

PIOTR LITYŃSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

WNIOSKI DLA ZARZĄDZANIA ROZWOJEM REGIONALNYM PO 2013 R.

Abstract: The Conclusions for the Process of Managing Regional Development after 2013. The article attempts to formulate the conclusions for the process of managing regional development, which may be useful in the planning periods that follow the year 2013. The text is divided into three parts. The first, refers to theoretical basics, it also explains empirical premise, which determine the scope of the petitions. The second part encompasses the conclusions to the scheme of planning, which are completed by using a study. It includes three widely discussed groups of conclusions. Similarly, the third part categorizes the three groups of conclusions for regional evaluation systems. The article holds recommendations, which could be addressed to the native regional self-governments.

Wstęp

Problematyka opracowania koncentruje się na zarządzaniu rozwojem regionalnym i jest próbą sformułowania wniosków dla tego systemu, a które mogą okazać się użyteczne do zwiększenia sprawności działania polskich podmiotów polityki rozwoju regionalnego. Formułowanie wniosków bazuje na inwentaryzacji osiągnięć i porażek polityki rozwoju regionalnego prowadzonej w woj. małopolskim od momentu utworzenia samorządu województwa, aż do 2009 r.¹ Opracowanie wychodzi naprzeciw potrzebom określenia perspektyw rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r., a związanym z rozpoznaniem szczególnie wewnętrznych uwarunkowań rozwoju regionalnego. Jednocześnie, mimo że podstawą wnioskowania jest tylko woj. małopolskie, to w przekonaniu Autora problemy podejmowane w opracowaniu nie są odmienne w innych województwach. Dlatego też wydaje się, że wnioski mogą być uogólniane i dedykowane innym regionom.

¹ Moment specyficzny dla przeprowadzonych badań, wyjaśniany w: 2. *Wnioski dla układu planistycznego.*

1. Podstawy teoretyczno-empiryczne konstytuujące układ i treść wniosków

Rozdział obejmuje dwa obszary wyjaśnień. Pierwszy dotyczy podstaw teoretycznych związanych z zarządzaniem rozwojem regionalnym. Drugi natomiast określa zakres wniosków. Oba obszary wyjaśnień determinują zarówno treść, jak i układ prezentowanych w dalszej części opracowania wniosków.

Podstawy teoretyczne niezbędne do formułowania przedmiotowych wniosków związane są z odpowiedzią na podstawowe pytanie: *czym jest zarządzanie rozwojem regionalnym?*

Zarządzanie rozwojem regionalnym jest pojęciem, które w krajowej literaturze przedmiotu nie jest wystarczająco wyjaśnione. Istnieją definicyjne ujęcia korespondujące z tym terminem, np. *zarządzanie regionalne*², jednak nie eksponują one oddziaływania na regionalne procesy rozwojowe. Dodatkowo, zarządzanie rozwojem regionalnym należy do sfery procesów regulacyjnych gospodarki³ i z tego względu w literaturze, jak i praktyce⁴ stosowane bywa zamiennie z pojęciem *polityki rozwoju regionalnego*. Terminy te wiążą się ściśle ze sobą, co może utrudniać możliwość wyraźnego ich rozgraniczenia, jednak nie mogą być jednoznacznie utożsamiane. Brak zatem przyjętej w literaturze definicji zarządzania rozwojem regionalnym zmusza Autora opracowania do zaproponowania własnego rozwiązania, które bazuje na analizie literatury przedmiotu⁵. W dalszej kolejności zarysowano proces zarządzania rozwojem regionalnym, co stanowi oś do formułowania tytułowych wniosków. Jednak ze względu na charakter opracowania (ograniczenia objętościowe) przedstawiono tylko najistotniejsze konkluzje w tym zakresie.

Definiując *zarządzanie rozwojem regionalnym* należy stwierdzić, że: *zarządzanie rozwojem regionalnym to proces analizowania i przyjęcia celów rozwoju, planowania ich operacjonalizacji, a także realizacji zaplanowanych postanowień, jak i monitorowania oraz ewaluacji osiągnięcia celów*. W odniesieniu do prezentowanej definicji należy przedstawić pewne wyjaśnienia i konkluzje. Po pierwsze, przyjęcie celów rozwoju nie oznacza samodzielnego ich formułowania i nie jest domeną zarządzania rozwojem regionalnym. Chodzi o przyjęcie do realizacji celów sformułowanych w ramach polityki rozwoju regionalnego, które stają się jednocześnie celami zarządzania. Polityka jest działalnością nadrzędną w stosunku do zarządzania. Po drugie, omawiane cele stają się podstawą systemu planistycznego, będącego elementem decydującym o charakterze procesu zarządzania. Zatem cele wybrane w drodze rozstrzygnięć politycznych zosta-

² Pojęcie *zarządzanie regionalne* definiuje np. Markowski (1999), s. 15-16; Potoczek (2001), s. 167.

³ Zarządzanie rozwojem regionalnym kształtuje zachowania uczestników procesów gospodarczych.

⁴ Dokument *Założenia systemu zarządzania...*(2009) nie ma jednoznacznie i konsekwentnie zdefiniowanego pojęcia *zarządzanie rozwojem*.

