

I. WPROWADZENIE

Okres ostatnich 30 lat, na niespotykaną wcześniej skalę, przyniósł w Europie przyspieszenie przemian społecznych, integracji politycznej i przestrzennej oraz rozwoju gospodarczego, rewolucyjny wręcz wzrost znaczenia technologii cyfrowych, rozwinięcie współpracy międzynarodowej (z zachowaniem różnic i ograniczeń politycznych), ale także wzrost problemów ekonomicznych i rozwój oparty na wirtualnym kapitale piramidy długu publicznego. Integracja państw europejskich we wspólną strukturę Unii Europejskiej oraz wzrost jej różnorodności i narastająca konkurencja gospodarek światowych zmieniły diametralnie warunki prowadzenia polityk rozwoju państw i wzmocniły działania integracyjne. Konsekwencją tych zjawisk stała się potrzeba precyzyjnego określania warunków rozwoju i współpracy, integracja polityk, zarządzania i działań, konieczność wymiany informacji i budowy wspólnych instrumentów wspomagających zarządzanie, przepływ i wzrost znaczenia danych [Noll 2005].

Jedną z dróg wspierania polityk rozwoju oraz ich operacjonalizacji stało się budowanie systemów informacyjnych, jako narzędzi obserwacji zmian, wprowadzenie metod wskaźnikowych, rozwinięcie systemu badań monitoringowych (zawierających dziś takie procedury poznawczo-kontrolne, jak monitoring, ewaluacja czy kontroling) oraz oparcie ich na narzędziach ICT¹. Natomiast jedną z fundamentalnych potrzeb związanych z budową takich systemów stało się uwzględnianie pełnego, integralnego zakresu uwarunkowań rozwoju, obejmujących zagadnienia ekonomiczno-gospodarcze, społeczne, kulturowe i środowiskowe oraz cechy przestrzeni geograficznej. Prowadzą one do uzyskania pozytywnych efektów rozwoju, przy zachowaniu ładów – społecznego, środowiskowego i przestrzennego. Monitoring rozwoju regionalnego jest więc narzędziem, które potencjalnie może spełnić wszystkie istotne warunki gromadzenia i udostępniania informacji, budowania systemu wiedzy (regionalnej i instytucjonalnej) oraz nadzorowania uzyskiwanych efektów rozwoju i zachodzących zmian przestrzennych. Wymaga to jednak zbudowania systemu merytorycznie kompletnego, funkcjonalnie integralnego i wbudowanego w działania strategiczno-operacyjne i procedury organów administracji regionalnej. Są to wyzwania stojące przed Polską i jej regionami.

¹ *ICT* – wspólna nazwa dla systemów narzędzi i technologii teleinformatycznych (pojęcie stosowane obecnie zamiast IT), obejmująca wszystkie środki techniczne wykorzystane do obsługi informacji i komunikacji (def. za OECD – *OECD Information Technology Outlook*, 2004 EDITION). Nazwę ICT po raz pierwszy zawierał w 1997 r. raport D. Stevenson dla Rządu Brytyjskiego (*The Independent ICT in Schools Commission, Information and Communications Technology in UK Schools, an independent inquiry*. London, UK, 1997).

W prezentowanej publikacji autor stara się wskazać szczególną rolę monitoringu rozwoju regionalnego, jako integralnego narzędzia zarządzania rozwojem. Drugą istotną kwestią jest znaczenie informacji przestrzennej w prawidłowym diagnozowaniu uwarunkowań i podejmowaniu decyzji administracyjnych w zakresie rozwoju. Samorząd terytorialny na szczeblu regionalnym cechuje pewna słabość mechanizmów organizacji i zarządzania oraz relatywnie małe doświadczenia w wykorzystywaniu narzędzi wspierających sferę decyzyjną gospodarowania zasobami przestrzeni. Z tego względu w publikacji wiele uwagi poświęcono kwestiom organizacyjnym. Formułując uwarunkowania i podstawy metodologiczne dla budowy systemu monitoringu regionalnego, doprowadzono do określenia modelu uwzględniającego komplementarność jego sfer: organizacyjno-funkcjonalnej, przestrzennej i informacyjnej. Autor pragnie podkreślić, że u podstaw tworzenia założeń monitoringu rozwoju regionalnego leżą doświadczenia związane z badaniami geograficznymi nad regionami i ich rozwojem. Drugim czynnikiem formułowania tych podstaw jest zarządzanie zasobami informacji przestrzennej i wiedzy na potrzeby polityki i programowania rozwoju. Ujęcie przestrzenne tego rozwoju jest obecnie najbardziej niedocenionym aspektem w sferze zarządzania regionalnego.

W badaniu uwarunkowań i procesów rozwoju regionalnego uczestniczy nie tylko dość szeroki wachlarz dyscyplin naukowych, których przedmiotem zainteresowania jest polityka rozwoju, jego programowanie, planowanie, aspekt ekonomiczny i przestrzenny, ale także administracja publiczna. To w jej gestii leży formułowanie polityki rozwoju i podejmowanie decyzji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dominacja finansowo-inwestycyjnych zagadnień rozwoju, powiązanie ich z problemami ekonomiczno-gospodarczymi ostatnich lat i położenie nacisku na administracyjną sferę zarządzania środkami publicznymi, wywołały asymetrię informacji w ocenie uwarunkowań rozwoju regionalnego, stawiając na pierwszy plan zarządzanie finansami i realizacją procesów inwestycyjnych. Tym samym ranga innych uwarunkowań rozwoju i znaczenie wiedzy oraz metodologii badawczej wielu dyscyplin nauki zostało zdeprecjonowanych, a osłabienie (przez ostatnich kilkanaście lat) roli planowania przestrzennego i słabość systemu polityki rozwoju dopomogły w powstaniu i pogłębieniu przestrzennego chaosu. Możliwość zmiany tej sytuacji leży w formułowaniu wizji i warunków równoważenia polityki rozwoju przestrzennego, konsekwentnym tworzeniu jego podstaw prawnych i organizacyjnych, zatrzymaniu tendencji spontanicznego zagospodarowywania przestrzeni i wprowadzeniu do działań władz publicznych narzędzi i rozwiązań organizacyjnych, integrujących zakres i poziomy zarządzania rozwojem oraz wiedzę o jego uwarunkowaniach i konsekwencjach. Monitoring regionalny jest postrzegany przez autora jako podstawowe narzędzie prowadzące do spełnienia tych warunków.

1. Zagadnienia podstawowe monitoringu i postępowanie badawcze

Monitoring stanowi zagadnienie i przedmiot badań, któremu w Polsce poświęcono dotychczas relatywnie niewiele uwagi w sferze organizacji i praktycznego wykorzystania, choć na polu działań badawczych jest od co najmniej 10 lat przedmiotem rosnącego zainteresowania. Brak praktycznych doświadczeń i działających, całościowych systemów monitoringu, relatywnie mała liczba prac teoretycznych, ograniczony zakres merytoryczny i niewielki zakres przenoszonych doświadczeń i wiedzy z krajów Europy Zachodniej skutkują także słabym rozwinięciem aparatu pojęciowego i koniecznością definiowania niektórych znaczeń oraz podstawowych zastosowań form tego monitoringu. Ani na polu nauk geograficznych, ani z zakresu organizacji i zarządzania, nie podjęto dotychczas próby kompleksowego przedstawienia warunków organizacji i funkcjonowania systemu monitoringu regionalnego oraz zdefiniowania jego podstawowych celów, funkcji, zadań czy powiązań instytucjonalnych.

Zagadnienia podstawowe dla monitoringu rozwoju to jednocześnie kluczowe zagadnienia dla samego rozwoju regionalnego. System monitoringu jest bowiem systemem i narzędziem służebnym polityce rozwoju, a jego zakres i rola wynikają bezpośrednio z potrzeb informacyjnych dla zarządzania tym rozwojem. Obserwując rozwój systemów monitoringu w Polsce, różnorodność rozwiązań koncepcyjnych i technicznych, celów, zakresów badań i pojęć, biorąc też pod uwagę wymagania formalne, które pojawiły się wraz z uzyskaniem dostępu Polski i jej regionów do funduszy Unii Europejskiej, można odnieść wrażenie, że mechanizm budowy monitoringu w Polsce nie przeszedł fazy konceptualizacji, prowadzącej do określenia teoretycznych i funkcjonalno-organizacyjnych aspektów tego procesu oraz zdefiniowania wewnętrznych relacji pojęć w monitoringu jako całościowym i spójnym systemie. Brak określonego modelu konceptualnego pociąga też za sobą brak jego operacjonalizacji i przyjęcia rozwiązań umożliwiających wdrażanie monitoringu o określonych cechach funkcjonalnych, w takiej samej lub zbliżonej postaci w różnych regionach i instytucjach. Dlatego znaczna część pracy poświęcona została zgromadzeniu, uporządkowaniu i rozbudowaniu aspektów teoretycznych monitoringu, prowadzących do stworzenia spójnej i funkcjonalnej koncepcji monitoringu na potrzeby regionalne, oraz podkreśleniu znaczenia ujęcia przestrzennego, rozwijającego istotnie funkcjonalność monitoringu, w stosunku do wąsko ujmowanego monitoringu opartego na wartościach wskaźników ekonomiczno-statystycznych. To właśnie patrzenie na rozwój przez pryzmat przestrzeni, uzasadnia traktowanie tej publikacji ogólnie jako pracy geograficznej, poświęconej metodologicznym aspektom organizacji badań rozwoju regionalnego.

Do formułowania założeń funkcjonalnych, organizacji i działania monitoringu należy stosować pojęcie *systemu* zgodnie z ogólnym jego znaczeniem, odpowiadającym założeniom ogólnej teorii systemów Bertalanffy'ego [1984]. Stanowi on bowiem złożoną strukturę organizacyjną, zawierającą znacznie zróżnicowane i różnie definio-

wane elementy składowe, relacje (zależności i przynależności, funkcjonalne i instytucjonalne *etc.*) między nimi oraz relacje z otoczeniem systemu. Charakter systemu monitoringu może być znacznie zróżnicowany, zależnie od poziomu organizacji, dla której został wdrożony, zakresu merytorycznego i uwarunkowań organizacyjno-prawnych.

U podstaw systemu monitoringu leży potrzeba diagnozowania stanu przestrzeni i systemu społeczno-gospodarczego, nadzorowania i korygowania realizacji różnego rodzaju polityk i przedsięwzięć oraz założeń dokumentów strategicznych, operacyjnych i planistycznych. Jest to potrzeba powszechna związana zarówno z procesem decyzyjnym instytucji zaangażowanych w rozwój przestrzenny, społeczny i gospodarczy każdego obszaru (jako wewnętrznego terytorium kraju), ale także z potrzebami informacyjnymi instytucji i agend organizacji międzynarodowych. Taki monitoring jest przedmiotem zainteresowania autora – wraz z warunkami organizacyjnymi i przestrzenią stanowiącą przedmiot jego badań.

1.1. Monitoring regionalny – diagnoza sytuacji i cel podjęcia tematu

Podjęcie tematu monitoringu regionalnego wynika z tego, że w ostatnich latach zachodzą w przestrzeni kraju szybkie zmiany, których przebieg, stan i skutki, z nielicznymi wyjątkami (jak elementy systemu monitoringu środowiska), nie podlegają sformalizowanym, bieżącym procesom obserwacji i oceny². Dotyczy to w mniejszym stopniu zagadnień ekonomiczno-gospodarczych, mających wpływ na politykę rozwoju. Natomiast w zakresie środowisk przyrodniczego, kulturowego i społecznego oraz stanu i zmian użytkowania przestrzeni, poziom informacji, jej aktualność i wykorzystanie w procesach zarządzania są dalece niewystarczające. W efekcie instytucje, w gestii których znajdują się uprawnienia i decyzje w zakresie polityki gospodarczej i przestrzennej, mają zbyt małą ilość informacji i przesłanek do podejmowania prawidłowych decyzji rozwojowych i lokalizacyjnych. Oznacza to, że w polityce przestrzennej często posługują się one wycuciem i własnym doświadczeniem, wybiórczą i niepełną informacją oraz swoistą „grą interesów politycznych”, a uzyskiwane przestrzenne efekty prowadzonych działań nie podlegają stałej kontroli i ocenie oraz nie przekładają się na podejmowania działań kontynuujących lub korygujących. Zamiast informacji zwrotnej z oceny efektów realizacji działań, polityka rozwoju i zagospodarowania przestrzeni staje się w dłuższym czasie jednokierunkowym procesem inwestycyjnym, prowadzonym bez możliwości weryfikacji poprawności i skuteczności podejmowanych decyzji i przedsięwzięć, a jedynie ze zwróceniem uwagi na formalną stronę wydatkowania środków finansowych. Jednocześnie praktyka ostatnich lat w zakresie planowania przestrzennego przez dopuszczenie działań wykorzystujących w sposób niewłaściwy

² Autor nie zalicza do procesów bieżącej obserwacji powstających co kilka lat, na poziomie krajowym i regionalnym, raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego, mogą one powstawać jako cykliczne opracowania, nie związane z systemem stałego monitorowania zmian.

ustanowione konstrukcje prawne doprowadziła do pogłębiającego się chaosu w zakresie lokalizacji inwestycji i dewaloryzacji wartości przestrzeni. Miejsce planowego, długookresowego, zrównoważonego działania w przestrzeni zajęły wydawane *ad hoc* decyzje o warunkach zabudowy, naciągane interpretacje dotyczące sposobu zagospodarowania sąsiednich nieruchomości gruntowych, procedura równoczesnego dokonywania zmian w dokumentach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (celem formalnego dochowania zgodności dokumentów), utrwalanie samowoli budowlanych lub wprowadzania ułatwień (jak rezygnacja z ochrony gruntów I-III klasy w granicach administracyjnych miast) oraz „specustaw” ułatwiających lokalizację inwestycji bez zachowania pełnych procedur planistycznych. Na procesy te nakładają się jeszcze: zmienność kadr decyzyjnych – uwarunkowana procesami politycznymi i demokratycznymi procedurami wyboru przedstawicieli władz samorządowych oraz niedostosowany (pod względem prędkości przepływu informacji i jej treści – adekwatnie do potrzeb informacyjnych samorządów) sposób i zakres publicznego udostępniania danych statystycznych. W efekcie, decydujące o kierunkach i tempie rozwoju regionalnego lub lokalnego władze samorządowe, nie dysponują wystarczająco dokładną i aktualną diagnozą sytuacji społecznej, gospodarczej, ekonomicznej i przestrzennej obszaru podlegającego ich decyzjom. Aby uniknąć formułowania założeń polityki rozwoju regionalnego (lub lokalnego) i ich operacjonalizacji na podstawie autopsji, administracja zmuszona jest do podejmowania odrębnych, każdorazowych działań diagnostycznych przy tworzeniu dokumentów rozwojowych – strategii i polityk rozwoju (ogólnych i tematycznych), dokumentów planistycznych, programów operacyjnych *etc.* Braki te nie są wypełniane przez środowisko naukowe, bowiem często prowadzone badania i ich efekty nie są wystarczająco upublicznione i zrozumiałe dla pracowników administracji i decydentów politycznych.

