

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 268, rok 2017, s. 118-131

Aleksander Noworól

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej,
Instytut Spraw Publicznych; ul. prof. S. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków;
aleksander@noworol.eu

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY OCENY SKUTECZNOŚCI TERYTORIALNEJ POLITYKI ROZWOJU W KONTEKŚCIE STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA

Abstract: Institutional Aspects of Evaluation of Territorial Development Policy in the Context of Regional Development Strategy. The paper depicts selected aspects of the evaluation of a regional development strategy. Referring to characteristics of the territorial approach to the regional policy, the author presents key features and challenges of the management of development in the times of growing influence of ICT on societies' life. The main premise for the formulation of paper's conclusions has been a series of debates concerning preparation of the mid-term evaluation of the *Malopolska Regional Development Strategy 2011-2020*. The crucial recommendation of the author is the consideration of the institutional change in the prospective reflection on the evaluation of territorial policies.

Keywords: Animation of development, evaluation of territorial policies, strategic management, territorial development, territorialization of development policy.

JEL codes: D04, H83, O11, O12, O21

Wstęp

Prowadzenie polityk publicznych w wymiarze regionalnym łączy wysiłki wielu poziomów rządzenia i zarządzania, przy czym – w polskim porządku prawnym – szczególną rolę odgrywa samorząd wojewódzki. Celem opracowania jest zarysowanie problematyki oceny skuteczności – terytorialnie zorientowanej – regionalnej polityki rozwoju, sformułowanej w strategii rozwoju województwa. Podstawą refleksji, jest – poza literaturą naukową i analizą treści krajowych i regionalnych dokumentów programowych – uczestnictwo autora w pracach nad przygotowaniem ewaluacji mid-term *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020*.

1. Terytorialny wymiar polityki rozwoju – wybrane zagadnienia

Polityka rozwoju terytorialnego musi odzwierciedlać aktualne rozumienie procesów cywilizacyjnych, a dodatkowo powinna wybiegać w przyszłość, ukierunkowując sprawcze działanie podmiotów odpowiedzialnych za rozwój i funkcjonowanie jednostek terytorialnych. Ten drugi aspekt wydaje się dziś szczególnie istotny. Radykalnie zmienia się otoczenie technologiczne i społeczno-gospodarcze, w którym żyjemy, znaczone choćby takimi zjawiskami, jak:

- dynamiczny rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT) wraz z konsekwencjami:
 - dla komunikacji społecznej; kontrola powstających w internetowych sieciach związków umożliwi kontrolę wartości – w tym: ekonomicznych [Dawson 2008: 128-147];
 - dla upowszechnienia Internetu energetycznego oraz logistycznego, które budują całościową inteligentną infrastrukturę XXI w., określaną, jako „Internet przedmiotów”, wykorzystujący big data i pośrednio tworzący zaawansowane inteligentne rozwiązania zarządcze [Rifkin 2016];
- niekorzystne procesy demograficzne [Okólski, Fihel 2012];
- globalizacja życia społeczno-gospodarczego, przekształcająca płaszczyznę współpracy społeczno-gospodarczej z pionowej w poziomą i promująca kreatywne jednostki, zdolne dziś do konkurowania z dużymi organizacjami [Jewtuchowicz 2013];

- wzrost znaczenia procesów charakteryzujących społeczeństwo informacyjne: demasyfikacji, dezagregacji, decentralizacji, denacjonalizacji, dezintermediacji i despacjalizacji [Brown, Duguid 2000: 22].

W konsekwencji obserwujemy dwa zjawiska. W sferze realnej ujawnia się nierównowaga w przestrzennym rozłożeniu procesów rozwoju. Jej wyrazem jest metropolizacja, polegająca na koncentrowaniu się w dużych ośrodkach miejskich korzystnych zmian ilościowych i jakościowych. Jednocześnie dostrzegamy stagnowanie, czy wręcz cofanie się w rozwoju obszarów, które nabierają cechy kryzysowe i marginalizują się. Dotyczy to całych kategorii ośrodków, głównie małych miast, ale także dzielnic wielkomiejskich, wymagających rewitalizacji [Markowski, Marszał 2006; Noworól 2010; *World Bank* 2009].