⁵ Markowski (1999), s. 26.

Tabela 1

Struktura procesu zarządzania rozwojem regionalnym

| Układy procesu zarządzania rozwojem regionalnym | Charakterystyka |
|---|--|
| Analityczny | Obejmuje badanie otoczenia regionu w zakresie, w jakim może ono wpływać na działalność regionu, w tym w szczególności: decyzje i polityka władz centralnych i regionalnych, trendy gospodarcze, oczekiwania społeczności regionalnej itp. Układ analityczny powinien uwzględnić rozpoznanie oraz ocenę determinant i mechanizmów rozwoju regionalnego. Jest to punkt wyjścia i podstawa do dalszych etapów w procesie zarządzania rozwojem regionalnym. |
| Planistyczny | Obejmuje cele rozwoju regionu oraz sposoby ich osiągania. W ramach tego układu można wyróżnić dwa następujące podukłady: strategiczny i operacyjny. <i>Podukład strategiczny</i> to kreowanie długookresowego planu rozwoju obejmującego cele strategiczne oraz taktykę ich osiągania. <i>Podukład operacyjny</i> to szczegółowe plany realizacji zadań strategicznych wraz z zaprojektowaniem systemu monitorowania regionu i jego otoczenia oraz systemu kontroli wdrażania strategii. Podukład operacyjny może iść w dwóch kierunkach: Pierwszy polega na etapowaniu, czyli szczegółowym przygotowaniu programu wykonawczego dla ustalonego odcinka czasu (np. programy operacyjne kolejnych kadencji władz samorządowych). Drugi natomiast polega na segmentowaniu, czyli opracowaniu szczegółowych programów dla poszczególnych dziedzin programowania (np. programy operacyjne dla NSRO). Podukład operacyjny jest ogniwem wiążącym omawiany układ z układem wdrożeniowym. |
| Wdrożeniowy | Obejmuje realizację wybranej opcji rozwoju wynikającej z układu planistycznego, uwzględniając przeznaczone środki finansowe i sposoby działania. Wdrażanie to przede wszystkim zarządzanie taktyczne i operacyjne. Etap ten realizowany jest przez operacyjne instrumenty zarządzania rozwojem regionalnym (instrumenty finansowe, przedsięwzięcia inwestycyjne, instrumenty promocyjno-informacyjne, normy i decyzje administracyjne, partnerstwo publiczno-prywatne). |
| Monitoringowy | Obejmuje zarówno całość realizacji przyjętych rozwiązań rozwojowych, jak i poszczególne szczeble układu wdrożeniowego (np. taktyczne, operacyjne, instrumentarium). |
| Ewaluacyjny | Ewaluacja jest badaniem społeczno-ekonomicznym oceniającym jakość i wartość interwencji publicznych. Ewaluacja w procesie zarządzania rozwojem regionalnym odgrywa istotną rolę, bowiem jest instrumentem doskonalącym ten proces. Ten instrumentalny charakter ewaluacji wynika z tego, że ewaluacja lokalizuje obszary, które wymagają poprawy, uzasadnia potrzebę dokonania poprawek, a także wskazuje ich kierunek. Ponadto, pozwala ocenić to, co zostało zrobione z tym co pierwotnie planowano, czyli czy cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Możliwe jest zatem określenie skuteczności mechanizmów zastosowanych w systemie zarządzania. wskazuje związki przyczynowo-skutkowe między podejmowanymi działaniami a efektami społecznymi, oraz ocenia ich wpływ na określoną społeczność, czy też obszar. Wskazuje również użyteczność interwencji w rozwiązywaniu istniejących problemów. Układ ewaluacyjny (ewaluacje: <i>ex-ante</i> , <i>mid-term</i> , <i>on-going</i> , <i>ex-post</i>) dotyczy polityki rozwoju regionalnego oraz procesu zarządzania rozwojem regionalnym, w tym instrumentów zarządzania w szczególności planistycznych i finansowych. |

Źródło: Opracowanie własne.

ją skatalogowane w planach rozwoju, które powinny być zoperacjonalizowane przez opracowanie programów operacyjnych i przyporządkowanie odpowiednich narzędzi realizacyjnych. Po trzecie, przyjęte w planach postanowienia (cele i zadania) powinny być realizowane, co jest podejmowane przez zarządzanie o charakterze taktycznym i operacyjnym za pomocą tzw. instrumentów operacyjnych zarządzania rozwojem regionalnym⁶. Po czwarte, zarządzanie rozwojem regionalnym powinno obejmować również takie ogniwa, które informują zarówno o stopniu osiągania celów, jak i ich wpływie na przestrzeń społeczno-gospodarczą. Elementy te wpływają na doskonalenie procesu zarządzania rozwojem regionalnym, jak również dostarczają informacji o skuteczności polityki rozwoju regionalnego. Są to monitoring i ewaluacja⁷.