Polska ma dotychczas relatywnie małe, około dziesięcioletnie doświadczenia z wdrażaniem systemów monitoringu rozwoju – na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Związane są one przede wszystkim z działaniem struktur samorządowych na poziomie regionalnym oraz uruchomieniem programów operacyjnych rozwoju regionalnego. Wcześniejsze doświadczenia i prace nad wdrożeniem wskaźników rozwoju zrównoważonego, mają dotychczas bardziej teoretyczno-naukowy charakter i nie znalazły trwałego zastosowania na poziomie regionalnym, głównie za sprawą braku rozwiązań prawno-organizacyjnych, wiedzy i systemów kontroli procesów rozwoju regionalnego.

Słaby stan zaawansowania monitoringu rozwoju regionalnego oraz zróżnicowanie działań realizowanych w regionach nad jego tworzeniem, stały się bezpośrednią przyczyną podjęcia pracy nad niniejszą publikacją. Stan ten można na chwilę obecną zdiagnozować następująco:

- W Polsce brak jest szczegółowych, formalnych rozwiązań prawno-organizacyjnych dla budowy regionalnych systemów monitoringu rozwoju (jedynie w *Krajo-*

wej *Strategii Rozwoju Regionalnego* zawarto ogólne założenia do tworzenia takich systemów, jednak jest to tylko jedna z 9 strategii rządowych i nie stanowi prawnej podstawy do obligatoryjności działań samorządów, umożliwia tylko potencjalne wprowadzenie wymogów monitorowania rozwoju do przyszłych kontraktów terytorialnych).

- Brak jest wyodrębnionych i wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych monitoringu regionalnego w administracji publicznej.
- Brak jest wypróbowanych i powszechnie akceptowalnych krajowych wzorców i doświadczeń w polskiej administracji (od lokalnej po centralną), dla tworzenia zintegrowanych systemów monitoringu rozwoju (dotychczasowe doświadczenia są zaledwie niespełna 10-letnie, a publikacje dot. merytorycznych podstaw budowy monitoringu są nieliczne).
- W żadnym z polskich województw (traktowanych jako regiony) nie funkcjonuje zintegrowany, całościowy system monitoringu rozwoju – uwzględniający zarówno monitoring i ewaluacje realizacji polityk i planów rozwoju, jak i monitoring rzeczywistych zmian w sferach społecznej, gospodarczej, kulturowej i krajobrazowej – z uwzględnieniem zmian zachodzących w przestrzeni geograficznej, tworzone dotychczas systemy monitorujące mają charakter odrębnych, tematycznych obserwatoriów, a monitoring programów i projektów jest zawężony do kwestii kontroli finansowo-rzeczowych (porównaj np. zawartość systemu SIMIK³).
- Na poziomie krajowym i regionalnym nie istnieje żaden stale pracujący system monitoringu rozwoju zrównoważonego, a sam rozwój jest hasłem nie znajdującym pokrycia w działaniach rozwojowych regionów, co jest wynikiem wielu nakładających się przyczyn – w tym m.in. braku silnego umocowania prawnego, braku dostępu do niektórych danych, ograniczonego zakresu badań środowiska, niechęci samorządów do podnoszenia roli środowiska jako elementu wymagającego kształtowania i ochrony.
- Stworzenie, w ostatnich latach, ogólnej koncepcji (zawartej w opracowaniach eksperckich dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i przeniesionej do dokumentu KSRR) organizacji systemu monitoringu rozwoju, opartego na 1 Krajowym Obserwatorium Terytorialnym oraz 16 Regionalnych Obserwatoriach Terytorialnych (z organizacyjnego punktu widzenia koncepcja ta dotychczas nie ma żadnych wytycznych implementacji, ani propozycji projektowych), tylko nieznacznie przybliżyło realizację idei monitoringu regionalnego.
- Dostrzegalna jest potrzeba stworzenia szerokiego, współpracującego międzyregionalnie, integralnego systemu obserwacji (monitoringu, kontrolingu, ewaluacji, diagnozowania i ocen) elementów materialnych, zjawisk i procesów – mających wpływ

³ „System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, budowany jest w celu zapewnienia właściwego, skutecznego i przejrzystego zarządzania środkami europejskimi w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską” (<http://www.simik.24xls.com>).

na rozwój regionalny (w kontekście podmiotowym, przedmiotowym i przestrzennym) – bowiem rozwój ten opiera się na swoistej syntezie wielu czynników i uwarunkowań oraz koncepcji i teorii rozwoju, a także organizacji i zarządzania.

- Dane statystyczne państwowego monitoringu środowiska oraz państwowego systemu statystyki publicznej nie pozwalają na dokonanie pełnej diagnozy i oceny realnych zmian zachodzących w przestrzeni i poszczególnych sferach stanowiących przedmiot tzw. interwencji publicznej oraz regulacji i zmian w wyniku procesów rozwoju (ze względu na brak aktualnych i wystarczająco szczegółowych danych).
- Tworzone i pracujące systemy monitoringu regionalnego – tzw. obserwatoria regionalne (nie zawierające wielu elementów – np. użytkowania terenu czy zagadnień kulturowych lub zagospodarowania przestrzennego), stanowią oderwane, tematyczne pola zainteresowań, nie pozwalające na dokonanie pełnej diagnozy i oceny całości kształtu warunków rozwoju, a tym samym wypaczające jego obraz całościowy i ocenę – a przez to nawet utrudniające ten rozwój (efektem jest utrata zasobów przestrzeni i środowiska, ich degradacja i dewaloryzacja).
- W systemie administracji publicznej, brak jest wiedzy, doświadczenia oraz organizacji pozwalających na prowadzenie i wykorzystanie w praktyce efektów działania zintegrowanych (lub integralnych) systemów monitoringu rozwoju.
- Brak jest systemów monitoringu regionalnego, a w efekcie spójnych, różnorodnych tematycznie, wieloletnich ciągów danych nie pozwala na poprawne identyfikowanie trendów rozwojowych regionów, jednocześnie izolując próby ich określenia z procesów o charakterze ogólnokrajowym, kontynentalnym czy globalnym. W ten sposób niemożliwe staje się określenie w przyjętym zakresie perspektywicznym, jak będzie następował rozwój, jakie będą mogły zachodzić zmiany, jakie cele można osiągnąć i jakie działania należy po to podejmować.
- Istniejące zasoby informacyjne, w zakresie wynikającym z funkcjonujących systemów monitoringu rozwoju, nie są brane pod uwagę w procesach decyzyjnych związanych z formułowaniem polityk, strategii rozwoju, planów i programów oraz przyznawaniu środków finansowych na wspieranie przedsięwzięć rozwojowych w ramach programów pomocowych. Podstawą decyzji są uwarunkowania ekonomiczno-gospodarcze, a często także polityczne.
- Informacja o stanie i organizacji przestrzeni (w kontekście ładu przestrzennego, rozwoju zrównoważonego czy krajobrazu) oraz o krajobrazie, w polskich realiach administracyjnych, traktowana jest jako zagadnienie drugo- lub trzecioplanowe, zjawisko powstające niejako samorzutnie i nie wymagające znacznej interwencji władz; przestrzeń i krajobraz nie są traktowane jako dobra wspólne społeczności lokalnych, czy regionalnych, które przez charakter swych struktur mają istotny wpływ na warunki rozwoju i życia, stając się czynnikiem rozwojowym, ale są lekceważone w toku podejmowania decyzji rozwojowych.
- Źródła danych o przestrzeni i krajobrazie są ograniczone, a w dostępnym zakresie i tak nie wykorzystywane wystarczająco w procesie zarządzania rozwojem.

Istotnym problemem monitoringu i ewaluacji jest nieuporządkowany w Polsce zakres znaczeń podstawowych pojęć, związanych z tymi procedurami. Szlachta [2007] we wprowadzeniu do książki *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza* zwraca uwagę na panujący wręcz chaos terminologiczny. Wynika to przede wszystkim z małych polskich doświadczeń praktycznych, wykonywania licznych tłumaczeń dokumentów obcojęzycznych – w tym literatury anglosaskiej, braku formalno-prawnych definicji przyjmowanych na potrzeby dokumentów i opracowań tak krajowych, jak i regionalnych oraz bliskiego znaczenia i funkcjonalnego powiązania wielu działań kontrolnych. Do pojęć stosowanych w polskich dokumentach (często w zbliżonym lub zamiennym zakresie znaczeniowym) należą m.in.: *monitoring, ewaluacja, ocena, kontroling, kontrola, audyt*.

Popularyzacja monitoringu i ewaluacji jako procedur kontrolnych związana jest w Polsce np. z wdrażaniem unijnej polityki spójności i wykorzystaniem funduszy strukturalnych, zgodnie z zapisami *Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 r.* oraz licznymi wytycznymi Komisji Europejskiej. Procedury te znalazły także miejsce w założeniach *Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, dokumentach *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* oraz licznych innych dokumentach strategicznych – tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Większość realizowanych założeń odnosi się dotychczas przede wszystkim do zarządzania programami pomocowymi i kontroli finansowej oraz rzeczowej ich postępu. Nie zmienia to jednak sytuacji, że potencjał wiedzy i doświadczenia polskich instytucji administracyjnych jest oceniany dotychczas jeszcze jako relatywnie niewielki [Czochoński 2009a; Ledzion 2004].

Podjęmowane w Polsce, w ostatnich latach działania monitoringowe i ewaluacyjne, związane z programami funduszy przedakcesyjnych, a następnie funduszy strukturalnych, ukierunkowały w administracji myślenie o monitoringu, jako narzędziu kontroli realizacji programów, projektów i inwestycji rozwojowych. Współcześnie rozwój regionalny stał się skomplikowanym systemem powiązań wielu polityk i czynników [por. Churski 2004] wymagającym integracji merytorycznej, czasowej i przestrzennej. Takiej integracji służyć musi system informacyjny, którego zasoby danych będą stanowiły merytoryczną podstawę podejmowania decyzji. Wymusza to tworzenie systemów monitoringu rozwoju, o znacznie szerszym zakresie merytorycznym niż wspomniane systemy kontroli finansowo-rzeczowej. Konieczny do wprowadzenia jest przede wszystkim aspekt informacji przestrzennej (terytorialnej), uwzględnienie zmian zagospodarowania i użytkowania przestrzeni oraz kwestii środowiska przyrodniczego, kulturowego i rozwoju zrównoważonego. Sukces w rozwoju nowoczesnych systemów monitoringowych będzie w dużej mierze zależał od rozpowszechnienia ich idei w samorządach regionalnych i od merytorycznego przygotowania ich pracowników.

Obecnie, szczególnie w okresie ostatniego dziesięciolecia, obserwuje się najszybsze jak dotąd zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, sferach ekonomiczno-gospodarczej i społecznej oraz środowisku naturalnym. Są one uzależnione, w głównej

mierze, od polityczno-ekonomicznych procesów integracji i współpracy zachodzących w Europie, nakładów finansowych na rozwój gospodarczy, ale też w znacznym stopniu zależą od potencjałów danej przestrzeni i znajdują odzwierciedlenie w stanie jej przeobrażania. Potrzeby ochrony zasobów przyrodniczych, ale także nadrobienia technologicznego i infrastrukturalnego zacofania Polski w stosunku do krajów Europy Zachodniej i ich gospodarek, wywołują szybko zachodzące, a często wzajemnie konfliktowe zmiany w przestrzeni geograficznej. Jednocześnie dostrzegalny i odczuwalny jest brak stałych mechanizmów obserwacji stanu i procesów zachodzących w przestrzeni oraz wiedzy o bezpośrednich, pośrednich i długookresowych efektach działań antropogenicznych. Potrzeby posiadania takich danych i dostępu do nich występują obecnie zarówno na polu administracyjno-gospodarczym, naukowym, jak i społecznym. W szybko zmieniających się relacjach ilościowych, jakościowych i przestrzennych między składowymi relacyjnego systemu środowisko – gospodarka – infrastruktura – społeczeństwo, dostęp do aktualnych danych stanowi przede wszystkim kluczowy element prowadzenia poprawnej polityki rozwoju regionalnego. Potrzeby gromadzenia i analizowania tych danych oraz tworzenia mechanizmów zapewniających ich sprawną obsługę, są cechą charakteryzującą dojrzałe i ustabilizowane systemy zarządzania (można zaryzykować tezę, że taka stabilizacja zarządzania rozwojem regionalnym obecnie właśnie zaczyna się w Polsce kształtować).

Decentralizacja zarządzania rozwojem przestrzennym i gospodarczym (jaka zaszła w Polsce wraz ze zmianami ustrojowymi) oraz możliwość decydowania o zakresie i lokalizacji działań prorozwojowych, wymuszają na instytucjach decyzyjnych posiadanie własnych systemów informacyjnych, ukierunkowanych na potrzeby danego poziomu decyzyjnego, dostosowane do specyficznych warunków regionalnych i pozwalające na natychmiastowy dostęp do aktualnych danych o wysokim poziomie szczegółowości (niemożliwym dotychczas do uzyskania ze źródeł statystyki publicznej GUS). Potrzeby te wyznaczają pilną konieczność stworzenia koncepcji i wzorca takiego systemu.

Wspomniany już wzrost zainteresowania monitoringiem rozwoju i jego popularyzacja w polityce regionalnej są efektem trzech, nakładających się w ostatnich latach nurtów:

- prowadzonych, od kilkunastu już lat, prac nad stworzeniem i wykorzystaniem wskaźników rozwoju zrównoważonego;
- wprowadzonych w sektorowych i regionalnych programach operacyjnych oraz strategiach rozwoju wymogów monitorowania ich efektów za pomocą systemu wskaźników;
- podjęcia przez samorządy własnych prac badawczych nad zjawiskami społecznymi, gospodarczymi czy przestrzennymi – wynikających z niedostatku danych statystycznych, o określonej agregacji i aktualności danych.

Jednocześnie wzrasta świadomość podmiotów odpowiedzialnych za rozwój, że podstawą podejmowania decyzji, niezbędnych do prawidłowego formułowania kie-

runków, zasad i warunków realizacji polityki rozwoju, planowania i zagospodarowania przestrzennego jest gruntowna wiedza o istniejącym stanie oraz ocena uzyskiwanych efektów rozwoju. Dotychczas jednak, wymagane przepisami Unii Europejskiej, implementowanymi do krajowego prawa, systemy obserwacji, realizacji programów i projektów, zaopatrywane są jedynie w zestawienia wskaźników, mierników i mechanizmów ocen (*ex-ante*, *mid-term*, *on-going*, *ex-post*) – jako instrumentów raportowania, odnoszących się wąsko do przedmiotu działania. Pomijają one to, że są (lub powinny być) związane funkcjonalnie i umocowane w zorganizowanych i trwałych mechanizmach instytucjonalnych systemów zarządzania rozwojem.