Procesy te wpływają na konceptualizację takich pojęć, jak: *terytorium*, *rozwoj*, czy też *polityka regionalna*. Upowszechniona dziś koncepcja tzw. *kapitału terytorialnego*, definiuje go, jako zbiór zlokalizowanych (niemobilnych) zasobów: naturalnych, ludzkich, sztucznych (kulturowych), organizacyjnych i kognitywnych, które konstytuują konkurencyjny potencjał terytorium [Camagni *et al.* 2011: 61]. W refleksji naukowej i polityce rozwoju, pojęcie *terytorium* nie odnosi się wyłącznie do jednostek administracyjnych, ale obejmuje kategorię układów funkcjonalno-przestrzennych. Często ważniejszym od podziałów administracyjnych, elementem strukturotwórczym są powiązania i przepływy: ludzi i dóbr, operacji finansowo-księgowych oraz informacji [Domański 2006: 26-29]. W konsekwencji, terytorium – jako jednostka administracyjna – jest tylko jednym z wielu sposobów określania strefy interesów i wpływów zorganizowanych społeczności [Markowski 2011: 75-77].

Sprawcze działanie w terytoriach, w których zachodzą liczne przepływy i interakcje instytucji/organizacji z sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego przybiera postać tzw. zarządzania wielopasmowego [Sroka 2009]. Wielopasmowość dotyczy upodmiotowienia w procesie zarządzania nie tylko władz publicznych różnych poziomów (wielopoziomowość), ale i innych podmiotów powiązanych przenikającymi się sieciami (wielopodmiotowość).

Wątki terytorialne na dobre pojawiły się w polityce regionalnej. Zasadność podejścia terytorialnego w polityce spójności Unii Europejskiej wykazał Barca, w raporcie pt. *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Barca wskazał deficyty polityki spójności, związane z aprzestrzennym myśleniem sektorowym. Kluczowymi postulatami raportu były przyjęcie perspektywy ukierunkowanej terytorialnie (*place-based policy*) oraz dostrzeżenie

potrzeb w zakresie ustanawiania rozwiązań pozwalających na skupienie się na wynikach dopasowanych do cech i potrzeb poszczególnych obszarów. Innowacją Raportu było definiowanie miejsc przez pryzmat funkcjonalności, jako regionów, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku innych regionów. Ostatecznie raport zdefiniował filary reformy polityki spójności UE, charakteryzujące okres programowania w latach 2014-2020 [Barca 2009: 6-22].

Nowy paradygmat polityki regionalnej zakłada więc, że:

- cele rozwojowe powinny być ukierunkowane na wykorzystanie potencjałów i wzmacnianie konkurencyjności terytoriów (w miejsce polityki wyrównawczej);
- jednostkami interwencji stają się obszary funkcjonalno-przestrzenne (zamiast jednostek administracyjnych);
- strategię rozwoju terytorialnego koncentrują się na zintegrowanych projektach rozwojowych (w miejsce podejścia sektorowego);
- rolę instrumentów rozwoju przejmują montaż twardego i miękkiego kapitału (zamiast subsydiów i pomocy publicznej);
- głównymi aktorami polityki stają się podmioty wieloszczeblowego zarządzania, zamiast rządu centralnego [Szlachta 2009: 28].

Podejście terytorialne zwraca uwagę na powiązanie interwencji z przestrzenią, ale też rodzi konsekwencje w postaci osłabienia znaczenia formalnych granic administracyjnych. Wśród głównych wyznaczników nowej polityki regionalnej, poza wymienionymi aspektami, przypomnieć należy: uwzględnianie terytorialnych konsekwencji globalizacji, zmian klimatycznych i demograficznych, bazowanie głównie na endogenicznym potencjale rozwojowym terytorium, uwzględnianie wzrostu rzeczywistej i wirtualnej mobilności społeczeństw, wreszcie – rozwinięcie formuły kontraktowania rozwoju [Noworól 2013: 124; Szlachta 2009: 148-149].

