

JACEK WOŹNIAK

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

DYLEMATY MODELU INSTYTUCJONALNEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM WOJEWÓDZTWA

Abstract: Dilemmas to the Institutional Model of Regional Development Management. Significant deficiency of co-ordinating competences, including co-operative ones, notable in the activity of public administration in Poland is undisputable. This refers also to self-governments, including those at the regional tier. The need to improve efficiency and effectiveness of regional development processes constitutes the primary premise of the solutions presented in this article. The proposals to the model have been demonstrated using the example of two bodies:

- regional territorial forum,
- regional development observatory.

The principal objective of the regional territorial forum is to establish a permanent platform for co-operation and co-ordination of processes related to the implementation of regional development policy. The forum should gather regional self-government bodies responsible for development policy, as well as the main stakeholders (both public and private) of the policy implementation. Establishing of the forum is specifically meant to enhance the regional self-government's co-ordinating role in the multi-level regional management.

The concept of a regional observatory has particularly arisen from the need to implement a systemic management approach to planning and conducting research, analysis, and evaluation of public policies in the regional scale. The primary goal of the regional observatory is to carry out analyses and research to support ongoing decision-making, as well as long-term activities of the regional self-government in the area of development policy. The observatory should therefore be seen as an inherent component of the strategic regional management system, which enables optimisation of the regional decision-making.

Wprowadzenie

Kwestią bezsporną jest istotny deficyt umiejętności kooperacyjnych, z jakim mamy do czynienia w praktyce działania administracji publicznej w Polsce¹. Doty-

¹ Woźniak (2009).

czy to także administracji samorządowej, w tym szczebla regionalnego, tak w warstwie instytucjonalnej, jak i realnych aktywności².

Główną przesłanką dla rozwiązań przedstawionych w prezentowanym opracowaniu jest potrzeba poprawy skuteczności i efektywności działań organów samorządu województwa w Polsce. Autor koncentruje się przede wszystkim na aspektach związanych z zarządzaniem strategicznym rozwojem i prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego, jako najważniejszych zadaniach tej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjętym w pracy założeniem jest przekonanie, że współpracę w regionie można wzmacniać i mobilizować dla niej odpowiednie zasoby także przez regulacje normatywne, a więc swego rodzaju ‘instytucjonalizację’ procesu³.

Zasadnicze pytania, które należy postawić w związku z analizowanym zjawiskiem brzmią: Jak poprawić jakość rządzenia na poziomie regionu? Jak stymulować dyskusję strategiczną? Jak wzmocnić rangę planowania strategicznego w regionie? Jak budować i wzmacniać relacje między różnorodnymi partnerami w regionie, reprezentatywnymi zarówno dla sfery publicznej, jak i prywatnej⁴?

Przedstawione poniżej propozycje stanowią częściową odpowiedź na słabość mechanizmów współdziałania i współpracy. Stan taki pociąga za sobą wiele negatywnych konsekwencji, także w sferze polityki rozwoju, czego przejawem są np. utrzymujące się w Polsce od lat trudności z przygotowaniem dużych, najczęściej wymagających szerokiego partnerstwa projektów lub programów, czy też sytuacje prowadzące do dublowania czy marnotrawienia środków⁵.

Proponowane rozwiązania, uwzględniające związane z nimi dylematy, mają na celu stworzenie platformy, która pozwoli lepiej współpracować przedstawicielom samorządów województwa, powiatów, gmin – między sobą – oraz z innymi interesariuszami w regionie, tak aby tworzyć lepsze warunki do rozwoju regionu. Jest to zatem mechanizm współpracy w układzie wertykalnym i horyzontalnym, jednocześnie nie ingerujący w konstytucyjną zasadę niezależności jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli w Polsce. Stymulatory (‘zachęty’) dla współpracy mają w przedstawionej propozycji charakter ‘miękkiej’, a nie ‘finansowej’ (a więc bazującej na transferach środków publicznych), co stało się podstawowym sposobem oddziaływania na postawy jednostek samorządu terytorialnego w polskich realiach, gdzie warunkiem *sine qua non* osiągnięcia sukcesu przez władze samorządu terytorialne-

² Przykładem tego zjawiska jest historia niepowodzenia ostatnich projektów ustaw metropolitalnych, z lat 2007-2008, które miały na celu regulację współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, zlokalizowanymi na obszarze metropolitalnym a samorządem województwa. Ze względu na niemożność pogodzenia rozbieżnych interesów nie udało się uzgodnić kluczowego dla polityki rozwoju (i planowania przestrzennego) mechanizmu współpracy w układach terytorialnych.

³ Woźniak (2010).

⁴ Woźniak (2011).

⁵ Woźniak (2007).

go jest uzyskanie dofinansowania z funduszy europejskich. Obie omawiane instytucje wpisują się także wprost w system strategicznego zarządzania rozwojem regionu⁶.

Propozycje zostały przedstawione na przykładzie dwóch instytucji:

- regionalnego forum terytorialnego oraz
- regionalnego obserwatorium rozwoju.

Obie propozycje odnoszą się do *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*⁷, stanowiąc rozwinięcie istniejących tam zapisów. Ważną inspiracją dla autora były doświadczenia i obserwacje funkcjonowania organów polskich województw samorządowych, w tym szczególnie woj. małopolskiego⁸.

Propozycje wpisują się w szerszy nurt prowadzonej obecnie w Polsce, jak i Unii Europejskiej debaty strategicznej, na temat nowego paradygmatu polityki rozwoju, w tym programowania strategicznego, postrzeganego jako element wielopoziomowego zarządzania rozwojem⁹.