Głównym celem, dla którego podjęto prace nad zagadnieniem monitoringu rozwoju regionalnego jest opracowanie (na poziomie regionalnym) propozycji merytorycznych modelu systemu monitoringu i wskazanie organizacyjnych podstaw systemu obserwacji uwarunkowań i zmian, zachodzących w wyniku realizacji polityki rozwoju regionalnego i przestrzennego. W celu tym zawiera się stworzenie, uporządkowanie i przedstawienie podstawowych teoretyczno-metodologicznych, funkcjonalnych i organizacyjnych uwarunkowań procesu monitoringu oraz budowy takiego systemu i określenia jego roli w kreowaniu rozwoju, wraz z propozycją implementacji założeń teoretycznych do poziomu regionalnego. Jednocześnie autor uwzględnia przy tym stan prac nad rozwojem monitoringu regionalnego w Polsce, starając się zawrzeć dotychczas formułowane propozycje i działania, w proponowanych rozwiązaniach organizacyjnych. Za ważny element autor uznaje podkreślenie wątków geograficznych w monitoringu, wprowadzanych przez pryzmat ujęcia przestrzennego jego treści i przedmiotów badań. Celem szczegółowym jest próba uporządkowania i uzupełnienia wiedzy o procedurach i narzędziach służących monitoringowi. Praca ma też wskazać różnice w przedmiotach obserwacji i działaniach, które pozwalają na wyodrębnienie specyficznych form (formuł) monitoringu – jak np. kontroling oraz powiązanych z nim procedur oceny, kontroli, ostrzegania *etc.* Wraz z tymi elementami ma też wskazać miejsce i rolę wskaźników, i mierników rozwoju w całym systemie monitoringu. Same bowiem wskaźniki są tylko instrumentem kontroli lub oceny zmian, stanowiącym składową całego funkcjonalnego systemu obserwacji, oceny i reagowania – o czym w polskich publikacjach najczęściej się nie wspomina, opisując kwestię monitoringu wyłącznie przez pryzmat wskaźników i mierników, utożsamianych z całym systemem. Tymczasem zbiór wskaźników i mierników to zbiór danych – element (składowa) systemu monitoringu, a nie system, ani proces. W monitoringu rozwoju regionalnego i przestrzennego ważny jest nie tylko rodzaj, czy charakter wskaźnika, ale też np. przedmiot pomiaru wskaźnikowego, procedura, podmiot realizacyjny, zewnętrzne uwarunkowania, powiązania z systemem oceny, reagowania *etc.* Do opisanego warunków budowy i funkcjonowania monitoringu niezbędne jest więc traktowanie go jako złożonego, funkcjonalnego układu systemowego, opartego na określonych składowych i procesach (relacjach) zachodzących w obrębie takiego systemu jako całości. Implikuje to możliwość zastosowania teorii

analizy systemowej i optymalizacji, uwzględniającej procesy zmian zachodzących w czasie i przestrzeni [Kulikowski 1977] oraz dającej możliwość modelowania i sterowania systemem. Systemowe podejście do monitoringu jest też uwarunkowane jego potrzebami i cechami funkcjonalnymi, związanymi np. z systemami informatycznymi i możliwością wykorzystania szerokiej gamy rozwiązań teoretycznych z dziedzin nauk ekonomicznych, geograficznych i teorii organizacji.

Stworzenie koncepcji projektu systemu monitoringu regionalnego i pokazanie podstaw merytoryczno-organizacyjnych pracy takiego systemu jest obecnie potrzebą chwili, a jego odniesienie do poziomu regionalnego ma wymiar praktyczny i użyteczny. Dutkowski [2004] wskazuje, że obecnie znacznemu przyrostowi wyników badań empirycznych, pomiarów, obserwacji i danych nie towarzyszy postęp w zakresie teoretyczno-metodologicznym badań nad systemem człowiek – środowisko – gospodarka. Dotyczy to w szczególności odniesienia do poziomu regionalnego i obejmuje m.in. systemy obserwacji i analiz zjawisk przestrzennych. Podjęcie w ostatnich kilku latach działań nad organizacją obserwatoriów regionalnych, sytuacji tej na razie nie zmieniło. Wprowadzenie systemów monitoringu regionalnego może stanowić jedno z kluczowych rozwiązań, istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego i procesów jego planowania. Należy przy tym pamiętać, że doświadczeń z poziomu lokalnego lub krajowego nie można bezkrytycznie przenosić bezpośrednio na poziom regionu. Wymaga on odrębnego rozpoznania i udokumentowania zjawisk, szczególnie wobec potrzeby podejmowania na tym szczeblu istotnych decyzji prorozwojowych (lokalizacyjnych czy interwencyjnych), umiejscowionych w kontekście przestrzennym. Stworzenie metodologicznych podstaw działania regionalnych systemów monitoringu rozwoju jest więc procesem o znacznie szerszym wymiarze, niż tylko wsparcie dla procesów zarządzania rozwojem, ma bowiem znaczenie dla całokształtu procesów badawczych o wymiarze regionalnym. Dla osiągnięcia tak określonych celów istotne jest korzystanie z doświadczeń europejskich (szczególnie niemieckich i szwajcarskich), gdzie monitoring rozwoju, w procesach programowania rozwoju i planowania przestrzennego, jest od dawna utrwalonym i na bieżąco wykorzystywanym narzędziem, zapewniającym kompleksowość i interdyscyplinarność badań.

1.2. Przedmiot i zakres opracowania

Rozległość zagadnień rozwoju regionalnego, jego polityki, strategii, planowania przestrzennego i zmian stanowiących efekt realizacji procesów decyzyjnych jest tak duża, że nie sposób jest szczegółowo scharakteryzować wszystkie te elementy i w równym stopniu odnieść się do nich w opisie modelu monitoringu. Dlatego w pracy, opierając się na doświadczeniach w zakresie projektowania systemów informacji przestrzennej, systemów monitoringu dla planowania przestrzennego oraz monitoringu strategii rozwoju, skupiono się przede wszystkim na zagadnieniach organizacyjnych monitoringu oraz jego aspektach przestrzennych i informacyjnych, określa-

jąc ich znaczenia dla procesów wnioskowania i weryfikacji funkcjonalnej sprawności zarządzania rozwojem. Przedmiotem badań, wynikającym z wcześniej zdefiniowanych celów i potrzeb, są:

- a) sfera organizacyjna systemu monitoringu – w kontekście prawno-organizacyjnym, technologiczno-funkcyjnym i użytkowym, wraz z określeniem instytucjonalnych uwarunkowań jego tworzenia i funkcjonowania, niezbędny zakres merytoryczny (wynikający z zakresu działania samorządu regionalnego i współpracy z otoczeniem) oraz warunki jego wykorzystania w procesie zarządzania rozwojem społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- b) sfera przestrzenna i zachodzące w niej zmiany – utożsamiana administracyjnie z obszarem województwa, jako przestrzeń realizacji procesów decyzyjnych i artykułowanych w nich przedsięwzięć – we wszystkich zakresach działania oraz w kontekście ilościowym, jakościowym i przestrzennym wraz z relacyjnymi (interakcyjnymi) związkami pomiędzy jej składowymi;
- c) sfera informacyjna – rozpatrująca warunki tworzenia i przetwarzania oraz udostępniania informacji, w tym relacje między miernikami, wskaźnikami, informacją i wiedzą, jako istotnych czynników kształtujących użyteczność monitoringu.

Publikacja ma charakter teoretyczno-metodologiczny, uzupełniony o aspekt wdrożeniowy. Założeniem jej jest podział na cztery części, z których dwie pierwsze stanowią koncepcja i teoria zintegrowanego monitoringu regionalnego i przestrzennego – jako narzędzia obserwacji i kontroli realizacji założeń rozwoju regionalnego oraz planowania przestrzennego. Część trzecią stanowią zagadnienia metodologiczne organizacji i modelowania systemu monitoringu, zaś czwarta to część implementacyjna, zawierająca propozycje konstrukcji i wdrożenia takiego systemu oraz opis jego empirycznej weryfikacji – na przykładzie regionu pomorskiego, z uwzględnieniem zastosowanych elementów organizacji i instrumentów monitoringu.

Niniejsza praca nie porusza szczegółowych zagadnień metodologii badań statystyczno-ekonomicznych czy prognozowania. Metody te w badaniach regionalnych stają się w ostatnich latach coraz popularniejsze. Mogą one zasilać system monitoringu, wymagają jednak odrębnych opracowań naukowych. Gama metod analiz naukowych, ukierunkowanych na zagadnienia społeczne, ekonomiczno-gospodarcze czy środowiskowe, możliwych do wykorzystania w skali regionalnej jest ogromna. Rośnie też zainteresowanie regionem i jego rozwojem w wielu naukach – społecznych, ekonomicznych, geografii, urbanistyce i planowaniu przestrzennym. Jednak z aplikacyjnego punktu widzenia wiele metod jest trudnych lub wręcz niemożliwych do wdrożenia w samodzielnych zastosowaniach w administracji. Inne metody mają z kolei ograniczoną sprawdzalność – uzależnioną np. od długookresowej stabilności rozwoju.

Propozycje budowy regionalnego systemu monitoringu rozwoju, jego funkcjonalność i zakres badań, formułowane były z aplikacyjnego punktu widzenia. Autor z założenia pominął liczne, interesujące lecz skomplikowane metody naukowe, których bezpośrednie zastosowanie w administracji byłoby niemożliwe. Pracownicy

urzędów administracji regionalnej nie mają ani czasu, ani kompetencji, ani możliwości, aby prowadzić skomplikowane analizy naukowe cech czy zjawisk kształtujących charakter przestrzeni regionu (jak np. uznawane w literaturze naukowej za bardzo cenne metody modelowania procesów rozwoju – sieci neuronowe czy modelowanie równań strukturalnych). W monitoringu regionalnym powinny natomiast być prowadzone badania nad rozwojem funkcjonalnym i przestrzennym, mające bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje w sferze polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego (badania takie powinny być zlecane wyspecjalizowanym jednostkom naukowym i oparte na naukowych metodach diagnostycznych).

Aplikacyjny charakter części pracy jest próbą pokazania i propozycją implementacji konkretnych rozwiązań, o charakterze integracyjnym. Wydaje się, że może to być ciekawa propozycja dla wielu regionów, bowiem dotychczas w Polsce nie stworzono w pełni funkcjonalnych i powiązanych z systemem zarządzania regionalnego systemów monitoringu rozwoju (w kilku województwach prace nad takimi systemami zostały podjęte). Nie istnieje także jednolita koncepcja takiego systemu – w szczególności w sposób integralny traktująca wszystkie elementy polityki rozwoju. Wyraźnie zauważalny jest brak teoretycznych podstaw monitoringu, ukazujących jego organizację, zakres, funkcje, sposób działania, integrującą rolę w polityce rozwoju, a także możliwości zastosowania nowoczesnych narzędzi informatycznych. Samorządy nie są świadome ani jak taki monitoring organizować i prowadzić, ani w jaki sposób go wykorzystywać. Natomiast działania, które często dotychczas nazywano monitoringiem, to finansowa i techniczno-organizacyjna kontrola przez beneficjenta poprawności oraz stopnia zaawansowania inwestycji realizowanych przy wsparciu środków finansowych Unii Europejskiej. W publikacji sporo uwagi poświęcono też zagadnieniom terminologicznym, co jest uwarunkowane niejednoznacznym rozumieniem wielu pojęć, od niedawna wprowadzanych do polskiej literatury. Publikacja nie ma aspiracji rozwiązania problemu definiowania pojęć i przedstawienia ich zakresu znaczeniowego jako jedynego właściwego i wskazanego do stosowania. Podane znaczenia mają pozwolić jedynie na jednoznaczny odbiór intencji autora.

1.3. Główne tezy i metody badawcze

Ponieważ publikacja ma głównie charakter teoretyczno-metodologiczny i ukierunkowana jest na określenie zintegrowanych metod obserwacji stanu i zmian przestrzeni, podstawą realizacji jej pierwszej fazy stała się kwerenda krajowych i zagranicznych materiałów z zakresu tematyki monitoringu rozwoju, środowiska, planowania przestrzennego, zarządzania przestrzenią. Zakres pracy dotyczy zagadnień procesu zarządzania i realizacji polityki rozwoju regionalnego i przestrzennego, obejmując jednak tylko wybraną część tej rozległej dziedziny działalności. Ze względu na to, że w Polsce zagadnienia monitoringu rozwoju regionalnego i przestrzennego pojawiają się w publikacjach zaledwie od około dziesięciu lat, podstawą wstępnych etapów prac

(prowadzonych w latach 2005-2009) i rozważań nad charakterem, celami, funkcjami i zastosowaniami monitoringu, stały się prace angielskie, niemieckie, szwajcarskie i skandynawskie. Także w kwestii wskaźników rozwoju skupiono się nie na metodologii ich budowy i konkretnych propozycjach lecz nad ich rolą, wymogami funkcjonalnymi, możliwościami i potrzebami zastosowania oraz jakością informacji.

Analiza dotychczasowego stanu rozwoju monitoringu regionalnego, porównanie propozycji zakresu i organizacji monitoringu w polskich dokumentach rozwoju z zakresem takich systemów w Europie Zachodniej i wreszcie ponad 10-letnie doświadczenie własne autora, w pracach nad rozwojem systemów informacji o terenie oraz monitoringu strategii, planowania i rozwoju regionalnego, dały asumpt do sformułowania następujących tez:

1. Przestrzeń geograficzna stanowi obszar realizacji wielu, wzajemnie powiązanych funkcji i zachodzenia zjawisk, które są efektem prowadzonej polityki rozwoju regionalnego (i wymagają określonych działań organizacyjno-regulacyjnych) oraz niezależnych od działań administracyjnych, praw rynkowych i aktywności podmiotów gospodarczych, realizujących własne strategie rozwojowe. System tych zależności i jego skutki przestrzenne, muszą stanowić przedmiot zainteresowania monitoringu.
2. Przestrzeń posiada określone potencjały mogące stanowić zasób i walor użytkowy dla społeczności regionalnej i lokalnej, podlegające wykorzystaniu i zagospodarowaniu prowadzonym w sposób spontaniczny lub planowy – wymagający obserwacji i badania dla stworzenia wiedzy pozwalającej na podejmowanie prawidłowych decyzji przestrzennych.
3. Dotychczasowy stopień rozpoznania stanu przestrzeni regionalnej, jej zagospodarowania, bieżącego użytkowania i procesów w niej zachodzących oraz obecna aktualność i dostępność informacji (zarówno statystycznej, jak i przestrzennej) są niewystarczające dla prawidłowego podejmowania decyzji o charakterze strategicznym, planistycznym i operacyjnym, odnoszących się do tej przestrzeni. Dostępne dane statystyczne (statystyki publicznej) są nieadekwatne do potrzeb, mało aktualne, nie zawsze dostępne i niewystarczająco szczegółowe oraz zawierają błędy. Poprawa tego stanu jest możliwa przez rozwój monitoringu regionalnego.
4. W polskiej administracji nie ma dotychczas funkcjonujących, ukończonych, kompleksowych systemów obserwacji stanu i zmian przestrzeni geograficznej na poziomie regionalnym, wspierających działania administracji rządowej i samorządowej, monitorujących, weryfikujących i oceniających całościowo stopień realizacji założeń strategii i programów rozwoju, planów zagospodarowania przestrzennego, zaś w literaturze brak propozycji metodologicznych budowy takich systemów.
5. System monitoringu rozwoju regionalnego jest obiektywnym narzędziem obserwacji i informacji, wspierającym zarządzanie przestrzenią i jej zasobami, potencjalnie względnie niezależnym od uwarunkowań politycznych, personalnych czy fluktuacji potrzeb i decyzji organizacyjnych. Dobrze zaprojektowany i prawidłowo-

wo wdrożony system monitoringu i kontrolingu służy sprawdzaniu uzyskiwanych efektów formułowanych założeń, zasad i działań polityk, strategii, programów, planów rozwoju – kontrolując przebieg ich realizacji, a także sygnalizując nieprawidłowości oraz służąc do ich weryfikacji i określenia działań naprawczych.