Terytorializacja polityki rozwoju jest obecna we współcześnie obowiązujących dokumentach programowych Unii Europejskiej i Polski [*Europa 2020* 2010; *KPZK 2030* 2011; *KSRR 2020* 2010; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) NR 1303/2013* 2013; *SOR 2017* Warto o tym pamiętać, choć analiza odpowiednich zapisów w tych dokumentach nie jest przedmiotem niniejszej wypowiedzi.

2. Zarządzanie rozwojem w kontekście terytorializacji polityki rozwoju

Uwzględniając ideę zarządzania wielopasmowego, podejście terytorialne, prowadzi wprost do nowego ujęcia zarządzania rozwojem terytorialnym. Koncentracja na konkretnym terytorium oznacza bowiem oparcie procesów zarządzania na istniejących w danej wspólnocie terytorialnej instytucjach. W ujęciu czołowego teoretyka tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej Northa *Instytucje są to zasady gry w społeczeństwie, a bardziej formalnie, to stworzone przez ludzi ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. Tworzą więc one strukturę bodźców w procesie wymiany czy to politycznym, społecznym czy gospodarczym* [1990: 2]. Do tak rozumianych instytucji odnosi się koncepcja adaptacyjnego współzarządzania (*Adaptive Governance*), zdefiniowana przez Ostrom. Autorka ta, badając zasoby wspólne, sformułowała 5 kluczowych wymagań takiego współzarządzania, wymieniając:

- pozyskiwanie dokładnych i aktualizowanych na bieżąco informacji o stanie zasobów i ich użytkownikach;
- radzenie sobie z konfliktami i przygotowanie odpowiednich środków zaradczych;
- wzmocnienie przestrzegania przepisów, z założeniem, że formalne regulacje będą skuteczne, jeśli uczestnicy potraktują je jako uzasadnione, uczciwe i pozwalające uzyskać założone cele;
- zapewnienie infrastruktury tak technicznej, jak i instytucjonalnej, przy świadomości, że rozwojowi zaawansowanych systemów technicznych i technologicznych towarzyszyć powinny ustalenia organizacyjne z użytkownikami zasobów, połączone z myśleniem długoterminowym;
- zachęcanie do adaptacji i zmiany, co wiąże się z koniecznością dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań: zidentyfikowanych błędów, czy też nowych zakusów na eksploatację zasobów [Noworól 2014b; Ostrom 2008: 17-18].

Odwołując się do badań Ostrom oraz śledząc społeczne konsekwencje tzw. trzeciej rewolucji przemysłowej, jeszcze dalej formułuje swe koncepcje Rifkin. Zauważa on, że w perspektywie najbliższych dziesięcioleci, to właśnie wspólnota *sieciowa staje się modelem zarządzania obejmującym całość Internetu przedmiotów*. Wspólnoty, m.in. terytorialne, stworzą trzecią alternatywę, obok sektora publicznego i prywatnego. Będą odgrywały *coraz ważniejszą rolę w zarządzaniu znaczną częścią spraw gospodarczych, społecznych*

i politycznych każdej okolicy i regionu w świecie niemal zerowych kosztów krańcowych [Rifkin 2016: 355].

Zarządzanie rozwojem terytorialnym ma charakter złożony i interdyscyplinarny, integrujący wiele dziedzin o zróżnicowanym profilu branżowym. Polega na animowaniu rozwoju podsystemów terytorialnych (środowiska przestrzennego, kapitału ludzkiego, organizacji publicznych, społecznych i gospodarczych oraz występujących systemów zarządzania terytorialnego), stymulując zmiany w poziomie złożoności, autoregulacji, innowacyjności i otwartości na otoczenie [Noworól 2007: 18-26]. Elementem konceptualizacji zarządzania rozwojem są też postawy wobec wyzwań cywilizacyjnych, które wynikają z ewolucji rozumienia zarządzania publicznego [Pollitt, Bouchaert 2011], a także rozumienia istoty polityki rozwoju (por. powyższe rozważania o polityce regionalnej). Zarządzanie rozwojem nie może pomijać znaczenia podsystemów branżowych, obejmujących sprawy: polityczne, społeczne, gospodarcze, przestrzenne i technologiczne funkcjonowania terytoriów [Noworól 2013: 38-47].