1. Regionalne forum terytorialne

1.1. Uzasadnienie potrzeby organizacji

Regionalne forum terytorialne ma stworzyć miejsce do debaty publicznej, o określonym w ustawie zakresie, zorientowanej głównie na kwestie rozwoju regionu. Jest to jednocześnie mechanizm współpracy dodatkowy w stosunku do istniejących i funkcjonujących w ramach dopuszczalnych już ustawami o samorządzie terytorialnym. Jednak w proponowanym poniżej rozwiązaniu współpraca wychodzi poza obręb tylko jednostek samorządu terytorialnego. Do głównych zadań forum należy zaliczyć wspomaganie procesów decyzyjnych w zarządzaniu rozwojem regionu, w tym przez tworzenie rekomendacji w zakresie ukierunkowania polityki rozwoju regionu.

Forum powinno wspierać takie zadania samorządu województwa, jak inicjowanie, stymulowanie i koordynowanie określonych w strategii przedsięwzięć. Wpisuje się to wprost w aktualny paradygmat polityki rozwoju¹⁰.

Uzasadnienie powołania regionalnego forum terytorialnego wynika w szczególności z dwóch przesłanek¹¹, tj.

1. Potrzeby wzmocnienia współpracy na rzecz polityki rozwoju regionu, oraz związanej z tym konieczności wzmocnienia koordynacyjnej roli organów samorządu województwa w wielopoziomowym zarządzaniu rozwojem.
2. Wzrastającej wagi wymiaru przestrzennego polityk publicznych.

⁶ Woźniak (2011a).

⁷ *Krajowa Strategia...* (2010).

⁸ Woźniak (2011b).

⁹ Barca (2009); Boni (2009); Woźniak (2011c).

¹⁰ Woźniak (2011).

¹¹ Woźniak (2011a).

Ad. 1) Poprawa współpracy na rzecz rozwoju regionu.

Koncepcja regionalnego forum terytorialnego może być postrzegana jako odpowiedź na niedostateczny nadal poziom współdziałania i efektywnego koordynowania procesów rozwojowych prowadzonych na obszarze województwa. Nowe podejście do polityki rozwoju wiąże się z uznaniem potrzeby zarządzania różnorodnymi, często ukształtowanymi w poprzek podziału administracyjnego, przestrzennymi układami funkcjonalnymi – zazwyczaj podlegającymi dynamicznemu rozwojowi i przekształceniom. W szczególności rzecz dotyczy obszarów i przedsięwzięć o znaczeniu subregionalnym. Wymaga to zatem także wprowadzenia korrekt w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego – w celu wzmocnienia odpowiednich mechanizmów współdziałania, uwzględniając interwencyjną rolę samorządów regionalnych.

W polskich warunkach mamy już co prawda do czynienia z licznymi formami współdziałania w układach regionalnych. W wielu województwach możemy zaobserwować udane często przykłady występowania mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy organów samorządu województwa z sektorem publicznym, rzadziej prywatnym i obywatelskim, polegającej na wymianie opinii, konsultowaniu, ale również uzgadnianiu działań na rzecz rozwoju danego regionu. Współpraca ta ma jednak zróżnicowany zakres, standardy i efektywność. Powody ograniczonej skuteczności w tym zakresie to, m.in.:

- Niski często stopień identyfikacji samorządów lokalnych oraz innych kluczowych podmiotów regionalnych z celami rozwojowymi, opisanymi w strategii rozwoju danego regionu.
- Występujące często ukierunkowanie kluczowych podmiotów regionalnych na ich wewnętrzne sprawy oraz partykularne interesy.
- Brak zorientowania samorządów lokalnych na współdziałanie na płaszczyźnie planowania przestrzennego na rzecz realizacji celów ponadlokalnych, ale także obiektywny brak skutecznych formalnych instrumentów planowania w obszarach funkcjonalnych, w tym metropolitalnych.

W większości przypadków występujące obecnie formy współdziałania nie wymagają specjalnych regulacji prawnych. Najczęściej wystarczające są zapisy statutowe lub akty normatywne organów zainteresowanych samorządów. Praktyka jednak wskazuje, że wielokrotnie brak odrębnych podstaw prawnych, w tym rangi ustawowej stanowi barierę do podejmowania i prowadzenia bardziej skutecznej i stabilnej współpracy. Często istnieje bowiem obawa władz publicznych przed podejmowaniem działań, które co prawda nie są prawem zakazane, ale jednocześnie brakuje odrębnej podstawy prawnej do ich podejmowania. Elastyczna, ale ustabilizowana formuła partnerstwa regionalnego, tworzącego praktyczne warunki do współdecydowania i współodpowiedzialności różnych podmiotów uczestniczących w realizacji polityki rozwoju województwa, powinna docelowo przyczynić się także do niwelowania swoistego rozdźwięku, jaki w istniejącym porządku prawnym tworzy dysproporcja

między formalną odpowiedzialnością samorządu województwa za rozwój całego regionu a zakresem realnych kompetencji przypisanych jego organom.

Organizację regionalnego forum terytorialnego należy zatem także postrzegać jako odpowiedź na rozpoznaną potrzebę wzmocnienia i stabilizowania relacji w sferze wykraczającej poza zakres formalnych kompetencji organów samorządu województwa.

Ad. 2) Wymiar przestrzenny polityk publicznych.

Wdrożenie wymiaru przestrzennego do pragmatyki planowania i realizacji polityk publicznych wynika zarówno z usankcjonowania przez Traktat Lizboński nowego wymiaru polityki spójności, jakim jest spójność terytorialna, jak również z dyskutowanego w ostatnich latach, nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce. Tworzeniu regulacji europejskich i deklaracjom zawartym w nowej generacji krajowych dokumentów strategicznych, nadal jednak nie towarzyszą działania zmierzające do zapewnienia warunków prawno-instytucjonalnych do praktycznej realizacji postulatów w tym zakresie.

Wymiar przestrzenny krajowych polityk rozwoju znajduje odzwierciedlenie również w nowej generacji krajowych dokumentów strategicznych, szczególnie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020* oraz w projekcie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.* Wynika to w szczególności z coraz powszechniej podzielanego przekonania, że uwzględnianie różnicowań przestrzennych zwiększa efektywność alokowania środków finansowych w realizacji zadań publicznych.