W kontekście podejmowanej w opracowaniu problematyki, poza prezentacją istoty zarządzania rozwojem regionalnym ważne znaczenie ma również charakterystyka struktury tego procesu. Proces zarządzania rozwojem regionalnym obejmuje następujące układy: analityczny, planistyczny, wdrożeniowy, monitoringowy, ewaluacyjny. Ze względu na charakter opracowania w tab. 1 zostały przedstawione tylko podstawowe charakterystyki odnoszące się do wymienionych układów.

Kolejnym obszarem wyjaśnień, który wskazywano we wstępie rozdziału, jest określenie zakresu wniosków prezentowanych w dalszej części opracowania. Proces zarządzania rozwojem regionalnym może być ujmowany przez pryzmat polityki prowadzonej przez władze centralne, jak i regionalne. W swej istocie proces ten nie różni się w odniesieniu do zarządzania prowadzonego przez obie grupy podmiotów decyzyjnych, jednak wnioski dla każdej z wskazanych grup będą odmienne. W opracowaniu ograniczono się wyłącznie do wniosków dla podmiotów regionalnych. Jednocześnie szerokie spektrum potencjalnych analiz istotnie ogranicza możliwość wnioskowania dla wszystkich układów zarządzania, lub też na podstawie analizy doświadczeń większej liczby województw. Dlatego zdecydowano, że wnioski będą formułowane dla układów: planistycznego i ewaluacyjnego na podstawie woj. małopolskiego. Wyjaśnić również należy, że sformułowane wnioski stanowią część szerszego badania przeprowadzonego przez Autora.

2. Wnioski dla układu planistycznego

Głównym celem prezentowanego rozdziału jest sformułowanie wniosków dla układu planistycznego, które mogą być użyteczne w systemie zarządzania rozwojem regionalnym po 2013 r. Realizację tego celu oparto na autorskiej ocenie instrumentów planistycznych woj. małopolskiego jako narzędzi zarządzania rozwojem regionalnym.

⁶ Instrumenty zarządzania rozwojem regionalnym można podzielić na: strategiczne (planistyczne) i operacyjne (finansowe, infrastrukturalne, organizacyjno-prawne, promocyjno-informacyjne) por.: Kudłacz (1999), s. 119; Markowski (1999), s. 150; Potoczek, Jachowicz, (2005), s. 159-163; Truskolaski (2000), s. 124; Winiarski, Winiarska (2006), s. 288-290.

⁷ *Ewaluacja i monitoring* to odrębne pojęcia.

Jak sygnalizowano w poprzednim rozdziale opracowania, układ planistyczny można podzielić na dwa podukłady: strategiczny i operacyjny. Decydujące znaczenie dla zarządzania rozwojem regionalnym ma strategia rozwoju i w tej publikacji będzie stanowić punkt odniesienia do analizy układu planistycznego. Ważne zatem znaczenie będzie miało przeanalizowanie układu planistycznego przez badanie spójności programów operacjonalizujących strategię.

Mając powyższe na uwadze zdecydowano się podzielić analizę na części odpowiadające okresom obowiązywania określonej strategii rozwoju w woj. małopolskim, tj.: pierwszy okres 2000-2006, w którym obowiązywała *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2000-2006*; drugi okres 2007-2013, w którym obowiązywała *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*.

W odniesieniu do strategii rozwoju woj. małopolskiego będzie analizowany cały układ planistyczny województwa. Natomiast tytułowe wnioski będą pochodną odpowiedzi na następujące pytania badawcze będące przedmiotem poszukiwań:

1. W jakim stopniu instrumenty planistyczne uchwalane przez Sejmik lub Zarząd Woj. Małopolskiego można uznać za instrumenty operacjonalizujące strategię rozwoju woj. małopolskiego?
2. W jakim stopniu strategię rozwoju woj. małopolskiego są poprawnie zoperacjonalizowane?
3. Przyjmując, że operacjonalizacja polega na segmentowaniu lub etapowaniu, jaki ma charakter operacjonalizacja strategii w woj. małopolskim?
4. Jakie są przesłanki budowy programów operacyjnych w woj. małopolskim?
5. Czy są (i jakie) braki w operacjonalizacji strategii woj. małopolskiego?

Analiza empiryczna obejmuje plany rozwoju uchwalone przez Sejmik lub Zarząd woj. małopolskiego wynikające z polityki intraregionalnej od momentu utworzenia samorządu województwa do sierpnia 2009 r. (okres, w którym przystępowano do opracowania kolejnej, trzeciej strategii rozwoju woj. małopolskiego)⁸.

Poniżej zaprezentowano syntetyczne odpowiedzi na postawione pytania:

Odpowiedź na pytanie 1. *W jakim stopniu instrumenty planistyczne uchwalane przez Sejmik lub Zarząd Województwa Małopolskiego można uznać za instrumenty operacjonalizujące strategię rozwoju województwa małopolskiego?*

Sejmik wraz z Zarządem Woj. Małopolskiego od 1999 r. do sierpnia 2009 r. (moment zakończenia agregacji instrumentów planistycznych) przyjął do realizacji mocą uchwał 71 planów rozwoju⁹ wynikających z polityki intraregionalnej. Jednocześnie uchwalono dwie strategię rozwoju na lata 2000-2006 i 2007-2013, które

⁸ Za *plan* uznawano dokument, które miał cechy charakterystyczne dla programu/planu. Oznacza to, że w nazwie dokumentu nie musiało figurować sformułowanie *plan* lub *program*, aby dokument taki był uwzględniony w prezentowanych analizach.

