ogólnego określającego stan i zmiany przestrzeni. Wszystkie te procedury służą zwrotnemu ocenianiu sprawności działania i poprawności założeń polityki przestrzennej. Jeżeli na którymkolwiek z etapów nie następuje przełożenie na dalszy ciąg działań (aż do uzyskania bezpośredniego lub długookresowego efektu końcowego włącznie) określa to „słaby punkt” procesu i wymaga uruchomienia działań naprawczych.

Każdy z określonych etapów szczegółowych monitoringu oraz monitoring ogólny stanu przestrzeni powinien mieć określone przedmioty monitoringu i wskaźniki je opisujące. Szczegółowy przedmiot monitoringu powinien wynikać z potrzeb podmiotów, dla których jest realizowany i wprowadzać istotne uzupełnienie do systemu sprawozdawczości statystyki publicznej – jednocześnie wykorzystując i przetwarzając (w tym wizualizując) pochodzące z niego dane. Przedmiot monitoringu (np. zmiany użytkowania powierzchni ziemi w jednostkach administracyjnych) nie powinien być utożsamiany ze wskaźnikami określającymi stan i zmienność tego przedmiotu. Wynika on

bowiem z celów monitoringu, zaś dobór wskaźników może ulegać zmianom wynikającym z prób lepszego określenia przedmiotu monitoringu. Można też stosować te same wskaźniki dla różnych zagadnień przedmiotowych.

3. Cele ogólne i utylitarne monitoringu

Komercjalizacja działań – nie tylko podmiotów gospodarczych, ale także samorządów, podporządkowanie efektom ekonomicznym i częste lekceważenie rzeczywistych warunków rozwoju przestrzennego powodują, że uzyskiwane rezultaty działalności i zarządzania przestrzenią są znacznie ograniczone i odbiegające od korzystnych społecznie i przestrzennie rezultatów, a w szczególności od deklaratywnego „rozwoju zrównoważonego”. Rezultaty te, jak i warunki ich osiągnięcia pozostają często nierozpoznaną składową procesów zarządzania przestrzenią, co w równym stopniu wynika z pomijania warunków rozwoju, jak i braku elementarnej wiedzy o nich. Skutkuje to złymi decyzjami, zakłócającymi, a nawet degradującymi w dłuższej perspektywie czasu przestrzeń, jej walory oraz pierwotne warunki funkcjonowania i rozwoju obszaru. Rozpoznanie i monitorowanie procesów rozwoju powinno więc tworzyć potencjalną podstawę programowania jego harmonizacji i kształtowania ładu zintegrowanego jako punktu wyjścia do określenia paradygmatu równoważenia rozwoju. Równoważenie rozwoju jest bowiem procesem czasoprzestrzennym polegającym na:

- rozpoznawaniu stanu przyrodniczej i antropogenicznej przestrzeni geograficznej wraz z jej obiektywnie uwarunkowanymi procesami przekształceń (**diagnoza**);
- generowaniu dających się przewidzieć przyszłych stanów wraz z mechanizmami rozwoju ekologicznie uwarunkowanego (**scenariusze**);
- artykułowaniu zasad i kierunków działań określających sekwencje, linie strategiczne i przedsięwzięcia sterujące (**strategia**);
- tworzeniu, negocjacji i akceptacji polityki przez mobilizację środków finansowych, społecznych oraz programów operacyjnych (**realizacja**);
- monitorowaniu i ocenianiu zmian w przestrzeni i środowisku w wyniku realizacji strategii (**monitoring**).

W takiej sytuacji ważnym narzędziem konkretyzacji idei rozwoju zrównoważonego stają się także wskaźniki rozwoju (będące *de facto* narzędziem monitoringu), dające podstawy nie tylko do określenia (diagnozy) stanu istniejącego, ale także warunków realizacji działań dla

osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. W ten sposób monitoring staje się procedurą oceniającą uzyskiwane efekty, jak i dającą podstawowy obraz sytuacji przestrzennej, stanu, procesów, zjawisk i warunków rozwoju. Synteza tych informacji musi stać się podstawowym źródłem danych w procesach decyzyjnych. Ten właśnie układ – stworzenia i utrzymania narzędzia oceny, a jednocześnie kontroli i źródła danych stanowi główny, ogólny cel monitoringu. Obejmuje więc bieżące obserwowanie zmian przez gromadzenie i przetwarzanie informacji dla podmiotów decyzyjnych gospodarujących w przestrzeni – w zakresie zdefiniowanym jego przedmiotem. Jest to więc system przeddecyzyjny, którego skuteczność jest funkcją mechanizmów i narzędzi obserwacji zmian i ich przetwarzania na informacje oraz skuteczności decyzyjnej podmiotów otrzymujących te informacje. Celem monitoringu jest więc tworzenie zbioru informacji, a nie decyzji. Monitoring jest szansą opanowania informacyjnego anatomii procesów dziejących się w realnej przestrzeni geograficznej, ekonomicznej i społecznej poza rutynowym procesem planowania przestrzennego, a polegających albo na ograniczaniu skuteczności planowania przestrzennego przez interesy grupowe albo kumulacji procesów synergicznych, naruszających stan równowagi (progi rozwojowe, obszary zagrożeń). Może on także uzupełniać standardowe informacje płynące ze źródeł statystyki krajowej i powodować działania ewaluacyjne. Powinien także stać się podstawą wdrażania narzędzi raportowania dotychczas mało stosowanych w procedurach zarządzania przestrzenią i planowania jej zmian.

