

MARCIN ZAWICKI

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**MONITOROWANIE ROZWOJU REGIONU
– WYZWANIA DLA ZARZĄDZANIA
ROZWOJEM POLSKI
W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020**

Abstract: Monitoring Regional Development – Challenges to Managing Poland's Development in the 2014-2020 Financial Perspective. Regional policy of the European Union in 2007-2013 is implemented *via* the EU Cohesion Policy. This process occurs in accordance with the methodology of strategic management as well as the findings of implementation studies. The contents of strategic documents prepared at the level of the European Union that serve to implement the EU Cohesion Policy find their operational development in strategic and operational documents prepared by individual Member States at national and regional levels, respectively. At the same time, individual EU Member States formulate and implement national and regional policies for social and economic development harmonized with EU policy, but financed with national funds. Mechanisms for the implementation of regional development policy in the EU influence the way this policy is organized and co-ordinated at the regional level. This paper attempts to analyse the mechanisms for the monitoring of the regional development. The weaknesses of the monitoring system have been analysed with reference to experiences of Małopolska region, theoretical concepts, with conclusions stemming from those analyses presented as policy recommendations.

Wprowadzenie

Teoretycznym fundamentem implementacji polityki spójności Unii Europejskiej (UE) jest dorobek naukowy zarządzania strategicznego oraz badań implementacyjnych (*implementation studies*) – subdyscypliny studiów nad polityką publiczną (*policy studies*). Treści sporządzanych na szczeblu UE dokumentów strategicznych dotyczących polityki spójności znajdują swe operacyjne rozwinięcie w strategiach i programach sporządzanych na poziomie narodowym i regionalnym państw członkowskich UE. Jednocześnie państwa członkowskie UE projektują i wdrażają finansowane ze środków własnych krajowe i regionalne polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, dążąc do ich harmonizacji z europejską polityką spójności.

W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska ogłosiła raport (*Investing...* 2010). Raport zwany Piątym Raportem Kohezyjnym, wytycza obecne kierunki debaty nad kształtem polityki spójności UE po 2013 r. W Raporcie została przedstawiona synteza analiz sytuacji gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE, trendów rozwojowych, relacji między politykami krajowymi i unijnymi a polityką spójności oraz wpływu polityki spójności na rozwój Europy. Niewątpliwie najistotniejsze dla nowej perspektywy finansowej 2014-2020 są wnioski z Raportu usystematyzowane w układzie czterech postulatywnych kategorii, tj.:

- 1) zwiększenie wartości dodanej polityki spójności dla Europy,
- 2) lepsze zarządzanie,
- 3) uproszczenie i usprawnienie systemu realizacji,
- 4) struktura polityki spójności (*ibidem*, s. xxiii-xxxiii).

W celu zwiększenia wartości dodanej polityki spójności dla Europy Piąty Raport Kohezyjny proponuje podjęcie wielu działań zmierzających do poprawy oceny, wydajności i wyników polityki spójności. Zasadniczo zamierzenia te mają być osiągnięte m.in. przez wdrożenie lepszych i sprawniejszych systemów monitorowania i oceny polityki spójności. Te z kolei są warunkowane przyjęciem przejrzystych i wymiernych założeń i wskaźników dotyczących wyników, zastosowaniem rygorystycznych metod oceny, w tym oceny oddziaływania oraz zobowiązaniem do stosowania planów ciągłej oceny programów operacyjnych. (*ibidem*, s. xxvii).