⁹ Funkcjonowały plany o horyzoncie czasu jednego roku, które były kontynuowane w kolejnych latach. W takim przypadku w prezentowanych obliczeniach ujmowano plan pojedynczo – jako sumę wszystkich planów.

wyznaczały kierunki rozwoju województwa. W okresie 2000-2006 uchwalono 45 planów, natomiast w okresie 2007-2009 26 planów. Z tak bogatego katalogu instrumentów planistycznych za operacjonalizujące strategie uznano: w okresie 2000-2006 – 11 planów, a po 2007 r. również 11 planów. Pozostałe programy miały cechy nie pozwalające na uznanie ich, jako programy operacyjne w stosunku do strategii (np.: nie miały prawidłowej struktury programu – diagnostycznej, projekcyjnej, wdrożeniowej; horyzont czasu różniący się od strategii; zakres przedmiotowy pokrywał się z innym planem; miał incydentalny – jednoroczny – charakter). Jednocześnie należy zaznaczyć, że w rzeczywistości samorząd woj. małopolskiego legitymował się znacznie większą liczbą instrumentów planistycznych, szczególnie tych, które nie zostały podjęte uchwałą Sejmiku lub Zarządu województwa.

Odpowiedź na pytanie 2. *W jakim stopniu strategie rozwoju woj. małopolskiego są poprawnie zoperacjonalizowane?*

Charakterystyka stopnia operacjonalizacji obydwu strategii dostarcza zbliżonych wniosków. Poprawność operacjonalizacji mierzona stopniem przystawalności celów programu uznanego za operacyjny w stosunku do celów strategii wskazuje, że programy te w sposób bezpośredni przyczyniają się do realizacji strategii. Jednak ten bezpośredni poziom realizacji jest bardzo niski: 10-20% spójności zapisów programów operacyjnych względem strategii.

Odpowiedź na pytanie 3. *Przyjmując, że operacjonalizacja polega na segmentowaniu lub etapowaniu, jaki ma charakter operacjonalizacja strategii w woj. małopolskim?*

Obydwie strategie zakładają segmentowy charakter operacjonalizacji. Niemniej jednak w praktyce, żadna takim charakterem się nie cechuje. Pierwsza strategia nie ma bowiem cech charakterystycznych dla operacjonalizacji segmentowej czy etapowej; w drugiej natomiast dominuje charakter operacjonalizacji etapowej. W przypadku obydwu strategii widoczne jest, że realizacja operacjonalizacji strategii nie była wynikiem zaplanowanego układu planów operacyjnych strategii a tylko konsekwencją obowiązków ustawowych lub też pojawiających się możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych.

Odpowiedź na pytanie 4. *Jakie są przesłanki budowy programów operacyjnych w woj. małopolskim?*

Do podstawowych przesłanek budowy programów operacyjnych należą wymogi ustawowe lub obowiązki realizacji zadań własnych samorządu województwa. W dalszej kolejności pozostaje inicjatywa własna realizatorów strategii.

Odpowiedź na pytanie 5. *Czy są (i jakie) braki w operacjonalizacji strategii woj. małopolskiego?*

Mając na uwadze braki w operacjonalizacji *SRWM 2000-2006* należy wskazać, że programy operacyjne poruszają wszystkie cele *Strategii*. Niemniej brak jest uporządkowania w czasie realizacji celów strategicznych. Chodzi głównie o to, że wybrane cele strategiczne posiadają operacjonalizację tylko przez dwa-trzy lata obowiązywania strategii. W takiej sytuacji pojawia się wątpliwość, czy w tym okresie dany cel strategiczny zostanie osiągnięty? Ponadto, nie zidentyfikowano żadnego programu odnoszącego się do 2000 r. Natomiast w odniesieniu do operacjonalizacji *SRWM 2007-2013* brakuje programów, które dotyczyłyby sześciu polityk rozwoju.

Bazując na zaprezentowanych założeniach teoretycznych, jak i wynikach przeprowadzonych badań wnioski dla układu planistycznego zarządzania rozwojem regionalnym po 2013 r. można ująć następująco:

1. Pełna świadomość regionalnych organów samorządowych (na szczeblach decyzyjnych, ale i wykonawczych) w zakresie istoty procesu zarządzania rozwojem regionalnym, w tym miejsca układu planistycznego.

Pojęcie *zarządzanie rozwojem regionalnym* wskazuje wyraźnie na jego procesowy charakter. Układ planistyczny w tym procesie wyróżnia dwa powiązane ze sobą podukłady. Pierwszy, strategiczny program rozwoju, w którym artykułowane są cele rozwoju regionalnego i który decyduje o charakterze procesu zarządzania rozwojem regionalnym. Drugi natomiast, programy operacjonalizujące strategię, które decydują o wdrażaniu strategii – etapie wdrażania w procesie zarządzania rozwojem regionalnym.