Hierarchia celów monitoringu jest pochodną hierarchii celów gospodarki przestrzennej, wyznaczonych przez politykę przestrzenną państwa, regionu i gminy – w stosunku do podmiotów gospodarujących. Cele monitoringu są także pochodną cech przestrzeni, wzrostu intensywności i złożoności zagospodarowania, a w konsekwencji coraz wyższego poziomu konfliktów przestrzennych, jak też rozszerzania się ognisk i obszarów zagrożeń (np. środowiskowych, depresji społecznej, wyczerpywania surowców *etc.*). Cele monitoringu nie są samoistne i autonomiczne, a ich realizacja nie oznacza automatycznie osiągnięcia, pożądanego społecznie, zmian w przestrzeni. Wynika to z dwóch przesłanek:

- po pierwsze, monitoring jest tylko bieżącą obserwacją zmian sfery realnej (działań i skutków) gospodarowania;
- po drugie, stanowi nośnik informacji dostarczający podstaw procesom decyzyjnym.

Celem użytecznym monitoringu jest wykorzystanie zgromadzonych danych, obserwacji, wniosków i ocen oraz tworzenie stałych i per-

manentnych podstaw informacyjnych do działań decyzyjnych odnoszących się do przestrzeni, w tym:

- polityki rozwoju (regionalnego, lokalnego, przedmiotowego);
- planowania przestrzennego;
- procesu lokalizacyjnego;
- kontroli realizacji planów i programów;
- przeciwdziałania naruszeń równowagi w przestrzeni (ekologicznej, społecznej).

Potrzeba użytecznego monitoringu wynika także z konieczności tworzenia zobiektywizowanej bazy informacyjnej dla wielokryterialnych ocen oddziaływania na środowisko, strategii, planów, programów, projektów inwestycji uciążliwych dla środowiska.

4. Funkcje monitoringu w rozwoju społeczno-gospodarczym i zagospodarowaniu przestrzennym

Założenie możliwie pełnej integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego wymaga także informacji sektorowej i przestrzennej. Postulat ten determinuje wiele funkcji monitoringu, które precyzują jego rolę, jako narzędzia w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

Za podstawową funkcję monitoringu należy uznać **informacyjną**, opartą na gromadzonych danych. Funkcję tę wyznaczają:

- **obiektywność** polegająca na dążeniu do obiektywizacji zjawisk przez reprezentatywność mierników, wskaźników i kryteriów;
- **ciągłość** informacji bieżącej zmian przestrzennych w opozycji do obserwacji incydentalnych, dająca porównywalny poziom aktualności wszystkich informacji;
- **selektywność** wymuszona ogromnym zbiorem informacji niemożliwych do stałego gromadzenia i aktualizowania; także wynikająca z selektywności zbioru informacji w stosunku do poziomu odbiorcy;
- **kompletność i reprezentatywność** informacji oraz zjawisk podlegających obserwacji, także odpowiadająca zgodności celów monitoringu z celami gospodarki regionalnej i przestrzennej;
- **hierarchiczność** zarówno systemów przestrzennych podlegających obserwacji, jak i systemów decyzyjnych, dla których monitoring pracuje;
- **wiarygodność** zbioru informacji, odpowiadająca wiarygodności źródła, jak i wiarygodności przetworzenia;

- **jednoznaczność parametrów**, którymi monitoring będzie realizowany w zakresie wskaźników, mierników, jednostek agregacji i informacji;
- **kompatybilność** zapewniająca współdziałanie i wzajemne przepływy informacyjne z innymi systemami informacyjnymi stworzonymi dla innych celów (np. monitoring środowiska);
- **otwartość** gwarantująca przepływ informacji, danych i ocen do i z systemu monitoringu – w tym ze źródeł danych i innych systemów oraz do systemu decyzyjnego i społeczeństwa.

Drugą podstawową funkcją jest **funkcja narzędziowa**, oparta na szybkim, elektronicznym przetwarzaniu danych, a jednocześnie tworząca procesy informatyzacji. Funkcja waloryzowana jest przez **otwartość** na potrzeby użytkownika (realizowana w pożądanym przekrojach czasowych i przedmiotowych – dostosowanych do potrzeb decyzyjnych) i **sprawność** w przetwarzaniu danych – w tym możliwość wykorzystania nowoczesnych narzędzi informatycznych do wizualizacji i dystrybucji tych danych. Wiąże się to z istotną cechą monitoringu jako systemu celowo podporządkowanego potrzebom użytkownika, nastawionego na przetwarzanie informacji, a nie ich wyłączone gromadzenie. Z tego względu monitoring może być uważany za narzędzie, które użytkownik systemu, będący albo bezpośrednim decydentem, albo ekspertem planistą, może zastosować w celu bardziej obiektywnego przeanalizowania stanu, zdefiniowania planistycznych celów, opisu planistycznych alternatyw, oceny wpływu wywieranego przez sugerowane decyzje, czy też kontrole realizacji planu lub programu. Informatyzacja systemu monitoringu nie zastępuje twórczego myślenia ludzi, tylko uwalnia od działań czasochłonnych, jak poszukiwanie, gromadzenie, przetwarzanie danych. W wyniku tego użytkownik systemu może swój czas poświęcić kreatywnej części rozwiązywania problemu. Należy szczególnie podkreślić to, że rozwój tego systemu jest zadaniem ciągłym – jeśli weźmie się pod uwagę ciągle nowe możliwości, jakie zapewnia rozwój technologii informatycznej. Opierając się na celach strategii długoterminowej, w odniesieniu do ciągłego rozwoju systemu, niezbędne jest projektowanie jego rozwoju ze stosowaniem okresów min. 1-5 lat.