6. Monitoring rozwoju regionalnego i przestrzennego musi być budowany w określony, sformalizowany sposób, według przyjętego i zatwierdzonego modelu postępowania, stanowić system kompleksowy i integralny, a nie powstawać jako odpowiedź na doraźne potrzeby informacyjne w postaci zestawów wskaźników, adekwatnych wyłącznie do aktualnie realizowanych działań.
7. System monitoringu jest niezbędny do utrzymania i uzyskania ładu przestrzennego i procesu równoważenia rozwoju (dowolnej przestrzeni i jednostki administracyjnej). Dotychczas zmiany w przestrzeni i krajobrazie nie stanowiły podstawowego parametru oceny rozwoju na potrzeby procesów decyzyjnych, nie badano i nie przewidywano przebiegu procesów i efektów podejmowanych decyzji przestrzennych i inwestycyjnych, nie kontrolowano i nie oceniano długookresowych zmian i następstw powstających w procesach wzajemnych oddziaływań składowych przestrzeni. Elementy te muszą być wprowadzone do systemów monitoringu regionalnego.
8. Do poprawnego sterowania procesami rozwoju, a także ich raportowania i zintegrowania systemu monitoringu z innymi systemami zarządzania (np. informacji o terenie), potrzebne jest określenie optymalnego, ogólnego modelu takiego systemu, możliwego do wdrożenia we wszystkich jednostkach samorządu regionalnego, jako swoistego wzorca, którego utworzenie będzie prowadzić do uzyskania stabilnego narzędzia obiektywnej obserwacji zjawisk rozwoju i zmian w przestrzeni, nie związanego z bieżącymi działaniami uwarunkowanymi politycznie, prawnie czy organizacyjnie.

To właśnie ze sformułowanych wyżej tez i w związku z analizą dotychczasowego stanu rozwoju monitoringu, sformułowany został cel pracy (przedstawiony szerzej w rozdz. I 1.1.), za który uznano sformułowanie podstaw teoretycznych i metodologicznych budowy systemu monitoringu regionalnego, opracowanie jego ogólnego modelu i implementację w zakresie umożliwiającym podjęcie wdrożenia na poziomie regionalnym.

System monitoringu rozwoju regionalnego i przestrzennego powinien być uniwersalny i otwarty na wszystkie typy i kierunki działań w sferze strategicznej, operacyjnej i zarządczo-planistycznej. System nie może być związany z jednym, konkretnym podejściem do zagadnień sterowania rozwojem – jak np. rozwój zrównoważony lub programowanie oparte na funduszach europejskich. Monitoring to system ważny zarówno dla zwolenników idealistycznego modelu rozwoju zrównoważonego, jak i zwolenników otwartego, liberalnego i nieograniczonego rozwoju gospodarczego. Istotą jest bowiem śledzenie i ocenianie, w jakim stopniu, w jakim czasie i jakiej przestrzeni osiągnięte zostaną określone założenia i cele. W sytuacji rywalizacji idei (np. rozwoju zrównoważonego i maksymalnego liberalnego rozwoju gospodarczego) stan

i zakres zmian przestrzeni są wskaźnikami osiągnięcia poziomu i kierunku rozwoju, pozwalającymi oceniać stopień realizacji określonych założeń ideowych, a w efekcie także wysuwać (w razie potrzeby) wnioski korygujące podejmowane działania. O ile jednak w przypadku realizacji idei maksymalizacji wzrostu gospodarczego ocenę jego można uzyskać już kilkoma prostymi wskaźnikami (np. stopień wzrostu PKB, zmiana poziomu zatrudnienia, wielkość dochodu na mieszkańca itp.), o tyle dla oceny realizacji procesu równoważenia rozwoju wprowadza się liczne wskaźniki stanowiące odpowiedniki zasad tego rozwoju [por. Borys 2005] – co całość oceny czyni bardziej skomplikowaną. Jednocześnie rzeczywistość polityczna, gospodarcza czy społeczna kreuje warunki rozwoju, w których posługiwanie się określonymi grupami wskaźników czy mierników, wymaga ich specjalnego doboru do istniejącej sytuacji, gdyż wiele z nich nie może zostać zastosowanych w prosty, bezpośredni sposób ze względu na brak danych wejściowych lub ich nieadekwatność do aktualnego modelu gospodarki. Zastosowanie jednak jakichkolwiek wskaźników czy mierników, których celem jest operacjonalizacja dowolnych koncepcji rozwoju i ujęcie ich w procesie monitoringu i oceny, wymaga budowania całego funkcjonalnego systemu, w którym wybrane mierniki są jedynie narzędziem obserwacji. Konstruując system monitoringu należy pamiętać, że jego sfera informacyjna podlega zasadzie teorii zbiorów rozmytych, określającej, że złożoność i precyzja występują w zależności odwrotnej, w tym sensie, że jeżeli złożoność rozpatrywanego problemu wzrasta, to zmniejsza się możliwość jego precyzyjnej analizy [Czogała 2001].

Postępowanie badawcze nad tworzeniem koncepcji monitoringu prowadzone było na podstawie metod kameralnych, wywodzących się z analizy systemowej – w zakresie stosowanym przy projektowaniu systemów geoinformacyjnych oraz metod współczesnej organizacji i kontrolingu, metod analizy wskaźnikowej, a także metod stosowanych przy budowie wskaźników pomiaru i obserwacji – z jednoczesną próbą implementacji ich założeń teoretycznych do konkretnych uwarunkowań regionalnych.

W konstruowaniu procedury tworzenia modelu systemu monitoringu regionalnego, zastosowano iteracyjną metodę postępowania badawczego, polegającą na powtarzaniu w tzw. pętli schematu, postępowania przy definiowaniu podstaw merytorycznych i budowy relacji między składowymi systemu oraz jego docelowego modelu. W postępowaniu tym weryfikacja empiryczna modelu stanowiła podstawę do wprowadzenia korekt podstaw metodologicznych i przez proces wnioskowania („naprawczego”) otwierała możliwość prowadzenia zmian w schemacie definiowania składowych systemu (ryc. 14). Tak zweryfikowany model ponownie może stać się przedmiotem weryfikacji empirycznej, w sytuacji zaistnienia uwarunkowań zewnętrznych (np. organizacyjnych, prawnych) lub pojawienia się istotnych zmian dla wewnętrznych składowych systemu (np. nowe przedmioty lub narzędzia monitoringu). Postępowanie to jako metoda realizacji pracy jednocześnie została wskazana jako ogólny schemat postępowania przy definiowaniu i projektowaniu systemów monitoringu regionalnego dla każdego obszaru i poziomu systemu decyzyjnego. Propozycja takiego podejścia jest pochodną

kaskadowego modelu postępowania przy projektowaniu i budowie systemów geoinformacyjnych, w którym podjęcie prac początkowała tzw. definicja potrzeb użytkownika systemu, a kolejne kroki obejmowały analizę systemową (uwarunkowania), schemat i projekt systemu, „napełnienie”, wdrożenie systemu i ewaluację pozwalającą na weryfikację całego postępowania i ewentualną korektę poszczególnych kroków.

Postępowanie badawcze, prowadzące do sformułowania modelu monitoringu regionalnego oraz opracowania elementów jego implementacji obejmowało następujące kroki:

- 1) kwerendę i gromadzenie publikacji i opracowań tematycznych – w tym materiałów źródłowych – z manuskryptów i źródeł internetowych;
- 2) analizę zgromadzonych materiałów pod kątem ich przydatności do opracowania diagnozy stanu rozwoju systemów monitoringu w Europie i Polsce, podstawowych celów, funkcji, zasad funkcjonowania monitoringu oraz sformułowania jego modelu;
- 3) sformułowanie wstępnej idei zakresu teorii monitoringu regionalnego wraz z opisem jej elementów i porównaniem z doświadczeniami zagranicznymi;
- 4) sformułowanie modelu monitoringu rozwoju regionalnego;
- 5) rozpoznanie zagadnień teoretycznych, stanu badań i wyników prac nad zagadnieniami systemu wskaźników monitoringu regionalnego;
- 6) określenie warunków implementacji systemu i wskazanie jej zakresu (modelu, struktury, podmiotów i przedmiotów monitoringu oraz powiązań funkcjonalnych i instytucjonalnych).

1.4. Wybrane pojęcia kluczowe i ich znaczenie

Zagadnienia rozwoju regionalnego i przestrzennego, w ostatnich kilku latach wyraźnie zyskały szczególne zainteresowanie samorządów i środowisk naukowych, obejmując badaniami zarówno procesy zarządzania, jak i uwarunkowania i efekty rozwoju. Współpraca europejska, uruchomienie środków finansowych z programów Unii Europejskiej i rozwój metod zarządzania oraz formalno-prawne uwarunkowania jego realizacji spowodowały pojawienie się specyficznej grupy pojęć, tworzących swoisty system komunikowania się przedstawicieli administracji, o utrudnionym dla innych środowisk odbiorze, a czasami dyskusyjnym znaczeniu. Wiele pojęć, stosowanych w badaniach zjawisk przestrzennych, dopiero wchodzi do użytku w Polsce, a część z nich przyjmowana jest w ograniczonym zakresie znaczenia. Prowadzone przez autora dyskusje w środowisku geografów, planistów i pracowników administracji dowiodły niejednoznacznego odbioru niektórych pojęć, a tym samym potrzeby ich definiowania i przedstawienia zakresu znaczeniowego, w jakim użyto ich w publikacji. Niektóre, zdaniem autora najważniejsze, mające znaczenie dla odbioru treści publikacji i najczęściej stosowane, stały się przedmiotem krótkiej dyskusji przedstawionej w niniejszym rozdziale. Omówione niżej pojęcia nie stanowią defini-

cji prawnych, ani słownikowych. Zakłada się również, że nie muszą być one zgodne z poglądami innych autorów, ani prezentować całego zakresu pojęciowego spotykającego w literaturze. Celem tego definiowania jest tylko wyjaśnienie znaczenia, w jakim pojęcia te zostały zastosowane w prezentowanej publikacji. Objęto nim tylko te pojęcia, które bezpośrednio wiążą się merytorycznie z treścią zagadnień zarządzania rozwojem regionalnym i przestrzenią oraz procesami monitoringu i są w pracy stosowane wielokrotnie. Akronimy nazw własnych instytucji, programów i dokumentów zostały rozwinięte w spisie akronimów na końcu publikacji, a krótkie objaśnienia zawarto w przypisach dolnych, bezpośrednio przy ich pierwszym zastosowaniu.

Podstawowe pojęcia, które przewijają się w całej publikacji, można pogrupować w trzech zbiorach:

- z zakresu polityki rozwoju – *region, polityka regionalna, rozwój regionalny i przestrzenny, planowanie przestrzenne, operacjonalizacja*;
- z zakresu monitorowania rozwoju – *monitoring, monitoring regionalny i przestrzenny, monitoring rozwoju regionalnego oraz planowania przestrzennego, kontroling, ewaluacja i ocena*;
- z zakresu organizacji systemu monitoringu – *model systemu monitoringu, modelowanie, dane przestrzenne i geoprzestrzenne, integracyjność i integralność systemu, interoperacyjność*.

Region – to podstawowe dla przedmiotu dalszych rozważań pojęcie, oznaczające fragment przestrzeni geograficznej o określonej randze hierarchicznej. W literaturze jest to jednostka wielorakiego podziału przestrzeni, zróżnicowana w zależności od metodologii i kryteriów wydzielenia (np. region fizyczny, gospodarczy, społeczny, administracyjny, ekonomiczny, kulturowy, historyczny *etc.*) i służąca jako pole odniesienia dla określonego typu informacji. Pojęcie regionu stosowane jest w wielu naukach i dziedzinach życia, jest jednym z najbardziej fundamentalnych pojęć określających przedmiot badań, a w dostępnej literaturze (tylko anglojęzycznej) znaleźć można kilkaset milionów tekstów stosujących to pojęcie [Dutkowski 2008]. Dyskusję pojęcia regionu, jako jednostki odniesienia dla badań czy zarządzania, prowadzili liczni autorzy, m.in. Chojnicki [1996], Czochański [2010b], Dutkowski [2008], Rykiel [2001, 2004]. Zwracali oni uwagę, że współcześnie, coraz powszechniej, używane jest też pojęcie regionu jako synonimu dla jednostki administracyjnej poziomu województwa. Sprzyja temu także polityka regionalna i jej administracyjny kontekst, prowadzona przez Unię Europejską i polskie władze. Delimitacja granic regionu może być definiowana wyróżnikami przestrzennymi, społecznymi, ekonomiczno-gospodarczymi, politycznymi lub procesami funkcjonalnymi, może stanowić ujęcie syntetyczne (próbę kompilacji wielu kryteriów) lub redukcjonistyczne (jednokryterialne). W powszechnym i popularnym ujęciu administracyjnym (jest to podstawowy model wydzielenia regionu w Europie), region utożsamiany jest z największą jednostką administracyjną w podziale wewnętrznym państwa, objętą zarządzaniem przez samorząd regionalny. W polskich warunkach odpowiada to obszarowi województwa. Zmiany w zarządzaniu przestrzenią kraju, po-

szerzenie władztwa samorządu na poziom województwa oraz współpraca w ramach Unii Europejskiej spowodowały, że pojęcie regionu utożsamianego z jednostką administracyjną weszło do powszechnego użycia. W dalszej części publikacji pojęcie region będzie więc używane do określania obszaru województwa i równoległe z tą nazwą. Należy jednak zaznaczyć, że w *Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych* (NTS), pojęcie regionu zostało zastosowane dla najwyższego poziomu podziału kraju i obejmuje grupę województw (NTS 1), zaś dla niższego poziomu NTS 2, tradycyjnie przyjęto nazwę *województwo*.

Polityka regionalna – według Domańskiego [2002], jest działalnością zmierzającą do kształtowania rozwoju poszczególnych regionów i relacji międzyregionalnych zgodnie z celami społeczeństwa jako całości, jak również celami społeczności regionalnych. Natomiast polityka regionalna UE jest działaniem mającym na celu ograniczenie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów Unii oraz zapewnienie ich zrównoważonego wzrostu z zachowaniem spójności (ekonomicznej, społecznej i przestrzennej) – za pomocą zespołu instrumentów prawnych i finansowych.