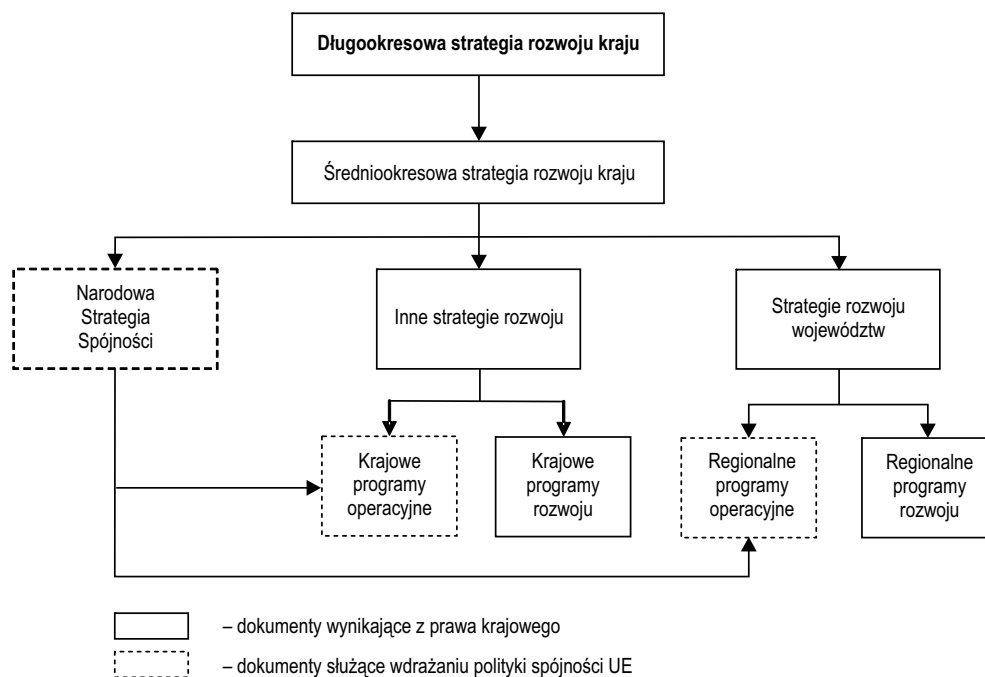
Celem prezentowanego opracowania jest próba oceny mechanizmów monitorowania rozwoju regionu, obecnie stosowanych przez samorząd województwa. Jakość tych mechanizmów ma istotne znaczenie zarówno dla pomiaru efektów europejskiej polityki spójności, jak również oceny skutków prowadzonej przez rząd i samorząd województwa krajowej polityki regionalnej oraz oceny działania reformowanego od 2009 r. systemu zarządzania rozwojem Polski.

W części empirycznej opracowania zostały wykorzystane wyniki badań systemu monitorowania *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013* przeprowadzone przez autora w ramach śródkresowego badania ewaluacyjnego tej strategii (Zawicki *et al.* 2010). Wyniki tej analizy zostały skonfrontowane z teoriami użytecznymi do rozważań o kształcie systemów monitorowania rozwoju¹.

1. System zarządzania strategicznego rozwojem społeczno-gospodarczym Polski

W 2009 r. rząd polski rozpoczął prace nad porządkowaniem systemu zarządzania strategicznego rozwojem społeczno-gospodarczym kraju, których efektem było

¹ Ze względu na ograniczone ramy objętościowe opracowania, pominięto w nim wiele aktualnych i blisko związanych z monitorowaniem rozwoju odniesień, tj. tworzenie na podstawie *KSRR* krajowego i regionalnych obserwatoriów polityki rozwoju oraz systemu standardów usług, rozwoju zdecentralizowanych systemów monitorowania polityki rozwoju i monitorowania usług (np. monitoring kultury) itd.



Ryc. 1. Trzon struktury systemu zarządzania strategicznego rozwojem społeczno-gospodarczym Polski

Źródło: Opracowanie własne.

przyjęcie *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski (Założenia 2009)*, określającego przyszłą strukturę, cele i mechanizmy prowadzenia polityki rozwoju w kraju. Na ryc. 1 została przedstawiona uproszczona struktura tego systemu.

Celem nowo budowanego systemu zarządzania strategicznego rozwojem Polski jest zapewnienie spójnej, tak w warstwie treści programowych, jak i mechanizmów wdrożeniowych, koincydencji dwóch rodzajów dokumentów, które dotyczą:

- 1) rozwoju kraju i są sporządzane na podstawie prawa krajowego,
- 2) polityki spójności UE.

Obydwa rodzaje dokumentów są przygotowywane w celu implementacji polityki rozwoju, prowadzonej z udziałem administracji centralnej, regionalnej i lokalnej. Trzon tego systemu stanowią dokumenty opracowywane na podstawie prawa krajowego, a dokumenty służące wdrażaniu polityki spójności UE są wkomponowane w strukturę systemu (tab. 1).

Najważniejszymi dokumentami strategicznymi opracowywanymi w regionach są: strategie rozwoju województw (SRW), regionalne programy operacyjne (RPO) oraz sektorowe programy rozwoju województwa (SPRW). Ich podstawowe charakterystyki przedstawia tab. 2.

Tabela 1

Charakterystyka dokumentów strategicznych opracowywanych
w ramach systemu zarządzania strategicznego rozwojem Polski