Układ planistyczny odgrywa bardzo istotną rolę w negocjacji celów rozwoju regionalnego oraz integracji podmiotów politycznych i społecznych. Szczególnie programy strategiczne są przedsięwzięciami programowymi, którego podstawę tworzy układ podmiotowy (polityczny, społeczny, ekspercki). W jego ramach wynegocjonowane są cele strategiczne, które poszczególne podmioty uznały jednocześnie za korzystne. Realizacja zaplanowanych celów strategicznych determinowana jest głównie operacjonalizacją. Programy te nie mają właściwości charakterystycznych programom strategicznym, lecz są z nimi powiązane, implikując proces zarządzania taktycznego i operacyjnego. Ich rolą jest uszczegółowienie określonego fragmentu programu strategicznego, formułując konkretną sekwencję działań, jakie muszą być zrealizowane do osiągnięcia celu w danym czasie (do czego nawiązuje kolejny wniosek).

2. Przemyślany, spójny i uporządkowany planistyczny podukład operacyjny.

System operacjonalizacji programu strategicznego powinien być gruntownie przemyślany pod kątem spójności ze strategią, a także nie powielaniem zapisów innych programów operacyjnych. W tym celu użyteczne może okazać się całościowe spojrzenie na podukład operacyjny i nadanie mu cech charakterystycznych dla etapowania (szczegółowe programy dla określonego odcinka czasu) lub segmentowania (szczegółowe programy dla poszczególnych dziedzin/celów programu strategiczne-

go). To spojrzenie na podukład operacyjny musi być przeprowadzone przez pryzmat podukładu strategicznego.

Należy zwrócić uwagę, że przesłankami budowy programów w województwie są na ogół wymagania ustaw branżowych. Ich liczba i zakres spójności mają wpływ na kształt regionalnego układu planistycznego, a które to programy samorząd musi opracować. Jednocześnie przemyślany układ planistyczny nie może być sumą tych programów. Chodzi o to, że budowa strategii rozwoju nie może stanowić zestawienia celów obecnych w programach wynikających z ustaw branżowych. Strategia rozwoju powinna być całościowym spojrzeniem na procesy rozwoju realizowane w regionie, natomiast podukład operacyjny powinien stanowić podstawę do bezpośredniej realizacji strategii. Jednocześnie, nic nie stoi na przeszkodzie, aby włączyć programy wynikające z ustaw branżowych do podukładu operacyjnego, jednak tylko w przypadku, gdy treść tych programów realizuje cele strategii. Dla zachowania sprawności zarządzania rozwojem, ważna jest przede wszystkim inicjatywa własna samorządu województwa w zakresie budowy programów operacjonalizujących strategię. Tworzenie podukładu operacyjnego powinno uwzględniać przede wszystkim potrzebę osiągnięcia zaplanowanych celów strategicznych, a liczba tych programów powinna być pochodną przyjętej koncepcji operacjonalizacji (etapowanie, segmentowanie). Jednocześnie podukład operacyjny powinien być wyraźnie eksponowany wśród innych (obligatoryjnych ustawowo) programów, a ich metodologia powinna cechować się ujednoczeniem i możliwością bezpośredniej implementacji. W odniesieniu bowiem do różnych programów realizowanych na poziomie wojewódzkim nie przestrzega się zasad teoretycznych ani ze względu na przedmiot, czas a nawet nazewnictwo. W innym przypadku cele strategii rozwoju nie zostaną osiągnięte, a sam dokument nie będzie spełniał funkcji instrumentu zarządzania rozwojem regionalnym, a raczej dokumentu *stricte* politycznego na który duży wpływ będą wywierać bieżące cele wyborcze związane z kadencyjnością władz.

3. Uwzględnianie w układzie planistycznym doświadczeń poprzednich okresów.

Nawiązując do ostatniej myśli wniosku 2., dla zachowania instrumentalnego charakteru układu planistycznego w procesie zarządzania rozwojem regionalnym, ważne jest zachowanie procesu uczenia się, czyli uwzględniania doświadczeń poprzednich okresów w celu eliminowania niedoskonałości w układzie planistycznym.

Bazując na doświadczeniach małopolskich należy wskazać, że niemal wszystkie wnioski i krytyczne uwagi w zakresie prowadzonych ocen dotyczących *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013* powielały wnioski i uwagi ocen wcześniejszej Strategii. Dodatkowo, w odniesieniu do *Strategii 2000-2006* nie przeprowadzono ewaluacji. Na tej podstawie należy podkreślić, że budowa nowych strategii powinna bazować na doświadczeniach okresu poprzedniego. W takim przypadku można uniknąć mankamentów, którymi obciążony był wcześniejszy układ planistyczny. Obecność procesu uczenia się wśród realizatorów procesu zarządzania

rozwojem regionalnym bez wątpienia zwiększy sprawność tego zarządzania i doprowadzi do osiągnięcia zaplanowanych celów. Wniosek ten nawiązuje bezpośrednio do koncepcji prezentowanej w kolejnym rozdziale opracowania.