Rozwój regionalny jest procesem zmian zachodzących w wieloaspektowym ujęciu określonej przestrzeni geograficznej i administracyjnej, obejmujących oddziałujące relacyjnie na siebie sfery społeczną, gospodarczą, przyrodniczą, prawno-administracyjną lub nawet polityczną (jeżeli nie traktować jej jako specyficznego wyrazu aktywności społecznej). W rozumieniu MRR, jest to proces trwałego i zrównoważonego rozwoju spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej⁴. W rozwoju regionalnym wykorzystywane są przede wszystkim czynniki (nazywane często potencjałami) kształtujące wymienione sfery i charakteryzujące się zmiennością przestrzenną⁵. Wykorzystanie szeroko pojętego potencjału środowiska (nie tylko jego materialnych zasobów, ale też walorów estetyczno-krajobrazowych, zjawisk, a przede wszystkim przestrzeni) stanowi wciąż podstawę rozwoju społeczności i gospodarek lokalnych w ich jednostkach administracyjnych. W ostatnich kilkunastu latach zmniejsza się rola zasobów surowcowych, a zwiększa zasobu przestrzeni – niezbędnej dla dowolnej formy rozwoju. Jeżeli nawet nie w sposób bezpośredni istnieje popyt na przestrzeń ze strony gospodarki (przy gospodarce opartej na wiedzy i tzw. wysokich technologiach można uzyskać znaczący poziom rozwoju bez zwiększania zajmowania przestrzeni) – to pośrednio wzrasta zapotrzebowanie na przestrzeń w wyniku wzrostu poziomu życia i oczekiwań społecznych (np. bardziej ekstensywna zabudowa

⁴ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny.

⁵ Mimo że sfery polityczna i prawno-administracyjna nie są przedmiotem zainteresowania pracy to należy wyjaśnić, że we współczesnych warunkach o rozwoju regionu, jego potencjał administracyjny – czyli jakość i sprawność działania administracji decyduje w dużej mierze (nieraz większej niż środowisko i gospodarka) o możliwościach i warunkach rozwoju, przyczyniając się przez sprawność zarządzania do pozyskiwania zewnętrznych środków rozwojowych (inwestycyjnych), sprawnego procesu ich optymalnego wykorzystania i tworzenia warunków rozwoju.

jednorodzinna, większe potrzeby komunikacyjne, konieczność dostępu do przestrzeni rekreacyjnej i stref zieleni). Procesy te kreowane przez odpowiednią politykę rozwoju (strategie, programy, projekty) zmieniają warunki społeczne, gospodarcze, ekonomiczne regionów i opisujące je wartości wskaźnikowe. Według angielsko-polskiego słownika terminologicznego programów rozwoju regionalnego [2002], rozwój regionalny oznacza „wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwałą poprawę ich konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju” (s. 49). Obejmuje on systemowe działania na rzecz realizacji ustalonych celów i alokację środków na tę realizację. Definicja ta odnosi się do ogółu procesów rozwoju, wzrostu gospodarczego i poprawy warunków społeczno-gospodarczych, jednak nie umiejscawia ich przestrzennie. Zmiany w procesie tego rozwoju wyrażane są przez wartości wskaźników i mierników oraz oceny odnoszące się do wydzielonych jednostek administracyjnych lub beneficjentów. Realizacja celów polityki rozwoju regionalnego wymaga ich uwzględnienia w procesie planowania przestrzennego i poza efektami w sferze ekonomicznej, gospodarczej i społecznej wywołuje zmiany w przestrzeni i jej zagospodarowaniu, tworząc efekt rozwoju przestrzennego.

Rozwój przestrzenny to proces zmian form użytkowania, zagospodarowania i pokrycia terenu, zachodzący w przestrzeni geograficznej i administracyjnej, w wyniku podejmowanych decyzji w sferze planowania przestrzennego (w świadomym i ukierunkowanym procesie rozwoju) i działań realizujących te decyzje lub w procesie żywiołowego, niezorganizowanego i niekontrolowanego oddziaływania człowieka. Proces rozwoju przestrzennego oparty jest na wykorzystaniu potencjałów przestrzeni do uzyskania konkretnych efektów materialnych i osiągnięcia zamierzonych celów – przy jednoczesnym możliwym osiągnięciu dodatkowych zamierzonych lub przypadkowych (nieprzewidzianych) skutków w przestrzeni objętej działaniem. Skutki te w łańcuchu wzajemnych interakcji działań i zasobów przestrzeni mogą zachodzić nie tylko na obszarze działania, ale także na innych, czasami odległych obszarach przestrzeni ziemskiej i obejmować zarówno sfery bezpośrednio objęte działaniem, jak i powiązane z nimi funkcjonalnie inne sfery i zasoby przestrzeni. Rozwój przestrzenny może mieć efekt dodatni i ujemny (niepożądany) – choć słowo rozwój sugeruje proces pozytywny. Może on być przejawem rozwoju regionalnego, ale nie musi się uwidaczniać w bezpośredniej przestrzennej postaci zmian, może bowiem obejmować sferę społeczną lub technologiczną (bez zmian ilościowych w przestrzeni geograficznej), które dopiero w wyniku oddziaływań pośrednich – interakcji, mogą z czasem uwidocznic się zmianami ilościowymi w przestrzeni.

Planowanie przestrzenne – według Kompendium Systemów Planowania Przestrzennego [*The EU Compendium...* 1997] jest procesem stworzenia systemu racjonalnego gospodarowania przestrzenią, zapewniającego zrównoważony rozwój, uwzględniającego dbałość o środowisko w dążeniu do realizacji celów społecznych i gospodarczych regionów. Wspólną cechą wszystkich europejskich systemów planowania (różniących się znacznie organizacyjnie i zakresem regulacji) jest dążenie do formal-

nego określenia zasad prowadzenia zagospodarowania przestrzennego, jako operacjonalizacji polityki przestrzennej i uzyskania stanu (różnie rozumianego) równoważenia rozwoju i ładu przestrzennego. W polskich warunkach te dwa założenia są w zasadzie jedynie deklaracją, której realizacja napotyka na wiele przeszkód. Zagadnienie to nie wiąże się bezpośrednio z kwestią organizacji systemu monitoringu, dlatego nie będzie dalej rozwinięte, jednak warto odnotować, że wiele istotnych uwag o systemie planowania przestrzennego w Polsce przedstawił Markowski w swoim artykule [2009] oraz w ekspertyzie *Funkcja NSRR na lata 2007-2013...* [2005]. Autor zwraca uwagę m.in. na brak precyzji ustawowej w zakresie regulacji w planowaniu przestrzennym oraz brak wyraźnego wskazania funkcji planów. Problemy te, a także sposób organizacji systemu planowania (wyraźny branżowy podział zagadnień), mają jednak istotne znaczenie dla sposobu pozyskiwania danych dla monitoringu rozwoju i zarządzania przestrzenią. Planowanie przestrzenne i polityka rozwoju przestrzennego, to systemy po części uwarunkowane politycznie. Oznacza to, że przy podejmowaniu strategicznych decyzji wpływ na ich charakter może wywierać zarówno brak dostępu do informacji, jak i ich lekceważenie (np. w imię przesłanek politycznych). Oznacza to, że w specyficznych sytuacjach sama informacja ma znaczenie drugorzędne, zaś główną rolę odgrywa system, w którym jest ona wykorzystywana (jeśli jego konstrukcja prawna pozwala na pomijanie istotnych informacji w procesie podejmowania decyzji).

Operacjonalizacja – w ujęciu teoretycznym jest to etap następujący po stworzeniu założeń teoretycznych i proces empirycznego sprawdzania (wdrażania) tych założeń. W praktycznym ujęciu operacjonalizację należy tłumaczyć jako procedurę sprowadzenia przedmiotu obserwacji do poziomu mierzalnego lub wykonawczego, za pomocą przyjętego systemu miar (wskaźników, mierników) oraz proces wypracowywania konkretnych metod działania (rozwiązań praktycznych – przedsięwzięć, inwestycji), stanowiących implementację opracowanych wcześniej założeń teoretycznych (np. strategiczno-planistycznych). W polityce rozwoju przestrzennego i zagospodarowania przestrzeni – jest to doprowadzenie do poziomu wykonawczego założeń rozwoju.

Monitoring – oznacza ogólnie rozumiany proces regularnego gromadzenia i analizowania danych jakościowych i ilościowych oraz systematyczne pomiary określonych zjawisk, przeprowadzane przez z góry określony czas, najczęściej w ściśle ustalonych interwałach czasowych, według ściśle określonych metod i obejmujące określony przedmiot badań. Monitoring traktowany jest jako narzędzie systemu zarządzania rozwojem, a także jako złożony system organizacyjny (por. definicję systemu monitoringu i rozdz. III 5.1.). Cele monitoringu są różne i mają wpływ na metodologię badawczą. Obejmują m.in. bieżącą obserwację stanu i zmian przedmiotu badań, który stanowić mogą składowe systemu społeczno-gospodarczego i przestrzeni (np. środowiska, zjawisk społeczno-gospodarczych, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni) lub procesy zarządzania programami i realizacji założeń dokumentów rozwoju (polityk, strategii, programów, projektów). Pojęciami, które pojawiają się

w literaturze przy okazji zagadnień związanych z monitoringiem są: *monitoring regionalny*, *monitoring rozwoju regionalnego* oraz *monitoring rozwoju i planowania przestrzennego*. Pojęcia te różnią się przedmiotem badań.

Monitoring regionalny – to proces obserwacji (wyróżniony przez obszar badań), ukierunkowany na poznanie i śledzenie zmian wybranych przedmiotów badań, regionu jako jednostki przestrzennej o określonej randze i typie wydzielenia (nie musi dotyczyć wyłącznie jednostki administracyjnej). Oznacza też procedurę i system obserwacji prowadzony w określonym regionie, w którego przestrzeni zachodzą różnego rodzaju zjawiska, procesy i zmiany, określane mianem rozwoju.

Monitoring rozwoju regionalnego – stanowi element składowy ogólnie rozumianego procesu i systemu monitoringu regionalnego, skupiający się na sferze funkcjonalnej, tj. procesach zmian określanych mianem rozwoju regionalnego, zachodzących w wyniku realizacji dokumentów i decyzji programujących ten rozwój – jak np. strategie rozwoju, polityki, programy operacyjne itp. Zmiany wartości opisujących zjawiska regionalne, jako efekt realizacji wcześniejszych założeń, obrazuje stosowany system wskaźników, mierników i ocen.

Monitoring przestrzenny – jest pojęciem ogólnym, określającym wszystkie działania (naukowe i praktyczne) służące obserwacji i kontroli zjawisk zachodzących w określonej przestrzeni objętej obserwacją, posiadających zdefiniowaną lokalizację geograficzną, a w systemie zarządzania rozwojem także swoją wizualną prezentację, pozwalającą na określenie ich położenia i topologii względem innych obiektów.

Monitoring rozwoju przestrzennego – jest pojęciem blisko związanym z monitoringiem przestrzennym. Jest procesem śledzenia i określania zmian zachodzących w przestrzeni, wynikających z realizacji założeń rozwoju sformułowanych w dokumentach strategicznych polityki rozwoju oraz planistycznych.

Monitoring planowania przestrzennego – odnosi się do badań związanych z trybem, zakresem i procedurą planistyczną, śledząc zmiany ilościowe w opracowaniach dokumentów planistycznych – tak w zakresie liczby i zasięgu dokumentów, jak i zapisów w nich zawartych. Wskaźniki w tym przypadku określają liczbę dokumentów planistycznych, obszar objęty ich zapisami, postępy prac nad ich tworzeniem i zależność od warunków wpływających na proces planistyczny (por. też rozdz. III 5.5.).

System monitoringu (np. regionalnego, przestrzennego, rozwoju *etc.*) – jest ujęciem systemowym, przedmiotowym, wskazującym, że monitoring jest wieloczynnikowym systemem organizacyjnym i funkcjonalnym, traktowanym zarówno jako proces i metodologia badań (o określonym zakresie metod badawczych, stanowiących o jego funkcjonalności), jak i w kontekście materialno-organizacyjnym, jako struktura – zbiór złożony z powiązanych funkcjonalnie procedur działania, technologii informacyjnych i narzędzi informatycznych, rozwiązań organizacyjnych i prawnych, zbiorów danych (mierników, wskaźników) i opracowań wynikowych oraz współpracujących instytucji (tzw. otoczenia instytucjonalnego) i obsługujących ten system zespołów ludzkich [Cartwright 2007; *Sector Report...* 2002].

Model systemu monitoringu – to uproszczone, opisowe i graficzne odwzorowanie przewidywanego – przyszłego, rzeczywistego charakteru struktury systemu i jego procesów funkcjonalnych, służące wyjaśnieniu, prezentacji wizualnej i opisaniu działania w celu lepszego i łatwiejszego zrozumienia jego specyfiki, budowy i funkcjonowania w określonym czasie i strukturze organizacji.

Modelowanie – procedura postępowania, służąca uzyskaniu modelu systemu, polegająca na stworzeniu opisu modelu i jego graficznym zobrazowaniu oraz wyszukiwaniu w projektowanym (lub funkcjonującym) systemie cech i związków istotnych ze względu na dany cel działania systemu [Morrison 1996]. Podstawowy zakres modelowania obejmuje przedstawienie zakresu elementów składowych i procesów funkcjonowania systemu, zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i powiązań zewnętrznym (por. rozdz. III 5.7).

Kontroling – jest traktowany jako wyspecjalizowana formuła monitoringu, służąca określaniu uwarunkowań realizacji określonych przedsięwzięć np. projektów, badaniu stopnia realizacji określonego celu oraz formułowaniu wniosków i propozycji korekt prowadzonych działań. Głównym celem kontrolingu jest zapewnienie zgodności realizacji projektów i programów z założeniami i celami wcześniej zatwierdzonymi w dokumentach programowych. W Polsce brak rozróżnienia między monitoringiem a kontrolingiem wynika ze słabego rozwoju systemów monitoringu oraz braku znajomości doświadczeń i rozwiązań zachodnich w gospodarowaniu przestrzenią (por. też rozdz. III 2.).

Ewaluacja – to systematyczna analiza podjętych tzw. interwencji, ich skutków i interakcji, a także cech programów, planów i strategii działania, z punktu widzenia przyjętych kryteriów, osiągania celów i skuteczności działania. Traktowana jest także jako procedura i metoda dyskusji i negocjacji, która zachodzi już w momencie projektowania jej podstawowych elementów (np. ewaluacja procedur tworzenia dokumentów), obejmująca nie tylko zasadniczy obiekt, ale i kluczowe pytania ewaluacji, kryteria, cele, odbiorców oraz sposoby jej wykorzystania [Korporowicz 2000]. Według definicji OECD z 1988 r. [Evaluation in Developing... 1988] ewaluacja oznacza możliwie najbardziej systematyczne i obiektywne sprawdzenie zakończonego lub trwającego projektu, programu czy strategii pod kątem efektywności, wydajności, wpływu, jaki wywiera na określony obiekt, obszar lub proces. Od monitoringu proces ewaluacji różni się celowością i założonymi kryteriami. Może opierać się na danych celowo gromadzonych na jego potrzeby lub danych standardowo gromadzonych w systemie monitoringu. Proces ewaluacji służy dokonaniu oceny (choć nie musi kończyć się oceną) skuteczności działania przedmiotu ewaluacji (por. też rozdz. III 2.).

