

# 1. POLITYKA ROZWOJU REGIONU I JEJ EWALUACJA

---

W rozdziale dokonano przeglądu literaturowego kluczowych – w kontekście celu i zakresu badań – zagadnień związanych z rozwojem regionu i polityką tego rozwoju oraz ich koncepcjami odnosząc je do paradygmatu *sustainable development*. Na tym tle rozwinięto kwestię ewaluacji elementów polityki rozwoju regionu z uwzględnieniem jej istoty, rodzajów, kontekstów, etapów, funkcji i beneficjentów. Sformułowano ogólne kryteria procesu ewaluacji polityki rozwoju regionu odnosząc je do wymiarów rozwoju zrównoważonego.

## 1.1. Istota i koncepcje rozwoju regionalnego

### 1.1.1. Istota rozwoju regionu. Wielowymiarowość

Ogólnie, **kategoria rozwoju regionu** może być analizowana w dwóch znaczeniach<sup>1</sup>:

- 1) szerszym, jako określony immanentny proces zmian zachodzących w przestrzeni sfery realnej regionu, kształtowanych przez zjawiska i procesy społeczne, gospodarcze i środowiskowe, przebiegające w określonym kierunku i czasie;
- 2) węższym, odnoszącym się do efektów działań władzy publicznej ukierunkowanych na kształtowanie warunków przebiegu zjawisk i procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych w regionie.

Rozwój regionu wyznaczają długotrwałe i strukturalne zmiany zjawisk społecznych, gospodarczych i środowiskowych, odbywające się w przestrzeni jednostki terytorialnej w określonym kierunku i czasie. Z badań prowadzonych przez Hryniewiczza wynika, że procesy rozwoju w wymiarze regionalnym stanowią efekt koincydencji zjawisk ekonomicznych, społeczno-kulturowych i politycznych<sup>2</sup>. Domański, zabierając głos w dyskusji na temat pojęcia *rozwoju* w studiach regionalnych (w znaczeniu 1.), ostrzega przed generalizacją przedmiotową, czasową i geograficzną pojęcia rozwoju.

---

<sup>1</sup> Zob.: Cowen, Shenton (1996); Domański (2004).

<sup>2</sup> Hryniewicz (2000).

Według tego Autora, rozwój ma charakter otwarty tzn. nie zmierza do z góry określonego (mniej lub bardziej znanego) stanu końcowego definiowanego na podstawie uproszczonych, dychotomicznych kategorii regionów. W rzeczywistości w odniesieniu do regionów występują różnorodne modele, ścieżki i kombinacje czynników rozwoju<sup>3</sup>. Ten sam Autor zauważa, że głównym przedmiotem badań nad rozwojem regionu musi być możliwość dokonywania porównań i ocen regionów, pod kątem zarówno skuteczności doboru środków, jak i celów rozwoju szczególnie analizowanych w długim okresie<sup>4</sup>. Zatem ze względu na główny przedmiot badań regionalnych osadzony w kontekście **polityki rozwoju regionu**, rozwój regionu jako kategoria będzie używany zasadniczo w znaczeniu węższym. Wskazane procesy rozwoju mają w tym znaczeniu trzy atrybuty:

- jednokierunkowości czasowej, która wynika z prawa entropii<sup>5</sup>;
- wielowymiarowości zmian zjawisk i procesów (wymiar ludzki, społeczny, gospodarczy, środowiskowy, przestrzenny);
- pozytywnej oceny przez społecznych partnerów rozwoju regionu.

Ocena procesów rozwojowych jako wypadkowej działań władz publicznych ma charakter relatywny i wymaga ze swej istoty identyfikacji celów rozwoju i kryterium odniesienia ocen realizacji celów. Współcześnie, oceniając transformacje zjawisk społecznych, gospodarczych i środowiskowo-przestrzennych, Autorzy przyjmują *implicitie* za cel nadrzędny i metakryteria odniesienia paradygmat konkurencyjności lub/i trwałości (zrównoważenia) rozwoju<sup>6</sup>. Przykładowo, Szlachta definiuje ogólnie *rozwój regionalny* jako systematyczną poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionu<sup>7</sup>. Klasik określił *rozwój regionu* jako trwały wzrost potencjału gospodarczego, jego siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców<sup>8</sup>. Trwałość wzrostu akcentuje także Kudłacz, wskazując jednocześnie potencjał gospodarczy jednostki terytorialnej jako źródło rozwoju regionalnego<sup>9</sup>. Bról, określając zakres przedmiotowy rozwoju regionalnego, wskazał **pięć ogólnych pól**, którym można przypisać właściwe przesłanki, czynniki, mechanizmy, cele i efekty rozwoju regionu<sup>10</sup>:

- mieszkańcy regionu,
- regionalny ekosystem,
- infrastruktura,
- gospodarka regionalna,
- przestrzeń – terytorium regionu.

---

<sup>3</sup> Zob. Koncepcja zależności od ścieżki (*path dependence*), np. Mahoney (2000), s. 507-548.

<sup>4</sup> Domański (2004).

<sup>5</sup> Czaja (1992).

<sup>6</sup> Zob. punkt 1.2.2.

<sup>7</sup> Szlachta (1996).

<sup>8</sup> Klasik (2001).

<sup>9</sup> Kudłacz (1999).

<sup>10</sup> Strahl (2006), s. 15.

Wskazane pola rozwoju mogą podlegać uszczegółowieniu i ocenie w zależności od przyjętego paradygmatu rozwoju przez: formułowanie i hierarchizację celów, przyjęte kryteria ocen i wielkości bazowe.

Pozytywne wartościowanie rozwoju w tym znaczeniu wynika z utożsamiania go z postępowaniem i definiowaniem go w kategoriach procesu<sup>11</sup>. Tym, co odróżnia rozwój od postępu jest jego wielowymiarowy charakter. Podczas gdy – w okresach krótkich – postęp występuje w określonym wymiarze (np. gospodarki) i obszarze (np. sferze produkcji) nie oznacza jeszcze rozwoju regionu. Rozwój ma miejsce, gdy postępowo ukierunkowane transformacje zjawisk i procesów zachodzą trwale we wszystkich wymiarach i obszarach sfery realnej terytorium regionu. Postęp odzwierciedlający określone zmiany ilościowe określamy w ekonomii jako wzrost (np. wzrost PKB, wzrost liczby miejsc pracy, *etc.*). Rozwój będąc kategorią długoterminową występuje, gdy procesy postępu i wzrostu zachodzą we wszystkich wymiarach i obszarach i mają charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy (strukturalny)<sup>12</sup>. Nie można zatem mówić o rozwoju gospodarki (w okresie długim) bez rozwoju społecznego i na odwrót. Nie występuje (długookresowo) rozwój społeczny bez jednoczesnego rozwoju gospodarki oraz zachowania środowiska i ładu przestrzennego. Nie istnieje długotrwały rozwój regionu bez długotrwałego rozwoju gospodarki, społeczeństwa i zachowania środowiska w określonych warunkach przestrzennych otoczenia bliższego i dalszego regionu (rozwój zrównoważony). Jeśli zrównoważone procesy rozwojowe zachodzą z uwzględnieniem zasady trwałości kapitału (w wariacie silnym lub restrykcyjnym) rozwój ma charakter trwały. Jeśli ponadto, w procesach eksploatacji środowiska dla dobra przyszłych pokoleń respektowana jest zasada zachowania pojemności absorpcyjnej rozwój określa się jako samopodtrzymywalny. Zasady: zrównoważenia, trwałości i podtrzymywalności rozwoju współtworzą nowy paradygmat rozwoju – *sustainable development*<sup>13</sup>. Pozytywna ocena zjawiska rozwoju regionu jako efektu działań publicznych (w kontekście wskazanych zasad) implikuje teleologiczny charakter tej kategorii.

### 1.1.2. Wybrane klasyczne koncepcje rozwoju regionalnego

Znaczenie klasycznych koncepcji rozwoju regionalnego polega na aktualności części wniosków i rekomendacji dla współczesnej polityki rozwoju regionu, jak również możliwości adaptowania do aktualnych uwarunkowań regionalnych. Rozwój regionalny jako przedmiot badań naukowych stanowi rozwinięcie problemu optymalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem przestrzennego zróżnicowania wielowymiarowych procesów rozwojowych. Dlatego koncepcje rozwoju regionalnego<sup>14</sup> nawiązują

<sup>11</sup> Domański (2004).

<sup>12</sup> Churski (2004), s. 31-45.

<sup>13</sup> Szerzej na temat nowego paradygmatu – zob. punkty 1.1.3. i 1.2.3.

<sup>14</sup> Pojęcie *koncepcji (teorii) rozwoju* odnosi się do spójnego zbioru teoretycznych założeń badanego procesu rozwoju. Koncepcja może posłużyć do tworzenia różnych modeli, w zależności od

do ustaleń tradycyjnych szkół ekonomicznych wywodzących się z nurtu neoklasycznego (neoklasyczna teoria wzrostu) lub nurtu neokeynesowskiego (postkeynesowska teoria wzrostu). Część koncepcji ma charakter hybrydowy, odwołując się do jednych i drugich. Do oryginalnych teorii odnoszących się pośrednio lub bezpośrednio do rozwoju regionalnego zaliczamy zazwyczaj<sup>15</sup>:

- teorię lokalizacji (Thünen, Weber),
- teorię ośrodków centralnych Christallera,
- teorię bazy ekonomicznej Sombarta,
- teorię biegunów wzrostu (Perroux, Boudeville, Lausen),
- teorię dyfuzji innowacji Hägerstranda,
- teorię rozwoju endogenicznego (Friedman, Weaver, Stöhr).

Każda z tych pierwotnych koncepcji teoretycznych doczekała się rozwinięcia i udoskonalenia dzięki podejmowanym próbom ich adaptacji do zmieniających się warunków rozwoju regionów.

Przykładem w tym zakresie są tzw. **teorie polaryzacji**, stanowiące rozwinięcie pierwotnej **koncepcji biegunów wzrostu** i odnoszące się często do **klasycznej teorii cyklicznego rozwoju gospodarczego** Schumpetera<sup>16</sup>. Za prekursora licznych teorii polaryzacji uważa się francuskiego ekonomistę Perroux'a, twórcę oryginalnej koncepcji opisującej mechanizm rozwoju regionalnego za pomocą tzw. biegunów wzrostu. Według Perroux'a wzrost nie przebiega jednocześnie i w jednakowym stopniu. Wzrost przejawia się ze zmienną intensywnością punktowo w formie biegunów wzrostu; rozchodząc się różnymi kanałami i ze zróżnicowanymi efektami dla całości gospodarki<sup>17</sup>. Motorem wzrostu gospodarczego regionu są zatem kluczowe jednostki gospodarki (tzw. jednostki motoryczne) – najbardziej rozwinięte przedsiębiorstwa czy grupy przedsiębiorstw, główne gałęzie przemysłu i całe sektory, których skupiska stanowią bieguny wzrostu. Jednostki motoryczne, dzięki powiązaniom kooperacyjnym, wpływają na rozwój gospodarki, ale też uzależniają od swojej działalności inne, słabsze rynkowo podmioty, podporządkowując je swoim celom<sup>18</sup>. Dominujący wpływ biegunów wzrostu na rozwój w wymiarze gospodarki nosi nazwę **polaryzacji**. Wpływ ten przejawia się jako efekt pobudzania, lub hamowania rozwoju. Koncepcja ta określana jest dokładniej mianem **polaryzacji sektorowej (gałęziowej)**, ponieważ uwzględnia wpływ biegunów wzrostu na zmiany struktury gospodarki, nie odnosząc się wprost do rozwoju określonego terytorium geograficznego<sup>19</sup>. Według Perroux'a zadaniem władz

---

sposobu odniesienia założeń konceptualnych do konkretnych uwarunkowań rozwoju. Model rozwoju stanowi swoistą „reprezentację” zjawisk i procesów rozwojowych, ich powiązań i przebiegu w określonym czasie i terytorium. Modelowanie zjawisk i procesów umożliwia wyciąganie wniosków co do czynników, kierunków i efektów zmian w sferze realnej rozwoju.

<sup>15</sup> Strahl (2006), s. 23.

<sup>16</sup> Schumpeter (1960).

<sup>17</sup> Grzeszczak (1999), s. 11.

<sup>18</sup> Grosse (2002), s. 28.

<sup>19</sup> Grzeszczak (1999), s. 13.

publicznych jest wzmacnianie istniejących biegunów wzrostu oraz tworzenie nowych, a także rozwijanie sieci komunikacyjnej między metropoliami i ich otoczeniem w celu rozprzestrzeniania procesów rozwojowych<sup>20</sup>.

Pogłębioną o **aspekt przestrzenny**, koncepcję biegunów wzrostu przedstawił Lausen, który podkreślił szczególnie związek między wzrostem gospodarczym a jego wymiarem terytorialnym (urbanizacją). Kluczową kategorią teorii Lausena jest **kla-ster**, zaś podstawowe znaczenie w tworzeniu zróżnicowanych przestrzennie sektorowych klastrów oraz interakcji między nimi przypisano innowacjom. W ten sposób teoria Lausena wyjaśnia mechanizm powstawania przestrzennego systemu biegunów wzrostu gospodarki. Istotnym założeniem tego modelu jest uznanie adaptacji innowacji jako czynnika wzrostu gospodarczego oraz przyjęcie, że procesy rozwoju i urbanizacji dokonują się w głównych gałęziach przemysłu regionalnego dzięki innowacjom, a następnie ich dyfuzji na sektory i obszary sąsiednie<sup>21</sup>.

Należy podkreślić, że koncepcja polaryzacji sektorowej Perroux'a i teoria Lausena silnie akcentują **innowacyjność i przedsiębiorczość**, jako kluczowe czynniki wzrostu, nawiązując do klasycznej teorii cyklicznego rozwoju gospodarczego Schumpetera, zgodnie z którą innowacje technologiczne umożliwiające wyprodukowanie takich samych lub lepszych jakościowo towarów po kosztach niższych, niż oferują konkurenci, stają się kołem zamachowym gospodarki<sup>22</sup>.

Poza polaryzacją sektorową teorie polaryzacji, bazujące na koncepcji biegunów rozwoju, obejmują liczne teorie lub modele rozwoju stanowiące odniesienie dla współczesnych ustaleń badawczych, w tym:

- **model kumulatywnej przyczynowości** (Myrdal)
- **teorię polaryzacji regionalnej** (Hirschman, Boudeville)
- **teorie polaryzacji technicznej** (Boudeville, Davin, Paelinck i Pottier),
- **teorię osi rozwoju** (Pottier),
- **teorię „rdzenia (centrum) i peryferii”** (Prebisch, Friedman).

Model Myrdala oparty jest na **zasadzie kumulatywnej przyczynowości**, która determinuje zróżnicowania między ośrodkami wzrostu a pozostałymi obszarami<sup>23</sup>. Procesy rozwojowe i kryzysowe są wywoływane skumulowanymi i wzajemnie oddziaływanymi przyczynami o charakterze ekonomicznym, politycznym i kulturowym. Pozytywne zmiany, np. wzrost wielkości popytu, rozmiarów produkcji, dochodów, inwestycji, powodują zjawiska wzrostu. Z kolei negatywne zmiany wzbudzają proces regresu<sup>24</sup>. Zachodzą dwa paralelne procesy – bieguny wzrostu absorbują mobilne czynniki produkcji z obszarów peryferyjnych, ale osłabiają rozwój peryferii. Następuje **proces wymywania** – peryferie tracą na znaczeniu, przestaje się tam inwestować, tym

<sup>20</sup> Grosse (2002), s. 28.

<sup>21</sup> Patrz: Grzeszczak (1999), s. 23-24; Stackelberg, Hahne (1998), s. 68.

<sup>22</sup> Chądzyński *et al.* (2007), s. 59.

<sup>23</sup> Grzeszczak (1999), s. 14.

<sup>24</sup> Głąbicka, Grewiński (2003), s. 24.

samym skazując je na stopniową degradację. Jakkolwiek przepływ inwestycji, wzrost wielkości popytu w centrach na towary pochodzące z peryferii, upowszechnianie miejskiego stylu życia przejawia się jako **proces rozprzestrzeniania**. Jednocześnie Myrdal zwrócił uwagę, że zazwyczaj oddziaływanie efektów wymywania jest mocniejsze od efektów rozprzestrzeniania<sup>25</sup>. Pozostawienie rozwoju regionów grze sił rynkowych skutkuje pogłębianiem się dysproporcji między regionami. Wysokiemu poziomowi rozwoju gospodarczego regionów towarzyszą z reguły: sprawna infrastruktura transportowa i komunikacyjna, wysoki poziom wykształcenia ludności oraz dynamizm i kreatywność mieszkańców. Wspomniane czynniki powodują, że pozytywne efekty rozprzestrzeniania w krajach rozwiniętych są relatywnie silniejsze, a negatywne efekty wymywania relatywnie słabsze niż w krajach rozwijających się<sup>26</sup>. Przedstawiony „**mechanizm błędnego koła**” może zostać zatrzymany jedynie dzięki **interwencjonizmowi**, którego szczególną rolą jest wspieranie obszarów słabo rozwiniętych<sup>27</sup>.

**Teoria polaryzacji Hirschmana** jako pierwsza łączy koncepcje polaryzacji sektorowej i regionalnej. Istotą wzrostu gospodarczego, według Hirschmana, jest szereg nierównowag sektorowych, w trakcie których następuje przenoszenie impulsów rozwojowych z branż kluczowych, do słabiej rozwiniętych<sup>28</sup>. Wzrost postępuje nierównomiernie i koncentruje się w tzw. **geograficznych centrach wzrostu**, z których rozprzestrzenia się na obszary sąsiednie<sup>29</sup>. Zróżnicowany rozwój regionów postępuje w przypadku, gdy efekty polaryzacji są silniejsze od efektów infiltracji i zanika, w przypadku dominacji efektów infiltracji<sup>30</sup>. Przyczyną stagnacji regionów biednych jest brak umiejętności w zakresie podejmowania decyzji odnośnie do inwestycji oraz absorpcji innowacji<sup>31</sup>. Rozwój gospodarczy kraju jako całości jest nierozdzielnie związany z uprzednim rozwojem jednego lub kilku centrów wzrostu. Międzyregionalne i międzynarodowe zróżnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego są zatem nieuniknione<sup>32</sup>. W świetle teorii Hirschmana rolą państwa jest wspieranie rozwoju w centrach wzrostu i umożliwienie dyfuzji rozwojowej na obszary sąsiadujące m.in. dzięki zapewnieniu odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej<sup>33</sup>.

**Koncepcję sektorowo-regionalnego bieguna wzrostu** rozwinął Boudeville, który jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę, że polaryzacja sektorowa pociąga za sobą polaryzację regionalną<sup>34</sup>. Sektorowy biegun wzrostu, którym najczęściej jest ośrodek miejski cechujący się dużym zróżnicowaniem prowadzonej w nim działalności

<sup>25</sup> Chądzyński *et al.* (2007), s. 60.

<sup>26</sup> Myrdal (1957), s. 26.

<sup>27</sup> Grosse (2002), s. 28.

<sup>28</sup> Grzeszczak (1999), s. 13.

<sup>29</sup> Grosse (2002), s. 28.

<sup>30</sup> Grzeszczak (1999), s. 13.

<sup>31</sup> Łyżwa (2006), s. 489.

<sup>32</sup> Hirschman (1958), s. 184.

<sup>33</sup> Grosse (2002), s. 28.