Typ dokumentu	Rodzaj dokumentu	Charakterystyka
Długookresowa strategia rozwoju kraju	PL	Wskazuje główne trendy i wyzwania wynikające z rozwoju kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym. Zawiera kompleksową koncepcję społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w perspektywie długookresowej
Średniookresowa strategia rozwoju kraju	PL	Określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym
Narodowa Strategia Spójności (NSS)	UE	Opracowywana w celu realizacji europejskiej polityki spójności, określająca działania rozwojowe podejmowane w kraju dla osiągnięcia celów strategicznych tej polityki
Plan zagospodarowania przestrzennego kraju	PL	Dokument operacyjny, nie ustalający nowych celów, wspomagający realizację strategii rozwoju, określający m.in. rozmieszczenie inwestycji strategicznych
Inne strategie rozwoju	PL	Odnoszą się do rozwoju kraju w przekroju poszczególnych sektorów lub dziedzin
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)	PL	Określa wizję rozwoju regionalnego kraju oraz kierunki interwencji regionalnej państwa przy współdziałaniu władz samorządowych
Strategie ponadregionalne	PL	Instrumenty realizacji KSRR, skierowane na obszar terytorialny, wykraczający poza województwo
Krajowe programy operacyjne (KPO)	UE	Opracowywane na szczeblu krajowym w celu realizacji NSS
Krajowe programy rozwoju	PL	Dokumenty operacyjne dla innych strategii rozwoju, w tym programy wojewódzkie i programy wieloletnie
Strategia rozwoju województwa (SRW)	PL	Najważniejszy dokument strategiczny opracowywany w regionach określający cele rozwojowe regionu w perspektywie średniookresowej
Plany zagospodarowania przestrzennego województw	PL	Dokumenty gwarantujące rezerwację przestrzeni na poziomie regionalnym i lokalnym, m.in. pod strategiczne inwestycje krajowe
Regionalne programy operacyjne (RPO)	UE	Opracowywane i wdrażane na szczeblu regionalnym w celu wdrażania polityki spójności w województwach
Sektorowe programy rozwoju województwa (SPRW)	PL	Dokumenty operacyjne (tematyczne, sektorowe) dla SRW

PL – dokumenty wynikające z prawa krajowego

UE – dokumenty służące wdrażaniu polityki spójności UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Założenia* (2009).

Tabela 2

**Charakterystyka podstawowych dokumentów strategicznych
opracowywanych w regionach**

Kryterium	Strategia rozwoju województwa (SRW)	Regionalny program operacyjny (RPO)	Sektorowe programy rozwoju województwa (SPRW)
Zakres merytoryczny	szeroki	ograniczony do celów polityki spójności UE	ograniczony do zakresu tematycznego programu
Horyzont czasu	zwykle dłuższy niż okres programowania UE	zgodny z okresem programowania UE	zróźnicowany
Wzajemne relacje formalne	dokument nadrzędny wobec RPO i SPRW	dokument operacyjny dla SRW	dokument operacyjny dla SRW
Moment wejścia w życie	przed uchwaleniem RPO	po uchwaleniu SRW	w różnych momentach czasu
Finansowanie	niezabezpieczone, wskazuje inne źródła finansowania	zabezpieczone	niezabezpieczone, wskazują inne źródła finansowania
Procedury implementacji	ogólne	szczegółowe	ogólne lub szczegółowe
Procedury monitorowania	ogólne, nie stosowane lub stosowane w sposób niewystarczający	szczegółowe i stosowane	ogólne, nie stosowane lub stosowane w sposób niewystarczający
Procedury ewaluacji	stosowane	stosowane	nie stosowane lub stosowane w sposób niewystarczający
Wiarygodność ewaluacji	ograniczona	wysoka	ograniczona

Źródło: Opracowanie własne.

2. Ocena systemu monitorowania SRW – przykład Małopolski

W świetle *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski*, jak również dotychczasowej praktyki wdrażania polityki rozwoju województwa, regionalne programy operacyjne (ROP) oraz sektorowe programy rozwoju województwa (SPRW) są uznawane za dokumenty operacyjne dla strategii rozwoju województwa (SRW). Uwzględniając aspekt *koordynacji programowej*, od dokumentów o charakterze operacyjnym oczekuje się m.in. spójności ich celów i treści z dokumentami wobec nich nadrzędnymi (spójność wertykalna) oraz z dokumentami równorzędnymi (spójność horyzontalna). Natomiast na płaszczyźnie *koordynacji zarządczej*, harmonizacja dokumentów opera-

cyjnych z dokumentami nadrzędnym i równorzędnymi oznacza głównie ich spójność metodologiczną i w zakresie organizacji implementacji, monitorowania i ewaluacji.

Koncentrując się na ocenie mechanizmów monitorowania małopolskiej SRW, zwróćmy uwagę na to, jakie wnioski z tej oceny wynikają dla jakości zarządzania polityką rozwoju w regionie oraz implementacji polityki spójności UE.

Ocena systemu monitorowania małopolskiej SRW została przeprowadzona w 2010 r. w ramach ewaluacji śródkresowej tej strategii. Ocenę wykonano metodą porównania cech systemu monitoringu małopolskiej SRW z postulowanym wzorcem tego systemu. Przyjęto, że prawidłowy, wzorcowy system monitorowania SRW powinien umożliwiać:

1. Prowadzenie standaryzowanej ewidencji przedsięwzięć wdrażanych w ramach SRW.
2. Ewidencjonowanie postępu i efektów przedsięwzięć wdrażanych w ramach SRW.
3. Monitorowanie trendów rozwojowych w regionie za pośrednictwem uzgodnionego systemu wskaźników.
4. Zapewnienie bieżącego dostępu do danych monitoringowych dostosowanych do potrzeb różnych kategorii interesariuszy SRW.