Ocena – to końcowy efekt ewaluacji lub kontrolingu, uzupełniający ich procedury, określający stan osiągnięcia założeń przez sformułowanie ocenijące (dobrze, źle, częściowo *etc.*). Może być tylko jednym z elementów procesu ewaluacji, skupia uwagę na wnioskach (a nie całym procesie) i wykorzystuje sumę informacji z całego procesu, jest działaniem zamkniętym.

Dane przestrzenne (informacja przestrzenna) – według internetowego leksykonu geomatycznego Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej, dane te dotyczą obiektów przestrzennych, zjawisk i procesów, rozpatrywanych w przyjętym układzie współrzędnych (np. geograficznych). Dane te dotyczą: położenia obiektów, ich cech przestrzennych, relacji topologicznych (przestrzennych) między obiektami oraz ich atrybutów opisowych, służących określeniu cech i identyfikacji podstawowych właściwości obiektu⁶. Dane te są nośnikiem informacji przestrzennej. Między pojęciem **danych przestrzennych** i **geoprzestrzennych** oraz **informacji przestrzennej** i **geoprzestrzennej**, nie ma zasadniczej różnicy merytorycznej, jest to dyskretna różnica semantyczna, oparta na ocenie charakteru danych i informacji – wiążącej je z możliwością odniesienia do współrzędnych opisujących powierzchnię Ziemi. Przyjmując, że opisują one jakiś abstrakcyjny obiekt przestrzenny, opisany danymi określającymi jego parametry bez odniesienia do lokalizacji wobec powierzchni Ziemi, są to dane i/lub informacje przestrzenne. Natomiast odniesienie danych, informacji i obiektów do powierzchni Ziemi nadaje im charakter geoprzestrzenny. Zasadniczo grupy obu pojęć są tożsame znaczeniowo, a w odniesieniu do szeroko pojętego zarządzania i gospodarowania przestrzenią, stosowane są równolegle lub zamiennie. Definiowanie pojęcia danych geoprzestrzennych, oparte jest pośrednio na tekście Dyrektywy INSPIRE i powszechnie związane ze współczesnym przetwarzaniem danych i informacji odnoszących się do przestrzeni geograficznej, odwzorowanej w dowolny sposób, pozwalający zobrazować topologiczne relacje między obiektami. Formalne znaczenie pojęcia *informacja geoprzestrzenna* (jako polski odpowiednik ang. *geospatial information*) może być zaczerpnięte z definicji stosowanej w badaniach statystycznych statystyki publicznej, określonej przez GUS, oznaczającej informację uzyskiwaną „w drodze interpretacji danych geoprzestrzennych”⁷ (zaczerpniętej z kolei z Internetowego leksykonu geomatycznego Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej⁸). W ślad za ustawową definicją danych przestrzennych należy więc трактовать, że zarówno takie dane, jak i informacja muszą mieć odniesienie do konkretnego położenia w przestrzeni geograficznej. Ze względu na charakter treści publikacji i odnoszenie się w całości do zagadnień przestrzennych związanych z powierzchnią Ziemi i związanymi z nią relacjami przestrzennymi, w publikacji nie poczyniono rozróżnienia pomiędzy w/wym. pojęciami.

Integralność i integracyjność systemu monitoringu – dotyczy konstrukcji organizacyjnej tego systemu i swoistej filozofii jego działania, jako systemu łączącego w sobie (w różnym stopniu zintegrowania) różne elementy monitoringu – tak w sensie przedmiotowym, jak i funkcjonalnym (por. też rozdz. III 1.1.).

Interoperacyjność – odnosi się do zbiorów danych oraz usług ich udostępniania, według internetowego leksykonu geomatycznego Polskiego Towarzystwa Informacji

⁶ <http://www.ptip.org.pl>.

⁷ http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-6857.htm.

⁸ <http://www.ptip.org.pl/>.

Przestrzennej, oznacza zdolność wzajemnego współdziałania systemów komputerowych i ich jednostek funkcjonalnych, obejmując interoperacyjności: techniczną, semantyczną i organizacyjną. Według Dyrektywy INSPIRE oraz *Ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej* [2010] oznacza możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz współdziałanie usług danych przestrzennych, w sposób zapewniający spójność wyników działań (por. też rozdz. III 1.1.).

1.5. Informacje o materiałach źródłowych i literaturze

Zarówno monitoring, jak i gospodarka przestrzenna nie stanowią obecnie odrębnych dziedzin nauki. Rozwijają się na styku różnych nauk, dziedzin i zastosowań, a ich rosnące znaczenie wynika z przemian rozwoju społeczno-gospodarczego krajów i regionów. Każda więc praca poświęcona tym zagadnieniom będzie powstającą na styku wielu dziedzin i problemów badawczych. Tematyka niniejszej publikacji lokuje się w obszarze zagadnień związanych z: polityką rozwoju, zarządzaniem i administracją, procedurami monitoringu i ewaluacji, regionalistyką, planowaniem przestrzennym, GIS, geografią fizyczną, społeczną i ekonomiczną oraz zarządzaniem informacją. Jest to praca wieloaspektowa, adekwatnie do złożonego charakteru problematyki zarządzania rozwojem, choć szczególnie istotna dla autora kwestia zagadnień i relacji przestrzennych, uzasadnia traktowanie jej jako pracy najbliższej powiązanej z przedmiotem badań geografii, zarządzania i gospodarki przestrzennej. Tak rozległy zakres tematyczny spowodował konieczność sięgnięcia do znacznego wachlarza materiałów źródłowych, publikacji i opracowań. Jednocześnie konieczne stało się wybranie z wielu tych materiałów tylko tych zagadnień, które miały znaczenie dla sformułowania założeń dotyczących kształtu projektu i działania systemu monitoringu regionalnego oraz jego znaczenia dla zarządzania rozwojem.

Jak już wspomniano we wstępie, w wyniku prowadzonej przez kilka lat kwerendy i przeprowadzonych wizyt studialnych, zgromadzono kilkaset pozycji literatury i opracowań tematycznych, związanych z problematyką monitoringu regionalnego, przestrzennego i planistycznego. Należy odnotować wyraźną dysproporcję w dostępności polskich i zagranicznych materiałów i publikacji dotyczących samego zagadnienia monitoringu i jego aspektów organizacyjnych. W Polsce wciąż jest to nowy problem – zarówno w kontekście badawczym, jak i aplikacyjnym. Wyraźnie zwiększa się zainteresowanie tym tematem oraz liczba publikacji i opracowań, ale obejmuje to okres ostatnich 5 lat. W Europie Zachodniej zagadnienia monitoringu rozwoju (w tym planowania przestrzennego) stanowią przedmiot badań od ponad 20 lat. Z tego względu, przy formułowaniu teoretycznych podstaw budowy systemu monitoringu rozwoju regionalnego korzystano w dużej mierze z doświadczeń i publikacji zagranicznych.

Dla wykorzystanych materiałów i publikacji dokonać można dwóch równoległych podziałów:

- ze względu na pochodzenie – na literaturę zagraniczną i polską oraz
- ze względu na tematykę i przedmiot zainteresowania – na materiały i publikacje poświęcone problematyce: narzędzi i mechanizmów zarządzania rozwojem (polityka rozwoju, monitoring, ewaluacja, kontroling, ocena, planowanie przestrzenne *etc.*); podstaw prawnych i organizacyjnych monitoringu; teorii budowy systemów monitoringu; zagadnień wskaźników diagnozowania rozwoju i kontroli realizacji założeń dokumentów strategicznych i operacyjnych; zakresu i sposobów badania rozwoju (w tym społeczno-gospodarczego, ekonomicznego czy zrównoważonego), a także praktycznych wdrożeń i doświadczeń w monitorowaniu rozwoju.

Próbując ograniczyć objętość niniejszej publikacji, autor nie dokonuje szczegółowego omówienia wykorzystanej literatury, wskazując tylko obszary jej pochodzenia, najistotniejsze źródła i związek z grupami zagadnień istotnych dla przedmiotu badań. Z pośród publikacji zagranicznych, w szczególności istotne dla sformułowania podstaw metodologicznych monitoringu, były pozycje literatury niemieckojęzycznej, co jest efektem, najszerzej w Europie rozwiniętego zakresu badań i zastosowań monitoringu w zarządzaniu rozwojem, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to zarówno prace szwajcarskie, jak i niemieckie i austriackie [m.in. Birkmann 2003a, 2003b; Bucher *et al.* 2007; Jacoby 2009; Keiner 2005; *Monitoringbericht...* 2010; Ritter 2003; Vollmuth 1991]. Ważną grupę literatury, a zwłaszcza opracowań eksperckich stanowiły materiały autorów brytyjskich. Jest to związane zarówno ze znaczącym rozwojem szerokiego zakresu brytyjskich badań monitoringowych (w tym niezwykle interesujących prac dotyczących rozwoju zrównoważonego i jakości życia), jak i współpracą brytyjskich przedstawicieli nauki i administracji z Polską – szczególnie w okresie przedakcesyjnym, w którym realizowano od 1988 r. tzw. programy twinningowe, w tym PHARE⁹ i PHARE II. Trzecią grupę pochodzenia zagranicznego stanowią materiały źródłowe związane z pracami prowadzonymi przez instytucje Unii Europejskiej, zarówno jej podmiotów administracyjnych, jak i europejskich instytucji badawczych. Spośród publikacji i materiałów anglojęzycznych należy zwrócić uwagę m.in. na wartościowe prace następujących autorów: Bachtler [2001]; Bradley [2001]; *Bristol Annual...* [2006]; Cartwright [2007]; Hegarty [2003]; Langaas [1998]; Rhind [1995]. Ważną grupę publikacji i materiałów źródłowych stanowiły też opracowania poświęcone różnym kwestiom mierników i wskaźników, na podstawie których dokonano ogólnej oceny przydatności tematycznej grup zagadnień dla monitoringu regionalnego. W grupie tej znalazły się zarówno prace polskie [m.in. Borys 2005; *Opracowanie kryteriów chłonności...* 2005; *Opracowanie metodyki LCA...* 2008; Roo-Zielińska *et al.* 2007; Toczyski 2003, 2004b; w tym jedyna publikacja GUS – *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski* 2011], jak i zagraniczne – w tym opracowania wykonywane w różnych krajach Europy Zachodniej oraz na potrzeby instytucji europejskich i światowych (m.in. Komisji Europejskiej, EEA, OECD, Eurostat).

⁹ Pierwotny akronim PHARE, po poszerzeniu listy beneficjentów korzystających od 1990 r. z funduszy programu, został zamieniony na „Phare”.

Określając podstawy metodologiczne i warunki tworzenia systemu monitorowania i wykorzystania zasobów informacyjnych w administracyjnym procesie zarządzania rozwojem regionu, wykorzystano wiele prac z dziedziny organizacji i zarządzania, odnoszących się do nowoczesnych mechanizmów i warunków pracy instytucji administracyjnych. Przewodnym nurtem tych prac było wykorzystanie nowoczesnych technologii w zarządzaniu działaniem organizacji administracyjnych i informacją, jako podstawowym zasobem dla formułowania procesów decyzyjnych, służących uzyskiwaniu najlepszych efektów rozwoju. W odniesieniu do zagadnień organizacji i zarządzania, poza wymienionymi już publikacjami niemieckojęzycznymi, wykorzystano głównie polskie publikacje, jako najlepiej odnoszące się do specyfiki, potrzeb i uwarunkowań rozwoju organizacji administracyjnych polskich regionów. Wśród tych prac należy wymienić m.in. publikacje Kubiaka [2003], Mazurkiewicza [1999], Pawłowskiej [2002], Pomykałskiego [2001], Wiśniewskiego [2003] czy Żukowskiej [2009]. Inną, istotną grupę, stanowiły publikacje i opracowania eksperckie dotyczące zarządzania i gospodarowania przestrzenią, kwestii regionu, zarządzania rozwojem regionalnym – w tym prace Dutkowskiego [2002, 2004, 2005a, 2005b, 2007] i Parteki [1990, 1997, 2000, 2001], źródeł danych oraz wciąż niezbyt liczne, dotyczące monitoringu regionalnego [Anusz 2007; Bober 2000; Ciołkosz *et al.* 2008; Czochoński 2009a, 2009b, 2010a, 2010b; Dutkowski 2005b, 2005c, 2007; Jarczewski 2009; Toczyński 2004b], a także opracowania wykonywane przy okazji szeroko zakrojonych prac nad dokumentami strategicznymi rozwoju kraju, których najbogatszy zasób jest obecnie udostępniany na stronach serwisu internetowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (<http://www.mrr.gov.pl/>) w części dotyczącej polityki rozwoju. Istotną rolę, szczególnie w formułowaniu uwarunkowań, założeń modelu i budowy monitoringu odegrały także dokumenty prawne i formalne, zarówno polskie, jak i Unii Europejskiej, omówione odrębnie w rozdz. II 5.

2. Problematyka badawcza nauk geograficznych w monitoringu rozwoju

Prezentowana praca, choć w dużej mierze poświęcona zagadnieniom funkcji, zadań, czy organizacji monitoringu, *de facto* odnosi się do nich jako cech narzędzia i metodologii badań geograficznych. Przejawia się ona w podkreślaniu zagadnienia przestrzeni, kompleksowości i warsztacie metodologicznym nauk geograficznych. Dlatego autor traktuje niniejszą publikację jako pracę geograficzną, rozwijającą zagadnienia teoretyczno-metodologiczne na styku z innymi dziedzinami nauki. Także wymiar regionalny i jego specyfika, kompleksowe ujmowanie uwarunkowań i składowych rozwoju przestrzennego, zagadnienia polityki i planowania rozwoju regionalnego, stanowią współcześnie przedmiot zainteresowania geografów. Wreszcie, monitoring regionalny, jako przedmiot i narzędzie badań, jest też wynikiem uznania

wagi empirycznego kierunku rozwoju badań geografii, którego autor jest zwolennikiem, a który traktowany jest często jako czynnik decydujący o znaczeniu danej dyscypliny (przez Paryska 2007 określany „użytecznością wiedzy”). Właśnie aspekt praktyczny, od dawna traktowany jako czynnik rozwoju nauk geograficznych w zakresie stosowanych metod i technik badawczych oraz form przekazu [Parysek, Mizgajski 1991], stał się decydującym elementem w podjęciu badań na budowę systemu monitoringu rozwoju regionalnego.