3. Wnioski dla układu ewaluacyjnego

Celem rozdziału jest sformułowanie wniosków dla układu ewaluacyjnego w procesie zarządzania rozwojem regionalnym po 2013 r. Realizację celu oparto na badaniu ewaluacji przeprowadzonych w woj. małopolskim w odniesieniu do tych instrumentów planistycznych, które były w poprzednim punkcie publikacji uznane za operacyjne (bowiem odgrywają istotną rolę w procesie zarządzania rozwojem regionalnym). Podkreślić należy, że w orbicie zainteresowań prezentowanego opracowania będą tylko ewaluacje, nie będą natomiast rozważane przedsięwzięcia badawcze typu: raporty z monitoringu, sprawozdania z realizacji lub prognozy w ramach programów, których struktura i użyteczność odbiega od przyjętych w pracy i literaturze przedmiotu celów ewaluacji.

Mając na uwadze przyjęty do analiz układ planistyczny, w Małopolsce ewaluację przeprowadzono w odniesieniu do¹⁰:

1. Okresu 2000-2006: *Małopolski Program Polityki Prorodzinnej 2004-2007*.
2. Okresu 2007-2013: *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*; *Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013*; *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2008-2013*.

Przegląd ewaluacji wymienionych instrumentów planistycznych przeprowadzono na podstawie pytań badawczych. Odpowiedzi na postawione pytania pozwolą określić rolę każdej z analizowanych ewaluacji zarówno w procesie doskonalenia określonych instrumentów planistycznych, jak i procesie zarządzania rozwojem woj. małopolskiego. Poniżej skatalogowano pytania badawcze:

1. Jaką założono metodologię ewaluacji?
2. Jakie założono kryteria ewaluacji oraz w jakim stopniu program spełnia ustalone kryteria?
3. W jakim stopniu program osiąga zawarte w nim cele?
4. Jakie są relacje między nakładami, działaniami i wynikami programu?
5. Jaki podmiot przeprowadzał ewaluację?
6. Jaki był termin realizacji ewaluacji?
7. Jaki był cel przeprowadzanej ewaluacji?
8. Jaka była funkcja przeprowadzonej ewaluacji?
9. W jaki sposób wykorzystano rekomendacje płynące z badań ewaluacyjnych?

¹⁰ Stan na: 06.04.2010 r.

Pierwsze cztery pytania podejmują odpowiedź dotyczącą ujęcia w badanej ewaluacji podstawowych składowych procedur badania, a które eksponowane są w literaturze przedmiotu.

Odpowiedzi na kolejne trzy pytania pozwolą określić charakter przeprowadzanych ewaluacji. Pytanie piąte umożliwi określenie, czy ewaluacja miała charakter wewnętrzny, czy zewnętrzny, lub też czy była to autoewaluacja. Również w ramach tego pytania mieści się odpowiedź, czy ewaluacja przeprowadzona została przez podmioty, które specjalizują się w prowadzeniu ewaluacji, czy też ewaluacja była tylko obowiązkiem zawodowym podmiotu. Pytanie szóste podejmuje określenie, czy rozważana ewaluacja miała charakter: *ex-ante*, okresowy, *ex-post* oraz czy przyjęte kryteria ewaluacji są adekwatne do terminu realizacji tego badania. Natomiast, pytanie siódme dąży do określenia, czy analizowane badanie ewaluacyjne miało charakter strategiczny czy operacyjny.

Analiza w odniesieniu do dwóch ostatnich pytań pozwoli wskazać na jedną z ważniejszych kwestii dotyczących ewaluacji, czyli jej roli w podnoszeniu jakości i skuteczności programów publicznych. W tym celu w pytaniu ósmym analizowane programy zostaną zaklasyfikowane do funkcji: konkluzywnej, formatywnej i poznawczej. Natomiast w pytaniu dziewiątym podjęto próbę rozpoznania, jak te funkcje wypełniono w praktyce, czyli jak wykorzystano rekomendacje płynące z badań ewaluacyjnych.

Ze względu na wspomniany już charakter opracowania nie będą prezentowane odpowiedzi na poszczególne pytania dla każdego z wymienionych instrumentów planistycznych. Prezentowane dalej treści są uogólnieniem i wnioskami sformułowanymi na podstawie odpowiedzi na powyższe pytania.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że mimo że ocenę ewaluacji przeprowadzono tylko w odniesieniu do czterech (bo tylko tyle przeprowadzono), to każdy z przypadków był inny i niósł bogate doświadczenia dla zarządzania rozwojem regionalnym w woj. małopolskim. Wśród zaprezentowanych ewaluacji są badania przeprowadzone przez podmioty wewnętrzne i zewnętrzne; są ewaluacje: *ex-ante*, *on-going*, *ex-post*, a także ewaluacje operacyjne i strategiczne. Są również ewaluacje obligatoryjne i fakultatywne; takie których wyniki wykorzystano w praktyce oraz takie, które charakteryzowały się fasadowością. Wnioski wynikające z analizowanych ewaluacji umożliwiają określenie roli ewaluacji instrumentów planistycznych w zarządzaniu rozwojem regionalnym, można je przedstawić następująco:

Wniosek 1. *Obligatoryjność decyduje o użyteczności ewaluacji jako instrumentu doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionalnym*

Okazuje się, że nie w każdym przypadku dobrze przygotowane i przeprowadzone badania ewaluacyjne ułatwiają zarządzanie rozwojem regionalnym. Istnieją bowiem takie ewaluacje, które prawidłowo zaprojektowano i przeprowadzono, skatalogowano rekomendacje dla podmiotów projektujących program stwarzając tym

samym możliwość ułatwienia zarządzania, a które ostatecznie nie znalazły zastosowania w procesie zarządzania rozwojem regionalnym (np. ewaluacja *ex-ante Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013*). Istnieją również takie, które prawidłowo przygotowano i przeprowadzono, i które ułatwiają oraz kształtują proces zarządzania rozwojem województwa (np. ewaluacja *Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013*).