Poniżej zostały przedstawione syntetyczne wyniki oceny systemu monitorowania małopolskiej SRW.

2.1. Prowadzenie standaryzowanej ewidencji przedsięwzięć wdrażanych w ramach strategii

Istotnym problemem koordynacyjnym małopolskiego samorządu jest trafne identyfikowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach SRW spośród ogółu, jakie samorząd ten podejmuje. Samorząd województwa zbudował sprawny system ewidencji projektów wdrażanych w ramach RPO oraz służących realizacji SRW. Istnieją jednak trudności w ewidencjonowaniu projektów realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych (KPO) oraz innych programów współfinansowanych ze środków UE, a uznawanych w regionie (nie rozstrzygając o zasadności takiej interpretacji), za przyczyniające się do osiągnięcia celów SRW (m.in. IW EQUAL, 6 i 7 Program Ramowy). Wiele trudności sprawia (również nie rozsądząc, czy takie założenie jest słuszne) ewidencjonowanie w systemie monitorowania SRW przedsięwzięć wdrażanych przez podmioty niezależne od samorządu województwa, ale przyczyniających się do osiągnięcia celów SRW (projekty samorządów lokalnych, przedsiębiorstw, organizacji społecznych i gospodarczych itd.). System monitorowania SRW nie uwzględnia lub uwzględnia w sposób niepełny przedsięwzięcia służące osiągnięciu celów SRW oraz wdrażane w ramach SPRW. Problemy stwarza brak jednolitego rejestru dokumentów strategicznych i operacyjnych (głównie obowiązujących SPRW). Nie zostało również jednoznacznie rozstrzygnięte, które z nich są programami operacyjnymi do SRW. Brak tych rozstrzygnięć powoduje, że SPRW, jeżeli już, to są mo-

monitorowane niejako obok systemu monitorowania SRW, a wyniki tego monitoringu zasilają system monitorowania SRW w sposób nieusystematyzowany.

System monitorowania SRW pozwala przyporządkować do odpowiednich celów tej strategii w sposób jednoznaczny tylko część przedsięwzięć. Najmniej problemów sprawia kwalifikowanie projektów wdrażanych w ramach RPO, którego warstwa programowa jest silnie powiązana ze SRW. Istnieją natomiast problemy z przyporządkowywaniem przedsięwzięć realizowanych w ramach SRW do odpowiednich celów tej strategii w przypadkach:

- projektów realizowanych w ramach działań RPO nie skorelowanych z celami SRW,
- projektów kompleksowych, służących realizacji więcej niż jednego celu SRW,
- projektów wdrażanych w ramach KPO, których cele lub działania nie są skorelowane z celami SRW,
- projektów międzyregionalnych (wdrażanych w wielu regionach lub z udziałem podmiotów z wielu regionów) i międzysektorowych (z udziałem różnorodnych partnerów: samorządu terytorialnego, szkół wyższych, przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu itd.); w przypadku tego rodzaju projektów podstawową trudnością jest określenie produktów i nakładów finansowych „należnych” Małopolsce (np. programy EQUAL, INTERREG, 6PR, 7PR).

Przyczyny powyższych problemów tkwią w braku metodologii łączenia przedsięwzięć (ich części) z celami SRW.

Konstytutywną cechą wzorcowych systemów monitorowania strategii jest ich zdolność do obejmowania procedurami monitoringowymi wszystkich przedsięwzięć służących osiągnięciu celów strategii na wczesnym etapie ich implementacji. Ustalenie tego momentu jest kwestią techniczną, ale pozwala zapobiec niejednoznacznym interpretacjom czy określone przedsięwzięcia są czy też nie są wdrażane w ramach strategii. W praktyce, procedurami monitorowania małopolskiej SRW zostały objęte projekty, realizowane na podstawie umów zawartych:

- zanim projekt SRW został publicznie ogłoszony i poddany konsultacjom,
- w trakcie publicznych konsultacji SRW, ale przed jej uchwaleniem,
- po uchwaleniu SRW, ale przed powstaniem jakichkolwiek produktów tych projektów,
- po uchwaleniu SRW oraz po powstaniu części produktów tych projektów,
- po uchwaleniu SRW oraz po powstaniu wszystkich produktów projektów zakończonych.

Istotnym zatem problemem jest obejmowanie monitoringiem SRW niektórych przedsięwzięć na etapie sporządzenia raportu z monitorowania SRW, a nie na etapie rozpoczynania wdrażania tych przedsięwzięć. Uwaga ta nie jest zarzutem, ale sugeruje jeden z kierunków poszukiwania usprawnień systemów monitorowania rozwoju w regionach.