Trzecią funkcją jest **udostępnianie danych** monitoringowych. System monitoringu jest bowiem nie tylko nośnikiem (zasobem) danych – realizującym funkcję informacyjną, ale także dostawcą – źródłem danych dla innych odbiorców. Idealny byłby system powszechnie dostępny dla wszystkich (odpowiednik „wioski informatycznej” Tofflera). Ku takim

rozwiązaniom zmierzają prace nad wykorzystaniem technologii GIS i Internetu – w tym prace międzynarodowego zespołu OpenGIS Consortium¹ (Czochański 2004). Na razie są to jednak tylko próby i koncepcje zastosowań. Wynikają one z założenia, że koncepcji uspołecznienia planowania powinno odpowiadać uspołecznienie dostępu do danych.

Funkcja czwarta może być określana jako **wnioskująco-ostrzegawcza**, wskazująca na procesy i przyczyny zachodzenia zmian – w tym o cechach niepożądanych. Powinna podbudowywać i uruchamiać określone procedury decyzyjne, których celem jest kształtowanie pożądaných warunków w przestrzeni i doprowadzenie do stanu kompensacji niepożądanych zjawisk i ich efektów. Przez te procedury może się ujawniać postać kontrolingu – czyli odmienna, specyficzna funkcja monitoringu – ukierunkowująca i określająca warunki funkcji sterującej (wspieranie procesu decyzyjnego).

Przy takim ujęciu wskazać można piątą funkcję – **sterującą** – do-tychczas w Polsce nie definiowaną, wynikającą z przyjęcia odrębności funkcjonalnej kontrolingu i opartą na wnioskach i ocenach jako wyniku całej procedury. Ma ona uruchamiać procedury zmian w celu poprawy realizowanych procesów i osiągnięcia założonych celów.

Dla wszystkich wymienionych funkcji ważnym narzędziem konkretyzacji są wskaźniki rozwoju zrównoważonego, mogące dla wszystkich typów obszarów określać pożądane kierunki zmian, tempo ich osiągnięcia i efektów realizacji podejmowanych działań. Jest to jednak jeszcze problem przyszłości wymagający podjęcia decyzji, w jakim stopniu i które ze wskaźników przyjąć (lub które odrzucić) – szczególnie w sytuacji, gdy przepisy prawne nie wprowadzają takich wymogów. Dlatego dziś wiele działań ogranicza się tylko do teoretycznego zdefiniowania tych wskaźników bez próby ich implementacji i sprawdzenia przydatności w procesie planowania i zarządzania przestrzenią.

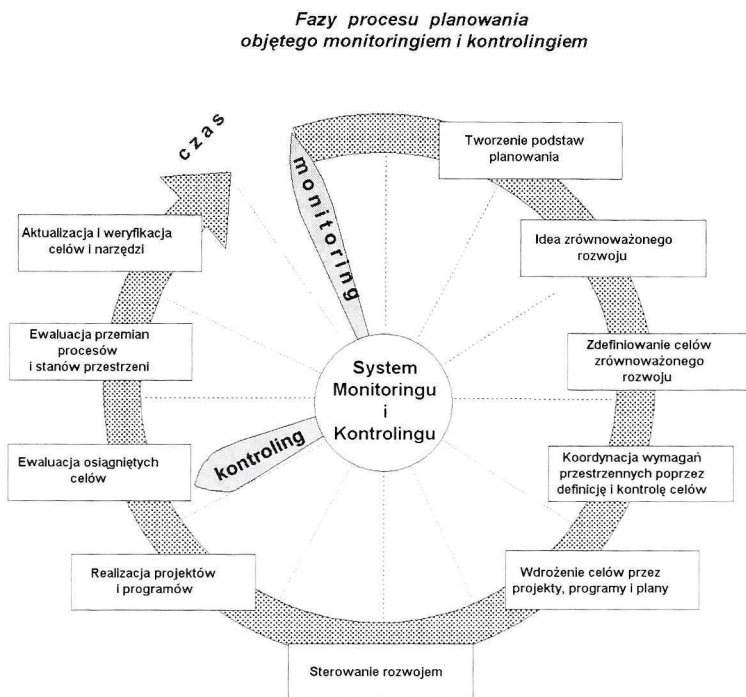
5. Monitoring a kontroling w rozwoju regionalnym

W polskim systemie gospodarowania przestrzenią oraz w ocenie jego stanu i przebiegu procesów w nim zachodzących, do wszystkich

¹ OpenGIS Consortium (obecnie pod zmienioną nazwą Open Geospatial Consortium) to organizacja skupiająca ponad 200 producentów oprogramowania GIS, sprzętu CAD/GIS, integratorów systemów geoinformacyjnych, uczelni, instytucji rządowych, placówek naukowych. Ich wspólnym celem jest ustanowienie standardów umożliwiających swobodną wymianę i dostęp do informacji przestrzennych.

składowych (por. ryc. 3) stosuje się jedno pojęcie monitoringu. Tworzy to wielorakość jego zastosowań i funkcji wobec różnorodności założeń, celów i sposobów ich osiągnięcia.

Monitoring konkretnych przedsięwzięć rozwojowych (określany jako szczegółowy) – realizacji projektów i programów – stanowi istotne zawężenie wykorzystania tej procedury, choć z punktu widzenia użyteczności jest to jej niezwykle ważne ogniwo. Dotyczy kontroli stopnia osiągniętych celów, zapewnienia prawidłowości i wydajności wdrażania programów lub wykrywania nieprawidłowości, wydatkowania środków publicznych, badania zagrożeń realizacji, ich ocen i tp. Posługuje się tymi samymi metodami, co ogólny monitoring stanu, zjawisk i procesów, stosując jednak specyficzne, ukierunkowane na określony cel, wskaźniki oraz procedury (np. monitoring finansowy, monito-