<sup>34</sup> Stackelberg, Hahne (1998), s. 73.

gospodarczej i dobrym wyposażeniem w infrastrukturę, przekształca się w sektorowo-regionalny biegun wzrostu. Boudeville rozróżnia „bieguny rozwoju” od „biegunów wzrostu”. Biegunami rozwoju są dynamicznie rozwijające się ośrodki miejskie silnie stymulujące gospodarkę regionu, bieguny wzrostu stanowią ośrodki niższego rzędu, które rozwijają się głównie dzięki zewnętrznym impulsom rozwoju wygenerowanym przez bieguny rozwoju<sup>35</sup>. Boudeville rozwinął **koncepcję regionu spolaryzowanego**, rozumianego jako zhierarchizowana całość, na którą składają się metropolia, jej satelity oraz obszary wiejskie. Poszczególne składowe tej przestrzeni są względem siebie komplementarne, a wymiana między nimi (w tym szczególnie z dominującym biegunem) jest większa niż z analogicznym biegunem regionu sąsiedniego. Tak opisana struktura jest zdaniem Boudeville’a typowa dla krajów o średniej lub niskiej gęstości zaludnienia i relatywnie niskim stopniu uprzemysłowienia. Przeciwnością regionu spolaryzowanego jest tzw. **region miejski**, cechujący się wysoką gęstością zaludnienia, wysokim odsetkiem zatrudnionych w przemyśle i usługach, dużym odsetkiem obszarów zurbanizowanych poprzedzielanych enklawami rolniczymi. Region taki może mieć jeden lub kilka ośrodków dominujących (region mono- lub policentryczny) lub też cechować się brakiem szczególnej dominacji któregośkolwiek z ośrodków miejskich. Szczególną formą obszarów miejskich są **obszary metropolitalne**<sup>36</sup>.

Przedstawiona przez Pottiera kolejna teoria polaryzacji nazywana jest **teorią osi wzrostu**. Opiera się na założeniu, że rozwój ekonomiczny przestrzennie rozchodzi się wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych łączących najważniejsze ośrodki przemysłowe. Rozwój przyjmuje formę osi rozwoju. Oś rozwoju to liniowo-przestrzenna strefa funkcjonalna obejmująca region, jego część lub zespół regionów łączących obszary, w których zlokalizowane są bieguny wzrostu. Dzięki przewodzeniu impulsów rozwojowych wzdłuż szlaków komunikacji między biegunami wzrostu, oś rozwoju stwarza korzystne warunki do rozwoju działalności gospodarczej, dysponując większą siłą przyciągania potencjalnych mieszkańców i inwestorów niż sąsiadujące terytoria. Ponadto, Pottier wyróżnił dwie fazy rozwoju gospodarczego, a mianowicie fazę panowania modelu centrystycznego oraz fazę ekspansji modelu osiowego, w której stare ośrodki zachowały jeszcze w części swą atrakcyjność ze względu na korzyści aglomeracji, niemniej wzrosło znaczenie i rola osi rozwoju, a w szczególności obszarów leżących na przecięciu osi – węzłów<sup>37</sup>.

Prebisch i Friedman sformułowali **teorię rdzenia (centrum) i peryferii**, szczególną uwagę poświęcając sytuacji krajów rozwijających się<sup>38</sup>. Koncepcja Prebisch’a opiera się na analizie czynników ekonomicznych w dwóch regionach: centralnym – uprzemysłowionym oraz peryferyjnym – rozwijającym się, w którym dominującym sektorem

<sup>35</sup> Grzeszczak (1999), s. 18.

<sup>36</sup> Znaczenie metropolii w rozwoju regionalnym zostało zbadane we współczesnych uwarunkowaniach Polski. Zob. np. Markowski (2005); Heffner, Marszał (2007).

<sup>37</sup> Grzeszczak (1999), s. 21.

<sup>38</sup> Stackelberg, Hahne (1998), s. 80.

gospodarki jest rolnictwo. Wraz ze wzrostem dochodów popyt na dobra przemysłowe wysoko przetworzone rośnie proporcjonalnie szybciej niż popyt na surowce i artykuły żywnościowe (artykuły przemysłowe charakteryzują się wysoką elastycznością dochodową popytu, podczas gdy popyt na surowce jest względnie sztywny). W konsekwencji w długim okresie dochodzi do pogorszenia *terms of trade* krajów rozwijających się. Następuje pogorszenie relacji cen surowców i artykułów rolnych (eksportowanych przez kraje rozwijające się) do cen dóbr przemysłowych (importowanych przez te kraje). Tym samym, istniejące dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego obszarów centralnych i peryferyjnych, systematycznie się pogłębiają<sup>39</sup>.

W kolejnej teorii polaryzacyjnej Friedman analizując rozwój regionalny uwzględnia, obok czynników ekonomicznych, również czynniki społeczne, psychologiczne i socjologiczne. Rozwój definiuje jako proces nieciągły, który przebiega w postaci łańcucha podstawowych innowacji, łączących się stopniowo w innowacyjne skupiska, a w końcu we wzajemnie powiązane systemy innowacji<sup>40</sup>. Innowacje są lokowane w obszarach zurbanizowanych – tzw. **centrach rozwoju**, skąd rozprzestrzeniane są za pomocą sieci powiązań na peryferie. Powiązania między centrami gospodarczymi (z mocno skoncentrowanymi innowacjami) a peryferiami, charakteryzują zależności autorytarne wobec zdominowanych peryferii, których rozwój gospodarczy, kulturowy i polityczny podporządkowany jest centrum<sup>41</sup>. Wzmocnienie dominującej pozycji „centrum” nad peryferiami umożliwia, według Friedmana, samonapędzający mechanizm polaryzacji będący skutkiem: efektów dominacji (absorpcji przez „centrum” potencjału rozwojowego peryferii), efektów informacji (rosnącego potencjału informacyjnego „centrum”), efektów psychologicznych (korzystnych warunków do absorpcji innowacji), efektów modernizacyjnych (szybkiego dostosowania struktur społecznych i instytucjonalnych do zmian powodowanych przez innowacje), efektów powiązań (procesu indukowania innowacji na pozostałe obszary gospodarki) oraz efektów produkcyjnych (wzrostu korzyści skali i spadku kosztów dzięki oszczędnościom wewnętrznym i zewnętrznym). W celu łagodzenia konfliktów wynikających m.in. ze świadomości zależności peryferii, konieczne jest kształtowanie w centrach postaw ukierunkowanych na procesy decentralizacji skutkujące tworzeniem na peryferiach „**subsydiarnych centrów**”<sup>42</sup>. Zadaniem dla państwa, w świetle omawianej koncepcji, jest wspieranie rozwoju opartego na istniejących centrach, jak również sprzyjanie tworzeniu nowych, **regionalnych centrów wzrostu**<sup>43</sup>.

Na podstawie zanalizowanych koncepcji rozwoju opartych na teoriach polaryzacji rozwoju, można wysunąć ogólne wnioski, odnoszące się do współczesnych uwarunkowań rozwoju regionalnego:

<sup>39</sup> Patrz: Budnikowski (2006), s. 388; Sagan (2007), s. 101.

<sup>40</sup> Grzeszczak (1999), s. 24.

<sup>41</sup> Zob. Stackelberg, Hahne (1998), s. 83; Grosse (2002), s. 29.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Grosse (2002), s. 29.

1. Procesy wzrostu i rozwoju cechuje niejednorodność przejawiająca się zróżnicowaniem sektorowym i przestrzennym.
2. Polaryzacja przejawia się w postaci dualnych efektów pobudzania i hamowania rozwoju.
3. Efektem oddziaływania biegunów wzrostu jest zmiana struktury gospodarki i rozwój regionu.
4. Bieguny wzrostu absorbują mobilne czynniki z peryferii osłabiając ich rozwój.
5. Uzasadniona ekonomicznie i społecznie jest interwencja państwa w kierunku tworzenia sieci komunikacji między metropoliami i ich otoczeniem.
6. W sytuacji braku interwencji państwa na obszarach spolaryzowanych, efekty wymywania dominują nad oddziaływaniem efektów rozprzestrzeniania, co zwiększa dywersyfikację tych obszarów.
7. Pozytywne efekty rozprzestrzeniania są relatywnie silniejsze, a negatywne efekty wymywania – relatywnie słabsze w regionach rozwiniętych niż analogiczne efekty polaryzacyjne w regionach rozwijających się (mechanizm „błędnego koła” wymagający interwencjonizmu).
8. Często czynnikami wysokiego poziomu rozwoju gospodarki są: (1) wspieranie rozwoju w centrach i węzłach wzrostu, (2) tworzenie regionalnych subsydiarnych centrów wzrostu (biegunów wsparcia), (3) sprawna infrastruktura transportowa i komunikacyjna, (4) wysoki poziom wykształcenia oraz (5) przedsiębiorczość mieszkańców, (6) rozwijanie poziomych i pionowych powiązań technologiczno-organizacyjnych z udziałem biegunów wzrostu, (7) innowacyjność oraz (8) postępujący rozwój skupisk (*clasterisation*).
9. Głównym czynnikiem stagnacji regionów jest najczęściej nieskuteczny system decyzyjny (zła polityka rozwoju regionu), przejawiający się brakiem umiejętności w zakresie zarządzania inwestycjami, a także brakiem chłonności innowacji w regionie.
10. **Kategoria rozwoju regionalnego** ma charakter wielowymiarowy i obejmuje obok wymiaru ekonomicznego, także wymiar społeczny, przestrzenny i psychologiczny.

### *1.1.3. Współczesne teorie i modele rozwoju regionalnego a paradygmat sustainable development*

Współcześnie mamy do czynienia raczej z rozwijaniem i udoskonalaniem istniejących teorii niż tworzeniem nowych. Przykładem takiego podejścia może być tzw. nowa teoria wzrostu (Romera i Lucasa) czy nowa geografia ekonomiczna (Krugmana). Należy zgodzić się z Nowińską-Łaźniewską, że rozwój nowej teorii wzrostu i nowej geografii ekonomicznej wynika z nieuwzględniania przez dotychczasowe koncepcje neoklasyczne endogenicznych czynników rozwoju, które w wyniku globalizacji nabrały szczególnego znaczenia dla rozwoju regionalnego<sup>44</sup>. Wśród takich

<sup>44</sup> Nowińska-Łaźniewska (2004), cyt. za: Churski (2004).

endogenicznych czynników rozwoju regionalnego należy wskazać m.in. partycypację społeczną, postęp międzynarodowych prac B&R, gospodarkę opartą na wiedzy, czy upowszechnianie klastrów.

Interesującym przykładem endogenicznego modelu wzrostu jest **model Uzawy-Lucasa**<sup>45</sup>. Postęp techniczny (który jest czynnikiem wzrostu gospodarczego) występuje w tym modelu jako zmienna endogeniczna. Istotne jest, że przy modelowaniu postępu technicznego podstawowe znaczenie odgrywa kapitał ludzki<sup>46</sup>. Atrybutem **kapitału ludzkiego** jest wiedza i mądrość, którą można przypisać określonym osobom lub grupom. Wiedza stanowi zbiór określonych informacji, których wykorzystanie na rzecz dobra regionu warunkuje jego rozwój. Mądrość polega na takim korzystaniu z wiedzy, które prowadzi do rozwoju (samorozwoju ludzi, rozwoju organizacji i jednostek terytorialnych). Gospodarka oparta na wiedzy staje się innowacyjna. Upowszechnianie innowacji w gospodarce regionalnej kreuje tzw. **pozytywne szoki technologiczne** w ujęciu **Schumpetera**<sup>47</sup>. Dzięki innowacjom wdrażanym w przedsiębiorstwach, albo w całych branżach gospodarki regionalnej wytwarzane są tzw. produkty regionalne, które mogą stanowić specjalność danego regionu. Wytwarzanie takich produktów (dzięki innowacjom) staje się jednostkowo tańsze, co pociąga za sobą wzrost społecznej wydajności pracy. To z kolei skutkuje wzrostem podaży, a także poprawą kondycji finansowej przedsiębiorstw regionalnych. Taki gospodarczy rozkwit może trwać kilka lat (w praktyce od 5 do 7), a stopa wzrostu regionalnego produktu brutto osiągała w warunkach polskich od 5 do 10% rocznie. Zgodnie z teorią realnego cyklu koniunktury, gospodarka, w tym również regionalna, rozwija się w sposób cykliczny. W ujęciu graficznym cykl koniunktury (*business cycle*) przypomina skierowaną ku górze, spłaszczoną sinusoidę i po fazie rozkwitu następuje załamanie koniunktury, które ma swój początek w rosnącej presji na wzrost wynagrodzeń. Po pewnym czasie tempo wzrostu wynagrodzeń dla różnych grup zawodowych zaczyna wyprzedzać tempo wzrostu wydajności pracy, a trafiające do obiegu strumienie środków pieniężnych przewyższają – w ujęciu zasobowym – wartość zasobów dóbr i usług zaoferowanych w tym czasie do sprzedaży. Opisana sytuacja skutkuje wzrostem inflacji, a w ślad za nią podstawowych stóp procentowych. Gospodarka rozwija się znacznie wolniej i tak aż do następnego pozytywnego szoku technologicznego. Z punktu widzenia utrzymania i wzrostu dobrobytu, istotnym celem polityki rozwoju staje się (szczególnie w opisanej sytuacji spowolnienia gospodarki) doprowadzenie do wykreowania nowego pozytywnego szoku technologicznego. W tym kontekście istotne znaczenie ma ingerencja władz krajowych i regionalnych, a także działania podejmowane przez same przedsiębiorstwa oraz uczelnie i instytucje naukowo-badawcze na rzecz tworzenia i rozwijania regionalnej innowacyjności. Sieci powiązań funkcjonalnych (sieci współpracy) między opisanymi aktorami roz-

<sup>45</sup> Zob. Lucas (1988), s. 3-42.

<sup>46</sup> Zob. Domański (1993).

<sup>47</sup> Zob. Schumpeter (2004).

woju lokalnego i regionalnego nazywane są **klastrami**. Efektem takich działań jest tworzenie i powielanie innowacji (imitacje innowacji) i tym samym skracanie okresu recesji w gospodarce, a to przyczynia się do podtrzymywania fazy wzrostu i stwarza warunki rozwijania (endogenicznych) przewag konkurencyjnych gospodarki regionu i rozwoju zrównoważonego i trwałego. **Nowa teoria wzrostu** (Romera i Lucasa) opiera się na założeniu zależności między wielkością produkcji a kapitałem i poziomem technologicznym. Przy czym zmienna objaśniająca poziom technologiczny ma charakter endogeniczny, a kapitał rozumiany jest w tej teorii szeroko, jako kapitał fizyczny i kapitał ludzki. Ten ostatni obejmuje wiedzę, efekty uczenia przez działanie, rozprzestrzenianie wiedzy i umiejętności. Mobilność kapitału ludzkiego według Lucasa prowadzi do jego przemieszczania do regionów o relatywnie wyższych płacach, co powoduje dywergencję przestrzenną dochodów i – tym samym – pogłębia zróżnicowanie rozwoju regionów<sup>48</sup>. **Teoria nowej geografii ekonomicznej** (Krugmana) tłumaczy procesy konwergencji i dywergencji dochodów w ujęciu regionalnym za pomocą argumentów związanych z centralizacją i decentralizacją działań w przestrzeni geograficznej. Podstawowym założeniem tej teorii jest łączne traktowanie następujących czynników rozwoju regionalnego: wewnętrznych i zewnętrznych korzyści skali (typu *spill-over*, *externalities*, w tym związanych z rozprzestrzenianiem nowej wiedzy), efektów popytu generowanego przez rynek wewnętrzny oraz zróżnicowania komparatywnych kosztów produkcji i handlu<sup>49</sup>. **Teoria uczącego się regionu Floridy**<sup>50</sup> (*the learning region*) zakłada nadrzędną rolę innowacji (produktowej, procesowej, organizacyjnej, marketingowej) w rozwoju regionu. Kołem zamachowym rozwoju jest permanentna innowacyjność i adaptacyjność regionu do zmiennego otoczenia rynkowego. Działania interwencyjne mają koncentrować się na rozwoju nauki, sektora B&R, doskonaleniu kadr i rozpowszechnianiu wysokiej technologii. Rozwiązaniem instytucjonalnym w tym zakresie są, według tej koncepcji, regionalne centra innowacji, parki naukowo-technologiczne oraz agencje transferu technologii – typu *spin-off* i *spin-out*. Z kolei **teoria klastrów** (*industry clusters*) Portera<sup>51</sup> jest oparta na założeniu tzw. paradoksu lokalizacji – zlokalizowana lokalnie produkcja jest sprzedawana globalnie. Wspólna lokalizacja powiązanych ze sobą poziomo i pionowo firm, kontrahentów, usługodawców oraz instytucji naukowych, władz publicznych i innych podmiotów sektora otoczenia biznesu generuje określone pozytywne efekty zewnętrzne, przekładające się na korzyści wszystkich interesariuszy klastra (grona) przemysłowego. Źródłem korzyści z grona jest zarówno współpraca, jak i konkurencja przedsiębiorstw<sup>52</sup>. Jak dotychczas, **nowy paradygmat rozwoju** stanowi, odniesiona do wymiaru regionalnego, koncepcja *sustainable development*, która

---

<sup>48</sup> Lucas (1990), s. 92-96.

<sup>49</sup> Churski (2004), s. 31-45.

<sup>50</sup> Florida (2000).

<sup>51</sup> Porter (1990).

<sup>52</sup> Zob. szerzej Olejniczak (2003).

jest najdalej idącą koncepcją „urządzenia” gospodarki światowej na różnych poziomach polityki rozwoju, i jedyną strategią, stwarzającą możliwości powstrzymania katastrofy ekologicznej i łagodzenia innych współczesnych zagrożeń globalnych na Ziemi<sup>53</sup>. *Sustainable development* zaczyna być postrzegany nie tylko jako koncepcja rozwoju społeczno-gospodarczo-ekologicznego, ale także jako narzędzie zachowania równowagi w biosferze, a tym samym przyrodniczych podstaw rozwoju biologicznego i społecznego gatunku *Homo sapiens*. Podkreśla się możliwość ochrony biosfery bez ograniczania rozwoju społeczno-gospodarczego i zapewnienia godnych warunków bytu człowieka. Koncepcja *sustainable development* jest coraz częściej postrzegana w aspekcie cywilizacyjnym, a względnie rzadziej w ekologicznym. Cywilizacyjny aspekt tej koncepcji obejmuje poszukiwanie i wdrażanie nowych form rozwoju społeczno-gospodarczo-ekologicznego, z zastosowaniem coraz nowszych technologii, nowych rodzajów i źródeł energii oraz form komunikacji społecznej i aktywności społeczeństwa<sup>54</sup>. Paradygmat *sustainable development* można rozważać zarówno w odniesieniu do mechanizmu rozwoju (przez pryzmat procesów realnych), jak i z pozycji procesów regulacji (jako koncepcja planowania i prowadzenia polityki)<sup>55</sup>.

Rozwinięcie teorii neoklasycznych wzrostu optymalnego w koncepcji *sustainable development* następuje przez uwzględnianie nowych zmiennych opisujących w funkcji dobrobytu społecznego. Przykładowo, modele opisujące wyłącznie środowiskowe warunki brzegowe procesu gospodarowania (czy stan równowagi ekologicznej we wzroście) muszą zostać rozwinięte w modele, ukazujące zmiany dobrobytu w zależności od środowiskowych i społecznych efektów zewnętrznych produkcji i konsumpcji oraz z uwzględnieniem przeznaczenia części oszczędności na przedsięwzięcia ochronne. Jest to problem warunkowej maksymalizacji dobrobytu społecznego (państwa, regionu) w długookresowym horyzoncie czasu<sup>56</sup>. Podstawowy problem ekonomicznego zrównoważenia rozwoju polega na wykluczalności optymalizacji ekonomicznej i zrównoważenia społecznego, gospodarczego i ekologicznego rozwoju. Klasyczne modele optymalizacji ekonomicznego rozwoju prowadzą do realizacji celu, jakim jest maksymalizacja konsumpcji w kategoriach wartości zaktualizowanej, przy zadanych ograniczeniach (budżetowych). Immanentną cechą tak (wąsko) rozumianej optymalizacji ekonomicznej (maksymalizacji konsumpcji) jest niezrównoważenie rozwoju regionu przez powstawanie barier (ekologicznych, surowcowych, energetycznych i społecznych), co w efekcie prowadzi do spadku stopy przyszłej konsumpcji i spadku dobrobytu w długim horyzoncie czasu<sup>57</sup>. Rozwiązanie problemu niezgodności maksymalizacji konsumpcji i zrównoważenia rozwoju może nastąpić przez:

---

<sup>53</sup> Borys (1999), s. 97.

<sup>54</sup> Poskrobko (2007), s. 9.

<sup>55</sup> Zob. punkty 1.2.2. i 1.2.3.

<sup>56</sup> Zob. Fiedor (1990), s. 118 i dalsze.

<sup>57</sup> Por. Ekins (2000), s. 75.

- 1) eliminacje ścieżek wzrostu konsumpcji niezasadnych etycznie<sup>58</sup>;
- 2) traktowanie dóbr środowiskowych jako źródeł użyteczności samych w sobie – na równi z innymi czynnikami produkcji (rodzajami kapitału)<sup>59</sup>;
- 3) ujęcie ładów zrównoważenia (*sustainability*) jako dodatkowych ograniczeń brzegowych optymalnej ścieżki wzrostu gospodarczego<sup>60</sup>.

Każde z tych podejść do rozwiązania problemu ma charakter komplementarny względem pozostałych. Nie wydaje się uzasadnione eliminowanie podejścia optymalizacyjnego w odniesieniu do tych ścieżek wzrostu konsumpcji (dobrobytu społecznego), które nie budzą istotnych wątpliwości etycznych. Biorąc powyższy warunek pod uwagę, według kryterium operacjonalizacji, za podstawowe przyjęto podejście 2., z rozwinięciem związków między dobrami środowiskowymi a dobrobytem społecznym i jakością życia.

Można sformułować tezę, że koncepcja polityki *sustainable development* – jako najogólniejsza – może integrować wskazane teorie rozwoju regionu.

## 1.2. Polityka rozwoju regionu: koncepcje, zasady, cechy

### 1.2.1. Polityka rozwoju regionu i polityka regionalna – współczesne odniesienia konceptualne

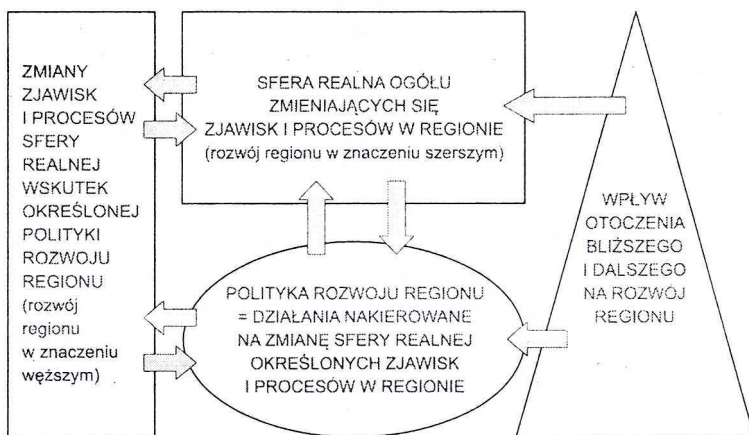
Szczególnego znaczenia nabiera kategoria rozwoju regionalnego w kontekście możliwości i potrzeby kształtowania tego rozwoju w odniesieniu do określonego terytorium. Wówczas zachodzi potrzeba formułowania celów rozwoju regionu i adekwatnych do nich środków i czynników tworzących możliwości i uwarunkowania rozwoju. Działania władzy publicznej polegające na określaniu celów, środków oraz wykorzystywaniu czynników i narzędzi do kształtowania w określonym kierunku i czasie przebiegu zjawisk i procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych w regionie określa się jako **politykę rozwoju regionu** (ryc. 1).

Polityka rozwoju regionu stanowi przejaw interwencji władz regionalnych nakierowanych na zmianę zjawisk i procesów sfery realnej regionu. Wspomniana sfera realna regionu kształtowana jest ponadto przez mechanizm rynkowy (regionalny i globalny) oraz instrumenty polityki regionalnej. Należy zatem odróżnić politykę rozwoju regionu od **polityki regionalnej**, która jest formą polityki publicznej prowadzonej wobec regionów przez szczebel krajowy (Unii Europejskiej). Polityka regionalna skierowana jest na wykorzystywanie zasobów regionalnych dla ukierunkowania i wspierania procesów i zjawisk rozwojowych. Obok polityki regionalnej w odniesieniu do regionów są planowane i prowadzone inne polityki np.: polityka

<sup>58</sup> Zob. np. Dasgupta (1995), s. 111-143.

<sup>59</sup> Zob. np. Beltratti *et al.* (1995), s. 147-166.

<sup>60</sup> Zob. np. Baranzini, Bourgenignou (1995), s. 341-356.



Ryc. 1. Zależności między rozwojem regionu i polityką rozwoju regionu

Źródło: Opracowanie własne.

transportowa, ekologiczna, rynku pracy, rozwoju obszarów wiejskich i inne. Choć cele polityki regionalnej mogą być realizowane przez różne podmioty publiczne, jej planowanie i koordynacja pozostaje na poziomie krajowym. Polityka regionalna (określana dokładniej jako interregionalna) jest zatem prowadzona przez władze państwowe, natomiast polityka rozwoju regionu (polityka intraregionalna) ma charakter endogeniczny<sup>61</sup>. Zatem kategorię *polityka rozwoju regionu* stosuje się dla rozróżnienia polityki regionalnej (głównie intraregionalnej) od polityki państwa prowadzonej wobec regionów (interregionalnej)<sup>62</sup>. Należy podkreślić, że kategoria polityki rozwoju regionu ma również uzasadnienie prawne. Definicja polityki rozwoju zawarta w art. 2 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* stanowi, że jest to „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”<sup>63</sup>. Na poziomie regionu polityka rozwoju prowadzona jest zasadniczo przez samorząd województwa<sup>64</sup>. Ustawodawca określił ponadto strategiczno-operacyjne instrumenty programowania polityki rozwoju na poziomie regionalnym. Najistotniejsze znaczenie na tym poziomie mają tzw. inne strategie rozwoju (art. 9 powołanej *Ustawy*). Zaliczamy do nich: krajową strategię rozwoju regionalnego, strategie ponadregionalne oraz strategię rozwoju województwa. **Strategia rozwoju województwa** musi uwzględniać cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego,

<sup>61</sup> Sztando (2010), s. 184-194.

<sup>62</sup> Szlachta (1996), s. 16.

<sup>63</sup> *Ustawa* (2006).

<sup>64</sup> Pewne wątpliwości budzi zaliczenie do podmiotów polityki rozwoju regionu samorządów powiatowych i gminnych.

odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz powinna być spójna z planem przestrzennego zagospodarowania województwa. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez takie instrumenty polityki rozwoju, jak **regionalny program operacyjny i programy rozwoju** (wojewódzkie i programy wieloletnie). Rolę instytucji zarządzającej programami rozwoju na poziomie regionu odgrywa **zarząd województwa**, który jednocześnie ponosi odpowiedzialność za ich realizację<sup>65</sup>. Należy w tym kontekście podkreślić, że art. 11 *Ustawy o samorządzie województwa*<sup>66</sup> przyznaje samorządowi województwa monopol na realizację zadań związanych z rozwojem regionu<sup>67</sup>. Polityka rozwoju regionu jest więc domeną samorządu województwa.

*Sustainable development* jako koncepcja polityki rozwoju określa proces zmian stanów dynamicznej równowagi między regionalnym rozwojem społecznym, gospodarczym i środowiskowo-przestrzennym. Według definicji Pearce'a, Barbier i Markandy'a, istnieją dwa zintegrowane filary koncepcji *sustainable development*<sup>68</sup>:

- 1) równoważenie ładów: społecznego (w tym politycznego), ekonomicznego, i środowiskowego przez społecznie akceptowany system wartości oraz
- 2) trwałość kapitałów rozwojowych osiągana dzięki tworzeniu i rozpowszechnianiu innowacji (procesowych, organizacyjnych, produktowych).

Nadrzędnym celem (misją) strategii *sustainable development* jest poprawa – z zachowaniem trwałości kapitału rozwojowego – szeroko rozumianej **jakości życia**. Jakość życia według koncepcji zrównoważonej ma charakter kompleksowy (zintegrowany) bo współtworzą ją wszystkie wymiary (ład i kapitały) rozwoju. Atrybuty zrównoważenia ładów i trwałości kapitału rozwojowego przesądzają o tym, że koncepcja *sustainable development* ma superdługi horyzont czasu. Zatem rozwój, według tej koncepcji, zależy zarówno od samych czynników (kapitałów) rozwoju regionu (ich ilości, jakości, dostępności), jak i od celów i sposobów gospodarowania tymi kapitałami – czyli gospodarczego wykorzystywania tych czynników, który określa się jako ład albo porządku rozwoju. W praktyce **ład rozwoju** stanowią wzorce określonych polityk rozwoju regionu o charakterze swoistym dla określonej jednostki terytorialnej. Na poziomie regionalnym wskazuje się **ład społeczny, gospodarczy, środowiskowy oraz ład wartości (etyczny)**. Ze względu na jego znaczenie często wyróżnia się jeszcze **ład polityczny (instytucjonalny, governance**<sup>69</sup>), który stanowi element ład społeczny oraz **ład przestrzenny** stanowiący integralny element szeroko rozumianego ład środowiskowego. Istotą koncepcji *sustainable development* jest integrowanie ładów (polityk) rozwoju regionu przez programowanie i realizowanie polityki rozwoju, którego

<sup>65</sup> Zarząd województwa może powierzyć, w drodze porozumienia, część zadań związanych z realizacją programów rozwoju instytucji pośredniczącej, którą może być organ administracji publicznej, lub inna jednostka sektora finansów publicznych.

<sup>66</sup> *Ustawa* (5 czerwca 1998).

<sup>67</sup> Jyż (2010), s. 55-56.

<sup>68</sup> Pearce *et al.* (1990).

<sup>69</sup> *Governance* jako element ład społeczno-instytucjonalnego odpowiada za poziom **kapitału relacyjnego**, który jest częścią kapitału społecznego.

efekty wpisują się we wszystkie łady rozwoju, sprzyjając efektywności wykorzystania czynników rozwoju regionu. Z kolei efektywność gospodarowania czynnikami rozwoju wywołuje trwałość kapitału regionu i jego rozwój w długiej perspektywie (rozwój trwały). Dominującą rolę w procesach integrowania łańdów odgrywa społecznie akceptowany **system wartości**. Integratorem trwałości kapitałów (czynników) rozwoju jest rozpowszechnienie **innowacji** obejmujących zarówno procesy (społeczne, sposoby produkcji, logistyki i marketingu), jak i produkty, których efekty pomnażają kapitał rozwoju regionu. W efekcie integrowania trwałości kapitału i łańdów rozwoju powstają wartości dodane i następuje poprawa jakości życia mieszkańców regionu. Nowy paradygmat w tym zakresie korzysta zarówno z rozwinięcia teorii neoklasycznych – **nowej teorii wzrostu endogenicznego**, nowej geografii ekonomicznej oraz endogenicznej koncepcji polityki rozwoju regionalnego – rozwoju dzięki innowacjom i strukturom klastrowym.

Istotnym impulsem akceleracji poszukiwań nowej polityki rozwoju regionalnego stały się silne **zmiany demograficzne i społeczne**<sup>70</sup> oraz gwałtowny wzrost **globalnej konkurencyjności**, który objął także układy regionalne Unii Europejskiej. Doprowadził on do kolejnych zmian we współczesnych społeczeństwach – upadku **fordowskiego sposobu produkcji** i akumulacji oraz rozwoju tzw. **nowej gospodarki** opartej na wiedzy. Wzrost gospodarki dzięki poprawie **efektywności alokacyjnej** współcześnie nie jest już wystarczającym czynnikiem rozwoju, podobnie jak i tworzący tę efektywność mechanizm rynkowy, który zaczyna zawodzić (*market failure*) wskutek upowszechnienia w gospodarce różnorodnych **efektów zewnętrznych** względem rynku (*externalities*). Czynnikiem nowych przewag konkurencyjnych stają się zatem działania internalizujące efekty zewnętrzne, korygujące niedoskonałości rynkowe, zwiększające dotychczasowy zakres urynkwienia oraz tzw. **efektywność adaptacyjną** regionu. Działania te przejawiają się w różnych formach **instytucjonalizacji regionu**, jak *joint ventures*, montaż finansowy, partnerstwo publiczno-prywatne, dystrykty przemysłowe, konsorcja badawcze, *franchising*, sieci koordynacji<sup>71</sup>, nowe instytucje rynkowe<sup>72</sup> i inne.

Tworzenie układu instytucjonalnego, jako przejaw współczesnej interwencji władzy publicznej ukierunkowanej na poprawę efektywności adaptacyjnej organizacji regionalnych traktowane jest jako istotny czynnik endogenicznej polityki rozwoju regionalnego (*governance*<sup>73</sup>). **Nowa endogeniczna koncepcja polityki rozwoju regionalnego**, KEPRR (Molle, Cappellin, Amin, Thrift, Asheim, Porter) bazuje zarówno na ustaleniach koncepcji polaryzacyjnych, jak również nowej teorii wzrostu (endogenicznego) oraz teorii nowej geografii ekonomicznej. Oparta jest na podstawowym założeniu, że czynnikami rozwoju regionalnego są endogeniczne, regionalne zasoby (kapitały) fi-

---

<sup>70</sup> W szczególności: starzenie się społeczeństw, nasilenie procesów migracyjnych, zmiana modelu rodziny, zmiana opiekuńczej roli państwa, demokratyzacja życia społecznego.

<sup>71</sup> Hausner (2001), s. 6.

<sup>72</sup> Malik (2006), s. 84-98.

<sup>73</sup> *Governance* w kontekście regionalnym oznacza łańd instytucjonalny zapewniający skuteczne współzrządzenie społecznym partnerom rozwoju.

zyczne i społeczne. Koncepcja ta, w zakresie wyrównywania regionalnych różnicowań rozwoju, przedkłada prowadzenie skutecznej polityki regionalnej nad mechanizmem rynkowym. Interwencjonizm powinien przejawiać się przede wszystkim w tworzeniu zachęt dla przedsiębiorców do inwestowania w działalność B&R oraz wsparcia rozwoju edukacji (**region uczący się i sieci powiązań produkcyjnych (klastry)**)<sup>74</sup>. Koncepcja endogenicznej polityki rozwoju regionalnego, opiera się na wykorzystywaniu w procesach rozwoju endogenicznych zasobów, które w koncepcji *sustainable development*<sup>75</sup> zostały uszczegółowione, jako: kapitał ludzki, społeczny, ekonomiczny i środowiskowy. Zasoby endogeniczne traktowane są jako potencjały (kapitały) rozwoju, co podkreśla ich rolę w tworzeniu nowych wartości (dochodów) w regionie. W obu koncepcjach polityki rozwoju, wskazuje się na szczególne znaczenie interwencjonizmu, a także podkreśla skuteczność wspierania edukacji i działalności B&R w realizacji celów rozwoju (tab. 1). Z punktu widzenia koncepcji *sustainable development* stanowi to przejaw **polityki horyzontalnej**, która integruje polityki (ład) rozwoju: ład wartości, społeczny, gospodarczy, środowiskowy i przestrzenny). Według *sustainable development* operacjonalizacja<sup>76</sup> tej koncepcji następuje dzięki integrowaniu określonych ładów rozwoju.

Wbrew utartym poglądom na temat istotnej odrębności i wykluczalności założeń obu współczesnych koncepcji polityki rozwoju regionu, można wskazać wiele istotnych podobieństw elementów EPRR i koncepcji polityki opartej na teoremacie *sustainable development* (tab. 1).

W analizie porównawczej obu koncepcji polityki rozwoju regionu dominują podobieństwa. Różnice (wskazano w tab. 1 wytłuszczonym drukiem) mają charakter nie-antagonistyczny i polegają głównie na rozwinięciu koncepcji w zakresie określonego kryterium. Można wykazać, że jest możliwa operacjonalizacja obu koncepcji przez realizację wynikających z nich zasad polityki rozwoju regionu<sup>77</sup>, przy czym koncepcja *sustainable development* ma charakter ogólniejszy, wyraźnie ukierunkowany aksjologicznie (antropocentryzm) i głównie długookresowy. Między analizowanymi założeniami koncepcji zachodzi relacja zawierania: koncepcja endogenicznych przewag (konkurencyjnych) może stanowić element polityki rozwoju zrównoważonego i trwałego z zachowaniem dodatkowych warunków<sup>78</sup>. Przykładowo, osiągnięcie przewag kon-

---

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Ze względu na występujące nieporozumienia terminologiczne w pracy posłużono się albo oryginalnym angielskim określeniem nazwy nowego paradygmatu rozwoju lub – w dalszej części – terminem *rozwój zrównoważony* kładąc nacisk na tę koncepcję paradygmatu. Na temat dyskusji terminologicznej w tym zakresie – zob. Górka (2010).

<sup>76</sup> Operacjonalizacja koncepcji polityki rozwoju rozumiana jest ogólnie jako przełożenie jej założeń na cele strategii i programów operacyjnych.

<sup>77</sup> Operacjonalizacja tej koncepcji zachodzi w skali przedsiębiorstw i regionu. Przykładem może być wdrożenie społecznej odpowiedzialności biznesu – zob. np. Burchard-Dziubińska (2010).

<sup>78</sup> Ogólnym warunkiem uznania określonej polityki rozwoju za zgodną z koncepcją *sustainable development* jest pozytywna ocena rozwoju przez pryzmat co najmniej antropocentrycznego systemu wartości, odrzucającego tzw. słabą zasadę trwałości kapitału rozwojowego (*weak sustainability*).

Tabela 1

Zestawienie dwóch koncepcji polityki rozwoju:  
endogenicznej polityki rozwoju regionu (EPRR)  
i polityki *sustainable development* (SD) według wybranych kryteriów

| Lp. | Wyszczególnienie  | EPRR   | SD  |
|-----|---|--|---|
| 1   | Założenie podstawowe koncepcji polityki rozwoju regionu | Wykorzystanie wewnętrznych potencjałów dla osiągnięcia <b>przewag konkurencyjnych</b>  | Zapewnienie rozwoju w okresie superdługim przez <b>integrowanie ładów rozwoju i utrzymanie trwałości kapitału rozwojowego</b>   |
| 2   | Horyzont czasowy polityki                               | Krótkookresowy, średniookresowy, długookresowy   | Krótkookresowy, średniookresowy, długookresowy, <b>superdługookresowy (międzygeneracyjny)</b>   |
| 3   | Zakres interwencjonizmu                                 | Przez skuteczną politykę rozwoju regionu, <b>wykorzystywanie pozytywnych efektów zewnętrznych (external benefits)</b> w znaczeniu Marshalla  | Szczególnie w odniesieniu do <b>eliminowania występowania negatywnych efektów zewnętrznych (external costs)</b> oraz zarządzania dobrami publicznymi (korygowanie <i>market failures</i> )  |
| 4   | Czynniki rozwoju  | Regionalne zasoby fizyczne i społeczne   | Kapitał rozwoju regionu: ludzki, społeczny, ekonomiczny, środowiskowy   |
| 5   | Upodmiotowienie społeczności regionu                    | Tak, rozwój inicjowany „od dołu”   | Tak, internalizacja przez wszystkich partnerów społecznych rozwoju  |
| 6   | Znaczenie polityki regionalnej                          | Fundamentalne, polityka regionalna warunkuje <b>optymalny rozwój</b> regionalny  | Fundamentalne, polityka rozwoju integrująca politykę społeczną, ekonomiczną i ekologiczną (jako ład zintegrowany) stanowi filar <b>rozwoju zrównoważonego</b>   |
| 7   | Wspieranie prorozwojowych celów działań horyzontalnych  | Wspieranie edukacji, w tym umiejętności menedżerskich do tworzenia sektora wysokiej technologii, wsparcie działalności B&R, innowacji (konceptcja regionów uczących się), sieci produkcyjnych, klastrów, tworzenia infrastruktury materialnej i społecznej | Wspieranie równego dostępu do edukacji, poszanowanie dziedzictwa kulturowego, spójności społecznej, działalności B&R, innowacji, sieci produkcyjnych, klastrów, tworzenia infrastruktury materialnej, społecznej, środowiskowej, <b>eliminowanie dyskryminacji, polityka sprawiedliwości społecznej (wewnątrz i międzygeneracyjnej), budowa społeczeństwa poszanowania zasobów, partycypacja wszystkich grup społecznych, walka z biedą i wykluczeniem, poprawa warunków mieszkaniowych</b> |
| 8   | Odniesienie teoriopoznawcze                             | <b>Ekonomia konkurencji. Teorie zarządzania organizacją</b>  | <b>Ekonomia rozwoju (trwałego i zrównoważonego). Ekonomia ekologiczna, Teorie zarządzania sferą publiczną, w tym zarządzanie środowiskiem*</b>  |

Uwaga: Elementy różnicujące analizowane koncepcje polityki rozwoju wskazano wytłuszczonym drukiem.

\* Obecnie nauka o zarządzaniu środowiskiem koncentruje się na problematyce gospodarowania elementami i walorami środowiska z uwzględnieniem czasu i przestrzeni – zob. szerzej: Poskrobko (2007a).

Źródło: Opracowanie własne.

kurencyjnych może implikować równoważenie łańdów (polityk) rozwoju i odwrotnie. Taka sytuacja nastąpi, jeśli konkurencyjna produkcja regionalna (stanowiąca element łańdu gospodarki) będzie wytwarzała trwałe miejsca pracy (łańdu społeczny) pozostając co najmniej neutralna środowiskowo (łańdu środowiskowy). Podobnie, horyzontalne cele koncepcji *sustainable development* zawierają elementy właściwe koncepcji opartej na rozwoju endogenicznym. Realizacja wskazanych celów polityki rozwoju zrównoważonego i trwałego, wymaga zintegrowania łańdów (polityk). **Integracja łańdów** zrównoważenia rozwoju zachodzi przy spełnieniu następujących warunków:

- a) łańdogodzenie sprzeczności celów deklarowanych w różnych dokumentach planistycznych, stanowiących kryteria określonych łańdów rozwoju regionu;
- b) określenie celu (kryterium) integrującego, tj. takiego, którego realizacja sprzyja działaniom na rzecz utrzymania poszczególnych łańdów.

Według koncepcji *sustainable development* kryterium integrującym jest zapewnienie trwałej poprawy szeroko rozumianej jakości życia. W ujęciu konkurencyjnym poprawa jakości życia jest jednym z celów rozwoju, misją jest wzrost wartości dodanej w regionie osiągnany dzięki przewagom konkurencyjnym. Spełnienie warunków a i b umożliwia ustalenie hierarchii celów strategicznych i wskazanie charakterystycznego dla badanego regionu *benchmarku* (wzorca) zrównoważenia łańdów rozwoju. Równoważenie rozwoju stanowi proces osiągania i integrowania poszczególnych łańdów (polityk rozwoju) jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem charakterystycznego dla tej jednostki układu ważności niesprzecznych celów (wagi istotności celów)<sup>79</sup>.

Środkami do realizacji rozwoju zrównoważonego przez integrację łańdów rozwoju są elementy kapitału rozwojowego związanego z określonym regionem. Według koncepcji *sustainable development* eksploatacja kapitału rozwoju (regionu) powinna odbywać się zgodnie z **zasadą trwałości kapitału**. Zasada ta jako kryterium rozwoju trwałego jest stopniowalna i ma swoje warianty: (1) słabej trwałości, (2) wrażliwej trwałości, (3) silnej i (4) restrykcyjnej trwałości kapitału rozwoju<sup>80</sup>. Kryterium różnicującym zakres zasady trwałości jest stopień substytucyjności i komplementarności eksploatacji kapitałów rozwoju. Większa możliwość substytuowania jednego zasobu przez drugi (pochodzenia antropogenicznego) oznacza osłabienie stosowania zasady trwałości kapitału w odniesieniu do niezmienności jego struktury. Natomiast ograniczenie lub brak możliwości zastępowania zasobów kapitałów przez utrzymanie ich komplementarności oznacza rozwój z zachowaniem zasobu kapitału rozwoju zarówno pod względem ilościowym, jak i strukturalnym (silna i restrykcyjna trwałość kapitału rozwoju). Paradygmat *sustainable development* od pozostałych koncepcji i polityk rozwoju odróżnia przyjęcie silnej albo restrykcyjnej zasady trwałości kapitału rozwoju. Determinantą zapewnienia silnej i restrykcyjnej trwałości kapitałów rozwoju regionu są m.in. innowacyjne technologie zastosowane w kluczowych obszarach określonych dla badanego regionu. W ogólnej postaci kapitały regionu obejmują kapitał ludzki,

<sup>79</sup> Zob. szerzej Malik (2004a).

<sup>80</sup> Fiedor (2002), s. 239.

społeczno-instytucjonalny, ekonomiczny i naturalny. **Kapitał ludzki** tworzy potencjał intelektualny, innowacyjny, psychomotoryczny, motywacyjno-behawioralny poszczególnych ludzi do produktywnej pracy (w tym przedsiębiorczość i innowacyjność). O jakości kapitału ludzkiego decydują cechy dyspozycji mentalnej i fizycznej (stan zdrowia, wiedza, motywacja, zdolność do kreatywności i współdziałania). Zinstytucjonalizowane (zbiorowe) przejawy działalności kapitału ludzkiego w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym określamy jako **kapitał społeczny**. O ile kapitał ludzki znajduje się w posiadaniu indywidualnych jednostek, o tyle kapitał społeczny obejmuje ogół więzi i strukturę danej społeczności lokalnej. Na kapitał społeczny (społeczno-instytucjonalny) składają się organizacje i struktury organizacyjne warunkujące utrzymanie i rozwój kapitału ludzkiego, takie jak: organizacje gospodarcze i samorządowe, związki zawodowe, rodziny, organizacje *non-profit*, instytucje prawne i organa władzy (struktury polityczne), instytucje edukacyjne, służba zdrowia, *etc.*<sup>81</sup> **Kapitał ekonomiczny (antropogeniczny)** regionu obejmuje zarówno kapitał stały, jak i kapitał obrotowy (*working capital*). Kapitał stały obejmuje zasoby majątkowe (budynki, budowle, maszyny, urządzenia, inne aktywa i długookresowe pasywa finansowe), które nie zużywają się w jednym cyklu produkcyjnym (trwającym zwyczajowo rok). Natomiast składniki kapitału obrotowego obejmują materiały, półfabrykaty, w tym surowce i paliwa pomniejszone o krótkoterminowe wymagalne pasywa finansowe. **Kapitał naturalny (ekologiczny)** obejmuje zasoby i przepływy energii/materii oraz warunki fizyczne, takie jak warunki klimatyczne lub mechanizmy (cykle) rozwoju ekosystemów. Zasoby ekologiczne obejmują gazy atmosferyczne (włącznie z powłoką ozonową), zasoby odnawialne i nieodnawialne, tzw. pojemność utylizacyjną elementów środowiskowych, walory krajobrazowe, biosferę włącznie z jej cyklami: węglowym, azotowym i wodnym oraz łańcuchem pokarmowym. Kapitał naturalny dzieli się na podstawowy i pozostały (inny). **Podstawowy (tzw. krytyczny) kapitał naturalny** obejmuje te zasoby, przepływy energii/materii oraz warunki fizyczne, których nie można zastąpić innymi (pochodzenia antropogenicznego)<sup>82</sup>.

W kontekście *sustainable development* na poziomie regionu fundamentalne znaczenie ma identyfikacja czynników (kapitałów) rozwoju oraz zaprogramowanie i wola realizacji określonych łańcuchów (polityk) rozwoju regionu zintegrowanych w długim horyzoncie czasu. Określenie charakterystycznej dla regionu **struktury (ilościowo-jakościowej i przestrzennej) kapitału rozwoju**, a także przyjęcie adekwatnej do tego wyprzedzającej zintegrowanej polityki rozwoju wymaga zastosowania **badania foresightowych**, umożliwiających wczesną nowelizację dokumentów programujących rozwój regionu. Istotą tych badań – z punktu konkurencyjności i trwałości rozwoju regionu – jest antycypowanie (na 10-20 lat wcześniej) kluczowych obszarów badań dla nowych technologii, które odegrają kluczową rolę dla rozwoju regionu.

<sup>81</sup> Zob. szerzej Tomer (1987).

<sup>82</sup> Serafy (1991), s. 168-175.

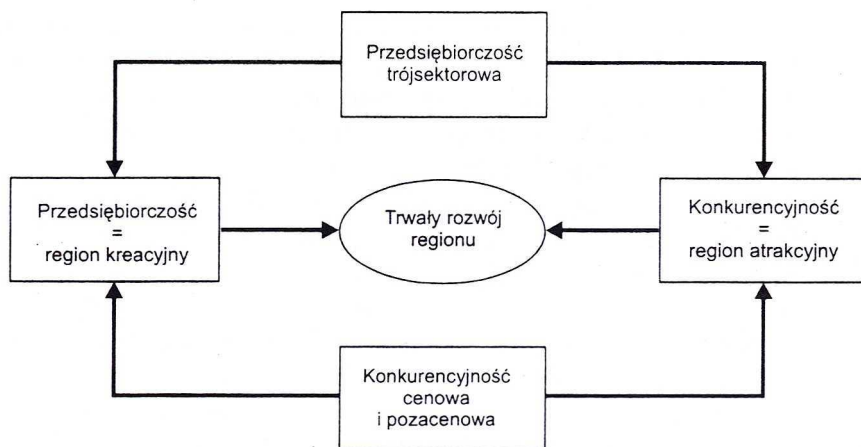
Analiza porównawcza współczesnych koncepcji rozwoju regionalnego oraz potrzeba podkreślenia kluczowego (pierwotnego) znaczenia wybranych czynników rozwoju jako **kół zamachowych rozwoju**, skłania do integrowania i dalszych uszczegółowień tych koncepcji. Efektem takiego podejścia jest np. **koncepcja regionu uczącego się** (Floridy) i **koncepcja regionu przedsiębiorczego i kreatywnego** (Klasika<sup>83</sup>). Według tej ostatniej przedsiębiorczość i konkurencyjność regionu trzeba traktować jako integralne determinanty rozwoju regionalnego o charakterze trwałym (ryc. 2).

Kryterium **konkurencyjności** odnosi się do relatywnie krótszych okresów prognozowania rozwoju regionu w zakresie ładu gospodarczego. Konkurencyjność międzyregionalna może występować na trzech polach<sup>84</sup>:

- lokalizacji przedsięwzięć,
- działalności gospodarczej przedsiębiorstw,
- jakości życia.

Osią rozwoju jest wymiar gospodarczy, który stanowi według tego kryterium najistotniejszy porządek (ład) rozwoju regionu. Wśród ogólnych kryteriów oceny konkurencyjności regionów (skoncentrowanych na wskazanych polach rozwoju) najczęściej wymieniane są:

- potencjał gospodarczy regionu;
- mobilność i adaptacyjność kapitału ekonomicznego;
- rozpoznawalność walorów społeczno-kulturowych w układzie wewnętrznym i zewnętrznym regionu;
- powiązania komunikacyjne, informacyjne i infrastrukturalne centrów regionalnych i jednostek osadniczych regionu.



Ryc. 2. Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój trwałości regionu

Źródło: Klasik (2005), s. 17.

<sup>83</sup> Klasik (2005).

<sup>84</sup> Heffner (2002), s. 57.

Tabela 2

Pola i cele rozwoju regionu według modelu konkurencyjnej polityki rozwoju regionu

| Lp. | Pola rozwoju                           | Cele rozwoju – źródła przewag konkurencyjnych   |
|-----|--|---|
| 1   | Warunki czynników produkcji (nakładów) | Dostępność kapitału i wyspecjalizowanych pracowników, rozbudowana infrastruktura okolobiznesowa   |
| 2   | Warunki popytu                         | Tworzenie wewnętrznego popytu. Większy dostęp do informacji rynkowych, np. o bieżących i potencjalnych potrzebach nabywców                                      |
| 3   | Sektory pokrewne i wspomagające        | Tworzenie i rozwój klastrów, komplementarność firm regionalnych i ich produktów, współpraca z otoczeniem instytucjonalnym (uczelnie, instytuty B&R, samorządem) |
| 4   | Kontekst strategii i rywalizacji firm  | Presja konkurencyjna, większa dyfuzja wiedzy i innowacji  |

Źródło: Opracowano na podstawie: Porter (2001), rozdz. 7.

W kontekście oceny konkurencyjności gospodarki prowadzi się wiele interesujących badań, w których jest wykorzystywany regionalny *benchmarking* oraz stosowanie najlepszych praktyk konkurencyjności<sup>85</sup> (tab. 2).

Podejście konkurencyjne (konkurencyjno-decentralistyczne) w polityce regionalnej było w Polsce przeciwstawiane podejściu centralistyczno-wyrównawczemu<sup>86</sup>. W odniesieniu do rozwoju regionalnego **konkurencyjność** jest rozumiana jako zdolność regionów do przystosowania się do zmieniających się warunków w celu zdobycia przewagi konkurencyjnej lub poprawy pozycji regionu w dostępie do zewnętrznych korzyści. W regionie konkurencyjnym stale powstają nowe struktury, wykorzystujące zasoby ludzkie i rzeczowe dające przewagi konkurencyjne dzięki skomercjalizowaniu jego wytworów, przy czym taka ścieżka rozwoju konkurencyjnego jest możliwa przy adekwatnym wyposażeniu infrastrukturalnym i występowaniu złożonej sieci relacji (kapitał relacyjny)<sup>87</sup>.

Klasik<sup>88</sup> dokonał analizy czynników i mierników rozwoju regionalnego w kontekście ich przedsiębiorczości (przez pryzmat szans rozwojowych regionu) i konkurencyjności (dzięki wykorzystaniu atutów). Według Autora, z punktu widzenia analiz ilościowych i ewaluacji, można wskazać trzy determinanty konkurencyjności regionu, (tzw. **trójkąt konkurencyjności regionalnej**). Tworzą go: innowacje w firmach i instytucjach regionu, sieć sprzężeń wewnętrznych i zewnętrznych regionu oraz kapitał ludzki regionu. Niezmiernie istotny jest proces powstawania i wola implementacji strategii rozwoju regionalnego, wokół której bu-

<sup>85</sup> Zob. Strahl (2002).

<sup>86</sup> Zob. np. Hausner (2001).

<sup>87</sup> Heffner (2004), s.11.

<sup>88</sup> Klasik (2005), s. 7-24.

dowany jest konsensus społeczny najważniejszych partnerów społecznych rozwoju. Szeroka partycypacja społeczna jest podstawowym warunkiem konkurencyjności regionu oraz jego trwałego rozwoju.

### 1.2.2. W kierunku nowej polityki regionalnej

Główne priorytety polityki regionalnej Unii Europejskiej na okres programowania 2007-2013 zostały określone w *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty* jako:

- zwiększenie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska;
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, oraz
- tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby przez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększeniem inwestycji w kapitał ludzki<sup>89</sup>.

Zaangażowanie środków finansowych w realizację *NSRO na lata 2007-2013* pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności ma sprzyjać realizacji dwóch celów:

- *Konwergencja*, który koncentruje pomoc na wspieraniu zrównoważonego rozwoju, zintegrowanego rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym przez mobilizowanie i wzmacnianie zdolności endogenicznych w ramach programów operacyjnych;
- *Europejska Współpraca Terytorialna*, wspierający terytorialną konkurencyjność oraz promujący harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium Unii Europejskiej w ramach trzech komponentów: transgranicznego, transnarodowego i międzyregionalnego<sup>90</sup>.

Współcześnie, organizacje międzynarodowe odnoszące się do polityki regionalnej wyraźnie nawiązują do ustaleń koncepcji teoretycznych zarówno w odniesieniu do koncepcji konkurencyjnego regionu (koncepcji endogenicznej polityki rozwoju), jak i *sustainable development*. Przykładem mogą być analizy OECD oraz raporty opracowane dla Unii Europejskiej<sup>91</sup>. Wśród nich dużym echem odbił się tzw. *Raport Barca*, zawierający propozycję nowego **podejścia zorientowanego terytorialnie (place-based)** do polityki regionalnej Unii Europejskiej. Według tego Autora, określona w Traktacie o UE misja harmonijnego (zrównoważonego) rozwoju i ekonomiczna efektywność podejścia *place-based* prowadzą do dwu odrębnych (ale nie

<sup>89</sup> Załącznik (2006).

<sup>90</sup> Art. 4 *Rozporządzenia* (2006).

<sup>91</sup> *Rozwój regionalny...* (2009).

wykluczających się) celów rozwoju: wzrostu efektywności oraz inkluzji społecznej. Dzięki strategii *place-based* kluczowy dla przyszłości Unii wzrost efektywności doprowadzi do integracji rynkowej, mobilności kapitału i pracy, stabilności fiskalnej urealnijającej przewagi komparatywne regionów, realokacji zasobów i zmian instytucjonalnych. Z kolei, harmonijny rozwój (inkluzja społeczna), według podejścia *place-based* wymaga terytorialnego zróżnicowania interwencji w celu zagwarantowania mieszkańcom regionów UE uzgodnionych społecznie priorytetowych standardów spójności społecznej. Uwzględniając zróżnicowanie krajowych kontraktów społecznych, agenda oparta na podejściu *place-based* wnosiłaby pewne wspólne elementy umowy społecznej między mieszkańcami regionów a Unią jako całością<sup>92</sup>.

Wzrost zainteresowania oceną efektywności krajowej polityki rozwoju regionu wiąże się obecnie przede wszystkim z przyjętą przez Rząd *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR)*<sup>93</sup>. W dokumencie, który ma charakter kompleksowej strategii średniookresowej, zawarto wiele propozycji w zakresie koordynacji, efektywności, monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju regionu. Polityka regionalna (**nowa polityka regionalna**) oznacza interwencję publiczną realizującą cele rozwoju kraju na poziomie układu regionalnego. Istotą proponowanych rozwiązań strategicznych stanowi poprawa szeroko rozumianej efektywności działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej m.in. przez ich skoncentrowanie na **obszarach strategicznej interwencji**. Poprawie efektywności polityki regionalnej (w tym efektywności polityki rozwoju regionu) ma służyć także wprowadzenie systemu koordynacji polityk publicznych oraz wdrożenie nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji ukierunkowanych terytorialnie (kontrakt terytorialny, wieloletni plan finansowy). Racjonalizacja procesu zarządzania i finansowania polityk publicznych w wymiarze regionalnym ma być osiągnięta przez wybór najbardziej efektywnego poziomu dostarczania usług publicznych. Poprawie efektywności polityki regionalnej mają również sprzyjać wprowadzane zasady warunkowości i konkurencji w dostępie do środków publicznych. Analizowane rozwiązania są kierunkowo zasadne. Warunkiem skutecznego wdrażania wskazanych propozycji rozwiązań strategicznych jest implementacja systemu monitorowania, a następnie ewaluacji realizowanych strategii, programów, działań i projektów rozwoju w wymiarze regionalnym. W kontekście nowego paradygmatu polityki regionalnej, przyjętego w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* istnieje pilna potrzeba określenia modelu ewaluacji polityki rozwoju regionu, obejmującego zdefiniowane konteksty, kryteria i instrumentarium ocen strategicznych w polityce rozwoju regionu. Wskazane narzędzia mogą istotnie wspomóc i ujednoczyć funkcjonowanie strategicznych systemów ewaluacji polityki rozwoju regionu. Zaprojektowanie adekwatnych do wskazanych propozycji strategicznych systemów monitoringu i późniejszej ewaluacji wymaga dokonania wielu rozstrzygnięć co do wyboru metod i narzędzi pomiaru w procesie oceny określonych

<sup>92</sup> *An Agenda...* (2009).

<sup>93</sup> *Krajowa Strategia...* (2010).

elementów polityki rozwoju regionu. *KSRR* przewiduje utworzenie spójnego systemu analitycznego stanowiącego merytoryczne wsparcie w procesach decyzyjnych na wszystkich poziomach zarządzania w ramach realizacji polityki rozwoju. Wskazana jest budowa systemu, którego zadaniem będzie zbieranie, gromadzenie oraz analiza danych w celu generowania i dostarczania informacji o charakterze diagnostycznym i ewaluacyjnym służących do weryfikacji podjętej polityki rozwoju i jej modyfikacji. Wiąże się to ze zmianami instytucjonalnymi polegającymi na wprowadzeniu nowych podmiotów zwiększających efektywność prowadzonych działań analitycznych i ich większe wykorzystanie na potrzeby polityki oraz zapewniających instytucjonalne warunki i mechanizmy służące wymianie wiedzy i współpracy między poszczególnymi poziomami władzy publicznej oraz partnerami niepublicznymi. W efekcie *KSRR* zakłada wprowadzenie nowych instytucji w systemie realizacji polityki regionalnej w postaci **obserwatoriów rozwoju terytorialnego** na poziomie krajowym oraz regionalnym. Istotnym wyznacznikiem nowej polityki regionalnej jest zatem wprowadzenie spójnego systemu monitorowania procesów rozwojowych i efektów polityki rozwoju w układach przestrzennych, obejmujące następujące działania<sup>94</sup>:

- utworzenie Krajowego Obserwatorium Terytorialnego (KOT),
- utworzenie Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych (ROT),
- uruchomienie systemu monitorowania procesów rozwojowych i efektów polityki rozwoju w układach przestrzennych, w tym bazy wskaźników,
- uruchomienie systemu raportowania strategicznego.

Programowane działania należy wiązać ze zmianą trybu i zasad programowania w ramach przyszłej perspektywy finansowej i polityki regionalnej. W *KSRR* zawarto nową architekturę dokumentów wdrożeniowych (programów) służących realizacji celów polityki regionalnej, która będzie wprowadzona od 2014 r., wraz z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej. Nowa struktura instrumentów implementacyjnych oraz sposób ich wdrażania ma odpowiadać strukturze celów *KSRR* oraz będzie zgodny z zasadami polityki regionalnej wskazanymi w *KSRR*, w tym w szczególności z zasadami zintegrowanego podejścia terytorialnego i koncentracji tematycznej i terytorialnej (*place-based approach*).

Ze względu na to, że za ich przygotowanie odpowiadają różne instytucje, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, a część dokumentów ma charakter zintegrowany, łącząc cele krajowej polityki regionalnej i unijnej polityki spójności, konieczne jest opracowanie **wspólnych zasad nowej polityki regionalnej**, dotyczących przebiegu procesu programowania, zakresu, struktury i realizacji programów, w tym źródeł finansowania, zasad przekazywania środków i sposobu dofinansowania poszczególnych kategorii interwencji (*earmarking*), zasad komplementarności i podziału zakresu tematycznego tych programów (klarowna linia demarkacyjna).

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*

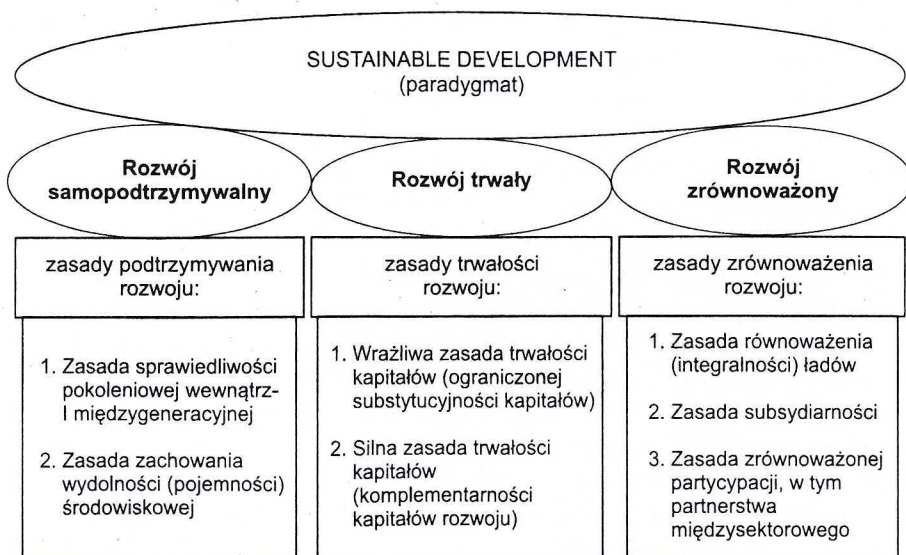
### 1.2.3. Zasady i cechy współczesnej polityki regionalnej i polityki rozwoju regionu a paradygmat *sustainable development*

Formułowaniu i możliwości osiągnięcia celów polityki rozwoju regionu sprzyja stosowanie określonych zasad określających sposoby działania władzy publicznej. Stosowanie zasad działania władzy publicznej służy operacjonalizacji polityki rozwoju regionu. Paradygmat *sustainable development* w polityce rozwoju regionu zawiera określone cechy konceptualne i zasady działania, określające jego istotę – samopodtrzymywalność, trwałość i zrównoważenie (ryc. 3).

**Cechami konceptualnymi**, określającymi istotę paradygmatu *sustainable development* są: samopodtrzymywalność rozwoju, trwałość kapitału rozwojowego i zrównoważenie ładów (polityk) rozwoju. Wokół każdej cechy konceptualnej paradygmatu budowane są koncepcje *sustainable development*:

- koncepcja rozwoju sustensywnego (samopodtrzymywalnego),
- koncepcja rozwoju trwałego,
- koncepcja rozwoju zrównoważonego.

W ramach koncepcji każda z istotnych cech konceptualnych nowego paradygmatu rozwoju przekładana jest na cechy i zasady rozwoju, które uwzględniane w działaniach ludzi i funkcjonowaniu organizacji ukierunkowują je na rozwój rozumiany jako *sustainable development*. Zasady rozwoju mają charakter zasad filarów



Ryc. 3. Zasady paradygmatu *sustainable development* według trzech komplementarnych koncepcji: rozwoju sustensywnego (samopodtrzymywalnego), rozwoju trwałego i rozwoju zrównoważonego

Źródło: Opracowano na podstawie: Borys (2005), s. 75.

nowego paradygmatu lub zaleceń uniwersalnych, odnoszących się do poszczególnych koncepcji. Zasady rozwoju są punktem wyjścia do określenia kierunków działań i celów rozwoju właściwych dla koncepcji *sustainable development*.

Zestawienie najważniejszych zasad *sustainable development* i analiza ich powiązań z ładami rozwoju organizacji umożliwia ich podział na:

- zasady integrujące wszystkie łady rozwoju organizacji terytorialnej,
- zalecenia (wytyczne) uniwersalne równoważące niektóre wymiary rozwoju (tab. 3).

Źródłem uniwersalnych zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju są: Światowa Karta Przyrody (5 zasad), AGENDA 21 – Deklaracja z Rio – Karta Ziemi (27 zasad rozwiniętych w Globalnym Programie Działań), Programy działań Unii Europejskiej (7 zasad), II Polityka ekologiczna państwa (12 zasad), Europejskie Sieci Miast Zrównoważonego Rozwoju (6 zasad) i inne dokumenty programowe np. *Global Compact* czy 10 zasad Światowej Rady Biznesu na rzecz Rozwoju Zrównoważonego (WBCSD)<sup>95</sup>. Połowa analizowanych zasad dotyczy skuteczności równoważenia (integrowania) ładów (zasady 1, 2, 3, 4, 5) a połowa trwałości (sprawności) kapitałów rozwojowych (zasady 6, 7, 8). Przy czym dwie ostatnie zasady – 9 i 10 dotyczą trwałości pojedynczego ładu rozwoju – ładu społecznego, w tym instytucjonalno-politycznego. W kontekście konkretyzacji zasad i zaleceń uniwersalnych istotne są postulaty, które sformułował Daly w zakresie integrowania ładów ekologicznego i ekonomicznego<sup>96</sup>:

1. Dla zmniejszenia skali użytkowania zasobów środowiska przyrodniczego należy zmniejszać wielkość przepływów materialnych w gospodarce i zwiększać efektywność wykorzystania zasobów.
2. Zasoby odnawialne powinny być użytkowane zgodnie z zasadą czerpania trwałych dochodów tzn. w przypadku organizmów żywych eksploatacja nie może przekraczać granicy ich odtworzenia. W odniesieniu do emisji zanieczyszczeń nie wolno przekraczać naturalnej pojemności asymilacyjnej środowiska.
3. Zasoby nieodnawialne powinny być użytkowane, tak aby nie ulegał zmniejszeniu kapitał naturalny, tzn. zużycie zasobów nieodnawialnych powinno być rekompensowane zapewnieniem ich odnawialnych substytutów.

W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* przyjęto następujące wartości i zasady polityki regionalnej<sup>97</sup>:

- A. Podstawowe wartości społeczeństwa demokratycznego, z których wynikają zasady implementacyjne i cele nowej polityki regionalnej (NPR):
  - suwerenność jednostki,
  - spójność i solidarność społeczna,
  - zrównoważony i trwały rozwój,
  - przejrzystość, efektywność i skuteczność polityk publicznych.
- B. Zasady implementacyjne nowej polityki regionalnej

<sup>95</sup> Borys (2002), s. 36.

<sup>96</sup> Daly (1990).

<sup>97</sup> *Krajowa Strategia...* (2010).

Tabela 3

## Zasady zrównoważonego rozwoju w powiązaniu z ładami

| Lp.  | Wyszczególnienie  | Źródło pochodzenia                 | Powiązanie z ładami zrównoważenia rozwoju (uniwersalność zasady) |
|--|---|------------------------------------|--|
| <b>A. Zasady integrujące łady</b>          |   |                                    |  |
| 1.   | Równego dostępu do środowiska (sprawiedliwość między- i wewnątrzgeneracyjna) oraz międzyregionalna  | Unia Europejska, II PEP            | Wszystkie łady   |
| 2.   | Wydolność środowiska (nieprzekraczalności wydolności środowiska). Trwałość kapitału rozwoju (tzw. wrażliwa i silna zasada trwałości)  | Unia Europejska, ŚKP, SMZR, II PEP | Wszystkie łady   |
| 3.   | Integracji ładów (ładu zintegrowanego) środowisko jako nierozłączna część strategii i programów rozwoju   | AGENDA 21, II PEP                  | Wszystkie łady   |
| <b>B. Uniwersalne zalecenia (wytyczne)</b> |   |                                    |  |
| 4.   | Skuteczności prawnej, technicznej, ekologicznej i efektywności (sprawności) ekonomicznej  | AGENDA 21, SKP, II PEP             | Ład środowiskowo-przestrzenny, społeczny i ekonomiczny           |
| 5.   | Prewencji i przezorności. Ciągłej oceny oddziaływania na środowisko, recykling oraz BAT   | AGENDA 21, UE, II PEP              | Ład środowiskowo-przestrzenny, społeczny i ekonomiczny           |
| 6.   | Wysokiego poziomu ochrony środowiska przyrodniczego (kapitału naturalnego) i minimalizacja zużycia zasobów, wytwarzania odpadów i emisji, ochrona bioróżnorodności  | ŚKP, SMZR, II PEP                  | Ład środowiskowy i przestrzenny oraz ekonomiczny                 |
| 7.   | Wysokiego poziomu ochrony dziedzictwa kulturowego (kapitału antropogenicznego), ochrona, utrzymanie i rehabilitacja architektury, łącznie z budynkami, pomnikami; atrakcyjność przestrzeni                        | SMZR                               | Ład środowiskowy i przestrzenny, społeczny oraz ład wartości     |
| 8.   | Wysokiego poziomu ochrony środowiska społecznego (kapitału ludzkiego); eliminacja ubóstwa; jakość i społeczny dostęp do edukacji, zatrudnienia, energii, ochrony zdrowia, mieszkania, szkolenia, transportu, etc. | AGENDA 21, SMZR                    | Ład społeczny (w tym instytucjonalno-polityczny) i ład wartości  |
| 9.   | Regionalizacji (lokalności) i subsydiarności (pomocniczość). Wykorzystanie lokalnej kultury i tożsamości mieszkańców w programowaniu zrównoważonego rozwoju   | AGENDA 21, UE, II PEP              | Ład społeczny, w tym instytucjonalno-polityczny                  |

|     |   |                            |   |
|-----|---|----------------------------|---|
| 10. | Partnerstwa i uspołecznienia (partycypacji społecznej). Dostęp do informacji, udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących środowiska; udział wszystkich sektorów społeczności lokalnej w procesie planowania lokalnego | AGENDA 21 UE, SMZR, II PEP | Ład społeczny, w tym instytucjonalno-polityczny |
|-----|---|----------------------------|---|

Objaśnienia:

ŚKP – Światowa Karta Przyrody,

AGENDA 21 – Deklaracja z Rio – Karta Ziemi, Globalny Program Działań,

UE – Programy działań Unii Europejskiej,

II PEP – II Polityka ekologiczna państwa,

SMZR – Europejskie Sieci Miast Zrównoważonego Rozwoju.

Źródło: Opracowano na podstawie: Borys (2002a) oraz Raportu końcowego z realizacji pracy *Opracowanie modelu...* (2003).

- koncentracji: geograficznej (identyfikacji obszarów strategicznej interwencji) i koncentracji tematycznej,
- partnerstwa i współpracy,
- warunkowości (efektywności),
- podejmowania decyzji na podstawie rzetelnych informacji (monitorowania i ewaluacji),
- zintegrowane podejście terytorialne – *place-based approach*,
- koordynacji: z innymi politykami krajowymi i instrumentami wsparcia o charakterze terytorialnym oraz polityką spójności i innymi politykami UE,
- subsydiarności,
- wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego,
- zrównoważonego rozwoju.

Zbieżność ze wskazanymi w *KSRR* wartościami i zasadami rozwoju występuje w opracowanym *Ekspertyskim Projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Autorzy wskazują, że idea *KPZK* opiera się na zasadzie zrównoważonego, trwałego rozwoju. Cele uniwersalne zapisane w *Koncepcji* mają charakter dualny zawierając wzmocnienie spójności terytorialnej kraju, osiągnięcie wysokiej jakości środowiska, zapewnienie ładu przestrzennego, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia, ale też podwyższenie konkurencyjnej pozycji ośrodków miejskich i regionów. Dlatego koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju przekłada się na **dwie zasady operacyjne**, odpowiadające najważniejszym wyzwaniom polskiej gospodarki:

1. Zasada rekompensaty zagrożeń ekologicznych na wszystkich poziomach planowania przestrzennego.
2. Zasada długookresowej racjonalności ekonomicznej. (Zasada przeważania kryterium racjonalności ekonomicznej nad zasadą równości rozwoju regionalnego)<sup>98</sup>.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia w zakresie koncepcji, celów i zasad polityki regionalnej, analiza wartości i zasad implementacyjnych nowej polityki regionalnej wskazanych w *NSRR* prowadzi do następujących ustaleń:

<sup>98</sup> Korcelli *et al.* (2010), s. 16-17.

Tabela 4

Zasady polityki regionalnej zapisane w *KSRR 2010-2020*:  
 zgodność z koncepcją *sustainable development* i zakres wykorzystania  
 przedsiębiorczości i konkurencyjności regionu jako determinant rozwoju trwałego

| Lp.         | Zasady polityki regionalnej według <i>KSRR 2010-2020</i>  | Zgodność z koncepcją <i>sustainable development</i>       |   | Uwzględnienie przedsiębiorczości i konkurencyjności regionu jako determinant rozwoju trwałego |
|-------------|---|---|---|---|
|             |   | Stopień integrowania ładów zrównoważonego rozwoju         | Zasady <i>sustainable development</i>   |   |
| A.I         | Suwerenności jednostki (swobody obywatelskiej i gospodarczej, przedsiębiorczości i innowacyjności, prawo do autonomii i samorealizacji) | Wszystkie łady  | Zasada ładu zintegrowanego, zasada partnerstwa i uspołeczniania   | Tak   |
| A.II        | Spójności i solidarności społecznej   | Ład wartości, ład społeczny                               | Zasada sprawiedliwości, ochrony kapitału ludzkiego i społecznego  | Neutralna   |
| A.III       | Zrównoważonego i trwałego rozwoju   | Wszystkie łady  | Sprawiedliwość międzygeneracyjna, integracji ładów i trwałości kapitałów                                  | Neutralna   |
| A.IV        | Przejrzystości, efektywności i skuteczności polityk publicznych   | Ład społeczny, społeczno-instytucjonalny, ekonomiczny     | Skuteczności prawnej, technicznej, ekologicznej i efektywności ekonomicznej, zasada dostępu do informacji | Tak   |
| B.1,<br>B.2 | Koncentracji geograficznej, koncentracji tematycznej  | Ład społeczno-instytucjonalny, ekonomiczny i środowiskowy | Skuteczności ekologicznej i efektywności ekonomicznej, zasada regionalizacji (lokalności)                 | Tak   |
| B.3         | Partnerstwa i współpracy  | Ład społeczny<br>Ład ekonomiczny                          | Zasada partnerstwa i uspołecznienia (partycypacji społecznej)   | Tak   |
| B.4         | Warunkowości  | Ład ekonomiczny   | Zasada efektywności ekonomicznej  | Tak   |
| B.5         | Podjmowania decyzji na podstawie rzetelnych informacji  | Ład społeczno-instytucjonalny                             | Zasada partnerstwa i uspołecznienia (partycypacji społecznej)   | Tak   |

|      |  |   |  |           |
|------|--|---|--|-----------|
| B.6  | Zintegrowanego podejścia terytorialnego, <i>place-based</i>  | Wszystkie łady  | Ładu zintegrowanego, zasada efektywności ekonomicznej, wysokiego poziomu ochrony dziedzictwa kulturowego, zasada regionalizacji i lokalności | Tak       |
| B.7  | Koordinacji z politykami krajowymi i instrumentami wsparcia oraz polityką spójności i innymi politykami UE | Ład społeczno-instytucjonalny, ekonomiczny i środowiskowy | Skuteczności prawnej, technicznej, ekologicznej i efektywności ekonomicznej  | Tak       |
| B.8  | Subsydiarności   | Ład społeczno-instytucjonalny                             | Zasada regionalizacji i subsydiarności (pomocniczości)   | Tak       |
| B.9  | Wieloszczeblowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego   | Ład społeczno-instytucjonalny, Ład ekonomiczny            | Zasada regionalizacji i subsydiarności (pomocniczości), zasada partnerstwa i uspołecznienia  | Tak       |
| B.10 | Zrównoważonego rozwoju (rozumiana wąsko jako zasada ekorozwoju)  | Ład środowiskowy  | Prewencji i przeczności, oceny oddziaływania na środowisko, recyklingu, BAT  | Neutralna |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabel 2 i 3.

- Wszystkie wskazane wartości, z których wynikają zasady i cele polityki regionalnej wskazane w *KSRR* nawiązują do szeroko rozumianej koncepcji *sustainable development*. W zakresie tzw. ładu wartości *sustainable development* mieszczą się wskazane w dokumencie elementy aksjologiczne – suwerenność i solidarność, w tym międzypokoleniowa. Spójność i solidarność społeczna współtworzą ład społeczny. Ład ekonomiczny i społeczno-instytucjonalny obejmuje m.in. przejrzystość, efektywność i skuteczność polityk publicznych.
- Wskazanie *expresis verbis* zrównoważonego i trwałego rozwoju jako wartości rozwoju samej w sobie należy rozumieć jako dopełnienie pozostałych (nie wymienionych) uniwersalnych wartości zrównoważenia i trwałości rozwoju, takich jak zasada wydolności środowiska i integracji ładów rozwoju.
- Wskazane w *KSRR* zasady implementacyjne polityki regionalnej w większości zawierają się lub wynikają z koncepcji *sustainable development* (rozwoju samopodtrzymywalnego, rozwoju trwałego i rozwoju zrównoważonego) oraz koncepcji nowej endogenicznej polityki rozwoju regionu, w tym cech konkurencyjności i przedsiębiorczości regionalnej (tab. 4).
- Występuje komplementarność zasad i celów wskazywanych w *Eksperckim Projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*.

Nowa polityka regionalna przez sformułowane w *KSRR* zasady jej prowadzenia integruje różnorodne koncepcje polityki rozwoju regionu: koncepcje skupione wokół tematu *sustainable development*, nowej (endogenicznej) polityki rozwoju, koncepcję regionu konkurencyjnego i przedsiębiorczego, a także nawiązuje pośrednio do neoklasycznych teorii polaryzacyjnych. Tym co odróżnia nowy paradygmat rozwoju *sustainable development* jest w istocie antropocentryczny system aksjologiczny, zgodnie z którym **zasada trwałości kapitału** musi być stosowana w tzw. wariancie wrażliwym lub silnym (*strong sustainability*), ograniczającym substytucyjność kapitałów rozwoju dla dobra rozwoju przyszłych generacji.

### 1.3. Istota ewaluacji elementów polityki rozwoju regionu

#### 1.3.1. Istota i funkcje monitoringu polityki rozwoju regionu

Polityka rozwoju regionu w ujęciu systemowym zawiera hierarchiczny układ powiązanych ze sobą dokumentów (narzędzi) o charakterze koncepcyjnym, prognostycznym, postulatycznym, strategicznym i operacyjnym a dotyczących kształtowania rozwoju regionu. Istotą tej polityki jest wpływanie partnerów społecznych rozwoju przez władzę publiczną na kształt i przebieg zjawisk i procesów sfery gospodarczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej w założonym czasie i przestrzeni. W zakresie identyfikacji i oceny zjawisk i przebiegu procesów wskutek wdrażania określonych narzędzi polityki rozwoju regionu, istotne znaczenie mają skutecznie zaprojektowane i działające systemy monitoringu i ewaluacji określonych elementów polityki rozwoju regionu. Warunkiem skutecznego funkcjonowania systemów ewaluacji jest sprawne działanie odpowiednich układów monitoringu.

**Monitoring** w kontekście polityki rozwoju regionu jest najczęściej rozumiany jako proces systematycznego gromadzenia i przetwarzania (analizowania) wiarygodnych danych (ilościowych i jakościowych) dotyczących wdrażania projektów, programu i strategii rozwoju. Podstawowymi celami tego procesu są: zapewnienie zgodności projektów i programów z wcześniej przyjętymi założeniami i celami, bieżące wykrywanie nieprawidłowości i ich korygowanie w aspekcie rzeczowym i finansowym oraz podniesienie skuteczności realizacji przedmiotowych działań. W ramach systemu monitoringu (i sprawozdawczości) programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych różni się: monitorowanie finansowe i rzeczowe<sup>99</sup>. **Monitorowanie finansowe** jest systemem monitorowania procesu zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programów (projektów), stanowiącym podstawę oceny sprawności ich wydatkowania. Sprawność w odniesieniu do wydatkowania funduszy oznacza zgodność realizowanych wydatków z założonym harmonogramem. Natomiast **monitorowanie rzeczowe** jest systemem gromadzenia

<sup>99</sup> *Angielsko-polski słownik...* (2002).

danych na temat postępu realizacji programu z wykorzystaniem **systemu wskaźników** określonych w dokumentach programowych. Wśród istotnych zasad prawidłowo funkcjonującego systemu monitoringu (rzeczowego i finansowego) należy wskazać przede wszystkim: ciągłość, cykliczność (peryodyzację) i dokładność i rzetelność. Punktem odniesienia systemów monitorowania powinny być przyjęte na etapie programowania założenia, porównywane z bieżącymi postępami we wdrażaniu programu. Proces monitorowania obejmuje etapy gromadzenia, przetwarzania, analizowania, oceny odchyleń i prezentowania danych oraz zaangażowane w ten proces instytucje zarządzania programem, a także korzystających bezpośrednio z pomocy w postaci dofinansowania inwestycji ze środków funduszy strukturalnych.

Narzędzia monitoringowe w obecnym okresie programowania w coraz większym stopniu spełniają swoje funkcje. Dzięki zastosowaniu profesjonalnych systemów informatycznych, w sposób systematyczny i zintegrowany gromadzony jest szeroki zakres danych ilościowych i jakościowych. Na poziomie krajowym funkcjonuje w tym zakresie *Krajowy System Informatyczny (SIMIK 07-13)*, w którym przez sieć Internet gromadzone są zbiory danych, niezbędnych z punktu widzenia regulacji unijnych monitorowania wykorzystania środków na tym poziomie zarządzania. Zakres gromadzonych danych można rozszerzać w zależności od potrzeb informacyjnych dysponentów systemu zarządzania projektami (programami). Przykładowo, Instytucja Zarządzająca *Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego 2007-2013* chcąc gromadzić dane o większym poziomie szczegółowości (na każdym etapie oceny, począwszy od rejestracji wszystkich złożonych wniosków) stworzyła na potrzeby wdrażania *RPO WO 2007-2013* lokalny system informatyczny o nazwie – *System Elektronicznego Zarządzania i Monitoringu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (SEZaM)*. Podstawowe funkcje tego systemu obejmują<sup>100</sup>:

- elektroniczne prowadzenie wykazu projektów od momentu złożenia wniosku, aż do zakończenia jego rzeczowej i finansowej realizacji;
- umożliwienie wnioskodawcom sporządzania wniosków o dofinansowanie oraz beneficjentom sporządzania wniosków o płatność wraz z częścią sprawozdawczą.

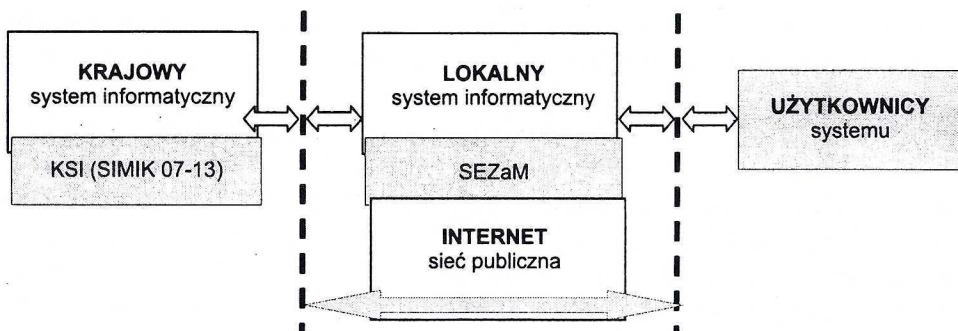
System zależności między krajowym a lokalnym systemem informatycznym przedstawiono na ryc. 4.

Informacje dotyczące wniosków i wnioskodawców zbierane są na każdym etapie zarządzania projektami: złożenia wniosków, oceny formalnej, oceny merytorycznej pierwszego stopnia, oceny merytorycznej drugiego stopnia, akceptacji do realizacji, podpisania umowy/aneksu, płatności pośrednich i końcowych, rzeczowego i finansowego zakończenia realizacji projektu (ryc. 5).

Instytucja zarządzająca programem na etapie programowania określa cele programu wraz z adekwatnym do struktury celów systemem wskaźników produktu i rezulta-

---

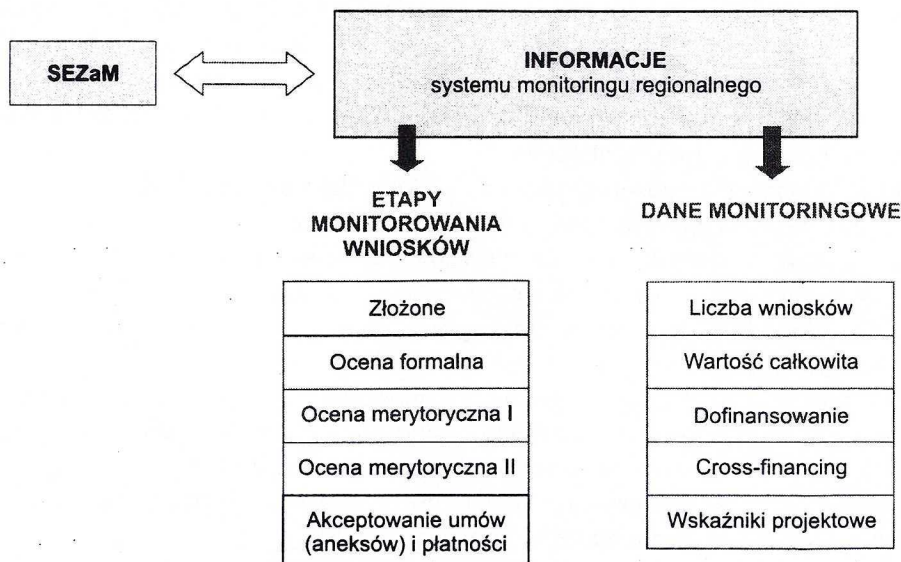
<sup>100</sup> Malik, Bedrunka (2010), s. 277-290.



Ryc. 4. Zależności między krajowym a lokalnym systemem informatycznym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wytycznych w zakresie użytkowania Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK 07-13)* oraz *Systemu Elektronicznego Zarządzania i Monitoringu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013*.

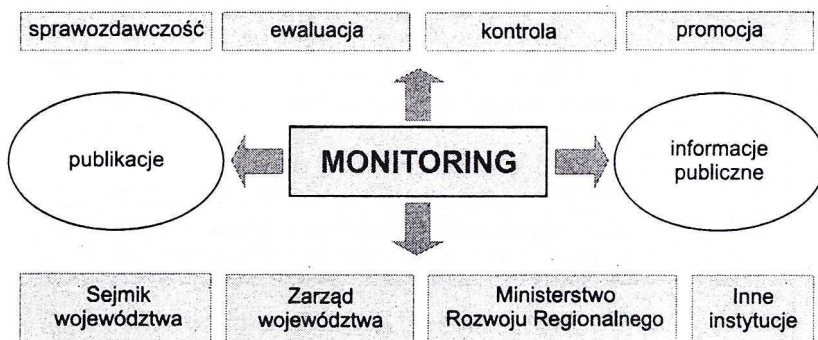
tu, umożliwiającym monitoring efektów rzeczowych realizacji programu. Przykładowo, w systemie monitoringu *RPO WO 2007-2013* zastosowano wskaźniki produktu i rezultatu dla osi priorytetowych, działań, poddziałań oraz dla projektów<sup>101</sup>. Wskaźniki projektu tworzone w systemie na podstawie danych pochodzących od beneficjentów służą badaniu realizacji założonych wskaźników dla działań (poddziań) określonych dla osi priorytetowych programu. Tym samym instytucja zarządzająca uzyskując informacje o postępie realizacji projektu, otrzymuje dane o zakresie realizacji działania (poddzia-



Ryc. 5. Zakres danych monitoringowych agregowanych przez system SEZaM

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>101</sup> Narzędzia wskaźnikowe omówiono szerzej w podrozdziale 2.1.



Ryc. 6. Odbiorcy danych monitoringu regionalnych programów operacyjnych

Źródło: Opracowanie własne.

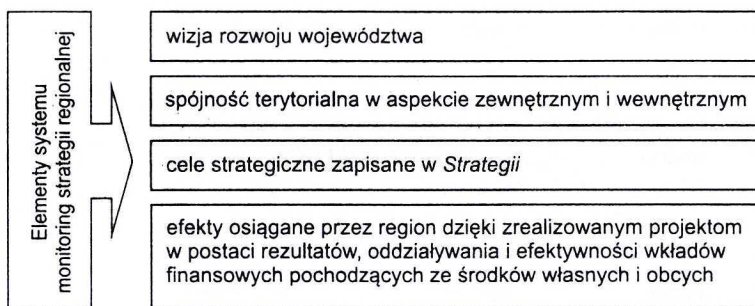
łania), osi priorytetowej, a ostatecznie całego programu. Należy zaznaczyć, że dane te zbierane są już na etapie podpisywanych umów, a następnie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów co ma kluczowe znaczenie dla sprawności funkcjonowania systemu monitoringu (ryc. 5). Bieżący monitoring realizacji wskaźników rezultatu i produktu za pomocą systemu SEZaM, umożliwi instytucji zarządzającej bieżącą analizę odchyłeń pod kątem zagrożenia wykonalności realizacji celów programu. Odbiorcą danych z systemu monitoringu jest ponadto jednostka ewaluacyjna, która wykorzystuje je na potrzeby badań i wzmacniania potencjału ewaluacyjnego. Dane gromadzone w procesie monitorowania są także niezbędne dla celów kontroli i audytów, którym poddawana jest instytucja zarządzająca. Ponadto, w odniesieniu do systemu SEZaM, szeroki zakres informacji z zakresu wdrażania *RPO WO 2007-2013* przekazywany jest dla sejmiku woj. opolskiego na posiedzenia komisji sejmikowych. Zakres wykorzystania danych monitoringowych można zilustrować w sposób schematyczny (ryc. 6).

Systematyczne otrzymywanie informacji przez instytucję zarządzającą pozwala na bieżące monitorowanie realizacji celów programu. Również skuteczność realizacji strategii regionalnej jest warunkowana sprawnie działającym systemem monitoringu. Przykładowo, Zarząd Województwa Opolskiego chcąc na bieżąco monitorować postęp realizacji celów zapisanych w *Strategii* przyjął *Koncepcję wdrażania systemu monitoringu Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego*<sup>102</sup>. Zgodnie z jej zapisami przewidziano czterostopniowy system monitoringu (ryc. 7).

Monitoring jest istotnym etapem w procesie realizacji strategii, poprzedzając zazwyczaj działania o charakterze ocennym (ewaluację) oraz działania zmierzające do wprowadzenia zmian dokumentów strategicznych (aktualizację)<sup>103</sup>. Natomiast bieżące monitorowanie zespolone z procesem ewaluacji jest krytycznym elementem polityki rozwoju regionu warunkującym efektywne osiągnięcie celów programowych,

<sup>102</sup> *Koncepcja wdrożenia...* (2005).

<sup>103</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego* (2005), s. 77.



Ryc. 7. Elementy systemu monitoringu strategii regionalnej

Źródło: *Koncepcja wdrożenia...* (2005), s. 3.

a tym samym realizację ściśle z nimi połączonych celów strategicznych. Co więcej, procesy implementacji znacznych środków krajowych i unijnych w polskich regionach muszą być na bieżąco i obiektywnie monitorowane<sup>104</sup>.

### 1.3.2. Istota, rodzaje i konteksty ewaluacji

Pierwsze badania nad ewaluacją w Polsce były związane z programowaniem przedakcesyjnym, a później z perspektywą finansowania 2004-2006. Obecnie można wyróżnić trzy zasadnicze etapy prac ewaluacyjnych:

- pierwszy – związany z *Narodowym Planem Rozwoju* i programami operacyjnymi na lata 2004-2006;
- drugi – dotyczący *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* i określonymi dokumentami strategicznymi;
- trzeci – obejmujący *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia* i określone programy operacyjne<sup>105</sup>.

Należy odnotować, że w Polsce dość wcześnie wykorzystywano narzędzia ewaluacji *ex-ante* do wspomagania zarządzania strategicznego administracją publiczną<sup>106</sup>. Natomiast polskie doświadczenia w zakresie ewaluacji *ex-post* są relatywnie późniejsze<sup>107</sup>. Część prac poświęcono ewaluacji jako instrumentarium poprawy funkcjonowania administracji publicznej<sup>108</sup>. Inne badania ewaluacyjne poświęcone były wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej<sup>109</sup>. Znakomita większość prac w tym zakresie była prowadzona dzięki wsparciu jednostek

<sup>104</sup> Zob. Dutkowski (2010).

<sup>105</sup> Szlachta (2007), s. 10-11.

<sup>106</sup> Szlachta (2006).

<sup>107</sup> Haber (2007).

<sup>108</sup> Górniak (2005); Dutkowski (2005); Szlachta, Zaleski (2005).

<sup>109</sup> Mazur (2007); Ferry, Olejniczak (2008).

ewaluacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Według wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013, **ewaluacja** jest procesem oceny wartości interwencji publicznej dokonany z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów i standardów<sup>110</sup>. Ocena taka dotyczy zwykle potrzeb, jakie powinny być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na danych pochodzących z systemu monitoringu, które podlegają analizie i interpretacji za pomocą określonej metodologii. Kategoria ewaluacji jest różnie definiowana w zależności od zakresu przedmiotowego i kryteriów ocen (tab. 5).

Pojęcia **oceny i ewaluacji** są częściowo zbieżne, lecz nie tożsame. W ogólnym rozumieniu ewaluacja jest procesem, w którym ocena interwencji publicznej jest istotnym, ale nie jedynym elementem. Integralnymi etapami procesu ewaluacyjnego interwencji publicznej są projektowanie i strukturyzacja badania ewaluacyjnego, gromadzenie danych, analiza, wreszcie faza ocen i sprawozdawczości. Na każdym z etapów ewaluacji istotne jest określenie standardów, zasad i kryteriów ewaluacji oraz ciągła edukacja partnerów społecznych rozwoju. Ewaluacja w ogólnym znaczeniu obejmuje metodologię oceny interwencji publicznej oraz edukację partnerów społecznych rozwoju. Użycie pojęcia *oceny* zamiast *ewaluacji* koncentruje uwagę wyłącznie na jednym elemencie, przypisując mu cechy całego procesu, a także wyłącza wiele alternatywnych podejść (zob. tab. 5). Ewaluacja odnosi się do długoterminowych efektów i bazuje głównie na rezultatach i oddziaływaniu wdrażania programu (strategii). Służy ocenie wpływu określonych działań na rozwiązywanie problemów strukturalnych oraz podniesieniu efektywności interwencji publicznej<sup>111</sup>.

Monitoring, jak zaznaczono, jest istotnym etapem w procesie realizacji programu (strategii), wspomagając informacjami źródłowymi działania o charakterze ocennym (ewaluację) oraz działania zmierzające do wprowadzenia zmian w treści dokumentów strategicznych (aktualizację).

Analiza pojęcia ewaluacji definiowanej przez instytucje, zajmujące się praktyką badań ewaluacyjnych, prowadzi do określenia istotnych cech wspólnych tej kategorii:

- systemowy i zarazem procesowy (systematyczny) charakter ewaluacji;
- określenie zakresu ewaluacji w odniesieniu do programu lub polityki;
- wskazanie w każdym przypadku: skuteczności, efektywności i trwałości jako kryteriów odniesienia ocen;
- wskazanie funkcji ewaluacji jako wspieranie zarządzania rozwojem i współzrządzenia przez partnerów społecznych (*governance*).

Wyróżnia się wiele typów ewaluacji, które można pogrupować ze względu na przedmiot, cel i moment podjęcia badania (tab. 6).

<sup>110</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia... (2007).

<sup>111</sup> Bedrunka (2009), s. 52-53.

Tabela 5

## Definicje ewaluacji według zakresów i kryteriów ocen

| Instytucja   | Definicja ewaluacji  | Zakres                      | Kryteria ocen   |
|--|--|-----------------------------|---|
| <b>Komisja Europejska</b>                            | Określenie wartości danego działania publicznego, a więc polityki, programu lub projektów w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i na podstawie specjalnie zebranych i zanalizowanych informacji*.  | Polityka, program, projekt  | Kryteria zdefiniowane dla danego działania publicznego                          |
| <b>Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju</b> | Systematyczna i obiektywna ocena trwających lub zakończonych projektów, programów, polityk, ich kształtu, procesu wdrażania oraz rezultatów. Celem ewaluacji jest zweryfikowanie stopnia, w jakim dana interwencja wypełniła założone cele, na ile była prowadzona efektywnie, wydajnie, a także czy efekty są trwałe. Ewaluacja powinna dostarczyć informacji, które są wiarygodne i użyteczne, umożliwiając włączenie wyciągniętych wniosków w proces podejmowania kolejnych decyzji oraz dalsze działania (zarówno przekazującym, jak i odbierającym pomoc). Ewaluacja ma również oszacować znaczenie danej interwencji oraz jej zasadność**. | Polityka, program, projekt  | Skuteczność, efektywność, wydajność, trwałość efektów, zasadność interwencji    |
| <b>Krajowa Jednostka Oceny</b>                       | Osąd (ocena) wartości interwencji publicznej dokonany z uwzględnieniem odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii***.  | Każda interwencja publiczna | Skuteczność, efektywność, użyteczność, trafność, trwałość, zaspokojenie potrzeb |
| <b>Instytucja Zarządzająca PO KL</b>                 | Ewaluacja jest procesem doskonalenia programu, jego systemu zarządzania i wdrażania, sposobu wydatkowania środków, a w ostatecznym rozrachunku – pomocy udzielanej beneficjentom ostatecznym – aby była maksymalnie skuteczna, efektywna i trwała****.   | Program                     | Skuteczność, efektywność, trwałość  |
| <b>Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne</b>               | Systematyczna i obiektywna ocena programu lub polityki, ich założeń, procesu realizacji i rezultatów pod względem stosowności, skuteczności, trwałości, efektywności, a także użyteczności podjętych w ich ramach działań. Powinna dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji o obiekcie badania wspierając w ten sposób proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu*****.  | Polityka, program           | Stosowność, skuteczność, trwałość, efektywność, użyteczność                     |

\* *Evaluating...* (1999).\*\* *Glossary...* (2002), s. 21.\*\*\* *Narodowe Strategiczne Ramy...* (2007), s. 4.\*\*\*\* *Plan Oceny...* (2007), s. 4.\*\*\*\*\* *Ewaluacja w administracji...* (2006), s. 1.

Źródło: Opracowano na podstawie powołanych źródeł.

## Klasyfikacja głównych typów ewaluacji

| Lp. | Kryterium klasyfikacji  | Typy ewaluacji   |
|-----|-------------------------|--|
| 1   | Przedmiot ewaluacji     | Ewaluacja projektu, programu, <b>polityk (analiza polityk)</b> , strategii, ewaluacje tematyczne/horyzontalne, metaewaluacje                               |
| 2   | Cel ewaluacji           | Ewaluacja formatywna (operacyjna), <b>ewaluacja podsumowująca (strategiczna)</b>   |
| 3   | Moment podjęcia badania | <b>Ewaluacja wstępna (ex-ante)</b> , ewaluacja bieżąca ( <i>on-going</i> ), ewaluacja śródkresowa ( <i>mid-term*</i> ), <b>ewaluacja końcowa (ex-post)</b> |
| 4   | Fazy procesu ewaluacji  | <b>1) projektowanie systemu, 2) gromadzenie informacji, 3) przetwarzanie i analiza danych, 4) prezentacja wyników ocen beneficjentom i donatorom</b>       |

\* W obowiązującym w Unii Europejskiej w latach 2007-2013 modelu tej działalności ewaluacja *mid term* została zastąpiona ewaluacją *on going*.

Uwaga: Wytłuszczonym drukiem zaznaczono cechy (elementy), mające szersze zastosowanie w ewaluacji polityki rozwoju regionu.

Źródło: Opracowanie własne.

Przedmiotem ewaluacji może być zatem projekt, program, działanie, priorytet i analiza polityk. **Ewaluacja projektu** koncentruje się na analizie pojedynczej interwencji (z reguły w polu innowacji lub zasobów ludzkich). W procesie **ewaluacji programu** przedmiotem badania może być zarówno pojedynczy program sektora publicznego, jak i cały pakiet interwencji (np. działanie, priorytet). **Ewaluacja polityk** – częściej nazywana analizą polityk – składa się z szeregu ewaluacji elementów polityk (zwykle prowadzonych na przestrzeni wielu lat). Istotnym rodzajem ewaluacji polityki rozwoju regionu jest **ewaluacja strategii**. Ze względu na znaczenie strategii regionalnej jako płaszczyzny integrowania strategii sektorowych i w konsekwencji polityk sektorowych realizowanych w układzie regionalnym, ewaluacja procesu tworzenia, operacjonalizacji i implementacji strategii stanowi istotę ewaluacji polityki rozwoju regionu. Strategia regionalna jest procesem negocjowania i współdziałania w zakresie realizacji uzgodnionych, przez regionalnych partnerów rozwoju, celów rozwoju<sup>112</sup>. Proces strategiczny obejmuje etapy tworzenia, operacjonalizacji i implementacji strategii regionalnej. Istotą etapu tworzenia strategii regionalnej jest uzgodnienie celów rozwoju regionu oraz mechanizmu ich realizacji. Operacjonalizacja strategii w ogólnym rozumieniu polega na jej rozpisaniu na programy i plany działań. Z kolei implementacja strategii zachodzi dzięki realizacji określonych projektów (programów) rozwoju. Przedmiotem ewaluacji tematycznych (horyzontalnych) jest określona kwestia zarządzania projektem (programem) lub analiza aspektu programu (np. zastosowanie zasady partnerstwa). Ewaluacyjne badania tematyczne prowadzone są przekrojowo – dla kilku lub kilku-

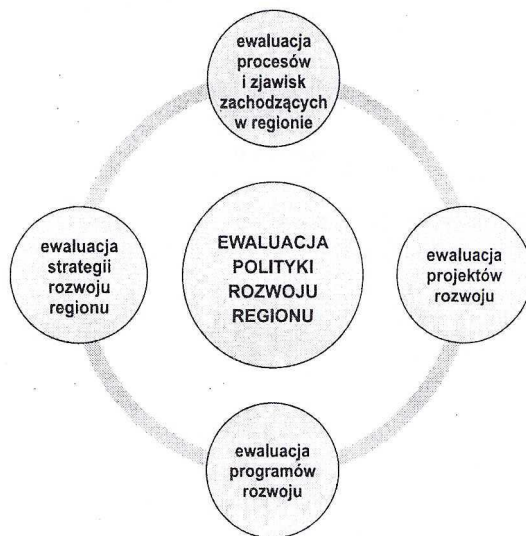
<sup>112</sup> Kudłacz, Woźniak (2007).

nastu interwencji. **Metaewaluacje** stanowią badania, których przedmiotem są inne, wcześniejsze ewaluacje. Obejmują one analizy porównawcze, podsumowujące dotychczasowe obserwacje, wnioski i rekomendacje oraz oceniające prawidłowość zastosowanych technik i metodologii większej liczby badań ewaluacyjnych. Ze względu na cel wyróżnia się ewaluację operacyjną oraz ewaluację strategiczną. **Operacyjne badania ewaluacyjne** koncentrują się na procesie wdrażania danej interwencji. Celem jest doradzanie zarządzającym programem w zakresie poprawności formułowania celów, sposobów wdrażania interwencji i poprawy jej jakości. Przedmiotem **ewaluacji podsumowującej (strategicznej)** jest natomiast ocena kończącej lub zakończonej interwencji publicznej i jej rzeczywistych, całkowitych efektów. Ewaluacje strategiczne mają charakter wyjaśniający i są adresowane do szerokiego grona partnerów społecznych. **Ewaluacja wstępna** (*ex-ante*) jest prowadzona przed rozpoczęciem interwencji. Jej celem jest zweryfikowanie struktury, logiki i uzasadnienia planowanych działań. **Ewaluacja bieżąca** (ang. *on-going*) jest wykonywana w trakcie wdrażania ocenianej interwencji. Może mieć charakter punktowy (ewaluacja punktowa) albo składać się z wielu badań wykonywanych po sobie w danym okresie (ewaluacja ciągła). Ewaluacja *on-going* może dotyczyć badania zarówno procesów, jak i efektów interwencji (jeśli realizacja projektu/programu jest zaawansowana). Po zakończeniu interwencji przeprowadzana jest **ewaluacja końcowa** (*ex-post*). Ewaluatorzy skupiają się na ocenie rezultatów i długookresowych efektów (oddziaływania) programu, w tym przede wszystkim na ocenie trwałości uzyskanych pożądaných zmian i identyfikacji ewentualnych efektów ubocznych. Ewaluację w ujęciu procesowym można podzielić na fazę projektowania i strukturyzacji systemu ewaluacji, fazę gromadzenia danych, przetwarzania i analizy oraz ocen i prezentowania wyników ewaluacji (faza ocen i sprawozdawczości).

Reasumując, ewaluacja polityki rozwoju regionu według kryteriów klasyfikacji badań ewaluacyjnych ma następujące charakterystyki:

- odnosi się do ewaluacji strategii (jako procesu jej tworzenia, operacjonalizacji i implementacji);
- może obejmować ewaluacje polityk, tematyczne i metaewaluacje (bazować na wynikach kilku badań ewaluacyjnych);
- może stanowić badanie *ex-ante*, *ex-tempore* i *ex-post*;
- z punktu widzenia jej funkcji edukacyjnych i politycznych najistotniejsze znaczenie ma faza prezentacji wyników (ocen) ewaluacyjnych.

Jak dotąd, najmniej rozpoznane w teorii i praktyce ewaluacji polityk, programów i projektów publicznych są badania realizowane w określonym zakresie terytorialnym, a szczególnie w odniesieniu do polityki rozwoju regionu, rozumianej jako zaprogramowana wypadkowa efektów wytwarzanych przez różne formy działań publicznych na tym poziomie zarządzania. Ze względu na znaczenie tego rodzaju ewaluacji dla poprawy skuteczności i efektywności polityk rozwoju regionów i w konsekwencji polityki regionalnej, należy przypuszczać, że w najbliższym czasie większego znaczenia nabierze właśnie ten poziom badań ewaluacyjnych.



Ryc. 8. Powiązania elementów systemu ewaluacji polityki rozwoju regionu

Źródło: Opracowanie własne.

System ewaluacji polityki rozwoju regionu ze względu na swój zakres musi objąć różne konteksty ocen, warunkujące proces kompleksowej ewaluacji interwencji publicznej, jako tworzenia wiedzy o rozwoju regionu i wpływie określonej polityki na jego przebieg.

W aspekcie ewaluacji elementów polityki rozwoju regionu można wyróżnić cztery zasadnicze **konteksty ewaluacyjne**, wynikające z zakresu tej polityki i powiązane zależnościami przyczynowo-skutkowymi (ryc. 8):

- ewaluację zmian sfery realnej regionu w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowo-przestrzennym wywołanych interwencją publiczną,
- ewaluację planowania i wdrażania strategii rozwoju regionu,
- ewaluację tworzenia i wdrażania programów rozwoju,
- ewaluację projektów rozwoju.

Ocena wskazanych kontekstów interwencji umożliwi kompleksową (logicznie spójną) ewaluację polityki rozwoju regionu. Dlatego **ewaluacja strategiczna** powinna obejmować badania oceniające wszystkie wskazane konteksty interwencji publicznej. Zasadniczo, strategiczne badania ewaluacyjne prowadzone są jako analizy podsumowujące określoną interwencję publiczną (ewaluacja *ex-post*). Jednak w uzasadnionych przypadkach możliwe jest prowadzenie ewaluacji strategicznej w odniesieniu do nie zakończonych, ale zaawansowanych interwencji (ewaluacja bieżąca *on-going* oraz ewaluacja śródkresowa *mid-term*<sup>113</sup>). Projektowanie narzędzi i wybór metod badawczych (w tym

<sup>113</sup> Zob. *The 2000-2006 Programming Period...*

narzędzi monitoringu) dla celów ewaluacji określonego kontekstu należy przeprowadzić przed rozpoczęciem interwencji na etapie programowania polityki rozwoju regionu.

### ***1.3.3. Ewaluacja jako element governance: etapy, funkcje, beneficjenci***

W ujęciu systemowych powiązań elementów polityki rozwoju regionu i sfery realnej regionu w ujęciu ewaluacji strategicznej wyróżniono cztery konteksty badawcze. W ujęciu procesowym uwzględniając etap przygotowania strategii regionalnej i sposób jej operacjonalizacji można wskazać 6 etapów badań wchodzących w zakres ewaluacji polityki rozwoju regionu (tab. 7).

Określony systemowo i procesowo zakres ewaluacji polityki rozwoju regionu wynika z funkcji ewaluacji jako integralnego elementu instytucjonalnego systemu współzrządzenia publicznego – *governance*<sup>114</sup> i *multi-level governance*<sup>115</sup>:

1. Udoskonalanie planowania (*improving planning*) obejmujące:
  - racjonalne uzasadnienie określonej interwencji dzięki ocenie jego spójności zewnętrznej, przystawalności celów do potrzeb i problemów;
  - zapewnienie efektywnej i skutecznej alokacji zasobów przez zweryfikowanie logiki interwencji, racjonalności wyznaczonych celów, spójności zewnętrznej planowanej strategii.
2. Poprawa wdrażania polityki i kontrola jakości (*improving performance & quality*) obejmująca:
  - poprawienie istniejącej struktury, procedur i procesu zarządzania interwencją publiczną (*improving programme management*);
  - minimalizowanie negatywnych efektów ubocznych zarządzania opartego na wynikach;
  - podnoszenie efektywności dostarczania działań przez weryfikowanie, czy interwencja realizuje zakładane cele, jaka jest jakość produktów (*improving programme delivery*).
3. Wzmocnienie odpowiedzialności, w tym finansowej (*improving accountability*) przez:
  - informowanie szerszej opinii publicznej o skuteczności działań publicznych – czy cele zostały osiągnięte, czy pojawiły się dodatkowe efekty;
  - informowanie szerszej opinii publicznej o efektywności podjętych działań – jak efektywnie użyto przypisanych zasobów publicznych.
4. Wspieranie procesów uczenia się oznacza:
  - wyjaśnianie czynników i procesów warunkujących działania, ich sukces lub porażkę (w tym także czynników ubocznych);

---

<sup>114</sup> Zob. szerzej *White Paper...* (2001).

<sup>115</sup> Bache, Flinders (2004).

## Etapy planowania i realizacji polityki rozwoju regionu i ich ewaluacja

| Lp. | Etapy oceny  | Zakres przedmiotowy  |
|-----|--|--|
| 1   | Ewaluacja procesu tworzenia strategii i jej spójności  | Foresight regionalny oraz dokumenty strategiczne rozwoju regionu, strategie równoległych i wyższych poziomów zarządzania publicznego |
| 2   | Ewaluacja operacjonalizacji strategii                  | Operacjonalizacja strategii rozwoju regionu w programach operacyjnych, działaniach i projektach                                      |
| 3   | Ewaluacja realizacji programów i ich efektów           | Implementacja strategii rozwoju przez programy (projekty) rozwoju regionu  |
| 4   | Ewaluacja realizacji projektów i ich efektów           | Ewaluacja efektów projektowych   |
| 5   | Ewaluacja wykorzystania i alokacji środków funduszy UE | Wykorzystanie i alokacja środków finansowych funduszy UE   |
| 6   | Ocena rozwoju regionu                                  | Rozwój regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowo-przestrzennym  |

Źródło: Opracowanie własne.

- weryfikowanie teorii leżących u podstaw danych polityk, programów, projektów;
  - wyciąganie wniosków dla innych programów i projektów, promowanie dobrych wzorców;
  - budowanie zdolności ewaluacyjnych (*building capacity*).
5. Wzmacnianie partnerstwa i poczucia współwłasności (*improving partnership & ownership*) obejmuje:
- wzmacnianie powiązań, relacji, współpracy, interakcji między uczestnikami danej inicjatywy;
  - aktywizowanie interesariuszy – włączanie ich w działania interwencji, dyskusję nad jej oceną i kierunkami rozwoju;
  - uprawnianie interesariuszy – włączanie do współdecydowania tych grup, które były marginalizowane (*empowerment*)<sup>116</sup>.

System ewaluacji polityki rozwoju regionu spełniający określone wyżej funkcje staje się integralnym elementem refleksyjnego zarządzania regionem<sup>117</sup>. W odniesieniu do ewaluacji strategicznej polityk rozwoju regionu największe znaczenie będą miały funkcje: **edukacyjna i odpowiedzialności politycznej**. Realizacja każdej z funkcji ewaluacji strategicznej odbywa się w procesie komunikacyjnych sprzężeń zwrotnych

<sup>116</sup> Olejniczak (2007), s. 23.

<sup>117</sup> Zob. Orłowski (2010).

między zamawiającym, ewaluatorem i partnerami społecznymi rozwoju regionu. Zarówno badacze, jak i menedżerowie rozwoju regionu uczą się stosowania nowych narzędzi ewaluacyjnych wspomagających zarządzanie rozwojem regionu. Wdrażanie systemów ewaluacji strategicznej sprzyja tworzeniu wartości dodanej dla interesariuszy rozwoju regionu. Proces ewaluacji strategicznej służy ponadto powiększaniu zasobu wiedzy w zakresie określenia oceny danego działania publicznego (polityki, programu lub projektów) w odniesieniu do zdefiniowanych kryteriów. W takim kontekście proces ewaluacji polityk rozwoju regionu odgrywa istotną **rolę edukacyjną** dla wszystkich partnerów społecznych, którzy uczą się stosowania takich kryteriów ewaluacyjnych, jak skuteczność strategiczna (programowa), efektywność wkładu, trwałość rezultatów i oddziaływanie, wykonalność i innych. Wśród partnerów społecznych korzystających z efektów prac ewaluacyjnych należy wymienić<sup>118</sup>:

- przedsiębiorców,
- samorządy terytorialne,
- jednostki i gospodarstwa pomocnicze,
- organizacje pozarządowe,
- placówki oświatowe,
- szkoły wyższe,
- sieci tematyczne, eksperci, *think tanks*<sup>119</sup>,
- środki masowego przekazu,
- społeczność lokalną,
- pracowników administracji samorządowej,
- władze regionalne.

Ostatecznym celem ewaluacji strategicznej jest edukacja beneficjentów, przedstawicieli władzy publicznej i społeczności regionu służąca udoskonaleniu prowadzonej polityki (programu), jego systemu zarządzania i wdrażania, sposobu wydatkowania środków, a w ostatecznym rozrachunku – pomocy udzielanej beneficjentom ostatecznym – aby była maksymalnie skuteczna, efektywna i trwała. Jak dotychczas ewaluacje strategiczne odnoszą się do trzech płaszczyzn oceny<sup>120</sup>:

- instytucji UE,
- programów krajowych lub unijnych realizowanych na poziomie krajowym,
- projektów sektora publicznego.

Pierwsza płaszczyzna ewaluacji odnosi się do badań prowadzonych na poziomie Unii Europejskiej. Zapisy regulujące zasady budżetu UE, nakładają obowiązek poddania ewaluacji każdego działania, które ma wpływ na budżet UE<sup>121</sup>. W rezultacie każda z Dyrekcji Komisji w ramach określonej polityki zleca i nadzoruje badania ewaluacyjne. Płaszczyzna druga obejmuje programy realizowane na poziomie krajo-

<sup>118</sup> Malik (2010), s. 101-118.

<sup>119</sup> Rich (2004).

<sup>120</sup> Olejniczak (2007), s. 31-32.

<sup>121</sup> *Council Regulation* (2002).

wym dofinansowane środkami funduszy strukturalnych. W tym przypadku obowiązki ewaluacji nakładają rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych. Według nich ewaluacje *ex-post* celów programu leżą w gestii Komisji Europejskiej przy współpracy z państwem członkowskim i instytucją zarządzającą danym programem. W praktyce w ewaluację *ex-post* od strony zlecenia i nadzoru nad badaniem włączone są instytucje nadzorujące program (zwykle ministerstwo<sup>122</sup>). W przypadku programów finansowanych wyłącznie ze źródeł krajowych ewaluację strategiczną zleca instytucja publiczna kierująca programem (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości).

Zidentyfikowane dotychczasowe płaszczyzny prowadzenia ewaluacji strategicznych wymagają uzupełnienia o ewaluację prowadzoną na poziomie regionalnym, obejmującą proces kompleksowej oceny efektów strategii, programów działań i projektów rozwoju realizowanych na tym poziomie zarządzania. W kontekście nowego paradygmatu polityki regionalnej, przyjętego w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* istnieje więc pilna potrzeba budowy systemu ewaluacji polityki rozwoju regionu, obejmującego zdefiniowane konteksty, kryteria i instrumentarium ocen strategicznych. Wskazane narzędzia mogą stanowić istotne merytoryczne wsparcie procesów decyzyjnych dla weryfikacji i modyfikacji podjętej polityki rozwoju w kierunku poprawy jej zintegrowanej efektywności.

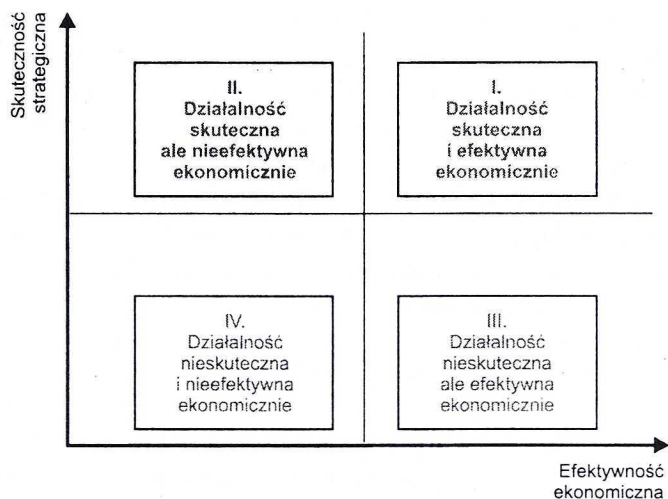
### ***1.3.4. Kryteria odniesienia ocen polityki rozwoju regionu***

Ewaluacja polityki rozwoju regionu stanowi integralny i krytyczny – z punktu widzenia jej realizacji – element doskonalenia systemu zarządzania rozwojem regionu. Jest systemem informacyjnym (informatycznym), który ma dostarczać istotnej wiedzy interesariuszom regionalnym o wartości realizowanych polityk rozwoju. Wiedza o wynikach ewaluacji służąc edukacji partnerów społecznych rozwoju, umożliwia ciągle doskonalenie polityki rozwoju regionu zarówno na etapie jej programowania, jak i implementacji. Generowanie takiej wiedzy wymaga wcześniej przyjęcia określonych kryteriów ocen. Wynika to z samej istoty oceniania, którą jest relatywność oceny w zależności od przyjętych kryteriów. Przyjęcie określonych kryteriów ocen implikuje następnie wybór metod i narzędzi oraz kontekstów badań ewaluacyjnych.

Zdefiniowanie i zastosowanie zbioru kryteriów w odniesieniu do oceny rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście realizacji określonej strategii (koncepcji, polityki) rozwoju wymaga ponownego odczytania kategorii efektywności<sup>123</sup>. Podkreślenia, że jest to kategoria dualna, złożona z dwóch głównych komponentów: skuteczno-

<sup>122</sup> Poszczególne departamenty odpowiedzialne za zarządzanie programem lub Krajowa Jednostka Oceny (komórka w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego odpowiedzialna za koordynację badań ewaluacyjnych funduszy strukturalnych w Polsce).

<sup>123</sup> Jeszcze przed usystematyzowaniem tych kwestii przez Komisję Europejską badania nad zdefiniowaniem i zastosowaniem kategorii efektywności w odniesieniu do oceny rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście realizacji określonej strategii rozwoju inspirowały badawczo autora. Zob. np. Malik (2002a), s. 643-651; Malik (2002), s. 11-18; Malik (2004a); Malik (2004), s. 225-240.



Ryc. 9. Efektywność ekonomiczna i skuteczność strategiczna

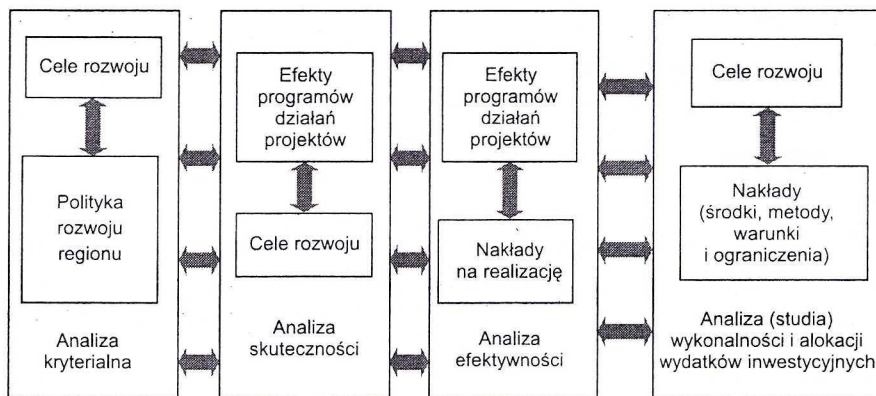
Źródło: Malik (2004a), s. 25.

ści strategicznej i efektywności ekonomicznej rozumianej jako odniesienie efektów działania do poniesionych nakładów. Przy czym te dwie składowe ocen muszą być zintegrowane, tzn. polityka może zostać oceniona jako efektywna tylko wówczas, gdy działanie było skuteczne (zrealizowano zamierzone cele) oraz efektywne ekonomicznie. O pozytywnej ocenie **zintegrowanej efektywności** działalności publicznej (polityk, programów, projektów) przesądza, zatem, pozytywna ocena skuteczności strategicznej i efektywności ekonomicznej (lub finansowej) (pole I na ryc. 9).

Uwzględniając otoczenie badanego układu terytorialnego należy podkreślić ogromne znaczenie systemu społecznie akceptowanych wartości, potrzeb i problemów, które tworzą unikalny charakterystyczny dla każdego regionu zbiór, stanowiący bazę tworzenia oryginalnej wizji, misji i celów rozwoju danej wspólnoty terytorialnej. Dlatego często wartości i cele uznane za priorytetowe w danym układzie lokalnym są mało ważne z punktu widzenia priorytetów rozwoju innego regionu. Tym samym, to co będzie uznane za postępowanie przez określoną społeczność, może oznaczać dla innej stagnację lub regres. Ponadto, należy oceniać tylko te działania, które mają szansę na powodzenie, tzn. istnieją techniczne (technologiczne) i finansowe możliwości ich realizacji (wykonalność). Omawiane komponenty ocen zintegrowanej efektywności realizacji określonej polityki (strategii, programu, projektu) można przedstawić modułowo (ryc. 10).

Kategoria efektywności polityki rozwoju regionu w odniesieniu do analizy wykorzystania funduszy strukturalnych może być zastosowana na trzy sposoby (podejścia), w zależności od przyjętego kryterium odniesienia jako narzędzie oceny:

A. Zmian stanów i procesów sfery realnej (gospodarki, społeczeństwa, środowiska) regionu wskutek dofinansowania środkami funduszy strukturalnych.



Ryc. 10. Modułowy schemat zintegrowanej efektywności polityki rozwoju regionu

Źródło: Malik (2004a), s. 134.

- B. Spójności wydatkowania funduszy z polityką rozwoju regionu (strategia rozwoju, regionalny program operacyjny).
- C. Kosztów i korzyści programów (projektów) rozwoju regionu z uwzględnieniem dofinansowania z funduszy pomocowych.

Zidentyfikowane moduły ocen efektywnościowych polityki rozwoju regionu można wyrazić za pomocą formuł wskaźników powiązanych z zasadami konceptualnymi *sustainable development* – integrowania łańdów i trwałości kapitału (tab. 8).

Poprawnie sformułowane cele polityki rozwoju regionu (strategii rozwoju oraz regionalnego programu operacyjnego) można zapisać w konwencji określonych łańdów rozwoju i kryteriów ich integrowania (*sustainable development*) albo w konwencji wymiarów, czynników lub pól rozwoju (np. STEEP<sup>124</sup>). Skuteczność osiągnięcia łańdów rozwoju stanowi zatem miarę cząstkową i warunek konieczny pozytywnej oceny **efektywności zintegrowanej** realizacji strategii, programów, projektów rozwoju. Taka konwencja oceny polityki rozwoju umożliwia ocenę stopnia integrowania łańdów rozwoju. Kolejnym warunkiem pozytywnej oceny efektywności zintegrowanej jest ocena standardów efektywności ekonomicznej lub/i finansowej zastosowania poszczególnych rodzajów kapitałów rozwojowych (kapitały: naturalny, ludzki, społeczno-instytucjonalny i ekonomiczno-antropogeniczny). Wsparcie i realizacja projektów według koncepcji *sustainable development* powinno być uzależnione zarówno od ich strategicznej skuteczności, jak i efektywności wkładu. Poza tym, „wpisanie” się programu (projektu) w tworzenie większej liczby łańdów (realizację polityk) rozwoju regionu podnosi jego znaczenie z punktu oceny skuteczności implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju (tab. 8). Jak wspomniano, zintegrowana (strate-

<sup>124</sup> W konwencji czynników rozwoju regionu STEEP (Social, Technology, Economic, Ecological, Political) oceniono potencjalne obszary rozwoju w foresightowych badaniach regionalnych – zob. Malik (2008a), s. 223.

Formuły wskaźnikowe dla składowych oceny efektywności polityki rozwoju regionu

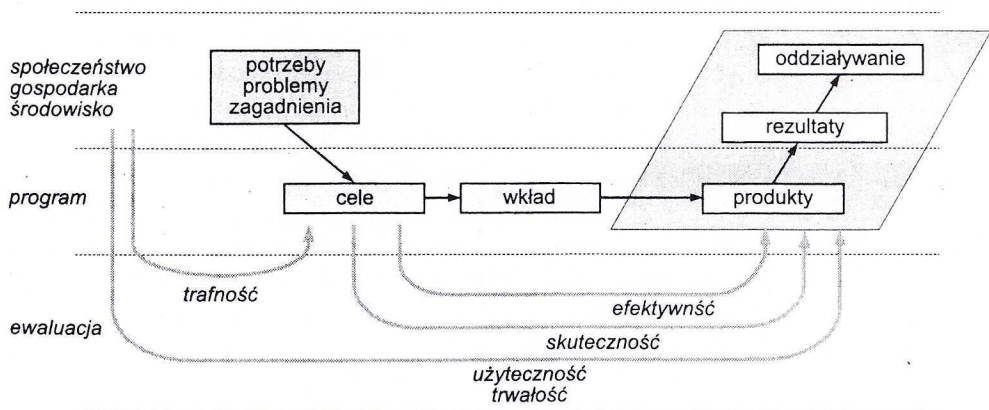
| L.p. | Składowa efektywności zintegrowanej        | Formuła wskaźnikowa                    | Kryterium oceny  |
|------|--|--|--|
| 1    | Skuteczność strategiczna (operacyjna)      | $\frac{\text{Efekty}}{\text{Cele}}$    | Zrównoważenie ładów (polityk) rozwoju  |
| 2    | Efektywność wykorzystania środków          | $\frac{\text{Efekty}}{\text{Nakłady}}$ | Trwałość przestrzenno-czasowa kapitałów rozwojowych                          |
| 3    | Wykonalność programów, działań i projektów | $\frac{\text{Cele}}{\text{Nakłady}}$   | Realność osiągania celów warunkowana adekwatnością środków do ich realizacji |

Źródło: Malik (2004a), s. 128.

gicznie) efektywność występuje w sytuacji jednoczesnej pozytywnej oceny skuteczności strategicznej i efektywności wykorzystania środków oraz – w przypadku ocen *ex-ante* – wykonalności programów, działań i projektów.

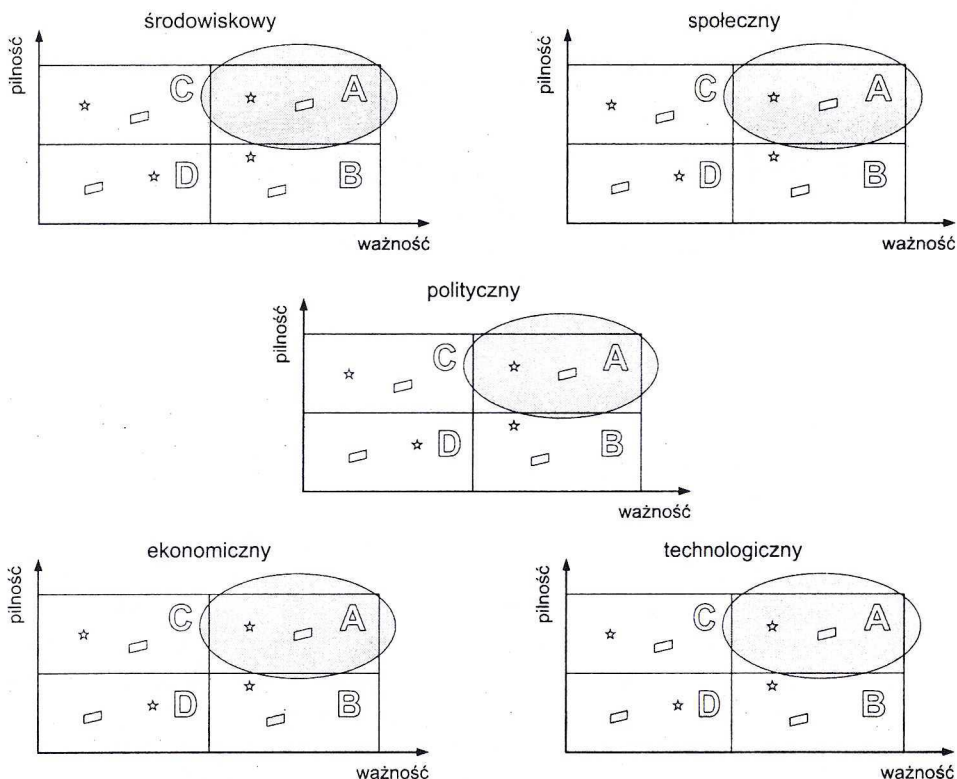
W praktyce programowania i realizacji programów finansowanych funduszami strukturalnymi i spójności wypracowano następujące kryteria ocen (ewaluacji):

- adekwatności (*relevance*), oceniającej zgodność celów polityki z zaspokajaniem potrzeb i rozwiązywaniem problemów występujących na poziomie regionalnym;
- skuteczności (*effectiveness*), oceniającej stopień realizacji programowanych celów rozwoju regionu;



Ryc. 11. Główne kryteria ewaluacji programów

Źródło: Draft Working... (2005), s. 4.



Ryc. 12. Klasyfikacja czynników sukcesu dla wszystkich wymiarów STEEP

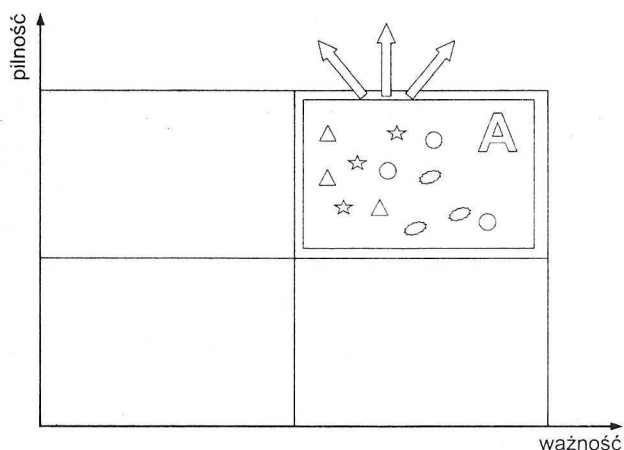
Źródło: Dymek *et al.* (2008), s. 79 (ryc. 12, 13).

- efektywności (*efficiency*), oceniającej stosunek uzyskanych produktów (*products*) lub rezultatów (*results, outcome*) polityki do poniesionych nakładów (*inputs*) środków publicznych;
- użyteczności (*utility*), oceniającej, jak efekty określonej polityki wpisują się w zaspokajanie bieżących potrzeb interesariuszy regionu;
- trwałości (*sustainability*), oceniającej, jak efekty określonej polityki przekładają się na długookresowy rozwój regionu<sup>125</sup>.

W ewaluacjach typu *ex ante* największe znaczenie odgrywają kryteria cząstkowe oceny adekwatności (*relevance*), skuteczności (*effectiveness*) i użyteczności (*utility*), podczas gdy w ewaluacjach typu *ex post* znaczenia nabierają dodatkowo kryteria efektywności (*efficiency*) i trwałości (*sustainability*) efektów prowadzonej polityki.

Innym kryterium odniesienia ewaluacji strategicznej może być także **analiza kryterialna ważności i pilności** programowanych lub realizowanych działań. Kryterium ważności odnosi się do oceny znaczenia efektów określonego działania

<sup>125</sup> Draft Working... (2005).



Ryc. 13. Macierz priorytetowych czynników rozwoju regionu

z punktu widzenia realizacji strategicznie ważnych celów rozwoju. Kryterium pilności odnosi się do hierarchii realizacji określonych działań w czasie. Przykładem w zakresie zastosowania kryteriów ważności i pilności mogą być badania foresightowe przeprowadzone dla woj. opolskiego<sup>126</sup>. W celu identyfikacji czynników, warunkujących korzystne zamiany w badanych obszarach rozwoju przeprowadzono analizę strategiczną metodą STEEP. Metoda STEEP polega na analizie czynników rozwojowych w wymiarach: społecznym, technologicznym, ekonomicznym, środowiskowym (ekologicznym) i politycznym. Kompleksowa parametryzacja czynników w ramach danego obszaru kluczowego polega na opracowaniu pięciu macierzy cząstkowych. Każda z macierzy pokazuje klasyfikację czynników w innym z wymiarów STEEP w zależności od stopnia ich pilności i ważności (ryc. 12).

Za kluczowe dla rozwoju regionu uznano czynniki klasyfikowane we wszystkich wymiarach STEEP, które cechowała najwyższa ważność i pilność. W dalszej kolejności uwzględniono wszystkie **czynniki kluczowe** według metody STEEP z obszarów A, czyli te, dla których stopień ważności i pilności był najwyższy. Następnie przeprowadzono grupowanie i umieszczono je w macierzy zbiorczej (ryc. 13). Etap ten polegał na zdefiniowaniu takich czynników działań, których oddziaływanie w poszczególnych wymiarach rozwoju jest kluczowe w obszarach strategicznych foresightu regionalnego.

W wyniku przeprowadzonych prac uzyskano mapę czynników odnoszących się do wielu strategicznych obszarów rozwoju, które uznano za podstawowe dla rozwoju regionu. Jak wspomniano, określenie kryteriów odniesienia ocen determinuje kontekst badawczy, a także wybór metod i narzędzi badań ewaluacyjnych.

<sup>126</sup> Malik (2008a).