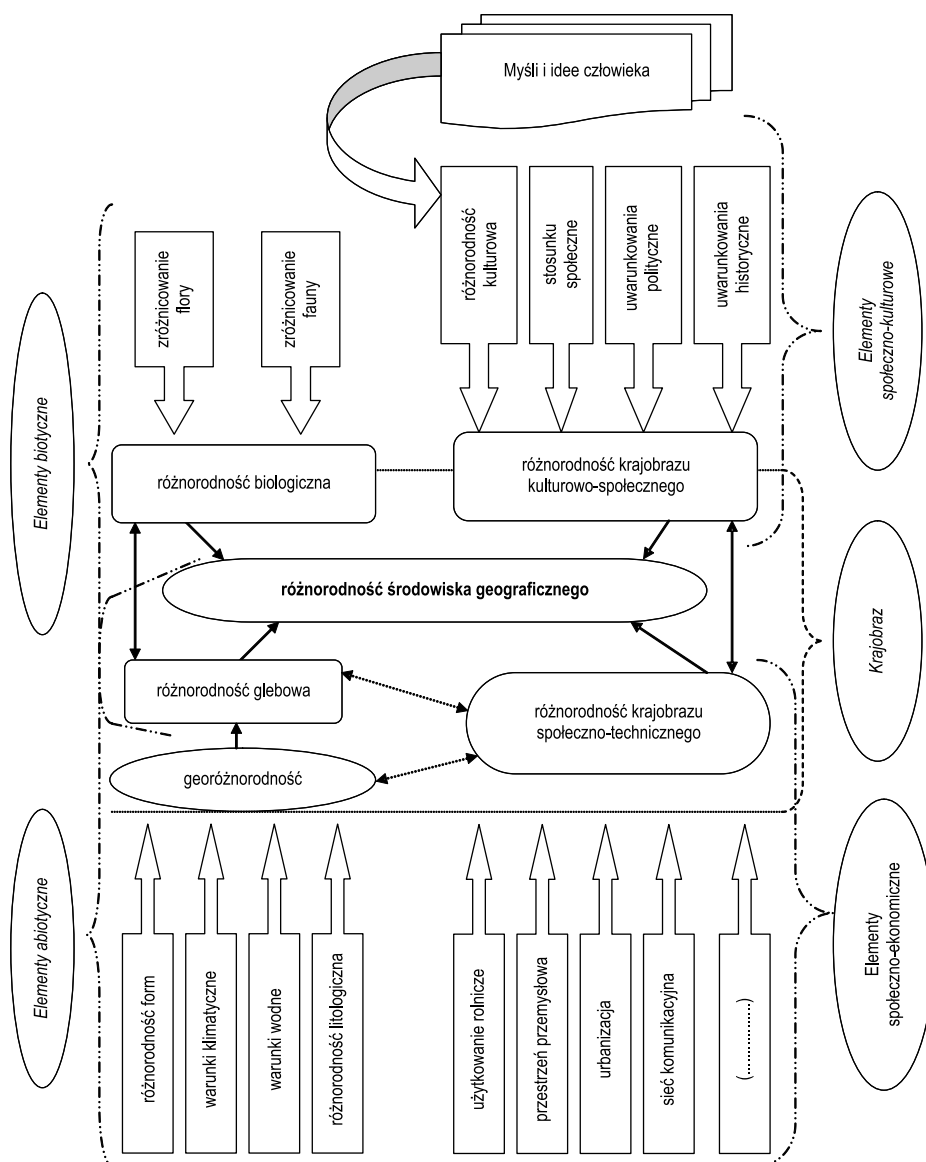
Tak jak przestrzeń i środowisko geograficzne stają się przedmiotem zainteresowania wielu innych dyscyplin i dziedzin nauki (m.in. ekonomii, urbanistyki, nauk społecznych czy technicznych), przejmujących wręcz problematykę badawczą geografii [Degórski 2004], tak geografia XXI w. wychodzi w kierunku poszerzania przedmiotu badań i warsztatu badawczego, poza tradycyjnie rozumiane przedmioty swojego zainteresowania – środowisko naturalne i społeczno-gospodarcze (dualizm badań XX w., charakterystyczny dla geografii, określanej przez Chojnickiego [1999] jako „dyscyplina pogranicza”). Z kolei rozwój nauki o krajobrazie, a później ekologii krajobrazu, skierował uwagę geografów fizycznych na całościowe, kompleksowe podejście do przestrzeni [Pietrzak 2010; Richling, Solon 2011], włączające się w specyfikę dziedzin pokrewnych takiemu podejściu – jak gospodarka przestrzenna, urbanistyka, ochrona środowiska, planowanie przestrzenne [Degórski 2004]. Także wśród geografów społeczno-ekonomicznych w coraz większym stopniu można dostrzec kompleksowość spojrzenia na uwarunkowania i zjawiska rozwoju, przez pryzmat przestrzeni, jako obszaru badań. Rozważania o charakterze filozoficzno-metodologicznym, dotyczące takiego zakresu badań, stanowiły przedmiot szerokiej dyskusji m.in. w pracach Chojnickiego [1999, 2000, 2001] i w publikacjach zbiorowych: „*Koncepcje teoretyczne i metody badań geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej*” [Rogacki 2001]; „*Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*” [Rogacki 2002] oraz „*Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*” [Chojnicki 2004]. Obecne zainteresowania badawcze geografów kierują się w stronę badania przestrzeni pod różnymi aspektami i w różnych ujęciach, często też na styku różnych nauk – z ekonomią, socjologią, statystyką, naukami społecznymi oraz z organizacją i zarządzaniem, czy architekturą i urbanistyką, gdzie prowadzenie integralnych badań nikogo już nie powinno dziwić. Wielu autorów zwraca uwagę, że współczesna geografia jest rozbudowanym systemem dyscyplin naukowych, których przedmiotem badań jest nie tylko szeroko pojęte przestrzenne zróżnicowanie zjawisk przyrodniczych i społeczno-gospodarczych, ale także warsztat metodologiczny narzędzi badawczych [Maik 2004, 2007]. Pogłębiająca się dezintegracja i szczegółowość badań geograficznych, ich interdyscyplinarność, z jednoczesnym poszerzaniem pola badawczego i coraz silniejszych związkach z naukami pozageograficznymi, zdaniem autora, muszą być traktowane nie jako zagrożenie, ale jako zjawisko rozwoju nauk geograficznych. W szczególności zróżnicowanie to może dotyczyć badań w zakresie geografii regionalnej, ujmującej re-

gion jako wielostronny przedmiot badań. Tym nurtem kieruje się autor, wiążąc geograficzne podejście do przestrzeni z zagadnieniami z zakresu organizacji i zarządzania, poświęcając uwagę narzędziom badań zmian zachodzących w przestrzeni regionalnej (monitoring rozwoju regionalnego) i ich wykorzystaniu w procesach zarządzania rozwojem. Przestrzeń nie stanowi samoistnego przedmiotu badań [co podkreśla Degórski 2004] lecz stanowi układ powiązanych i współzależnych składowych, naturalnych i antropologicznych, o określonych właściwościach, których rozpoznanie jest jednym z głównych zadań geografii. Monitoring, stanowiąc narzędzie takiego rozpoznania, gromadzenia, integrowania i upowszechniania informacji, staje się narzędziem budowania systemu wiedzy instytucjonalnej i regionalnej, wprowadzając specyficzne dla geografii całościowe i systemowe ujęcie przestrzeni geograficznej do kanonu działań administracji. Takie całościowe ujęcie zostało pokazane przez Degórskiego [*ibidem*, s. 39] w postaci modelu, obrazującego zakres badań krajobrazu wielofunkcyjnego. Model ten, poza sferą formalno-prawną i finansowo-rzeczową, praktycznie pokrywa zakres informacyjny monitoringu rozwoju regionalnego, wskazując zgodność ujęcia geograficznego z potrzebami badania i nadzorowania uwarunkowań i procesów rozwoju w postaci systemu monitoringu (ryc. 1).

Podjęcie problemu określania narzędzi badań rozwoju regionalnego jest też próbą wskazania obszaru potencjalnych zainteresowań geografii, jako nauki tworzącej metodologię badań regionalnych, wpisującą się w myśl Chojnickiego [2000] uznającego, że ważniejsze dla współczesnej geografii jest poszukiwanie naukowych problemów badawczych niż werbalne określanie przedmiotu badań. Tworząc propozycję modelu monitoringu, dokonano więc adaptacji wiedzy i doświadczeń z zakresu geografii, zarządzania projektami, organizacji systemów GIS oraz szeroko pojętej gospodarki przestrzennej.

Monitoring rozwoju regionalnego, stanowiący podstawowy przedmiot zainteresowania tej publikacji, jest zagadnieniem złożonym, związanym przede wszystkim z polityką rozwoju, wpisującym się w działalność wielu podmiotów, np. naukowych, administracyjnych czy komercyjnych, powiązanym z wieloma zagadnieniami oraz procedurami funkcjonowania tych instytucji. Można przyjąć w uproszczeniu, że każdy rodzaj informacji, każdy zasób wiedzy lub badanie, kontrola i ocena stanu zjawisk, przedmiotów, procesów i zachodzących zmian, jest formą pochodną monitoringu rozumianego ogólnie jako procedura stałej obserwacji. W odniesieniu do rozwoju regionalnego jest to postępowanie badawcze służące badaniu czynników, zmiennych, stanów i efektów tego rozwoju oraz system organizacyjny, informacyjny i narzędzie wspierające proces i organizację zarządzania tym rozwojem. Monitoring jest więc procesem i narzędziem, które łączy funkcjonalnie i informacyjnie badanie względnie statycznych układów jednostek przestrzennych (tak naturalnych, jak i sztucznych czy administracyjnych) i dynamicznych procesów zachodzących na ich terenie. Sam proces projektowania i budowy monitoringu może być traktowany jako wkład w metodologię i sferę narzędziową zarządzania rozwojem regionalnym. W przekonaniu autora, jest

on podstawowym warunkiem sprawnego i efektywnego kreowania polityki rozwoju z zachowaniem jego równowagi, w stosunku do społecznych, gospodarczych i środowiskowych uwarunkowań i składowych przestrzeni regionalnej. Cała publikacja zaś stanowi głos w toczącej się dyskusji nad kształtem monitoringu rozwoju regionalnego, jego znaczeniem i powiązaniem z krajowym systemem polityki rozwoju.



Ryc. 1. Zakres zainteresowań badawczych geografii w modelu krajobrazu wielofunkcyjnego

Źródło: [Degórski 2004].

3. Region jako przedmiot badań i polityki rozwoju

Pojęcie *regionu*, w naukach zajmujących się zagadnieniami przestrzennymi, od lat jest przedmiotem dyskusji. Wynika to z wielokierunkowego zastosowania tego pojęcia w różnych naukach – geografii fizycznej i ekonomicznej, urbanistyce i planowaniu przestrzennym, naukach społecznych, organizacji i zarządzaniu *etc.* W diagnozowaniu uwarunkowań rozwoju, zarządzaniu rozwojem i w gospodarowaniu przestrzenią, region stanowi podstawową, ujmowaną całościowo jednostkę przestrzenną, będącą przedmiotem badań i działania wielu podmiotów. Kwestię zdefiniowania pojęcia region przedstawiono w rozdz. I 1.4. W każdym z ujęć region stanowi obszar, ograniczony wyznaczonymi granicami, o określonej powierzchni i względnie charakterystycznych cechach odróżniających go od innych regionów. Zawsze też region jest systemem funkcjonalnym, złożonym z określonych, powiązanych ze sobą składowych. Wielkość powierzchni polskich województw pozwala na badanie zjawisk i zależności o charakterze ponadlokalnym (układy sieciowe, relacje społeczno-gospodarcze, funkcjonowanie jednostek przyrodniczo-krajobrazowych), a jednocześnie posiadających jeszcze lokalne oddziaływanie i możliwych do wyróżnienia z dokładnością w skali lokalnej.

Formalnie polskie województwa spełniają 2 podstawowe kryteria przyjęte w delimitacji regionów Unii Europejskiej. Są to kryterium administracyjne – określające, że jest to największa jednostka podziału administracyjnego kraju oraz kryterium polityczne – uznające, że posiada ona podmiotowość prawną, własny budżet i wybieralne władze. Województwa mieszczą się także w definicji regionu, przyjętej przez Zgromadzenie Regionów Europy, która określa w kontekście politycznym, że region to jednostka terytorialna ulokowana bezpośrednio poniżej centralnego rządu i mająca własną reprezentację polityczną pochodzącą z wyborów. Swoiste ramy interpretacyjne dla regionu przedstawił Domański [2002], wskazując go jako:

- 1) obiekt badań – pozwalający na poznawanie związków przyczynowo-skutkowych,
- 2) próbę do badań – pozwalającą na podstawie uzyskanych wyników wyciągać wnioski o postaci zachodzących zjawisk w ogólnym kontekście,
- 3) układ odniesienia – dla podejmowanych decyzji, pozwalający na weryfikację ich słuszności i efektywności celem przeniesienia na inne obszary,
- 4) modulator rozwoju innych regionów.

Do tych interpretacji należy jeszcze co najmniej dodać region, jako:

- obszar i przedmiot zarządzania, podlegający władztwu samorządu terytorialnego oraz kontroli (a w niektórych przypadkach także władztwu) wojewody jako przedstawiciela rządu i instytucji o charakterze zarządczo-kontrolnym (np. RDOŚ, RZGW, RDLP);
- wyznacznik zakresu i zasięgu informacji – ograniczonej geograficznym zasięgiem wyznaczonego regionu.

Niezależnie od interpretacji regionu (naukowej, czy praktycznej), metod i zakresu podejmowanych badań, podstawowymi zagadnieniami formatującymi jego proces badawczy (także monitoring) są:

- diagnozowanie przedmiotu badań – dotyczące kwestii przedmiotu, szczegółowości i częstotliwości pomiaru, metod pomiarów i ich cech – np. w kontekście statystycznym i przestrzennym;
- organizacja zasobów danych – np. struktura informacji, poziomy odniesienia, system metadanych w monitoringu, hierarchizacja, systematyzacja i wiele innych kwestii;
- dobór wskaźników badania – obejmujący kwestie: jakie powinny być wskaźniki i według jakiej typologii opracowane (np. według układu presji/stanu/reakcji; lub wkładu/produktu/rezultatu; według kategorii ładów zrównoważonego rozwoju – społecznego, gospodarczego, środowiskowego, przestrzennego; jakości życia); doboru pod względem klasyfikacji i prezentacji do zdefiniowanych potrzeb; dostępne, zrozumiałe dla praktyków, wnoszące wartość informacyjną do zarządzania, syntetyzujące i relatywizujące, normatywne i systemowe.