Ryc. 3. Schemat realizacji procedur monitoringu i kontrolingu w fazach procesu planowania przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne na podst. Birkmann (2003)

ring rzeczowy) oceny uzyskiwanych efektów. W tym kontekście, jeżeli stosowane wskaźniki służą kontroli realizacji postawionego celu, łączą się z okresową ewaluacją i jednocześnie mogą stwarzać podstawy ukierunkowania (kierowania), czy korygowania działań rozwoju, stają się one narzędziem kontrolingu rozwoju, najogólniej służącego dopasowaniu działań do planowanych założeń (Ritter 2003)². Procedura ta staje się ważnym, do niedawna nie stosowanym, elementem gry o stan i jakość przestrzeni, dostarczającym informacji dla procesów decyzyjnych i badającym zakres i efekty wdrażania ich postanowień. Jej głównym celem jest zapewnienie zgodności realizacji projektów i programów z założeniami i celami wcześniej zatwierdzonymi w dokumentach programowych. Ta wyspecjalizowana formuła monitoringu, służąca określaniu warunków realizacji, badaniu osiągniętego celu, stopnia rozwoju oraz formułowaniu kierunkowych wniosków realizacji i korekty działań, określana jest np. w Niemczech i Szwajcarii właśnie mianem kontrolingu zarządzania i programów rozwoju przestrzennego. Istota tych procedur polega na:

- ocenie stopnia realizacji założeń programów, projektów, planów;
- kwantyfikowalności oceny efektów;
- wielopoziomowości dotyczącej: **efektów** realizacji projektu (wskaźniki produktu) – które powstaną, **zmian** – które nastąpią w wyniku realizacji projektu (wskaźniki rezultatu) oraz **konsekwencji realizacji** (wskaźniki oddziaływania).

W Polsce brak rozróżnienia między monitoringiem a kontrolin-giem wynika ze słabego rozwoju systemów monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz braku znajomości doświadczeń zachodnich wdrażania tych procedur w gospodarowaniu przestrzenią. O ile więc monitoring pozostaje pojęciem równoznacznym z procesem „czystej” obserwacji zmian przestrzeni – o tyle kontroling należy tłumaczyć jako proces zmierzający do kontroli, osiągania zamierzonych w gospodarce przestrzennej celów, i kreowania podstaw decyzyjnych dla kierowania procesami gospodarczo-przestrzennymi, ukierunkowanymi na te cele (Horvath, Reichmann 1993; Stokar i in. 2001; Ritter 2003).

Szczególnym celem kontrolingu jest stworzenie stałych podstaw działań kontrolnych i zarządczych – opartych na bieżącej informacji o zmienności zjawisk oraz procesów i ukierunkowanej na poprawę zdolności kierowania tymi procesami. W takim ujęciu proces kontrolingu,

² Pojęcie kontrolingu nie jest dotychczas w Polsce stosowane w kontekście zarządzania (ukierunkowania i kierowania) rozwojem regionalnym i przestrzennym, i mieści się w szerszej pojmowanym pojęciu monitoringu.

przyjmuje funkcje kierujące (ukierunkowujące – czyli wskazanie pożądanych kierunków zmian) i kierownicze (jako warunek – uzasadnienie dla określonej decyzji o skutkach organizacyjno-przestrzennych) wpisując się jako integralna część w proces zarządzania przestrzenią – zgodnie z ogólnymi założeniami metodologii kontrolingu (Vollmuth 1991). Dzięki temu cele kontrolingu, determinujące jego strukturę problemową i organizacyjną są zbieżne z celami polityki regionalnej i przestrzennej:

- preferowania społecznych celów rozwoju (nie zawsze zbieżnych z celami gospodarczymi);
- dążenia do harmonizacji rozwoju (z uwzględnieniem celów gospodarczych);
- równoważenia celów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych.

Monitoring w tej szczególnej postaci zastosowania (jako forma kontrolingu), poza funkcją kontrolną, może i powinien stanowić czynnik sprawczy działań. Kontroling stanowi więc szczególną formułę monitoringu przeznaczoną do nadzorowania przebiegu i wykonalności projektów i programów o określonych celach, harmonogramie i efektach rzeczowych – sprzężonych z procedurami ocen np. *ex ante*, *mid-term* i *ex post*.

6. Zadania monitoringu i kontrolingu

Traktując zagadnienie monitoringu i kontrolingu łącznie (jako powiązany proces), można określić, że podstawowym ich zadaniem jest nadzorowanie zmian – cech fizycznych, obiektów, procesów, zjawisk i działań zachodzących w obserwowanej rzeczywistości i tworzenia podstaw decyzyjnych dla zarządzania nimi. Procedura ocen uzyskiwanych efektów rozwoju regionalnego (w tym inwestycyjnych) stanowi wprawdzie odrębne działanie i może funkcjonować bez monitoringu, jednak monitoring regionalny powinien zawierać – jako końcowy etap prowadzenia – właśnie procedury ocen opartych na jego wynikach wraz z wnioskami (wskazaniami i ostrzeżeniami) – dostarczające podstaw do podejmowania decyzji przez instytucje zarządzające. Monitorowanie zmian powinno umożliwiać określenie aktualnego stanu elementów przestrzeni i procesów oraz wskazanie sytuacji, w których konieczna jest odpowiednia reakcja wraz ze wskazaniem pożądanego kierunku tej reakcji. Monitoring musi być utworzony z uwzględnieniem potrzeb regionalnych oraz potrzeb przedmiotów objętych monitoringiem, a więc zawierać m.in. kwestie:

- dostępności bazy informacyjnej i narzędziowej dla realizacji monitoringu;
- uwzględniania realizacji strategii rozwoju i polityki zagospodarowania przestrzennego;
- oceny zakresu zmian i stopni osiągniętych celów – określanych w programach rozwoju;
- informowania o stanie przestrzeni i zachodzących w niej zmianach z uwzględnieniem założeń procesu rozwoju zrównoważonego;
- podstawowych parametrów zarówno ilościowych, jak i jakościowych określających warunki życia i gospodarowania;
- jednostek przestrzennych właściwych dla poszczególnych zjawisk;
- zakresu dopuszczalnej zmienności tych zjawisk;
- organizacyjnych i programowych warunków wsparcia specyficznych obszarów problemowych.