Z perspektywy wiarygodności monitoringu oraz prowadzonych na jego podstawie badań ewaluacyjnych niezbędne staje się również wdrożenie jednolitej systematyki

ewidencji przedsięwzięć wdrażanych (i monitorowanych) w ramach SRW. Systematyka taka istnieje natomiast w przypadku projektów implementowanych w ramach RPO.

2.2. Ewidencjonowanie postępu i efektów przedsięwzięć wdrażanych w ramach strategii

System monitorowania małopolskiej SRW umożliwia śledzenie postępu realizacji części przedsięwzięć wdrażanych w ramach SRW w takim zakresie, jak: terminy zawarcia umów na realizację projektów oraz terminy formalnego zakończenia ich realizacji. System ten nie monitoruje natomiast produktów czy terminów wytworzenia produktów kluczowych powstałych w wyniku realizacji strategii. Produkty te są raportowane w sprawozdaniach z realizacji projektów, jednak osiągnięte wartości wskaźników produktów nie są agregowane i przetwarzane oraz wykorzystywane do generowania raportów z monitorowania SRW. Monitorowanie produktów jest skuteczne tylko w projektach wdrażanych w ramach RPO.

Istotnym problemem jest rozproszenie danych o produktach powstałych w wyniku wdrażania SRW wśród licznych jednostek samorządu województwa i administracji rządowej wdrażających lub pośredniczących we wdrażaniu programów. Pozyskiwanie tych danych, a następnie ich agregowanie i przetwarzanie jest bardzo pracochłonne i skomplikowane. Skutkiem niskiej skuteczności monitoringu produktów powstałych w ramach SRW jest brak możliwości monitorowania rezultatów i szacowania efektywności wdrażania tej strategii.

Mocną stroną systemu monitorowania SRW jest monitoring nakładów finansowych ponoszonych na realizację poszczególnych przedsięwzięć. Dostępne są dane o wielkości poniesionych nakładów, jak również o źródłach i strukturze finansowania przedsięwzięć.

2.3. Monitorowanie trendów rozwojowych w regionie za pośrednictwem uzgodnionego systemu wskaźników

Większość wskaźników celów małopolskiej SRW jest monitorowana, a w przypadku niektórych celów stosowane są wskaźniki zastępcze. Dla części wskaźników monitorowania SRW nie wdrożono procedur gromadzenia danych. W szczególności dotyczy to tzw. miar sukcesu, wyrażanych pozytywną opinią publiczną. Oszacowanie poziomu pozytywnej opinii publicznej wymaga prowadzenia badań, które nie są realizowane. Znaczna część wskaźników na poziomie celów niższego rzędu nie jest monitorowana. Dane do obliczania wartości tych wskaźników nie są gromadzone w systemie statystyki publicznej, a samorząd województwa nie wdrożył procedur ich pozyskiwania. Wiele wskaźników osiągnięcia celów SRW jest nieefektywnych kosztowo, czyli koszty pozyskiwania danych dla szacowania ich wartości przewyższają korzyści, jakie może przynieść wiedza o wartości tych wskaźników (np. wzrost liczby

międzynarodowych kongresów i konferencji naukowych odbywających się w Krakowie). Nie zostały również oszacowane wartości bazowe dla wielu wskaźników, zwłaszcza niższego rzędu.

2.4. Zapewnienie bieżącego dostępu do danych monitoringowych dostosowanych do potrzeb różnych kategorii interesariuszy strategii

System monitorowania małopolskiej SRW wywołuje wiele danych pozostających w związku z tą strategią. W większości przypadków nie dostarcza jednak bieżących danych monitoringowych (*on going*), a tylko dane śródkresowe (*mid-term*). System monitorowania nie pozwala również na generowanie raportów monitoringowych o zróżnicowanym zakresie i przeznaczeniu dla zarządu województwa, komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za poszczególne cele SRW, opinii publicznej i innych interesariuszy strategii.

Samorząd województwa sporządza coroczne raporty o stanie Małopolski. Raporty te zawierają wiele danych użytecznych do monitorowania wartości wskaźników określonych w SRW, jednak szeroki zakres danych zawartych w tych raportach, jak również sposób i struktura ich prezentacji czyni raporty o stanie Małopolski w niewielkim stopniu zintegrowanymi z celami SRW.

3. Kontekst teoretyczny i wnioski

Przyczyny deficytów w monitorowaniu rozwoju regionu mogą być wyjaśniane na płaszczyźnie licznych dyscyplin i teorii naukowych. W tej części przedstawione zostaną najważniejsze wnioski wynikające z oceny systemu monitorowania małopolskiej SRW, sformułowane na płaszczyźnie teorii zarządzania strategicznego, nauki o organizacji i studiów nad implementacją polityki publicznej.