Odnosi się to w pełni do zarządzania strategicznego i – w szczególności – planowania strategicznego w regionie. Opracowanie regionalnej strategii rozwoju powinno być oparte na pięciu filarach konceptualizacji stanu istniejącego oraz stanów przyszłych. Do filarów tych zaliczyć należy:

- diagnozę aktualnej sytuacji terytorium, opracowaną na podstawie:
 - analiz i prognoz/forsightu, z wykorzystaniem badań porównawczych i big data,
 - udziału podmiotów z wszystkich sektorów oraz członków wspólnoty terytorialnej w określaniu stanu aktualnego i oczekiwań w sferze rozwoju;
- wyniki monitoringu i ewaluacji wcześniejszych interwencji, ze wskazaniem aktualności zapisów poprzednich dokumentów planistycznych: społeczno-gospodarczych i przestrzennych;
- alternatywne scenariusze rozwoju o charakterze heurystycznym, nie stroniące od wizjonerskiego ujmowania przeszłości;
- dostępne systemy wsparcia rozwoju, wynikające z polityki jednostek terytorialnych wyższego szczebla, a zwłaszcza Unii Europejskiej i kraju;
- możliwości uzyskania efektów synergetycznych interwencji publicznych, prywatnych i społecznych/społecznościowych, co odnosi się do szans wykorzystania dla rozwoju tzw. partnerstw hybrydowych [Noworól 2013: 131-138] oraz wspólnoty współpracy, której symptomami są choćby ruchy miejskie [Pobłocki *et al.* 2013; Rifkin 2016].

We współczesnej, terytorialnej perspektywie zarządzania rozwojem, podstawą sformułowania kluczowych elementów strategii regionalnej, powinna być obligatoryjna szeroka i wielokierunkowa debata członków wspólnoty, władz samorządowych oraz środowisk opiniotwórczych. Istotne znaczenie mają przy tym dwa elementy: różnicowanie interwencji w obszarze regionu oraz identyfikacja narzędzi przestrzennych, pozwalających na kreowanie pożądanych zmian.

Zróżnicowanie instrumentów: prawnych, ekonomicznych (w tym – finansowych) oraz organizacyjnych (w tym – zarządczych) w podregionach powinno być poprzedzone delimitacją obszarów subregionalnych, wymagających prowadzenia odmiennej polityki rozwojowej. Podregiony mogą być odmienne ze względu na ujawnione ich cechy: geograficzne, gospodarcze, społeczne, czy też kulturowe. Zróżnicowania powinny dotyczyć także możliwości wykorzystania unijnej/krajowej polityki rozwoju. Przykładem mogą być obszary funkcjonalne zdefiniowane w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [KPZK 2030 2011: 178-252] czy też obszary strategicznej interwencji (OSI), opisane w *KSRR 2020* [2010: 118-135]. W kontekście polityki regionalnej, sterowanej z poziomu krajowego, ważnym dokumentem jest też Umowa Partnerstwa, wskazująca takie instrumenty, jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), czy rozwój kierowany przez lokalną społeczność [Umowa Partnerstwa 2014]. Tak więc identyfikowanie subregionów powinno być – niejako – wypadkową dwóch procesów: poznania endogenicznych cech regionu oraz możliwości wykorzystania wsparcia egzogenicznego (unijnego, krajowego).

Drugi aspekt terytorializacji ma odmienny charakter i wiąże się z **potrzebą integrowania polityki rozwoju, a w szczególności – ścisłego powiązania planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem zagospodarowania przestrzennego**. Ekspertyzy regionalnego systemu planowania wykazują istotne deficyty [Noworól 2014a]. Przykładem jest brak realnych powiązań strategii wojewódzkich z planami zagospodarowania przestrzennego województw¹. Autentycznym wyzwaniem dla warsztatu planistycznego będzie zatem połączenie narzędzi organizacyjnych i ekonomicznych ze środkami kształtowania przestrzeni, obejmującymi:

- elementy przestrzenne: obszary, linie/sieci, punkty,
- relacje przestrzenne: graniczenie/sąsiedztwo, otwarcie, izolowanie, buforowanie,

¹ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zapowiada zmiany w tym aspekcie [SRWM 2011: 236-239].

- nakładanie się na siebie elementów terytorialnych, np. obszarów o określonych ustaleniach funkcjonalnych i stref polityk publicznych.

Stworzenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy narzędziami prawnymi, ekonomicznymi i organizacyjnymi a poszczególnymi elementami lub/i relacjami przestrzennymi tworzyć powinno istotę terytorializacji polityki regionalnej.

3. Podejście terytorialne w dokumentach strategicznych i programowych województwa małopolskiego

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020 (zwana dalej Strategią) pełni kluczową rolę jako generalny plan postępowania władz samorządu regionalnego w procesie zarządzania województwem, ale również jako narzędzie komunikowania się i partnerskiej współpracy ze społecznością regionalną [SRWM 2011: 6]. Kwestie terytorialne były i są istotnym elementem refleksji towarzyszącej przygotowaniu oraz implementacji Strategii. W szczególności odnosi się to do potrzeby terytorialnego zróżnicowania polityki wobec obszarów funkcjonalnych, uznanych za ważne obszary integracji przestrzennej, zwłaszcza na poziomie subregionalnym. Wśród przesłanek opracowania Strategii podkreślono wzrastającą rolę ośrodków miejskich w dostarczaniu usług publicznych i generowaniu trwałych miejsc pracy, a także – przemiany funkcjonalne obszarów wiejskich oraz ich wysoki, wciąż niedostatecznie wykorzystywany potencjał rezydencjalny. Strategia obejmuje 7 obszarów polityki rozwoju województwa, wśród których wszystkie – w jakimś stopniu – odnoszą się do kwestii terytorialnych. Specyficznie, zróżnicowaniu polityki wojewódzkiej dedykowane są: cel strategiczny i kierunki działań w 4. Obszarze Strategii „Krakowski Obszar Metropolitalny i inne subregiony” [SRWM 2011:110-119]. Cel strategiczny Obszaru 4. zakłada uzyskanie silnej pozycji konkurencyjnej Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym. Dla każdego z 5 subregionów Strategia określa odpowiednie, zróżnicowane terytorialnie, kierunki działań. W związku z zapisami Umowy Partnerstwa oraz przystąpieniem do wdrożenia w województwie małopolskim instrumentu ZIT, z terytorium subregionu Krakowski Obszar Metropolitalny wydzielono Krakowski Obszar Funkcjonalny, którego zakres został określony w *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 – RPO WM* [(RPO WM na lata 2014-2020 2015)].

RPO WM szeroko odnosi się do wymiaru terytorialnego polityki. Poświęca się temu wiele zapisów, zestawionych i syntetycznie przedstawionych w Załączniku nr 6 – *Zintegrowane Podejście Terytorialne – Obszary Strategicznej Interwencji*. Wskazane są tam szczegółowe odniesienia zapisów *RPO* do poszczególnych OSI. Wśród krajowych instrumentów terytorialnych, do których odwołuje się *RPO WM*, warto wymienić:

- Miasto wojewódzkie i jego obszar funkcjonalny – Metropolia Krakowska (wykorzystanie instrumentu ZIT),
- Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji,
- Obszary wiejskie, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe,
- Obszary przygraniczne.

W ramach wymiaru regionalnego, *RPO WM* odnosi się do takich narzędzi, jak:

- Subregiony, ze wskazaniem kluczowego instrumentu, jakim jest Subregionalny Program Rozwoju (SPR),
- Obszary o wysokim potencjale zasobów dziedzictwa kulturowego,
- Obszary o wysokim potencjale zasobów dziedzictwa przyrodniczego,
- Obszary górskie,
- Zbiorniki i ciek wodne,
- Uzdrowiska,
- Obszary zagrożone osuwaniem się mas ziemnych,
- Obszary zagrożone deficytem jakościowym lub ilościowym wód,
- Polska Południowa,
- Obszary zagrożone skumulowanymi problemami społecznymi: bezrobocie, niski poziom przedsiębiorczości, ubóstwo, poziom wykształcenia.

Godnym podkreślenia jest, że województwo małopolskie nie ograniczyło się do ogólnikowych zapisów Strategii dotyczących subregionów, lecz wdrożyło politykę podregionalną przez opracowanie SPR, obejmującą w szczególności dwa instrumenty:

- finansowy, zapewniający wydzieloną pulę środków dla – uzgodnionych w subregionach – projektów na tzw. ścieżce subregionalnej;
- organizacyjny, polegający na stworzeniu forów subregionalnych, jako gremiów powołanych przez Instytucję Zarządzającą *RPO WM*, składające się z przedstawicieli samorządów terytorialnych, jednostek naukowych, przedsiębiorców, organizacji przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, lokalnych grup działania i innych instytucji z terenu danego subregionu.

Warto zatrzymać się nad refleksją dotyczącą tego, jak ocenić skuteczność tak rozumianej polityki wojewódzkiej, tym bardziej, że właśnie przystąpiono do tzw. oceny mid-term Strategii. Ocena taka powinna ujawnić dwa aspekty. Po pierwsze, powinna pozwolić na krytyczny ogląd dotychczasowej interwencji (analiza retrospektywna), po drugie – powinna wskazać zakres ewentualnych modyfikacji, które są niezbędne dla funkcjonowania planowania strategicznego w relacji do zadań samorządu wojewódzkiego (analiza prospektywna). Zamierza się przeprowadzić ewaluację Strategii w następujących kontekstach:

- skuteczności Strategii, rozumianej jako poziom realizacji jej celów, w tym związanych z terytorializacją polityki (analiza retrospektywna),
- trafności wyboru systemu wdrażania Strategii, szczególnie w odniesieniu do zróżnicowań terytorialnych (analiza retrospektywna),
- zmian w faktycznym otoczeniu społeczno-gospodarczym i terytorialnym województwa (analiza retrospektywna i prospektywna),
- zmian w otoczeniu regulacyjnym² i instytucjonalnym³ (analiza retrospektywna i prospektywna),
- wskazania potrzeb aktualizacji poszczególnych elementów Strategii, począwszy od wizji, misji i obszarowych celów strategicznych, po przyjęte w tym dokumencie kierunki działania, w tym o charakterze terytorialnym (analiza prospektywna).

Uwzględniając konsensus wobec założenia, że strategia rozwoju województwa dotyczy całego regionu, a nie tylko kompetencji samorządu wojewódzkiego, identyfikacja skuteczności Strategii i trafności wskazanego w niej systemu wdrożenia powinna odnieść się do tego, w jakim stopniu samorząd województwa przyczynił się do realizacji celów Strategii i – na tym tle – w jakim stopniu do realizacji celów Strategii przyczyniły się inne (zewnętrzne) podmioty: publiczne, prywatne, społeczne, prowadzące działalność na terenie województwa. Inne kluczowe pytanie badawcze powinno pozwolić na ujawnienie tego, co samorząd województwa uczynił dla uspołecznienia Strategii, a w tym – w celu zaangażowania innych podmiotów w jej realizację. Ze względu na to, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego województwa uzależniony jest głównie od aktywności podmiotów zewnętrznych w stosunku do samorządu, kwestia ukierunkowania rozproszonych

² Na przykład nowe instrumenty terytorialne, choćby te, które wiążą się z rewitalizacją (*Ustawa o rewitalizacji*, Wytyczne Ministra Rozwoju).

³ Zmiany prawno-regulacyjne wprowadzone przez Rząd RP, zmiany społeczne wynikające z funkcjonowania ICT.

terytorialnie podmiotów na wdrożenie zapisów Strategii wydaje się kluczowym zadaniem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM). Ewaluacja powinna ujawnić, w jakim stopniu Urząd zdolny był – posiadanymi instrumentami – do animowania i stymulowania, zgodnie z zapisami Strategii, zewnętrznych procesów społeczno-gospodarczych w regionie, szczególnie w – wymagającym i relatywnie nowym – kontekście terytorializacji polityki. Oznacza to, skoncentrowanie ewaluacji na instytucjonalnym wymiarze polityki wojewódzkiej. Z punktu widzenia intensywności interwencji publicznej – wyróżnić należy działania regulacyjne oraz aktywizacyjne. Wśród tych drugich wskazać można: aktywność własną, z wykorzystaniem zasobów publicznych: budżetowych, terenowych, informacyjnych, organizacyjnych oraz **animację współpracy międzysektorowej**, polegającą na koordynacji prorozwojowych działań organizacji gospodarczych i społecznych. Chodzi o pomoc wszelkiego typu interesariuszom w konstruktywnym spotkaniu się i wyzwoleniu synergii, tak ważnej dla rozwoju terytorialnego w dobie globalizacji i wzrostu znaczenia efektów sieciowych.

Samorząd wojewódzki dysponuje oboma narzędziami aktywizacyjnymi. Po pierwsze, Zarząd Województwa jest instytucją zarządzającą *RPO WM*, który stanowi kluczową dla rozwoju terytorialnego formę alokacji funduszy publicznych w regionie. Jest przy tym także stroną kontraktu terytorialnego. Po drugie, UMWM posiada zdolności organizacyjne do animowania i koordynowania współpracy innych podmiotów. Ujawnienie zdolności organizacyjnych samorządu województwa do stosowania wymienionych instrumentów powinno być kluczowym elementem ewaluacji w kontekstach: retrospektywnym, ukazując co się udało, albo czego nie udało się osiągnąć, oraz prospektywnym (ujawniając niezbędne korekty zapisów Strategii, dotyczące jej systemów: teleologicznego („CO?”) oraz implementacyjnego („JAK?”).

Debata z UMWM, w których uczestniczył autor, skłoniły do sformułowania następujących wniosków dotyczących ewaluacji mid-term Strategii. Urząd jest bardzo dobrze przygotowany do przeprowadzenia ewaluacji własnych interwencji w procesie wdrażania Strategii. Prowadzony proces monitorowania instrumentów implementacji Strategii pozwala na odpowiednie ukierunkowanie ewaluatora i ujawnienie przez niego, w jakim stopniu interwencja wojewódzka znajduje swoje odbicie w realizacji zamierzeń przyjętych w 2011 r. Brakuje jednak wiedzy i świadomości tego, na ile Strategia faktycznie stymuluje inne niż samorząd wojewódzki podmioty. Warto zwrócić szczególną uwagę na potrzebę sprawdzenia, czy zidentyfikowane w regionie procesy społeczno-gospodarcze są efektem wdrażania Strategii, czy też

nastąpiłyby niezależnie od jej implementacji. Wymaga to ukierunkowania procesu ewaluacji na relacje pomiędzy samorządem wojewódzkim a podmiotami publicznymi, gospodarczymi i społecznymi, które tworzą lub wpływają na procesy, zachodzące w województwie. Najważniejszym elementem oceny Strategii byłoby ukazanie zdolności UMWM do kreowania endogenicznych bodźców rozwojowych, oddziaływania przez sieci współpracy terytorialnej i właściwego wykorzystania szans natury egzogenicznej (np. inwestycje zagraniczne, publiczne fundusze pomocowe). Warto też w procesie ewaluacji ocenić zdolność UMWM do wdrażania nie stosowanych obecnie instrumentów. Aktualne narzędzia skoncentrowane są na korzystaniu ze środków unijnych i ich alokacji przez RPO. Sytuacja taka oraz kompetencje Urzędu powinny być stopniowo zastępowane przez nastawienie na wykorzystywanie środków prywatnych, m.in. w modelu partnerstw publiczno-prywatnych oraz przez uspołecznienie inwestowania (spółdzielczość energetyczna, *crowdfunding*). Jako animator rozwoju regionalnego samorząd wojewódzki stanie przed zupełnie nowymi zadaniami, związanymi z przywództwem regionalnym, animowaniem współpracy biznesu i samorządów, a także uczestnictwem w partnerstwach hybrydowych. Dlatego tak ważne wydaje się zrozumienie dotychczasowych relacji między UMWM a przedsiębiorcami i partnerami społecznymi. Zbadanie kompetencji do animacji współpracy międzysektorowej ma dziś kluczowe znaczenie dla przyszłego budowania regionalnych przewag konkurencyjnych.