Wdrożenie powyższych zagadnień i ich realizacja w funkcjonującym systemie jest zadaniem trudnym. Wynika to z bardzo szerokiego zakresu potrzeb informacyjnych oraz bezpośredniego, interakcyjnego powiązania przedmiotu monitoringu z prowadzoną przez dany szczebel zarządzania polityką rozwoju, a w jej ramach także polityką regionalną i przestrzenną. Powiązania te mają bowiem funkcje bezpośrednio operacyjne, w odróżnieniu od całego systemu monitoringu przestrzennego, który (pomijając warunki finansowe i organizacyjne) można budować z pewnym nadmiarem – na wyrost zakładając, że mogą się w nim znaleźć informacje, które będą wykorzystane dopiero w przyszłości. Część monitoringu powiązana z realizacją funkcji ostrzegawczej systemu monitoringowego musi być skonstruowana ze znaczną precyzją – umiejscowienie w niej informacji o zjawiskach, które nie mają kluczowego znaczenia dla realizowanej polityki gospodarczej i przestrzennej, może bowiem wywołać reakcje przesadzone, niepotrzebne lub zgoła szkodliwe. Zadaniem układu ostrzegania jest identyfikowanie obszarów, w których określone wskaźniki przybierają postać wykraczającą poza przyjęte granice. Można wyróżnić dwa rodzaje takich wskaźników – stanu oraz zmiany.

Należy podkreślić duże znaczenie wskaźników zmiany, które pozwalają na identyfikację obszarów o nagłych zmianach badanych zjawisk, co może świadczyć o istotnych zakłóceniach procesów rozwoju. Aby prowadzić politykę zgodną z przyjętymi założeniami (np. z rozwojem zrównoważonym), należy stale obserwować zmiany, porównując je z koncepcją, strategią rozwoju lub specjalnymi programami operacyjnymi dla obszarów problemowych i dokonywać interwencji korygujących. Jest to możliwe, przy spełnieniu kilku warunków:

- dostosowaniu struktury i zakresu statystyki do potrzeb monitoringu (nie odwrotnie) oraz uzupełnieniu jej wskaźnikami rozwoju zrównoważonego;
- tworzeniu skoordynowanych merytorycznie i przestrzennie submonitoringów szczegółowych, o różnym poziomie selektywności lecz tworzących spójny system pozwalający na permanentną obserwację zmian;
- konsekwentnym tworzeniu baz danych (z wykorzystaniem środowiska GIS), o ściśle określonym – niezbędnym, ale ograniczonym zakresie, ze względu na trudności, ze stałą aktualizacją zbiorów zbytnio rozbudowanych;
- tworzeniu systemów kompatybilnych, zarówno w sferze oprzyrządowania komputerowego, jak i w sferze operacjonalizacji (problem standardów).

7. Możliwości organizowania monitoringu regionalnego

W związku z brakiem regionalnych systemów monitoringu, a także przejściu władztwa w gospodarce przestrzennej na poziom miejscowy i regionalny, konieczne jest podjęcie działań organizacyjnych na wszystkich płaszczyznach – technicznej, instytucjonalno-decyzyjnej i merytorycznej, zmierzających do stworzenia takich systemów. Dobrym rozwiązaniem dla monitoringu regionalnego wydaje się jego organizowanie w strukturach samorządu wojewódzkiego, posiadających coraz częściej odpowiedni stan wyposażenia technicznego (informatyzacji), przygotowane merytorycznie służby, a przede wszystkim potrzeby w zakresie dostępu do informacji przestrzennej i kompetencje do jej wykorzystania. Podstawową przeszkodą mogą być natomiast braki kadrowe oraz brak przepisów wykonawczych i przyjętej powszechnie struktury informacyjnej. Zakres początkowy systemu monitoringu może stanowić macierz priorytetów Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i działań Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Analiza tej macierzy powiązań (NSRR i ZPORR) wskazuje, że dla okresu 2004-2006 monitoring rozwoju regionalnego powinien być rozbudowywany szczególnie w zakresie:

- układów transportowych, w tym transportu miejskiego;
- infrastruktury edukacyjnej i kształcenia jako podstawy tworzenia gospodarki opartej na wiedzy;
- infrastruktury lokalnej;
- turystyki.

Są to priorytetowe obszary aktywności regionalnej i od stopnia realizacji tych działań będzie zależne tempo rozwoju i pozycja konkurencyjna polskich regionów. W najbliższym czasie zakres ten będzie mógł być poszerzony lub zmodyfikowany o priorytety Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 oraz nowej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Mając jednak do czynienia z bardzo zróżnicowanymi regionami konieczne jest indywidualizowanie zawartości monitoringów regionalnych i dostosowywanie do specyficznych potrzeb.