Traktatowemu wymiarowi spójności terytorialnej towarzyszą preferowane kierunki aktywności władz publicznych, do których należy zaliczyć m.in. zróżnicowane podejście do funkcjonalnych obszarów geograficznych, wykraczających poza granice administracyjne układów terytorialnych, dążenie do zapewnienia dostępu do usług publicznych zbilansowanych w układach terytorialnych, troskę o wymiar środowiskowy zrównoważonego rozwoju, a także powiązanie planowania rozwoju z wynikami analiz terytorialnych.

Znaczenie terytorialnego wymiaru krajowych interwencji publicznych wynika nie tylko z roli, jaką relacje funkcjonalno-przestrzenne odgrywają w pobudzaniu rozwoju gospodarki, ale także ze stałej potrzeby stymulowania i ochrony ładu przestrzennego. Warto odnotować, że w coraz większym zakresie oba te wyzwania wykraczają poza tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych.

1.2. Cele, zasady działania

Zasadniczym celem regionalnego forum terytorialnego jest ustanowienie stałej płaszczyzny uzgadniania i koordynacji procesów związanych z realizacją polityki rozwoju województwa, z udziałem odpowiedzialnych za jej prowadzenie organów samorządu województwa, oraz głównych podmiotów (publicznych i prywatnych) uczestniczących w realizacji tej polityki.

Regionalne forum terytorialne powinno sprzyjać zwiększeniu efektywności w procesie planowania oraz realizacji polityk publicznych¹². W szczególności, realizowana w takiej formule współpraca wewnątrzregionalna powinna służyć określaniu zarówno wspólnych, jak również katalizowaniu i godzeniu rozbieżnych interesów terytorialnych.

Działalność forum powinna stymulować i kształtować myślenie strategiczne o rozwoju, w szczególności przez:

- ustanowienie stałej platformy konsultowania, uzgadniania i koordynacji wspólnej strategii postępowania w zakresie planowania i realizacji zadań publicznych, osadzonych w administracyjnych, ale także funkcjonalnych układach przestrzennych, o zasięgu ponadlokalnym i regionalnym;
- analizę kluczowych procesów i zjawisk mających wpływ na politykę rozwoju województwa, z uwzględnieniem oddziaływania polityk i strategii krajowych oraz wspólnotowych;
- ocenę postępów realizacji polityki rozwoju województwa, w tym skutków przestrzennych realizacji polityk sektorowych;
- formułowanie opinii i rekomendacji w zakresie wymiaru terytorialnego polityk krajowych i wspólnotowych, na podstawie wyników badań i analiz oraz raportów, w szczególności opracowywanych przez regionalne obserwatorium terytorialne.

Regionalne forum terytorialne powinno uwzględniać w swej działalności dwie zasady:

- Partnerstwa – polegającą na równoprawnym udziale poszczególnych członków forum w procesie formułowania, uzgadniania oraz prezentowania wspólnych opinii i stanowisk – na podstawie postulatów i wniosków, zgłaszanych w toku dyskusji, uwzględniającej możliwość artykułowania rzeczywistych interesów reprezentowanych przez siebie środowisk. Zgodnie z tak rozumianą zasadą partnerstwa, należy dążyć do sytuacji, w której decyzje będą podejmowane przez konsensus, w dążeniu do wypracowania rozwiązania akceptowanego przez wszystkie, albo większość zainteresowanych stron.
- Dobrowolności – rozumianą jako uprawnienie poszczególnych podmiotów, reprezentowanych w składzie forum do deklarowania woli i gotowości udziału w pracach.

1.3. Status, relacje z organami samorządu województwa

Regionalne forum terytorialne stanowi gremium, dla którego punktem odniesienia są działania organów samorządu województwa: sejmiku oraz zarządu województwa. Działania forum będą się materializować w sferze spraw związanych z prowadzeniem szeroko rozumianej polityki rozwoju województwa.

¹² Woźniak (2009a).

Istotą modelu jest propozycja wdrożenia rozwiązań w zakresie współdziałania i koordynacji podmiotów zaangażowanych w sferę polityki rozwoju danego regionu. Szczególna uwaga została zwrócona na zminimalizowanie ryzyka ingerencji w ustrojową pozycję i kompetencje organów samorządu województwa.

Odpowiednio do powyższego, forum ma status gremium o charakterze opiniodawczo-doradczym, które jest wyposażone w „miękkie” instrumenty oddziaływania w sprawach należących do ustawowej sfery kompetencji organów samorządu województwa. Działalność forum opiera się przede wszystkim na sile autorytetu reprezentowanych w jego składzie podmiotów, zaś jego konstrukcja powinna zapewnić rozszerzenie i stabilizację „bazy decyzyjnej” organów samorządu województwa.

Proponowany model forum opiera się na następujących założeniach:

1. Forum ma charakter opiniodawczo-doradczy wobec działań zarządu i sejmiku województwa, co oznacza, że jest ono wyposażone w takie instrumenty oddziaływania, które minimalizują ryzyko naruszenia ustrojowych kompetencji tych organów. Ustalenia podejmowane przez forum nie wywierają bezpośrednich skutków materialnoprawnych, w sferze zastrzeżonej dla organów samorządu województwa. Oznacza to w szczególności, że akty woli forum nie podlegają nadzorowi wojewody.
2. Forum podejmuje ustalenia w trybie uchwał, mających charakter:
 - a) stanowisk w sprawach związanych z polityką rozwoju województwa, które za pośrednictwem organów samorządu województwa, docelowo kierowane są do podmiotów innych niż te organy; stanowiska te nie mają samoistnego znaczenia prawnego i nie skutkują zobowiązaniami po stronie organów samorządu województwa, jednak są podstawą do podejmowania przez zarząd lub sejmik województwa stosownych działań lub wnioskowania o ich podjęcie przez inne, właściwe kompetencyjnie podmioty (np. administracja rządowa);
 - b) stanowisk w sprawach związanych z polityką rozwoju województwa, których adresatem są organa samorządu województwa. Stanowiska te także nie mają samoistnego znaczenia prawnego, zakłada się, że będą jednak stanowić zobowiązanie zarządu lub sejmiku województwa do zajęcia formalnego stanowiska (wraz z uzasadnieniem) w zakresie spraw, będących przedmiotem stanowiska forum.
3. Podstawowy zakres zadań, a więc katalog spraw, w obrębie których forum uprawnione jest do zajmowania stanowiska, podlega regulacji ustawowej i powinno obejmować:
 - a) w obszarze planowania polityki rozwoju województwa – opiniowanie projektów:
 - strategii rozwoju województwa,
 - planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
 - zintegrowanego programu regionalnego,
 - programów rozwoju obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadlokalnym i regionalnym;