Zakończenie

Badanie zdolności samorządu wojewódzkiego do wdrażania różnych aspektów terytorializacji polityki rozwoju, wymaga uwzględnienia dwóch kluczowych czynników. Przede wszystkim, dotyczy – w układzie retrospektywnym – relacji pomiędzy wykorzystanymi instrumentami regulacyjnymi i aktywizacyjnymi polityki rozwoju a ich konsekwencjami przestrzennymi. Zrozumienie tych relacji powinno wyzwolić namysł prospektywny. W dobie rozwoju komunikacji elektronicznej, Internetu energetycznego i logistycznego, przyszłościowa refleksja powinna koncentrować się na aspektach instytucjonalnych i na zrozumieniu innowacji technologicznych i społecznych, które warunkują efektywne oddziaływanie na przestrzeń regionalną w XXI w.

Literatura

Barca F., 2009, *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Warszawa.

- Brown J., Duguid P., 2000, *The Social Life of Information*. Harvard Business School Press, Boston.
- Camagni R., Caragliu A., Perucca G., 2011, *Territorial Capital*. Politecnico di Milano, Mediolan.
- Dawson R., 2008, *The Flow Economy – Opportunities and Risks in the New Convergence*, [w:] *Living Networks. Leading Your Company, Customers, and Partners*. Lulu Press Inc.: 124-147.
- Domański R., 2006, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Jewtuchowicz A., 2013, *Kreatywna gospodarka, kreatywne miasto – nowy model rozwoju?*, [w:] *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, F. Kuźnik (red.). Studia KPZK PAN, t. CLIII, Warszawa: 43-56.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r. – KPZK 2030, 2011, MRR, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie – KSRR 2020*, 2010, MRR, Warszawa.
- Markowski T., 2011, *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*. Studia KPZK PAN, t. CXXXVII, Warszawa.
- Markowski T., Marszał, T., 2006, *Metropolie. Obszary metroplitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*. KPZK PAN, Warszawa.
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. WUJ, Kraków.
- Noworól A., 2010, *Rewitalizacja jako wyzwanie polityki rozwoju*, [w:] *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków.
- Noworól A., 2013, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*. CeDeWu, Warszawa.
- Noworól A., 2014a, *Ekspertyza. Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. MliR, Warszawa. [www.mr.gov.pl/media/5648/Noworol_ekspertyza_2014_POPT.pdf, odczyt 2017.05.15].

- Noworól A., 2014b, *Zarządzanie rozwojem funkcjonalnych obszarów miejskich w świetle koncepcji Adaptive Governance Elinor Ostrom*, [w:] *Partnerstwa w sferze publicznej*, A. Kołomycew, B. Kotarba (red.). Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa: 99-110.
- Okólski M., Fihel A., 2012, *Demografia: współczesne zjawiska i teorie*. Wyd. Naukowe SCHOLAR Sp. z o.o., Warszawa.
- Ostrom E., 2008, *The Challenge of Common-Pool Resources*. „Environment: Science and Policy for Sustainable Development“, nr 50:4: 8-21.
- Pobłocki K., Mergler L., Wudarski M., 2013, *Anty-bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*. Fundacja Res Publica, Warszawa.
- Pollitt C., Bouchaert G., 2011, *Public Management Reform (third edition)*. Oxford University Press, Oxford.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 – RPO WM*, 2015, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Rifkin J., 2016, *Spoleczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu („The Zero Marginal Cost Society”)* (e-book). New York – Warszawa: PALGRAVE MACMILLAN – „St. Martin’s Press LLC”/Wyd. Polskie-Wydawnictwo Studio.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR (2013)*, Komisja Europejska.
- Sroka J., 2009, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – SOR*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2020*, 2011, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Szlachta J., 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków: 141-150.
- Umowa Partnerstwa*, 2014, *Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- World Bank*, 2009, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. The World Bank, [<https://doi.org/DOI: 10.1596/978-0-8213-7607-2>, odczyt 2017.05.15].