W obecnej sytuacji Polski, proces badawczy ukierunkowany na zaspokojenie potrzeb informacyjnych w sferze polityczno-administracyjnej (a więc decyzyjnej) oparty na poznaniu specyfiki i funkcjonowania regionów jest nie tylko interesujący, ale i bardzo potrzebny. Wynika to z tego, że po reorganizacji administracyjnej kraju w 1999 r. polskie województwa wciąż jeszcze nie stanowią spójnej wewnętrznie przestrzeni, nie cechują się wewnętrzną integracją gospodarczą czy infrastrukturalną, ani poczuciem wspólnoty regionalnej mieszkańców. Procesy wewnętrznej integracji przebiegają jednocześnie z kształtowaniem spójności zewnętrznej i zwiększeniem tempa przemian, tak gospodarczych, infrastrukturalnych, jak i społecznych. Dla prowadzenia polityki rozwoju i podejmowania decyzji w procesie zarządzania i zagospodarowania, sytuacja taka wymaga stałej obserwacji i diagnozowania zmian oraz bieżącego stanu regionu, zwłaszcza że [jak zwraca uwagę Dutkowski 2005c] skala regionalna była we współczesnych badaniach zaniedbywana, a wiedza o zachodzących w niej procesach rozwoju relatywnie skromna.

Region jest obecnie podstawowym polem tzw. interwencji i przedmiotem polityki rozwoju, której charakter zależy od cech i poziomu rozwoju danego regionu. W regionalnej polityce UE nacisk kładziony jest na usunięcie dysproporcji pomiędzy regionami w ich rozwoju społecznym i gospodarczym oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu z zachowaniem wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej. W polskiej polityce krajowej, mającej wymiar międzyregionalny, sformułowanej w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, kładziony jest nacisk na wyeliminowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów, polepszenie ich spójności (nie tylko w wymiarze komunikacyjnym lecz społecznym i gospodarczym) oraz stworzenie warunków do dyfuzji czynników rozwoju w spolaryzowanym polskim modelu ośrodków wzrostu gospodarczego. Wewnątrzregionalna polityka samorządów również dąży do nadania spójności wewnętrznej i wyeliminowanie niekorzystnych róż-

nic rozwojowych oraz wykorzystania specyficznych dla danego regionu potencjałów rozwoju. Na wszystkich poziomach interwencji, od europejskiego, po lokalny, prawidłowe rozpoznanie stanu i uwarunkowań rozwoju jest podstawą podejmowania decyzji strategicznych i uzyskania pozytywnego efektu rozwojowego.

Zmienność wewnętrzna regionu (zmienność w czasie jego cech fizycznych oraz procesów) stanowi też interesujący wątek badawczy, powiązany wynikami prac ze sferą polityki rozwoju i zarządzania. Zjawiskiem obiektywnym, dostrzeganym w teorii rozwoju regionalnego, jest istnienie zarówno różnic wewnątrzregionalnych, jak i różnic międzyregionalnych. Ich istnienie stanowi uzasadnienie dla prowadzenia czynnej polityki regionalnej i zarządzania procesami rozwoju. To z kolei wymaga badania i poznania uwarunkowań i czynników, które zmienność tę tworzą lub z niej wynikają oraz diagnozowania stanów i monitorowania zmian zachodzących w wyniku prowadzonej polityki i działań. W ten sposób domyka się układ wzajemnych zależności między rzeczywistymi uwarunkowaniami rozwoju a sferą zarządzania tym rozwojem.

Dutkowski [2008] zwraca uwagę, że w badaniach regionalnych region może występować w trzech ujęciach – jako jednostka (przedmiot badań) w kontekście interregionalnym (region vs. inne regiony), jako samoistny przedmiot badań i w ujęciu intraregionalnym (region jako jednostka złożona z mniejszych jednostek organizacyjnych). Sposób tego ujęcia jest wynikiem zdefiniowanych potrzeb badawczych. Pozostaje więc postawienie pytań, za każdym razem przy podejmowaniu badań: „jaki ma być region jako przedmiot badania?”, „jakie relacje dotyczące regionu nas interesują?”, „na jakim poziomie szczegółowości ma być agregowana informacja o regionie?”. W praktyce zarządzania rozwojem regionalnym, każde z tych trzech ujęć występuje jako przedmiot zainteresowania i merytorycznego opracowania określonego zakresu badań. Zarówno wewnętrzne zróżnicowanie – w tym także w kontekście przestrzennym (lokalizacji przedmiotów badań), jak i badanie stanu rozwoju całego regionu w kontekście relacji wobec innych regionów (nie tylko w kraju, ale też i w Europie) ma swoje uzasadnione potrzeby. To one decydują o pozycji regionu, jako przedmiotu badań, w monitoringu.

4. Monitoring

– nowoczesne narzędzie zarządzania rozwojem

Monitoring stał się dziś pojęciem modnym. Stosowany jest na całym świecie, w wielu dziedzinach życia i aktywności człowieka. Wielorakość zastosowań zmusza do jego częstego definiowania, odnoszącego się do aktualnie rozpatrywanego aspektu czy kontekstu. Dotyczy to także monitoringu rozwoju, w tym rozwoju regionalnego i powiązań z programami oraz działaniami tzw. interwencji publicznej. Monitoring jest powszechnie traktowany jako narzędzie niezbędne do prawidłowego zarządzania rozwojem oraz skutecznego rozpoznawania stanu i zmian zachodzących w przestrzeni geograficznej i sferach aktywności człowieka [Jacoby 2009]. Stan rozwoju badań

nad monitoringiem – prowadzących go do traktowania jako dyscypliny naukowej, wykorzystanie systemów monitoringu oraz dostępność zasobów danych są obecnie w krajach europejskich bardzo silnie zróżnicowane. Na poziomie regionalnym oraz w wykorzystaniu dla celów zarządzania rozwojem regionalnym i planowania przestrzennego, największe osiągnięcia mają obecnie kraje obszaru niemieckojęzycznego (nieco szerzej omówiono to zagadnienie w rozdziale II 2. publikacji). W Polsce zagadnienie to dopiero się rozwija i wymaga znacznej podbudowy merytorycznej i teoretycznej oraz udanych, wzorcowych implementacji regionalnych.

Idea monitorowania stanu przestrzeni i rozwoju regionalnego nie jest w Polsce nowością i przez ostatnie 30 lat była przywoływana przez różnych autorów. Jednym z najwcześniejszych dokumentów, w którym sformułowano postulaty diagnozy gospodarki przestrzennej, była opracowana pod kierunkiem Prof. Kołodziejskiego [1985], ekspertyza KPZK PAN, dot. kompleksowej diagnozy gospodarki przestrzennej Polski. Sugerowano w niej właśnie wdrożenie systemu monitoringu przestrzennego, śledzącego zmiany następujące w zagospodarowaniu przestrzennym często w sposób żywiołowy, niepożądany i niezgodny z uwarunkowaniami rozwoju – społecznymi lub naturalnymi. Koncepcja nadzorowania zachodzących zmian przestrzennych powróciła znów w publikacjach Kołodziejskiego [1987, 1988]. Także Parteka [1990, 1991] zaproponował koncepcję systemu monitoringu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, co ciekawe – proponując, jako jeden z pierwszych autorów, modelowe ujęcie treści monitoringu i wykorzystanie systemu informacji przestrzennej wraz z oprogramowaniem GIS, w postaci polskiego systemu SINUS oraz traktowania przestrzeni jako struktury zintegrowanej.

Choć wymiar aplikacyjny monitoringu rozwoju regionalnego i wykorzystanie systemów regionalnych w zarządzaniu rozwojem wiąże się z pracami podjętymi w urzędach marszałkowskich po 2005 r., to w sferze naukowej i rozwiązań teoretycznych istnieje on jako temat badań znacznie dłużej. Propozycje zakresu oraz organizacji regionalnych systemów monitoringu rozwoju wysuwane były już od połowy lat 80. Propozycje organizacji monitoringu, jego zakresu przedmiotowego oraz wskaźników znalazły się m.in. w pracach Rządowego Centrum Studiów Strategicznych pod kierunkiem Prof. Jerzego Kołodziejskiego, a także w niektórych publikacjach [por. Ney 1999; Parteka 1990, 2000, 2001, Toczyski 2004b]. Dopiero jednak ostatnie kilka lat (już w XXI w.) i nasilenie wielu niekorzystnych procesów w zagospodarowaniu przestrzeni [pisze o tym m.in. Markowski 2009], doprowadziło do ożywienia dyskusji na temat monitoringu przestrzennego.

W odniesieniu do zagadnienia zmian przestrzennych, nadal nie funkcjonują w Polsce takie systemy na poziomie regionów, a przewidziane w zapisach KSRR założenia organizacji monitoringu są na razie na poziomie wstępnych działań i zmierzają w kierunku oceny stopnia realizacji polityk rozwoju. Zmiany w zagospodarowaniu i użytkowaniu przestrzeni najczęściej wciąż odzwierciedlane są przez informację o przeznaczeniu gruntów w dokumentacji i sprawozdawczości Ośrodków Dokumenta-

cji Geodezyjnej i Kartograficznej – gromadzonej hierarchicznie od poziomu gminnego (w ośrodkach powiatowych), przez wojewódzki, do centralnego. Problemy z dostępem do wiarygodnych, odpowiednio zagregowanych i przydatnych danych, coraz większa potrzeba szczegółowego rozpoznania uwarunkowań rozwoju, a także zrozumienie, że informacja (w tym przestrzenna) stanowi wartość materialną i czynnik rozwojowy, powodują jednak rosnące zainteresowanie organizacją systemów monitoringu. Dotyczy to przede wszystkim monitoringu określanego mianem regionalnego. Oznacza on zastosowanie koncepcji i narzędzi monitoringu w sferze zarządzania rozwojem regionu (w kontekście polityki rozwoju i polityki przestrzennej), dotyczących wszystkich uwarunkowań rozwoju – m.in. ekonomiczno-gospodarczych, społecznych, kulturowych, środowiskowych *etc.* Określenie *regionalny* precyzuje poziom organizacji i zasięg systemu monitoringu – w kontekście przestrzennym i administracyjnym. Pojęcie to współwystępuje z pojęciem *monitoringu rozwoju regionalnego*, jako określeniem doprecyzowującym przedmiot monitoringu oraz pojęciem *monitoringu przestrzennego* (definicje, na potrzeby tej publikacji, określono w rozdz. I 1.4.). W polskich dokumentach z zakresu polityki i programowania rozwoju, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, pojęcia te nie zostały dotychczas jednoznacznie zdefiniowane, znaczeniowo ustabilizowane i ogólnie przyjęte. Natomiast w Europie samo pojęcie *monitoringu przestrzennego* stosowane jest powszechnie od co najmniej kilkunastu lat, wraz z pojęciem *wskaźników przestrzennych*, stosowanych na potrzeby planowania regionalnego i strategicznego [np. Bock *et al.* 2005, Langaas 1997; *Spatial Indicators* – Eurostat/AIRO, *Spatial Indicators...* 2004].

W Polsce, potencjalnie największe znaczenie i najszersze pole zastosowań, monitoring rozwoju znajduje w działalności administracji publicznej. To właśnie na jej potrzeby, w szczególności polityki regionalnej, zarządzania rozwojem, planowania i zagospodarowania przestrzennego, opracowane i przedstawione zostały w niniejszej publikacji podstawowe przesłanki teoretyczne, uwarunkowania organizacyjne i wybrane doświadczenia praktyczne. Podejmując temat monitoringu rozwoju regionalnego i przedstawiając koncepcję jego organizacji i funkcjonowania, należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych pytań, powtarzających się w dyskusjach z przedstawicielami różnych instytucji administracji regionalnej:

- do czego potrzebny jest system monitoringu regionalnego?
- co stanowi główne przedmioty zainteresowania systemu monitoringu?
- jak system monitoringu może służyć tworzeniu i realizacji założeń strategii rozwoju?
- jaka jest relacja systemu monitoringu rozwoju regionalnego do monitoringu realizacji programów operacyjnych czy systemu statystyki publicznej?
- czy ma to być system integrujący całość zagadnień stanowiących kompetencyjnie określony zakres działalności samorządu, czy tylko obejmujący wybrane zagadnienia?
- kto powinien organizować, prowadzić i finansować system, jeśli nie istnieją przepisy prawne zobowiązujące do tego określone organy samorządu?

- czy system monitoringu ma być związany z programowaniem rozwoju regionalnego jego operacjonalizacją i realizacją, czy też ma przenikać całość szeroko rozumianych zagadnień zarządzania rozwojem i przestrzenią?

Pytań takich można postawić jeszcze wiele. Pojawiają się one przede wszystkim dlatego, że w polskich przepisach prawa oraz dotychczasowych doświadczeniach praktycznych w zarządzaniu rozwojem, systemy monitoringu – w tym jego wyspecjalizowanych form kontrolingu, ewaluacji i ocen, nie znalazły należnej sobie pozycji. Rosnąca wiedza o funkcjonalnych i informacyjnych walorach monitoringu, czerpanie z wzorców i wymogów Unii Europejskiej, ale też – relatywnie skromne doświadczenia własne i ograniczone pola zastosowań (w tym w szczególności ograniczona dostępność danych), powodują, że zagadnienie to stało się niezwykle popularne, zarówno jako przedmiot badań i wdrożeń, jak i składowa założeń teoretycznych wszystkich niemal dokumentów rozwoju i polityki przestrzennej.

Do monitoringu nie można jednak podchodzić bezkrytycznie. Wraz z rozwojem systemów monitoringu na świecie, coraz częściej zdarza się fascynacja możliwością zdobycia dużej ilości danych o przestrzeni, a ich tworzenie i posiadanie staje się celem samym w sobie. Liczba działań, programów, projektów, systemów *etc.* w Europie zdaje się wskazywać, że proces ten rozwija się bezkrytycznie, a wielkość zbiorów informacji i ich dostępność wcale nie idzie w parze z realnym wykorzystaniem. Tymczasem monitoring wymaga refleksji i oceny, bez nich staje się mało wartościowym zbiorem informacji, które bez odbiorcy, nie mają znaczenia i sensu bytu. Problem ten ujawnia się w wielu krajach, szczególnie o wysoko rozwiniętej technologii przetwarzania danych i ugruntowanych już tradycjach gromadzenia i wykorzystania informacji w procesach zarządzania. Birkmann [2003b] stwierdza, że ponoszenie kosztów na wytworzenie zasobów danych i ich gromadzenie miałyby sens, gdyby wyniki monitoringu nie lądowały na „cementarzu danych”, ale były powiązane z systemem zarządzania i planowania rozwoju, służąc optymalizacji procesów zarządzania i planowania, z uwzględnieniem istniejącego realnie stanu rzeczy.

Monitoring traktowany dotychczas jako narzędzie badań wielu dziedzin nauki i działalności administracyjno-gospodarczej, staje się także przedmiotem aktywności badawczej i zainteresowań naukowych. Jego rozwój następuje analogicznie do procesu, jaki można było obserwować w rozwoju metod i narzędzi badawczych w sferze geograficznych systemów informacyjnych (GIS), dziś traktowanych już na świecie jako dyscyplina naukowa. Monitoring wymaga obecnie określenia jego miejsca w mechanizmach zarządzania rozwojem i zagospodarowania przestrzennego, a także metod i narzędzi badań oraz relacji z dyscyplinami naukowymi mającymi znaczenie dla kształtowania warunków rozwoju i zagospodarowania przestrzeni. Zakres uwarunkowań mających znaczenie dla kształtu i funkcjonowania monitoringu jest dość rozległy. Najważniejsze z nich przedstawiono w II rozdziale pracy.