3.1. Słabość planowania strategicznego na skutek deficytów w zakresie pomiaru wyników oraz niegenerowania informacji zwrotnej

Implementacja polityki spójności UE oraz krajowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego opiera się na mechanizmach zarządzania strategicznego. Istnieją jednak przesłanki świadczące o tym, że naczelną zasadą planowania strategicznego w przypadku wdrażania polityki rozwoju w regionach nie są przestrzegane.

Słuszność stawianej hipotezy uzasadnia koncepcja procesu planowania strategicznego. Zdaniem Cohena i Cyerta (1973, s. 349). proces planowania strategicznego nie jest kompletny, kiedy nie jest realizowany chociaż jeden z jego etapów. W przypadku małopolskiej SRW problem ten niewątpliwie istnieje, a przejawia się trudno-

ściami z mierzeniem wyników, dostarczaniem informacji zwrotnej i kontrolą, czyli ostatnim etapem planowania strategicznego. Kanoniczną zasadą planowania strategicznego jest również definiowanie celów w sposób na tyle precyzyjny i mierzalny, na ile jest to możliwe. Roush and Ball (1980, s. 6) wyjaśniają tę zasadę następująco „strategia, która nie może być poddana ewaluacji przez pryzmat tego, czy jej cele są lub nie są osiągalne, nie jest ani użyteczną ani nawet prawdziwą strategią”. System monitorowania małopolskiej SRW dostarcza danych, których użyteczność do oceny stopnia osiągnięcia celów strategii jest umiarkowana.

3.2. Słabość planowania operacyjnego

Na płaszczyźnie zasad planowania należy sformułować wątpliwości co do tego, czy RPO i SPRW spełniają kryteria planów operacyjnych do SRW.

Pojęcie *planowania operacyjnego* wyodrębnił Anthony (1965). Charakteryzuje ono planowanie przyszłych, i szczegółowych działań, które są zgodne z planem strategicznym i sprzyjają jego realizacji. Istotą tego rodzaju planowania jest uszczegółowienie zamierzeń i procesów, uzgodnionych na etapie planowania strategicznego oraz doprecyzowanie i wzajemne dopasowanie elementów składowych działań w formułach programów lub projektów. To na etapie planowania operacyjnego identyfikowane są zadania cząstkowe, dokonywany jest ich wybór oraz analizowana jest dostępność zasobów. W tym celu niezbędne staje się rozpoznanie możliwości i ograniczeń tkwiących w otoczeniu zewnętrznym. Dobry plan operacyjny powinien być jednoznacznym, szczegółowym i klarownym przewodnikiem w procesie implementacji planu strategicznego. (Dale 2004, s. 52). Podobnego zdania jest Gage (1982), kiedy twierdzi, że plan operacyjny powinien być całkowicie spójny z treścią i kontekstem strategii, którą realizuje, a działania kontrolne powinny być podejmowane bezpośrednio wobec takiego planu operacyjnego.

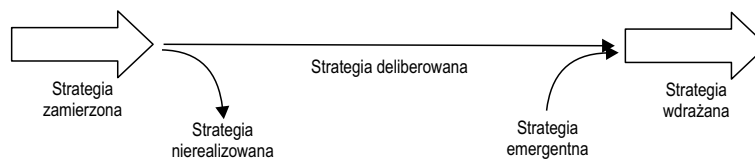
Akceptując powyższe rozumowanie należy wnioskować, że zarówno RPO, jak i SPRW w rzeczywistości są jedynie namiastką planów operacyjnych do SRW. RPO i SPRW nie spełniają bowiem podstawowych dla planów operacyjnych kryteriów – nie są klarownym przewodnikiem w procesie implementacji SRW, a także nie są spójne ze SRW np. w warstwie stosowanych procedur monitorowania. Wyniki monitorowania RPO, a tym bardziej SPRW nie dostarczają bowiem wiedzy o postępie wdrażania SRW. Czytelne ukazanie bezpośredniej zależności między efektami implementacji RPO i SPRW a efektami implementacji SRW nie jest w związku z tym możliwe. Źródłem tego nie jest wyłącznie niedoskonałość stosowanych mechanizmów monitorowania, ale przede wszystkim mało przejrzyste programowe i zarządcze relacje między RPO i SPRW a SRW, brak klarownej wizji roli RPO i SPRW w systemie implementacji SRW, a także brak spójnych procedur opracowywania SRW, RPO i SPRW.

Niespełnianie przez RPO i SPRW wymogów planu operacyjnego do SRW wpływa ujemnie na jakość zarządzania strategicznego rozwojem regionu. Zaburze-

nie relacji między RPO i SPRW a SRW sprawia, że bardzo skomplikowane staje się określenie bezpośredniej zależności między efektami implementacji RPO i SPRW a efektami SRW.