Kluczowy warunek powodzenia wdrożenia monitoringu regionalnego tkwi w dostępie do danych i zagwarantowaniu możliwości ich trwałego, powtarzalnego i jednolitego pozyskiwania. Wciąż jednak bazą informacji statystycznej dla monitoringu jako całości pozostają źródła statystyki państwowej – co prowadzi tylko do interpretowania udostępnionych danych statystycznych, a nie do tworzenia narzędzi zwiększających znacznie spektrum wiedzy o regionie i dystrybucję tej wiedzy. Monitoring rozwoju regionalnego musi być traktowany jako narzędzie i składowa procesu zarządzania i planowania przestrzennego, zintegrowanego z działaniami w ramach programów wsparcia i rozwoju, a także strategiami rozwoju województw i politykami sektorowymi państwa, czy programowaniem szczebla narodowego. Może także stać się elementem standaryzacji w planowaniu przestrzennym, pozwalającej na wdrażanie określonych procedur i stosowanie wszędzie tych samych wskaźników – zgodnych np. z oczekiwaniami OECD lub określanych dla wciąż mgliście sformułowanych zasad rozwoju zrównoważonego. W obecnych warunkach planowania przestrzennego utworzenie, a następnie utrzymanie stałego procesu monitorowania zmienności zjawisk przestrzennych może pozwolić nie tylko na utrzymanie stanu wiedzy o całości obszaru administracyjnego danej jednostki, ale także zastąpić opracowania diagnostyczne realizowane sporadycznie wraz z pojawiającymi się potrzebami, jak np. aktualizacje strategii. Może w dalszej konsekwencji skutkować znacznym usprawnieniem, ale także ograniczeniem kosztów funkcjonowania administracji. Uznając, że potrzeba monitoringu jest niekwestionowanym atrybutem procesu planistycznego i decyzyjnego, ważne staje się zdefiniowanie znaczenia monitoringu, uświadomienie jego zakresu rzeczowego, istoty procedur organizacji i realizacji oraz integracji z narzędziami wspierającymi realizację, a także spożytkowanie wyników prac w procedurach planowania i zarządzania. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia na poziomie regionalnym. Ze względu na sposób programowania rozwoju regionalnego, okres do 2007 r. powinien być wykorzystany dla stworzenia w Polsce, takich regionalnych systemów. Wydaje się, że poziom woje-

wódzki jest w sytuacji najwyższej gotowości podjęcia zintegrowanego monitoringu prowadzonego przez służby wojewody i marszałka. Wymusi to najbliższa ocena pośrednia (*mid-term*) realizacji ZPORR wykonana przez ewaluatorów Komisji Europejskiej ok. 2005 r. Wprowadzenie procedur monitoringu regionalnego, będzie wymagało przede wszystkim zdefiniowania odbiorców informacji, w tym instytucji i organów decyzyjnych oraz zdefiniowania podmiotów monitoringu – odpowiedzialnych za jego stworzenie i utrzymanie. Instytucje te wspólnie muszą zdefiniować przedmiot monitoringu, poziomy jego szczegółowości, przeznaczenie, narzędzia (w tym informatyczne), procedury i wskaźniki (ryc. 2).

Polityka przestrzenna zdeterminowana jest ogólnymi celami zagospodarowania przestrzennego. Cele zagospodarowania przestrzeni, w sensie fizycznym, są w miarę jednoznacznie formułowane zapisem planu zagospodarowania przestrzennego. W skali regionu trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaka struktura przestrzenna jest poprawna? Przy ocenie stanu istniejącego struktury przestrzennej odnosi się ją do stanu zbliżonego do uznawanego za optymalny – pożądanego modelu. Modelem tym może być np. równoważenie rozwoju. Istotą oceny zmian powinno więc być zarówno odniesienie do pożądanego modelu, jak i do pożądanej tendencji. Jednak zarówno ocena procesu przebiegu zjawiska równoważenia rozwoju, jak i ocena osiągniętego efektu w stosunku do zakładanego modelu wymagają wytworzenia procesu nadzorowania zachodzących zmian i wyposażenia go w narzędzia obserwacji – tak w sensie technologii, jak i wskaźników. Proces monitoringu (kontrolingu) przenika więc wszystkie elementy i fazy procesu planistycznego – jako jednej z procedur decyzyjnych (ryc. 3). Technologia obserwacji musi gwarantować sprawne gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych odniesionych do monitorowanej przestrzeni – a najlepiej rzeczywistej lokalizacji zjawisk (Volmuth 1991). Sercem monitoringu musi więc być system informacyjny gwarantujący sprawność gromadzenia i przetwarzania informacji wraz z jej „geokodowaniem” i wizualizacją, prowadzący do rozpoznania całych procesów przemian, a nie tylko stanu istniejącego. Nie można bowiem powiedzieć co zrobić, jeżeli nie wie się jak jest – a jeżeli nawet wie się jak jest, a nie wie, jak do tego doszło, to nie wie się, jak przebiega proces i jak go modyfikować. System taki umożliwia też porównanie aktualnego stanu ze stanem wyjściowym oraz zaplanowanymi celami, wskazując tempo zmian (realizacji celów) i pozwalając na wskazanie ograniczeń – zagrożeń. Gwarancję takiego rozwiązania dają metodologia i technologia Geograficznych Systemów Informacyjnych (GIS). Natomiast przyjęte wskaźniki muszą określać wielkości obserwowanych zjawisk, zapewniając

ciągłość dostępu do danych i tworząc ich szeregi czasowe pozwalające na określanie procesów zmian. Istotnym elementem monitoringu jest więc odpowiednie dobranie (zintegrowanie) stosowanej technologii i wskaźników, tak aby nieodpowiednie określenie narzędzi badawczych nie wyeliminowało możliwości realizacji całego procesu.