W odniesieniu do ewaluacji wybranych instrumentów planistycznych znacznie większą rolę w procesie zarządzania rozwojem regionalnym odgrywają badania obligatoryjne. Fakultatywność ewaluacji deprecjonuje bowiem jej wyniki (mimo że w treści instrumentów planistycznych jest mowa o obowiązku przeprowadzenia ewaluacji). Deprecjacja wyników ewaluacji polega na: początkowo dobrze zaprojektowanych i przeprowadzonych badaniach ewaluacyjnych, formułowaniu kierunków zmian w procesie zarządzania rozwojem regionalnym, a ostatecznie na nie wdrażaniu tych rekomendacji. W takim przypadku utracona zostaje możliwość doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionalnym. Natomiast obligatoryjność – w świetle przepisów prawnych – skutkuje użytecznie zaprojektowanymi badaniami (np. plan ewaluacyjny) oraz koniecznością zastosowania rekomendacji ewaluacyjnych. W ten sposób rolą ewaluacji w procesie zarządzania rozwojem regionalnym jest wyznaczenie kierunków zmian i doskonalenie instrumentów planistycznych oraz całego procesu zarządzania rozwojem województwa.

Wniosek 2. Świadomość podmiotów zarządzania rozwojem regionalnym o sensie, istocie i zasadności przeprowadzania ewaluacji.

Podmiot wdrażający określony instrument planistyczny podejmując decyzję o przeprowadzeniu ewaluacji musi mieć pełną świadomość sensu, istoty i zasadności przeprowadzenia takiego badania. Ewaluacja jest ostatnim elementem w procesie zarządzania rozwojem regionalnym. Weryfikuje, czy zamierzone lub podjęte działania skutecznie realizują cele oraz pozwala na doskonalenie zarówno programu, jak i procesu zarządzania rozwojem regionalnym. Rola ewaluacji w procesie zarządzania rozwojem regionalnym sprowadza się do doskonalenia tego procesu. Charakter doskonalenia procesu zarządzania uzależniony jest od samej ewaluacji, tj.: terminu (*ex-ante*, okresowa, *ex-post*), charakteru (strategiczne, operacyjne), przyjętej funkcji ewaluacji (formatywnej, konkluzywnej, poznawczej), oraz kryteriów (trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość). Jednak najważniejsze znaczenie dla doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionalnym ma wykorzystanie rekomendacji wynikających z przeprowadzonych ewaluacji, które sprowadzają się do usprawnienia zarządzania, określenia odpowiedzialności lub wsparcia alokacji zasobów budżetowych.

Wiedza na temat mechanizmów ewaluacji jest ważna zarówno z punktu widzenia przeprowadzania ewaluacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej. W przypadku ewaluacji zewnętrznej, na ogół podmiot przeprowadzający badanie ewaluacyjne stosuje się do zakresu ewaluacji wskazanym w umowie o przeprowadzenie ewalu-

acji. Ponieważ zewnętrzni eksperci realizują tylko zapisy umowy, to na podmiocie wdrażającym instrument planistyczny ciąży obowiązek prawidłowego sformułowania założeń ewaluacji. Jeszcze bardziej dobitnie jest to widoczne w przypadku badań wewnętrznych, w których brak należytej wiedzy skutkuje utraceniem sensu i zasadności prowadzenia ewaluacji. Jednocześnie doświadczenia małopolskie wskazują, że lepsze jest przygotowanie metodyczne podmiotów zewnętrznych do przeprowadzania ewaluacji niż podmiotów wewnętrznych. Podkreślić należy, że szczególnie ważna dla podmiotu wdrażającego program musi być świadomość funkcji ewaluacji – jaką może pełnić w ogóle, jak też wyboru odpowiedniej funkcji przed przystąpieniem do projektowania ewaluacji. Precyzyjne określenie funkcji daje podstawy prawidłowo przeprowadzonego badania oraz możliwości wykorzystania wyników ewaluacji.