- b) w obszarze monitorowania i oceny polityki rozwoju województwa:
 - pełnienie funkcji organu monitorującego w zakresie spraw objętych: strategią rozwoju województwa, planem zagospodarowania przestrzennego województwa, zintegrowanym programem regionalnym oraz programami rozwoju obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadlokalnym i regionalnym,
 - analizowanie raportów o stanie rozwoju województwa, dotyczących uwarunkowań, stanu i trendów rozwoju województwa w wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i przestrzennym;
- c) w obszarze rzecznictwa spraw regionalnych:
 - opiniowanie i uzgadniania stanowisk w innych sprawach o kluczowym znaczeniu dla rozwoju województwa, w szczególności związanych z przestrzennym wymiarem krajowych oraz europejskich polityk publicznych.

Ze względu na wiele specyficznych uwarunkowań regionalnych, należy dopuścić możliwość uszczegółowienia lub rozszerzenia proponowanego zakresu zadań w regulaminie (statucie) forum – pod warunkiem jednak, że nie mają względem niego charakteru zawężającego.

- 4. Katalog podmiotów, których reprezentację obligatoryjnie należy zapewnić w składzie forum powinien mieć umocowanie w zapisach ustawy. Jednocześnie, ze względu na potrzebę uwzględnienia odmiennych uwarunkowań regionalnych, należy dopuścić możliwość uszczegółowienia lub rozszerzania składu forum, na podstawie stosownych zapisów jego regulaminu (statutu).
- 5. Ze względu na status forum (jako gremium opiniodawczo-doradcze), jak również jeden z głównych celów jego działania (koordynacja w systemie wielopoziomowego zarządzania rozwojem województwa), niezbędne jest powierzenie funkcji przewodniczącego, z mocy ustawy, marszałkowi województwa. Rozwiązanie takie jest warunkiem brzegowym harmonijnej i stabilnej współpracy różnych interesariuszy z władzami województwa, w sytuacji docelowej odpowiedzialności tych organów za rozwój regionu.

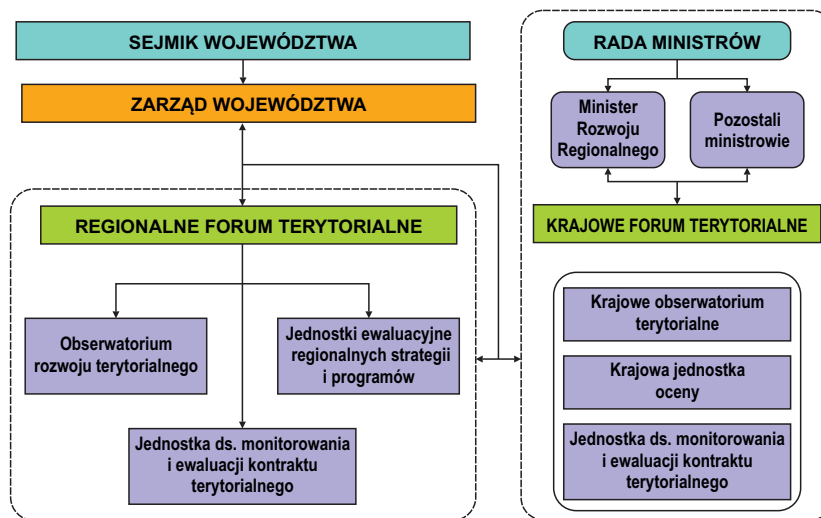
Zakłada się potrzebę przeprowadzenia zmian w odniesieniu do obowiązujących lub obecnie tworzonych regulacji prawnych rangi ustawowej¹³.

Przedmiotem regulacji¹⁴ ustawowej powinny być następujące zagadnienia:

- a) status formalny forum – w kontekście systemu prowadzenia polityki rozwoju województwa;
- b) enumeratywnie określony zakres zadań podstawowych forum;
- c) enumeratywnie określony katalog podmiotów reprezentowanych w składzie forum, z uwzględnieniem udziału przedstawicieli zarządu województwa;
- d) tryb i forma podejmowania ustaleń lub wyrażania woli – w sferze kompetencji zarządu województwa oraz sejmiku województwa;
- e) mandat zarządu województwa do powoływania składu osobowego forum;

¹³ Ustawa (1998).

¹⁴ Patrz także 'prezydencki' projekt *Ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców...* (2011).



Ryc. 1. Forum i obserwatorium regionalne w systemie polityki rozwoju województwa

Źródło: Opracowanie własne.

f) mandat marszałka województwa do pełnienia funkcji przewodniczącego forum.

Ścieżka wprowadzania w życie regulacji ustawowych dotyczących funkcjonowania forum powinna uwzględnia konieczność:

- podjęcia przez zarząd województwa stosownej uchwały w przedmiocie określenia składu osobowego forum;
- podjęcia przez forum stosownej uchwały w przedmiocie przyjęcia regulaminu (statutu) jego działania, określającego w sposób szczegółowy organizację, zasady i tryb funkcjonowania, po jego uprzednim uzgodnieniu przez podmioty reprezentowane w składzie tego gremium.

2. Regionalne obserwatorium rozwoju

2.1. Uzasadnienie potrzeby organizacji

Podstawowym celem funkcjonowania obserwatorium regionalnego jest realizacja prac analitycznych i badawczych wspierających bieżące procesy decyzyjne oraz długofalowe działania samorządu województwa w obszarze polityki rozwoju regionu. Tak sformułowany cel pozwala postrzegać obserwatorium jako istotny element systemu strategicznego zarządzania regionem¹⁵. Wskazuje on również na praktyczną funkcję działań obserwatorium. Celem obserwatorium nie jest zatem generowanie alternatywnych aktywności (badań) wobec istniejących instytucji badawczych czy

¹⁵ Woźniak (2009b).

ośrodków naukowych – obserwatorium powinno przede wszystkim służyć wzmocnieniu efektywności i kompetencji administracji regionalnej, dla prowadzenia polityki rozwoju województwa.

Misją obserwatorium regionalnego jest dostarczanie danych niezbędnych do podejmowania decyzji zarządczych w procesie prowadzenia polityki rozwoju województwa oraz integrowanie i sterowanie przepływem wiedzy, która – choć często istnieje i jest dostępna w regionie – często bywa rozproszona a przez to mniej użyteczna¹⁶.

Koncepcja powołania obserwatorium regionalnego wynika z potrzeby wdrożenia systemowego podejścia do zarządzania procesem planowania i realizacji badań, analiz oraz ocen polityk publicznych w wymiarze regionalnym. Utworzenie obserwatorium regionalnego zakłada, że powinno ono zapewnić województwom stałe narzędzie monitorowania oraz ewaluacji procesów rozwojowych, a przez to umożliwić elastyczne reagowanie na pojawiające się potrzeby i wyzwania. Uzasadnienie do powołania obserwatorium zawiera się w każdym z wymienionych poniżej kluczowych obszarów strategicznego zarządzania regionem, jakimi są:

- zarządzanie informacją,
- zarządzanie relacjami,
- tworzenie scenariuszy na przyszłość i wybór strategii postępowania,
- wybór i racjonalna realizacja przyjętej ścieżki postępowania.

Obserwatorium powinno być zatem postrzegane jako integralny element systemu strategicznego zarządzania województwem, warunkujący optymalizację procesów decyzyjnych w regionie. Należy podkreślić, że misją obserwatorium nie jest zmonopolizowanie obszaru prac analitycznych i badawczych, jakie powinny być i są podejmowane w województwie¹⁷. Należą do nich w szczególności monitorowanie i ewaluacja:

- strategii rozwoju województwa,
- planu zagospodarowania przestrzennego,
- programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy europejskich,
- wieloletnich programów wojewódzkich,
- foresightu regionalnego (np. technologicznego).

Większość z tych działań ma odrębne uzasadnienie, wynikające ze zobowiązań formalno-prawnych, szczególnie związanych z europejską polityką spójności. Istotą koncepcji obserwatorium jest dążenie do tego, aby zróżnicowany i coraz bardziej rozwinięty nurt prac badawczo-analitycznych w regionie zyskał wymiar usystematyzowanej, a jednocześnie elastycznej w zarządzaniu struktury ukierunkowanej na koordynację działań i komplementarność wyników¹⁸.

Obserwatorium regionalne powinno pełnić następujące funkcje¹⁹:

¹⁶ Bachtler (2001).

¹⁷ Domański (2011).

¹⁸ Woźniak (2011).

¹⁹ Woźniak (2010a).

- a) zaplecza badawczo-analitycznego, dostarczającego niezbędnych podstaw informacyjnych do podejmowania działań zarządczych, przez:
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zmian społeczno-gospodarczych,
 - badanie tempa zmian zachodzących w rozwoju społeczno-gospodarczym,
 - analizowanie zgodności trendów rozwojowych z założeniami polityki regionalnej;
- b) mechanizmu wprowadzającego efekty prac analitycznych w obieg podejmowania decyzji, łącząc trzy podstawowe elementy procesu: generowanie badań – wprowadzanie ich w debatę publiczną – docieranie do środowisk decydentów; zamierzeniem jest budowanie konsensusu wokół określonych pomysłów i rozwiązań, a także promowania wypracowanych i uzgodnionych idei i działań wśród opinii publicznej.

W ramach dodatkowych korzyści dla regionu, towarzyszących uruchomieniu obserwatorium należy wskazać:

- wzmocnienie regionalnego rynku usług badawczych,
- kształcenie kadr regionalnych,
- tworzenie repozytorium wiedzy w systemie zarządzania regionem, warunkującej trafność decyzyjną w systemie zarządzania regionem,
- stabilizowanie relacji między władzami regionu i administracją a innymi podmiotami (środowisko akademickie, rząd, czy Komisja Europejska) na podstawie partnerstwa, ale też autonomicznie zdefiniowanych interesów stron.

Do głównych przesłanek²⁰ uzasadniających potrzebę organizacji i funkcjonowania obserwatorium należy zaliczyć:

A. Potrzebę prowadzenia stałej oceny skuteczności polityk publicznych.

Najczęstszym uzasadnieniem prowadzenia badań i ewaluacji polityki regionalnej jest weryfikacja jej jakości, szczególnie zaś faktycznego wpływu na rzeczywistość i efektywność prowadzonych działań. W praktyce większość prac poświęconych ewaluacji skupiało się dotychczas na określeniu efektów „produktowych” polityki regionalnej (m.in. liczby utworzonych miejsc pracy) oraz na efektywności kosztowej różnych instrumentów polityki regionalnej mierzonej np. wielkością ponoszonych nakładów w stosunku do tworzonych miejsc pracy. W mniejszym stopniu poświęcano dotąd uwagę ocenie rezultatów oraz oddziaływania interwencji publicznej – zwłaszcza w aspekcie zróżnicowań terytorialnych.

B. Potrzebę zwiększenia przejrzystości wydatków publicznych.

Wynika to z konieczności rozliczania się przez instytucje publiczne z ponoszonych wydatków. Rosnąca w ostatnich latach kultura organizacyjna administracji, ale również presja polityczna sprzyjają zwracaniu większej uwagi na transparentność reguł alokowania środków publicznych, jak również sposobu ich wydatkowania.

C. Potrzebę poprawy efektywności zarządzania.

²⁰ Woźniak (2010b).

Ewaluacja stanowiąca integralną część systemu polityki regionalnej UE uznawana jest za wartościowe narzędzie programowania, umożliwiające: określenie silnych i słabych stron, przygotowanie programów naprawy, właściwe funkcjonowanie różnych elementów programu i dopasowanie się do reakcji odbiorców, personelu i innych osób, których dotyczy program. Czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu znaczenia ewaluacji polityki regionalnej jest także oczekiwane ściśle powiązanie wyników prowadzonych badań z procesem decyzyjnym.

Zintegrowane podejście do procesu analizowania i oceny polityk publicznych na poziomie regionalnym powinno stanowić odpowiedź na występujące w praktyce deficyty i bariery²¹ w zarządzaniu rozwojem województwa, takie jak:

- ograniczenia w dostępie do zintegrowanych, spójnych i wiarygodnych danych,
- niedostateczna ilość informacji i danych do formułowania prognoz,
- brak lub ograniczony zakres wymiany informacji między instytucjami odpowiedzialnymi za poszczególne polityki,
- brak przełożenia wyników badań, wniosków i rekomendacji z nich płynących na procesy decyzyjne,
- dominacja sektorowego sposobu myślenia.

Należy także zauważyć, że istniejący system statystyki publicznej nie zapewnia pełnego zaspokojenia potrzeb dotyczących monitorowania stanu i uwarunkowań rozwoju regionalnego. Sytuacja taka ma miejsce m.in. nadal w takich obszarach tematycznych, jak wpływ funduszy europejskich na zmiany gospodarcze i społeczne, oceny oddziaływania terytorialnego polityk publicznych, jak również prognozowanie trendów rozwojowych.

2.2. Cele, zasady działania

Ważnym aspektem funkcjonowania obserwatorium regionalnego jest ustalenie jego relacji podmiotowych wobec struktur samorządowych. Jako ważny element systemu strategicznego zarządzania regionem, obserwatorium musi podlegać realnemu powiązaniu z procesami decyzyjnymi. Założenie takie implikuje konieczność przyjęcia procedur adekwatnych do kompetencji poszczególnych struktur decyzyjnych. W warunkach samorządu województwa są to procedury komunikowania się i podejmowania decyzji przez zarząd województwa, sejmik (w tym jego komisje), komitety monitorujące poszczególnych programów, urząd marszałkowski i jego jednostki organizacyjne, a także instytucje zależne od województwa (np. spółki).

Obserwatorium regionalne powinno funkcjonować w szczególności na podstawie zasady instytucjonalnej autonomii, w wymiarze kompetencyjnym i finansowym. Treścią tej zasady jest minimalna niezależność, której zapewnienie jest niezbędne, jeżeli obserwatorium ma realnie pełnić funkcję recenzenta polityk publicznych. W przeciwnym razie wcześniej lub później dojdzie do konfliktu interesów i faktycznego uzależnienia.

²¹ Olejniczak *et al.* (2008).

Jest to istotne także w zakresie komunikacji społecznej, aby struktura ta nie była postrzegana przez opinię publiczną jako swoista „tuba propagandowa” władzy publicznej.

Na realizację zasady autonomii obserwatorium składa się:

- Ustabilizowane miejsce w strukturach zarządzania samorządem województwa. Powinna to być lokalizacja względnie trwała. Należy pamiętać, że częste zmiany personalne i organizacyjne mają negatywny wpływ na sprawność działania tego typu projektów.
- Dysponowanie samodzielnym, wyodrębnionym budżetem, ze stałym źródłem finansowania.

Obserwatorium może realizować swoje cele pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami zabezpieczającymi realizację jego zadań. W przypadku pilotażowych obserwatoriów regionalnych możliwe stało się, przynajmniej do 2015 r., finansowanie ich zadań z funduszy europejskich.

Rozpatrując możliwości usytuowania obserwatorium względem struktur administracji samorządowej możemy analizować w szczególności dwa warianty rozwiązania:

1. Obserwatorium regionalne stanowiące część szeroko rozumianej administracji samorządowej.

Obserwatorium regionalne posiada status wyodrębnionej komórki organizacyjnej, działającej w strukturze urzędu marszałkowskiego, jednostki organizacyjnej samorządu województwa, lub też agencji rozwoju regionalnego z większościowym udziałem majątku województwa. Podstawą formalną działania obserwatorium są zapisy regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego, regulaminu lub statutu jednostki wojewódzkiej, albo też statutu agencji rozwoju. Lokalizacja w strukturze urzędu marszałkowskiego powoduje dominację kultury organizacyjnej urzędu, co jednak może mieć także wymiar pozytywny. W polskiej praktyce stosowania prawa ważną miarą skuteczności prowadzenia badań regionalnych niejednokrotnie bywa biegłość w stosowaniu przepisów *Ustawy o zamówieniach publicznych*. Argumentem za tym rozwiązaniem jest także oczekiwanie, aby administracja publiczna miała zdolność do przetwarzania wiedzy, adaptowania jej na potrzeby decydentów. Oczywiście, w przypadku lokalizacji w ramach urzędu problematyczną kwestią może być zachowanie waloru pełnej niezależności.

2. Obserwatorium regionalne umiejscowione poza strukturami administracji samorządowej.

Obserwatorium regionalne umiejscowione jest „na zewnątrz”, czyli poza strukturami samorządu województwa. Ma status jednostki funkcjonalnie niezależnej od administracji regionalnej, przy czym naturalną lokalizacją jest ośrodek akademicki. Konsekwencją takiego rozwiązania będzie niezależność i trwałość struktury w danym regionie, ale też powierzenie istotnych funkcji recenzenta jakości polityk publicznych strukturom pozostającym poza sferą kontroli władzy publicznej. Wydaje się, że docelowo umiejscowienie obserwatorium przy ośrodku akademickim jest optymalnym rozwiązaniem.

W tym wariancie, podstawą formalną utworzenia i funkcjonowania obserwatorium może być wieloletnie porozumienie o współpracy na rzecz uruchomienia i prowadzenia obserwatorium regionalnego, którego stronami będą zarząd województwa oraz władze wybranej uczelni.

W przypadku obu powyższych wariantów zasadnicze znaczenie dla oceny formalnego usytuowania obserwatorium będzie mieć:

- jednoznacznie zdefiniowany zakres uprawnień i obowiązków, gwarantowany przez zapisy regulaminu organizacyjnego (statutu jednostki) lub długoterminowego porozumienia;
- sprawna, efektywna struktura wykonawcza, faktycznie determinująca rzeczywiste możliwości działania obserwatorium.

2.3. Zakres i tematyka działalności

Odbiorcami usług obserwatorium będą przede wszystkim:

- decydenci regionalni – radni województwa, członkowie zarządu,
- decydenci lokalni – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast,
- przedstawiciele organizacji społecznych, gospodarczych i pozarządowych,
- eksperci, przedstawiciele środowisk akademickich,
- urzędnicy urzędu marszałkowskiego i jednostek wojewódzkich.

Istotne będzie także włączenie w krąg odbiorców prac obserwatorium środowisk opiniotwórczych i opinii społecznej w regionie.

Tak sformułowany krąg odbiorców usług obserwatoriów implikuje zakres podstawowych zadań obserwatorium regionalnego:

- a) prowadzenie bieżących analiz i ewaluacji polityk publicznych na podstawie porównywalnych oraz agregowalnych danych, służących optymalizacji wykorzystania środków finansowych i warunkujących przyznawanie dalszych środków na realizację działań rozwojowych;
- b) prowadzenie badań i analiz strategicznych dotyczących aktualnej sytuacji, trendów rozwojowych oraz prognozowania zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach;
- c) tworzenie scenariuszy dla przyszłości i dostarczenie informacji umożliwiających wybór optymalnych strategii postępowania, opartych m.in. na modelowaniu makroekonomicznym;
- d) wspieranie budowy zintegrowanego systemu monitorowania procesów rozwojowych na obszarze województwa oraz efektów prowadzonej polityki rozwoju w ujęciu przestrzennym przez:
 - wdrożenie stałego mechanizmu pozyskiwania danych dotyczących rozwoju województwa, zapewniającego możliwość sprawnego generowania informacji wspierających podejmowanie decyzji zarządczych;

- organizacja i prowadzenie regionalnego banku danych (rozumianego jako repozytorium wiedzy) przez integrowanie danych pozyskiwanych z różnych źródeł;
- monitorowanie i ocena postępów w realizacji strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- współdziałanie z jednostkami odpowiedzialnymi, na podstawie odrębnych zobowiązań, za monitorowanie i ewaluację wieloletnich programów i projektów regionalnych;
- monitorowanie postępu realizacji przedsięwzięć priorytetowych uzgodnionych w procesie negocjacji kontraktu terytorialnego wdrażanych na terenie województwa;
- udział w opracowaniu i stosowanie standardów gromadzenia, wymiany i upowszechniania danych, z uwzględnieniem warunków do ich agregowania i monitorowania;
- podejmowanie współpracy z właściwymi instytucjami i jednostkami z terenu województwa w zakresie ustalania programów badawczych i planów analitycznych, w celu zapewnienia ich komplementarności i kompletności, w ramach zdiagnozowanych potrzeb informacyjnych;
- dostarczanie analiz ilościowych i jakościowych związanych z rozwojem województwa oraz zapewnienie warunków ich ogólnej dostępności.

Oferta obserwatorium wymaga dbałości o atrakcyjność produktów, takich jak:

- analizy jakościowe (nie tylko dane ilościowe – ze względu m.in. na ilość tego typu informacji bywają one dla decydentów mało interesujące/użyteczne);
- wnioski i rekomendacje na temat tego, co warto i czego nie warto robić, które działania były sukcesem a które porażką;
- analizy prospektywne oraz alternatywne scenariusze przyszłości.

Kluczowe produkty dostarczane przez obserwatorium regionalne to:

- strategiczny raport o rozwoju województwa w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym, prezentujący m.in. okresowe sprawozdanie z realizacji strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w ujęciu rzeczowym oraz finansowym, przygotowywany co trzy lata;
 - raporty odzwierciedlające zróżnicowane potrzeby informacyjne;
 - raporty monitoringowe: zawierające dane generowane z systemu informacyjnego służącego bieżącemu gromadzeniu, przetwarzaniu, analizowaniu, wizualizacji i udostępnianiu danych, szczególnie przestrzennych;
 - raporty zarządcze: zawierające wnioski i rekomendacje na potrzeby bieżących działań zarządu i sejmiku województwa;
 - raporty analityczne: na potrzeby jednostek uczestniczących w realizacji poszczególnych obszarów polityki rozwoju województwa, określonych w strategii regionalnej i planie zagospodarowania przestrzennego;
 - raporty informacyjno-promocyjne: na potrzeby informowania opinii publicznej;

- roczne plany badawcze, identyfikujące priorytetowe dla rozwoju województwa zagadnienia wymagające analizy i/lub oceny, szczególnie w kontekście realizacji strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa; plany te podlegają konsultacji przez regionalne forum terytorialne oraz zatwierdzeniu przez zarząd województwa.

Uwagi końcowe

Podstawą skutecznego zarządzania polityką rozwoju województwa jest dysponowanie wiedzą na temat postępów osiąganych w zakresie prowadzonej interwencji oraz zdolność do reagowania na pojawiające się różnice między przyjętymi założeniami a uzyskiwanymi efektami realizacji działań cząstkowych. W tym celu niezbędne jest rozwijanie różnych funkcjonalności regionalnego systemu monitorowania, analizy i oceny polityk, programów oraz przedsięwzięć, którego zasadniczym segmentem jest obserwatorium regionalne. Niezbędnym działaniem w tym zakresie jest:

- przeprowadzenie czytelnego podziału kompetencji poszczególnych uczestników systemu, w ramach którego działalność obserwatorium ukierunkowana jest przede wszystkim na ocenę procesów oraz interwencji, zachodzących w przestrzeni implementacyjnej strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- wdrożenie systemowych mechanizmów koordynacji oraz integracji w obszarze badań i analiz regionalnych²² w celu zapewnienia komplementarności działań głównych instrumentów, takich jak:
 - obserwatorium regionalne;
 - jednostka ewaluacyjna odpowiedzialna za prowadzenie ewaluacji polityk publicznych, programów oraz przedsięwzięć realizowanych lub współrealizowanych na poziomie regionalnym, ze szczególnym uwzględnieniem ich oddziaływania terytorialnego;
 - jednostka ds. monitorowania kontraktu terytorialnego, której wyodrębnienie będzie pochodną wdrożenia nowej formuły kontraktu terytorialnego.

Kończącym elementem ewolucji obserwatoriów powinno być stworzenie na jego bazie regionalnego *think-tanku*. Byłby to zatem ośrodek badawczo-analityczny, niezależny od decydentów i partii politycznych, nie nastawiony na zysk, swego rodzaju regionalna ‘fabryka idei’, wypełniająca przestrzeń między światem akademickim a realiami rządzenia²³.

Głównym celem takiej organizacji powinno być wpływanie na decydentów i wyższych urzędników z zamiarem budowania wśród nich konsensusu, koalicji wo-

²² Kukliński (2011).

²³ Burdzy (2003).

kół określonych pomysłów i rozwiązań. Równie ważne będzie przekonywanie do swych racji opinii publicznej.

Literatura

- Bachtler J., 2001, *Quot erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (7).
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Bruksela.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. KPRM, Warszawa.
- Burdzy P., 2003, *Think-tank, czyli o skutecznym przekuwaniu idei w czyn*. *Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, nr 3.
- Domański B., 2011, *Refleksje na marginesie studium programowego Małopolska – perspektywy skoku cywilizacyjnego. Dwa dwudziestolecia Antoniego Kuklińskiego*, [w:] *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, A. Kukliński J. Woźniak (red.). Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, 2010, MRR, Warszawa.
- Kukliński A., 2011, *Krakowskie konferencje. Krakowskie spotkania. Krakowska biblioteka. Memorial*, [w:] *Unia Europejska...*, op. cit.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), 2008, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*. Wyd. Akademia Koźmińskiego, Warszawa.
- Projekt Ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw* (wersja do konsultacji społecznych przed opracowaniem legislacyjnym, 25.03.2011).
- Woźniak J., 2007, *Spójność czy konkurencyjność – polityka rozwoju polskich regionów*, [w:] *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, J. Szlachta, J. Woźniak (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 231, Warszawa.
- Woźniak J., 2009, *O nowy model rządzenia w polskich regionach*, [w:] *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, J. Szomburg (red.). Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Woźniak J., 2009a, *Czy Polska weźmie udział w rozwoju kreatywnej i innowacyjnej Europy? Uwarunkowania polityki rozwoju w Polsce*, [w:] *Kreatywna i innowacyjna Europa wobec wyzwań XXI wieku*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.
- Woźniak J., 2009b, *Obserwatoria polityki rozwoju jako element strategicznego zarządzania regionem*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*. MRR, Warszawa.
- Woźniak J., 2010, *Legal System of Polish Regions – Implications for the Regional Policy*, [w:] *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, P. Churski, W. Ratajczak (red.). *Studia Regionalia* KPZK PAN, T. 27, Warszawa.
- Woźniak J., 2010a, *Małopolskie Obserwatoria Rozwoju Regionalnego – wizja, misja, działania, efekty*, [w:] *Analizy regionalne jako narzędzie wspierające procesy programo-*

- wania i monitorowania rozwoju regionalnego. Przegląd Regionalny, nr 4, MRR, Warszawa.
- Woźniak J., 2010b, *Jakość życia jako determinant zarządzania regionem, na przykładzie Województwa Małopolskiego*. „Zarządzanie publiczne”, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ, nr 4(12), Kraków.
- Woźniak J., 2011, *Implikacje nowej polityki spójności UE – konsekwencje dla systemu planowania rozwoju polskich regionów*, [w:] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, J. Szlachta, J. Woźniak (red.). Studia KPZK PAN, T. CXXXVII, Warszawa.
- Woźniak J., 2011a, *Wystąpienia na posiedzeniu zespołu ‘Samorząd terytorialny dla Polski’ w ramach Forum Debaty Publicznej*, spotkania 1 grudnia 2010, 26 styczeń 2011 i 30 marca 2011, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/o-forum/>.
- Woźniak J., 2011b, *Aspiracje i awans cywilizacyjny regionu. Przykład Małopolski*, [w:] *Polska myśl strategiczna – na spotkanie z enigmą XXI wieku*, PTE, Warszawa.
- Woźniak J., 2011c, *Polish Regions within the System of Development*, [w:] *New Paradigm in Action, Recent Developments and Perspectives of Regional Policies*, M. Kolczynski, P. Zuber (red.). MRR, Warszawa.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz.U. nr 142 poz. 1590 z późn. zm.)