Podstawowym elementem informacyjnym monitoringu są mierniki i wskaźniki stosowane do określenia parametrów zjawisk, stanu przestrzeni i rezultatu działań oraz oddziaływań. Powszechna deklaratywność spełniania oczekiwań (czy wręcz wymogów prawnych – por. Konstytucja, Ustawa Prawo ochrony środowiska itd.) rozwoju zrównoważonego stwarza sytuację obligowania przyjęcia, w monitoringu regionalnym, właśnie wskaźników rozwoju zrównoważonego. Wskaźniki te uznaje się powszechnie w Europie za ważne narzędzia operacjonalizacji zrównoważonego rozwoju przestrzennego (Birkmann 2003). Jednak pozostają one przedmiotem przede wszystkim rozważań teoretycznych, a nie praktycznym elementem systemu monitoringu rozwoju, a ich integrowanie z działaniami w planowaniu i rozwoju przestrzennym po prostu się nie odbywa. Brak wdrażania dość licznie opracowanych koncepcji wskaźników rozwoju zrównoważonego (por. np. *System monitoringu...* 2003; *Opracowanie modelu wdrożeniowego...* 2003) wykazuje słabość polskich procedur zarządzania przestrzenią – w tym narzędzia monitoringu jako podstawy działania w tworzeniu warunków rozwoju regionalnego. Słabość ta jest wynikiem zarówno braku wdrożonych rozwiązań organizacyjnych dla monitoringu regionalnego (brak instytucji i jednostek mogących realizować ten proces oraz brak rozwiązań dla gromadzenia danych), jak i relatywnie słabego przygotowania informatycznego (zaledwie ok. 20% wszystkich urzędów administracji samorządowej wykorzystuje te systemy) oraz niedostosowaniu wskaźników rozwoju zrównoważonego do dostępnych dla administracji określonych danych statystycznych. Sytuacja ta znacznie pogarsza się na poziomie samorządów gminnych. Z tego względu poziom wojewódzki wydaje się obecnie najlepiej przygotowany do rozpoczęcia tworzenia systemów monitoringu regionalnego – zintegrowanego z działaniami planistycznymi i programowaniem rozwoju.

Obecnie system zarządzania na poziomie regionalnym stabilizuje się. W trakcie prac nad układem instytucjonalnym Podstaw Wsparcia Wspólnoty wskazano Urzędy Wojewódzkie jako jednostki monitorujące przebieg realizacji ZPORR. Stan ten dotyczy lat 2004-2006. W okresie tym samorządom województw przypada rola programująca oraz selekcji zadań przyjętych do realizacji. Koncepcja rządowa zawiera jednak luki, gdyż po 2006 r. samorządy województw będą zarządzać samodzielnie pro-

gramami operacyjnymi 2007-2014, muszą więc tworzyć także własne struktury monitoringu. Na razie zagadnienie to dopiero pojawia się w świadomości władz samorządowych, ogólnie jednak brak wiedzy, doświadczenia i wytycznych budowy takiego systemu utrzymuje wciąż bez-ruch w tej dziedzinie.

Wychodząc z założenia, że istotą monitoringu jest wykorzystanie nowoczesnych narzędzi informatycznych (w tym GIS) – to ze względu na kompetencje zarządzania zbiorami danych i podstawową rolę służb geodezyjno-kartograficznych, urzędy wyższych poziomów administracji (powiatowe, marszałkowskie) wydają się tworzyć dobre warunki do realizacji monitoringu rozwoju regionalnego na poziomie ponadlokalnym i regionalnym (rozumianym jako poziom wojewódzki). Okres do 2007 r. powinien więc być wykorzystany do stworzenia w Polsce takich regionalnych systemów. Także programowanie rozwoju na poziomie regionalnym stawia wymogi stałego dostępu do danych i analizy zmian zjawisk w przestrzeni. Wstępnie można więc określić, że potrzeby monitoringu regionalnego powinny obejmować także poziom informacji przydatnych od skali lokalnej i stanowiących podstawę wsparcia decyzyjnego wszystkich szczebli samorządu. Infrastruktura teleinformatyczna województw powinna stanowić narzędzie dystrybucji danych, a dostęp do danych monitoringowych powinien być wolny i bieżący.

System monitoringu regionalnego powinien wykorzystywać i uzupełniać bazy danych, tworzone i prowadzone w ramach Systemów Informacji o Terenie w Urzędach Marszałkowskich, przez służby geodezyjne i planistyczne, jako odrębny poziom tych systemów. O ile podstawowy, wstępny w okresie budowy systemu monitoringu regionalnego, zakres merytoryczny danych może wynikać z potrzeb realizacji ZPORR, o tyle organizacyjnie agregacja danych monitoringowych powinna odpowiadać podstawowym podziałom przestrzeni na NTS oraz wybranym obiektom fizycznym stanowiącym przedmiot monitoringu (jak np. sieci transportowej, czy infrastruktury ochrony środowiska). Agregacja danych następowałaby więc w odniesieniu do jednostek administracyjnych (NTS) lub obiektów fizycznych. Struktura zasobów danych monitoringu powinna stanowić hierarchizowany zbiór informacji, realizowany w poszczególnych grupach tematycznych, odpowiadających strukturze gromadzenia danych w wojewódzkich Systemach Informacji o Terenie i posiadających warstwę wizualizacji (mapową) zjawisk, elementów, jednostek przestrzennych itp., objętych procedurą monitoringu lub kontrolingu.

Prawidłowo zorganizowany i wdrożony monitoring powinien nie tylko dostarczać wskaźnikowych informacji o zmienności zjawisk, obiek-

tów i przestrzeni, ale pełnić też funkcję ostrzegawczą. W sferze kontrolingu stanowić także podstawę interwencji w trakcie realizacji zadań (projektów, programów).