Wniosek 3. *Tworzenie podmiotów koordynujących ewaluacje i wdrażających jej rekomendacje*

Mając na uwadze doświadczenia małopolskie można twierdzić, że ewaluacja może być narzędziem doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionalnym. Interesującym rozwiązaniem jest rozważanie, w ramach struktury organizacyjnej Urzędu marszałkowskiego, powołania komórki, która zajmowałaby się koordynowaniem ewaluacji (zewnętrznych, ale i wewnętrznych). Bogate doświadczenia w tym zakresie mają już w Małopolsce: Departament Polityki Regionalnej (w zakresie ewaluacji MRPO, SRWM, PO KL) oraz Departament Gospodarki i Społeczeństwa Informacyjnego (w zakresie ewaluacji RSI). Zakres merytoryczny funkcjonowania tej komórki mógłby stanowić odpowiednio zmodyfikowany i rozszerzony Plan ewaluacji MRPO. Działanie takiej komórki umożliwiłoby gromadzenie doświadczeń ewaluacyjnych w województwie, a ponadto rekomendowanie Zarządowi województwa kierunków zmian w zarządzaniu rozwojem społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym. Jednocześnie, komórka taka byłaby odpowiedzialna za projektowanie założeń ewaluacji we wszystkich sferach zarządzania województwem zgodnie z przyjętymi kanonami badań. Doświadczenia jednej komórki w zakresie rekomendacji ewaluacyjnych przyczyniłby się również do usprawnienia procesu programowania różnych instrumentów planistycznych.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania teoretyczne i empiryczne pozwalają na rekapitulację głównych wniosków, które można ująć w dwóch częściach odnoszących się do zakresu przeprowadzonych ocen (układ planistyczny i układ ewaluacyjny):

Po pierwsze, w *odniesieniu do układu planistycznego*, należy wskazać pewne słabości, które dla zachowania sprawności zarządzania rozwojem regionalnym powinny być minimalizowane. Wskazując słabości należy wymienić przede wszystkim

niską jakość dokumentów planistycznych, która przejawia się w braku spójności zewnętrznej, ale i wewnętrznej. Niespójność zewnętrzna odnosi się głównie do braku silnych programów operacyjnych lub wykonawczych w odniesieniu do strategii rozwoju województwa. Natomiast niespójność wewnętrzna dotyczy niekompatybilności diagnoz i projekcji strategicznych, a dalej braku upodmiotowienia i instrumentalnego oprzyrządowania. Kolejną słabością układu planistycznego są zakłócenia w horyzoncie czasowym podczas tworzenia programów operacjonalizujących strategię. Chodzi o brak ciągłości tworzenia wybranych programów operacyjnych (co może być pochodną kadencyjności władz), jak również budowę tych programów z okresem sprzed strategii rozwoju. Mając powyższe na uwadze w prezentowanym opracowaniu sformułowano trzy wnioski dla układu planistycznego:

1. *Pełna świadomość regionalnych organów samorządowych (na szczeblach decyzyjnych, ale i wykonawczych) w zakresie istoty procesu zarządzania rozwojem regionalnym, w tym miejsca układu planistycznego.*
2. *Przemyślany, spójny i uporządkowany planistyczny podukład operacyjny.*
3. *Uwzględnianie w układzie planistycznym doświadczeń poprzednich okresów.*

Po drugie, w odniesieniu do układu ewaluacyjnego, bez wątpienia należy wskazać, że układ ten należy do dopiero kształtujących się obszarów zarządzania rozwojem regionalnym. Doświadczenia regionalne w tym zakresie wynikają na ogół z wytycznych unijnych dla okresu 2007-2013 w zakresie konieczności ewaluacji programów finansowanych ze środków Wspólnoty. Wyjście poza obowiązki wyznaczone przez odpowiednie wytyczne unijne dotyczące ewaluacji konkretnych programów i włączenie ewaluacji jako instrumentu doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionu z pewnością usprawni proces zarządzania. Mając to na uwadze, jak również doświadczenia empiryczne, sformułowano trzy wnioski:

1. *Obligatoryjność decyduje o użyteczności ewaluacji jako instrumentu doskonalenia procesu zarządzania rozwojem regionalnym.*
2. *Świadomość podmiotów zarządzania rozwojem regionalnym o sensie, istocie i zasadności przeprowadzania ewaluacji.*
3. *Tworzenie podmiotów koordynujących ewaluacje i wdrażających jej rekomendacje.*

Literatura

- Domański R., 1986, *Regionalne zróżnicowanie zagospodarowania i poziomu życia ludności*. Wyd. AE, z. 121, Poznań.
- Kudłacz T., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kupiec L., Augustyn A., 2000, *Pojęcie i istota polityki regionalnej*, [w:] *Gospodarka przestrzenna*, L. Kupiec (red.). Polityka regionalna, Tom IV, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

- Potoczek A., 2001, *Zarządzanie publiczne*, [w:] *Stymulowanie rozwoju lokalnego – perspektywa społeczna i organizacyjna*, A. Potoczek (red.). Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego w Toruniu, Toruń.
- Potoczek A., Jachowicz S., 2005, *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*. Wyd. Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II, Suwałki.
- Truskolaski T., 2000, *Instrumenty sterowania rozwojem regionalnym*, [w:] *Gospodarka przestrzenna*, *op. cit.*
- Winiarski B., Winiarska F., 2006, *Polityka regionalna*, [w:] *Polityka gospodarcza*, B. Winiarski (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, przyjęte przez Radę Ministrów 27.04.2009.