3.3. Problem emergencji

Kolejną hipotezą jest, że SRW, która była pomyślana jako „strategia wdrażana” na podstawie „strategii deliberowanej”, na skutek dominacji RPO staje się „strategią emergentną”, a rolę „strategii wdrażanej” przejął RPO.



Ryc. 2. Typy strategii

Źródło: Mintzberg, Waters (1982), s. 466.

Mianem *strategii emergentnej* określa się zadania realizowane na przekór zamierzeń lub jako efekt braku zamierzeń (Mintzberg, Waters 1985, s. 257). Wprawdzie RPO i SPRW są sporządzane intencjonalnie, to jednak ich niebezpośredni związek ze SRW sprawia, że SRW, zwłaszcza pod wpływem RPO przekształca się w strategię emergentną. Wprawdzie RPO i SPRW powstają w wyniku deliberacji, to jednak są one odrębne i niezależne od dyskursu, jaki towarzyszy powstawaniu SRW.

3.4. Problem „biurokracji ulicy”

Nadmierna koncentracja na programie niższego rzędu (RPO) kosztem utraty kontroli nad nadrzędną wobec niego SRW nawiązuje do problemu, który analizuje teoria „biurokracji ulicy” (*street-level bureaucracy*). Lipsky, twórca tej wywodzącej się z „odgórnego” nurtu studiów nad implementacją polityki teorii, wskazuje na trudności związane z kontrolowaniem działań realizowanych przez biurokratów wdrażających polityki publiczne (Lipsky 1980). Jego zdaniem, w naturze urzędników niższego szczebla leży koncentrowanie się na wykonywanej pracy a nie na produktach polityki publicznej (Hill, Hupe 2002, s. 53).

Koncepcja „biurokracji ulicy” pozwala zrozumieć, dlaczego SRW przestaje być głównym punktem odniesienia dla urzędników i polityków samorządu wojewódzkiego w sytuacji, kiedy ich podstawowe obowiązki zawodowe koncentrują się na wdrażaniu zasobnego w zadania i środki finansowe RPO.

Odpowiedzią na problem „biurokracji ulicy” miały być nowe mechanizmy rozliczalności stanowione bezpośrednio między urzędnikami niższego szczebla a oby-

watelami (Hjern, Hull 1982 s. 107). W przypadku SRW, mechanizmy rozliczalności tego rodzaju mogłyby przykładowo oznaczać przypisywanie personalnej odpowiedzialności za realizację określonych segmentów (celów) SRW oraz informowanie opinii publicznej o ustanowieniu takich odpowiedzialności.

Koncepcja „biurokracji ulicy” wykazuje wyraźne podobieństwo do sformułowanej przez Hrebiniaka i Joyce’a koncepcji „krótkowzroczności zarządczej”, oznaczającej większą skuteczność motywowania celami krótkookresowymi niż celami perspektywicznymi (Hrebiniak, Joyce 1986, s. 5). Zdaniem Goolda i Quinna (1990, s. 5) tendencja ta jest naturalna i zdrowa, a sposobem na jej opanowanie jest stworzenie równowagi między działaniami strategicznymi i operacyjnymi przez zaprojektowanie systemu kontroli strategii, w którym postęp osiągania długookresowych celów strategicznych jest monitorowany miarami realizacji działań krótkookresowych. Mechanizm ten warto rozważyć w kontekście doskonalenia systemów implementacji i monitorowania rozwoju w regionach.

W prezentowanej pracy stawiana jest teza, że regiony oraz stosowane w regionach systemy monitorowania rozwoju są „papierkiem lakmusowym” jakości polityki rozwoju. To na poziomie regionów kumulują i wzajemnie się przenikają europejska polityka spójności oraz krajowe inter- i intraregionalne polityki rozwoju. Niedoskonałości systemu monitorowania strategii rozwoju województwa wpływają ujemnie na wiarygodność ewaluacji intraregionalnej polityki rozwoju oraz zdolność dokonywania oceny efektów krajowej polityki rozwoju i unijnej polityki spójności.

Specyfika problemów dotyczących funkcjonowania systemu monitorowania rozwoju w województwie wskazuje, że propozycje ich rozwiązania, należy kierować odrębnie wobec samorządów województw oraz administracji centralnej².

Na poziomie regionów konieczne jest zatem:

1. Rozstrzygnięcie czy SRW ma być dokumentem deklaratywnie czy faktycznie nadrzędnym wobec ogółu polityk sektorowych i horyzontalnych wdrażanych przez samorząd województwa (*konsolidacja polityk*).
2. Rozstrzygnięcie czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie SRW ma być dokumentem koncentrującym się na kluczowych dla rozwoju regionu politykach (*koncentracja polityk*).
3. Wdrożenie rejestru programów (SPRW) i innych działań realizowanych w ramach SRW w celu wytyczenia klarownej granicy między przedsięwzięciami wdrażanymi w ramach SRW i poza nimi. Rejestry powinny wskazywać bezpośredni związek między realizowanymi programami i działaniami oraz celami SRW.
4. Wdrożenie bazy danych przedsięwzięć SRW, działającej na podstawie zestandaryzowanej systematyki ewidencji przedsięwzięć.

² Warto zwrócić uwagę, że na płaszczyźnie teoretycznej i w praktyce implementacji polityki rozwoju w perspektywie finansowej 2014-2020 należy spodziewać się dalszego wzrostu zainteresowania zarządzaniem wielopoziomym (*multi-level governance*), które jednak nie powinno skutkować zasadniczymi zmianami kompetencji regionów i rządów państw w zakresie tworzenia polityki rozwoju.

5. Określenie etapu cyklu życia projektów (innych działań), na którym projekty te trafiają do ewidencji w systemie monitorowania SRW.
6. Zbudowanie systemu monitorowania postępów i efektów realizacji SRW przez rozszerzenie zakresu monitorowania postępów realizacji przedsięwzięć o terminy wytworzenia produktów kluczowych, wdrożenie mechanizmów monitorowania produktów oraz wdrożenie mechanizmów monitorowania rezultatów.
7. Rezygnacja z nieadekwatnych i nieefektywnych kosztowo wskaźników, wykorzystywanych w celu mierzenia zmiany społeczno-gospodarczej w regionie.
8. Wdrożenie procedury cyklicznego raportowania z postępów i efektów wdrażania SRW. Raporty powinny odzwierciedlać potrzeby różnych kategorii interesariuszy SRW: opinii publicznej, władz regionu, administracji i środowisk eksperckich.

Z kolei na poziomie administracji centralnej niezbędne staje się wzmocnienie krajowego podsystemu implementacji polityki rozwoju społeczno-gospodarczej. Podsystem implementacji polityki spójności UE jest w okresie programowania 2007-2013 sprawniej zarządzany i lepiej oprzyrządowany niż podsystem krajowy, a ich współistnienie obnaża wiele słabości podsystemu krajowego. Sposobem rozwiązania tego problemu powinno być wzmacnianie podsystemu implementacji krajowej polityki rozwoju z myślą o jego harmonizacji z systemem wdrażania polityki regionalnej EU (aspekt europeizacji), ale jednocześnie w kierunku pozwalającym prowadzenie skutecznej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w obszarach ważnych dla Polski, a nie objętych polityką regionalną UE. Okres przygotowań do nowej perspektywy finansowej UE (od 2014 r.) jest doskonałą okazją do dyskusji nie tylko o treści przyszłej polityki spójności Europy, ale również o sposobach jej implementacji i monitorowania.

Literatura

- Anthony R., 1965, *Planning and Control Systems. A Framework for Analysis*, Division of Research. Harvard Business School, Boston.
- Cohen K. J., Cyert R. M., 1973, *Strategy: Formulation, Implementation, and Monitoring*. "The Journal of Business", t. 46, nr 3.
- Dale R., 2004, *Evaluating Development Programmes and Projects*. II wyd., Sage Publications, New Delhi, Thousand Oaks, London.
- Gage G. H., 1982, *On Acceptance of Strategic Planning Systems*, [w:] *Implementation of Strategic Planning*, P. Lorange, (red.). Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Goold M., Quinn J., 1990, *The Paradox of Strategic Controls*. Strategic Management Journal, t. 11, nr 1.
- Hill M., Hupe P., 2002, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Sage Publication, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Hjern B., Hull C., 1982, *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*, [w:] *Implementation Beyond Hierarchy* (special issue of European Journal of Political Research), B. Hjern C. Hull (red.). Elsevier, Amsterdam.

- Hrebiniak L. G., Joyce, W. F., 1986, *The Strategic Importance of Managing Myopia*. Sloan Management Review, t. 28, nr 1.
- Investing in Europe's Future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Commission, November, 2010.
- Lipsky M., 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual on Public Services*. Russel Sage Foundation, New York.
- Mintzberg H., Waters J. A., 1982, *Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm*. The Academy of Management Journal, t. 25, nr 3.
- Mintzberg H., Waters J.A., 1985. *Waters of Strategies, Deliberate and Emergent*. Strategic Management Journal, t. 6, nr 3.
- Roush C. H., Ball B. C., 1980, *Controlling the Implementation of Strategy*. Managerial Planning, t. 29, nr 4.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, 2009, wersja przyjęta przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r., MRR, Warszawa.
- Zawicki M., Mazur S., Geodecki T., 2010, *Ewaluacja Śródkresowa Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013 za okres 2007-2009*. Ekspertyza przygotowana na zlecenie UMWM, Kraków.