Na poziomie regionalnym został już uruchomiony monitoring w zakresie realizacji ZPORR (procedury te w zasadzie odpowiadają zakresowi zadań związanych z pojęciem kontrolingu). Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22 września 2004 r.³ w zasadzie precyzuje te zagadnienia dla Narodowego Planu Rozwoju. Instytucją monitorującą na poziomie krajowym jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy, które odpowiada przed Komisją Europejską za wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Odniesieniem bazy informacyjnej będzie przede wszystkim zakres wskaźników charakteryzujących poszczególne województwa. Wskaźniki te mogą być gromadzone odrębnie na poziomie centralnym, mogą jednak być także wynikiem przetworzenia danych z poziomu monitoringu regionalnego. Na poziomie województw za realizację monitoringu finansowego i rzeczowego odpowiadają Urzędy Wojewódzkie, zaś za monitoring wdrażania w zakresie procedowania wniosków odpowiadają Urzędy Marszałkowskie. Do sprawozdawczości zobowiązani są też beneficjenci składający sprawozdania do wojewody. Dokonano w ten sposób sprytniej, pozornej decentralizacji monitoringu, nie określając jednocześnie zasad i zakresu współpracy między instytucjami monitorującymi, co pozwala jednak na zgromadzenie, w miarę pełnej, wiedzy wyłącznie na poziomie Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Jest to na razie jedyna procedura monitoringowa wdrożona w naszym kraju, a związana z gospodarką przestrzenną.

Pozostaje jeszcze problem usytuowania danych monitoringu regionalnego na poziomie rządowym i monitorowania zjawisk w przestrzeni kraju. Na razie zagadnienia te zastępowane są systemem sprawozdawczości GUS, który na obecnym poziomie potrzeb informacyjnych w tworzeniu rozwoju przestrzenno-gospodarczego nie jest może wystarczający, ale powszechnie akceptowalny.

Zakończenie

Przystępując do tworzenia podstaw monitoringu regionalnego należy sobie zdawać sprawę, że nie jest możliwe monitorowanie wszystkich

³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz.U. 04.216. poz. 2206).

procesów i działań, zarówno planowanych, jak i zachodzących w przestrzeni, gdyż (pomijając problemy techniczne i kosztów, jak np. aktualizacji zbiorów danych) powstaje pytanie: w jakim celu monitoring ma być prowadzony i jak w najprostszy i najtańszy sposób doprowadzić do uzyskania oczekiwanego efektu informacyjnego? Jednocześnie należy też zdawać sobie sprawę, że do wszystkich dokumentów związanych z gospodarką przestrzenną i rozwojem regionalnym wymagane są obecnie dane diagnozujące stan istniejący i prognozujące przyszłe zmiany. Mimo znacznej poprawy dostępności danych GUS posługiwanie się na poziomie regionalnym publikowanymi danymi sprawozdawczości statystycznej jest często niewystarczające, a tryb ich udostępniania powoduje, że najnowsze dostępne dane są spóźnione średnio o 2 lata do stanu aktualnego. Wynika to z procedur przetwarzania danych. Uczciwie należy jednak zaznaczyć, że publikowane dane Eurostat'u lub w mniejszym stopniu Nordregio ogólnie nie są aktualniejsze.

Niewielkie polskie doświadczenia, brak regulacji prawnych, nieustabilizowana i niedostosowana do specyficznych wymogów zarządzania przestrzenią metodologia – nie pozwalają, na razie, na pełne wykorzystanie możliwości monitoringu w rozwoju i planowaniu przestrzennym. Małe wykorzystanie narzędzi informatycznych stosowanych do wsparcia procedur monitoringu, takich jak Geograficzne Systemy Informacyjne oraz brak wyspecjalizowanych podmiotów organizacyjnych (w strukturach administracyjnych i planistycznych) – dodatkowo ograniczają możliwości jego stosowania. Niewielkie i względnie słabo rozpropagowane są też próby przeniesienia i przystosowania do polskich warunków doświadczeń krajów zachodnich. Wszystkie te przyczyny powodują, że monitoring przestrzeni jako narzędzie planowania i rozwoju regionalnego wciąż musi być uznawany za narzędzie mało znane, nie wdrożone i nie wykorzystane, którego rozwój i potencjalne zastosowanie musi stanowić przedmiot intensywnych działań promocyjnych, szkoleniowych i organizacyjnych, a nawet naukowych.

Literatura

- Birkmann J., 2003, *Von Monitoring zum Controlling*. Raumforschung und Raumordnung 5/2003, 61. Jahrgang, Bonn – Hannover.
- Birkmann J., 2004, *Monitoring – erscheint in kürze*. Akademie für Raumforschung und Raumordnung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.

- Czochański J., 2004, *Potrzeba integracji i dystrybucji danych jako następstwo rozwoju GIS w Polsce*, [w:] *Integracja systemów i zasobów danych dla informacji geoprzestrzennej w Polsce*. Materiały XI konferencji „GIS w praktyce”, Centrum Promocji Informatyki, Warszawa.
- Horvath P., Reichmann T., 1993, *Vahlens grosses Controllinglexikon*. München.
- Opracowanie modelu wdrożeniowego wskaźników zrównoważonego rozwoju na poziomie wojewódzkim w ramach banku danych regionalnych, 2003, Raport końcowy z realizacji pracy. Synteza, Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej, Jelenia Góra – Warszawa.
- Parteka T., 2001, *Monitoring przestrzenny jako systemowy instrument gospodarki przestrzennej*, [w:] *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN z. 195, Warszawa.
- Ritter E-H., 2003, *Integratives Management und Strategieentwicklung in der staatlichen Verwaltung*. DÖV, H.3, 56 Jhg., s. 93-105.
- Stokar T. i in., 2001, *Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung*. Bern.
- System monitoringu rozwoju zrównoważonego Polski Północnej w regionie bałtyckim, 2003, praca pod red. W. Toczyskiego, Wyd. FRUG, Gdańsk.
- Szlachta J., 2000, (red.) *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 191., Warszawa.
- Vollmuth H.J., 1991, *Führungsinstrument Controlling*. WRS Verlag Wirtschaft, Recht und Steuern, GmbH&Co., Fachverlag, Planegg / München.
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, 2004, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa.