

Jacek Woźniak

OBSERWATORIA POLITYKI ROZWOJU JAKO ELEMENT SYSTEMU STRATEGICZNEGO ZARZĄDZANIA REGIONEM

Ocena jest ważna dla każdej polityki, bo politykę prowadzi się aby uzyskać efekty. W Polsce w latach 2007-15 zamierzamy wydać na badania ewaluacyjne ogromną kwotę 190 mln zł. W bazie Krajowej Jednostki Oceny MRR - wg stanu na 26.02.2009 - zarejestrowanych było 212 wykonanych badań. Czy jednak badania regionalne i ewaluacja faktycznie przekładają się na poprawę jakości prowadzonych polityk publicznych? Opinia, że w Polsce występuje deficyt instytucji badawczo-eksperymentalnych, zorientowanych na ocenę i badanie efektów interwencji publicznych, wydaje się być niekontrowersyjna¹. W poniższym artykule przedstawiono uwarunkowania i rekomendacje w zakresie Obserwatorium Polityki Rozwoju jako proponowanego modelu ośrodka badań regionalnych. W szczególności uwaga została skoncentrowana na uzasadnieniu powołania, celowości funkcjonowania, wreszcie - przesłankach powodzenia przedsięwzięcia. Punktem odniesienia jest przede wszystkim system strategicznego zarządzania regionem, rozumiany jako proces planowania i realizacji polityk publicznych zorientowanych na procesy rozwoju oraz instytucje za proces ten odpowiedzialne, chociaż zawarto również uwagi odnoszące się do administracji centralnej.

Przyjęto następujące, praktyczne założenia:

- pojęcie 'Obserwatorium' jest używane jako nazwa określonego typu projektów lub instytucji i związanych z nim procesów, łącznie tworzących ośrodek badań regionalnych, w praktyce poszczególnych województw mogą one występować pod inną nazwą;
- cele i zadania Obserwatoriów wykraczają poza wymogi wynikające z regulacji formalnych europejskiej polityki spójności dla monitoringu i ewaluacji;
- przedmiotem zainteresowania Obserwatorium mogą być polityki publiczne które da się zmierzyć, a więc te które są poddawane weryfikacji, szczególnie zaś ocenie jakościowej. W

¹ Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B., (red) 2008, Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Wyd. Akademia Koźmińskiego, Warszawa

polских warunkach są to aktualnie głównie interwencje finansowane z funduszy UE w ramach polityki spójności, gdyż są do tego zdecydowanie najlepiej przygotowane (skwantyfikowane, ‘uzbrojone’ we wskaźniki...), docelowo jednak powinien to być ogół interwencji ze środków publicznych które oddziałują na przestrzeń regionu.

Mając na uwadze kluczowe obszary zarządzania regionem, jakimi są:

- zarządzanie informacją
- zarządzanie relacjami
- tworzenie scenariuszy na przyszłość i wybór ścieżki postępowania
- racjonalna realizacja przyjętej drogi postępowania

należy podkreślić, że uzasadnienie dla Obserwatoriów zawiera się w każdym z wymienionych powyżej zakresów. Warunkuje to skuteczność całego procesu. W związku z powyższym można postawić tezę, iż Obserwatorium - rozumiane jako instytucjonalizacja procesu badań regionalnych - jest niezbędnym elementem sprawnego systemu strategicznego zarządzania regionem.

Ważna jest także świadomość ograniczeń funkcji sprawczych władzy publicznej. Należy uwzględnić zjawisko desegmentacji, skutkiem czego procesy decyzyjne są coraz częściej wynikiem integrowania koncepcji generowanych przez różnorodnych aktorów regionalnych². Dzieje się tak na skutek dwóch czynników: narastających aspiracji i krystalizowania się interesów owych aktorów, oraz równoległe, niezdolności władzy publicznej do efektywnego, sprawnego i skutecznego sterowania procesami rozwoju.

Celem powołania Obserwatorium Polityki Rozwoju jest organizacja i zarządzanie systemem badań i ocen polityk publicznych. W dłuższej perspektywie czasowej uzasadnieniem celowościowym dla utworzenia Obserwatoriów będzie włączenie ich w system strategicznego zarządzania regionem, z zadaniem jego doskonalenia a zatem uzyskanie wpływu na decyzje i prowadzoną politykę rozwoju. Tak zarysowane cele stawiane przed Obserwatorium bliskie są ewaluacji polityk publicznych ale idea Obserwatorium obejmuje także – wprowadzanie efektów prac w obieg szerokiej debaty publicznej a także bezpośrednie włączenie w proces, dotarcie do decydentów (continuum: badania – debata publiczna – decydenci).

² Hausner J., 2001, Słabość władzy centralnej, w : Szomburg J., (red) Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-prawnych, IBnGR, Gdańsk

Powyższe wskazuje na praktyczne podejście do funkcji Obserwatorium. W szczególności, nie ma stać się ono kolejnym instytutem badawczym, naszą aspiracją nie powinno być wyręczanie ośrodków naukowych. Obserwatorium, działając na rzecz i ze środków samorządu województwa, ma wzmacniać jego kompetencje w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

Końcowym elementem ewolucji Obserwatoriów powinno być stworzenie na jego bazie regionalnego think-tanku. Byłby to zatem ośrodek badawczo-analityczny, niezależny od decydentów i partii politycznych, nienastawiony na zysk. Swego rodzaju regionalna ‘fabryka idei’, wypełniająca przestrzeń pomiędzy światem akademickim a realiami rządzenia³. Głównym celem takiej organizacji powinno być wpływanie na decydentów i wyższych urzędników celem budowania wśród nich consensusu, koalicji wokół określonych pomysłów i rozwiązań. Niemal równie ważne będzie także przekonywanie do swych racji opinii publicznej.

Przypomnijmy przyczyny, które przesądzają o konieczności podejmowania badań i ewaluacji polityki regionalnej⁴:

- Ocena skuteczności polityk. Najczęstszą przyczyną podejmowania badań i ewaluacji polityki regionalnej jest potrzeba weryfikacji jej jakości, szczególnie oddziaływań i efektywności prowadzonych działań. Pytanie, na które usiłuje się znaleźć odpowiedź dotyczy stopnia osiągnięcia zakładanych celów polityki. W praktyce większość prac poświęconych ewaluacji w krajach członkowskich UE skupiało się dotychczas na określeniu efektów polityki regionalnej (w szczególności liczby tworzonych miejsc pracy) oraz na efektywności kosztowej różnych instrumentów polityki regionalnej mierzonej wielkością nakładów ponoszonych na stworzone miejsca pracy.
- Zwiększenie przejrzystości wydatków publicznych. Zwiększenie transparentności jest drugą przyczyną podejmowania ewaluacji polityki regionalnej. Wynika to z faktu, iż instytucje

³ Burdzy P., 2003, Think-tank, czyli o skutecznym przekuwaniu idei w czyn, Międzynarodowy Przegląd Polityczny nr 3

⁴ Bachtler J., 2001, Quot erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej, Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4 (7)

publiczne muszą rozliczać się z ponoszonych wydatków. W ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci klimat polityczny sprzyjał zwracaniu większej uwagi na to zagadnienia przy uzasadnianiu alokacji środków publicznych i kontroli wzrostu wydatków.

- Usprawnienie zarządzania. Czynnikiem wzrostu znaczenia ewaluacji polityki regionalnej jest jej wpływ na proces realizacji działań. Ewaluacja na poziomie programowania podejmowana jest w celu ułatwienia oceny i usprawnienia zarządzania oraz realizacji działań. Ewaluacja stanowiąca część funduszy strukturalnych UE uznawana jest za wartościowe narzędzie programowania, umożliwiające: określenie silnych i słabych stron, przygotowanie programów naprawy, właściwe funkcjonowanie różnych elementów programu i dopasowanie się do reakcji odbiorców, personelu i innych osób, których dotyczy program.

- Weryfikacja założeń polityki. Jako ostatnią przyczynę, uzasadniającą konieczność podejmowania ewaluacji (weryfikującej założenia leżące u podstaw polityki regionalnej), uważa się prowadzenie badań naukowych.

Jakie korzyści przyniesie dla regionu powołanie i dysponowanie własnym Obserwatorium?

Możemy wymienić szereg korzyści i pozytywnych konsekwencji, które regionom przyniesie uruchomienie Obserwatorium.

1. Tworząc zaplecze analityczne do dyspozycji samorządu województwa, struktury te staną się jego niepodważalnym atutem.
2. Wywierając wpływ na elity regionalne i środowiska opiniotwórcze, Obserwatoria przyczynią się też do budowy kapitału społecznego regionów.
3. Obserwatoria stanowiąc będą system wsparcia zarządzania dla władz regionalnych, co przyczyni się do wzmocnienia ich kompetencji.
4. Wśród bardziej użytecznych korzyści funkcjonowania Obserwatoriów należy wymienić wzmocnienie regionalnego rynku usług badawczych, kształcenie kadr regionalnych, także - wzmocnienie potencjału adaptacyjnego regionów. Jest to szczególnie ważne wobec narastających wyzwań zewnętrznych, jak globalizacja czy zmiany demograficzne. Ważne będzie także bardziej efektywne oparcie systemu zarządzania regionem o potencjał analityczny w tym pamięć instytucjonalną, a przez to uruchomienie ważnego procesu 'dziedziczenia' wiedzy.

5. Jeśli samorząd województwa chce dysponować niezależnymi, własnymi analizami i ocenami a tym samym argumentami do dyskusji ze stroną rządową, KE, jeśli ma ambicje budować relacje z powyższymi podmiotami w oparciu o zasadę partnerstwa – dobrze działające Obserwatorium będzie wywierać pozytywny wpływ na jego suwerenność decyzyjną, a więc swego rodzaju ‘emancypację’ regionu. Jest to argument odwołujący się do samej istoty pomysłu na samorządowe województwo.

Przyjmując za aktualny postulat, iż Obserwatorium Polityki Rozwoju powinno stanowić integralny element systemu strategicznego zarządzania regionem, należy mocno powiązać je z procesami decyzyjnymi, tak by uzyskać efekt sprzężenia zwrotnego. Takie założenie implikuje konieczność przyjęcia procedur adekwatnych do kompetencji poszczególnych struktur decyzyjnych. W sytuacji samorządu województwa są to procedury komunikowania się i podejmowania decyzji przez Zarząd Województwa, Sejmik w tym komisje, komitety monitorujące poszczególnych programów, kierownictwo urzędu marszałkowskiego i jednostek samorządowych. Wymaga to zmian systemowych w sposobie funkcjonowania instytucji samorządowych i zmian w sposobie postrzegania roli administracji, przejście od zbiurokratyzowanego modelu ‘administrowania’ do aktywnego zarządzania⁵. Realizacji polityk zorientowanych na efekty. Zgody na podejmowanie przez administrację ryzyka, w uzasadnionych przypadkach.

Kim są odbiorcy usług Obserwatoriów i jakie są ich potrzeby?

Jak już zostało powiedziane, jednym z kluczowych czynników sukcesu (lub klęski) Obserwatorium będzie zainteresowanie nimi decydentów, realne włączenie w wymianę opinii, idei generowanych przez te instytucje. Nie jest to łatwe zadanie. Choć często władze przywiązują do zagadnień skuteczności ewaluacji dużą wagę (przynajmniej w warstwie deklaratywnej) niekoniecznie oznacza to że sama ewaluacja jest skuteczna.

Kluczowymi klientami usług Obserwatorium będą zatem w pierwszym rzędzie regionalni decydenci. Mówimy o decydentach mających zasadniczy wpływ na planowanie i realizację

⁵ Kozak M., 2009, Kompetencje i rola poszczególnych poziomów realizujących politykę regionalną z uwzględnieniem aspektu zależności hierarchicznych i multi level governance, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

polityki regionalnej w województwie⁶. Jest to zatem szeroko rozumiana regionalna elita polityczna (radni sejmiku, członkowie zarządu), ale także aktywni w polityce regionalnej przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz eksperci, przedstawiciele środowisk akademickich, wyżsi urzędnicy urzędu marszałkowskiego, jednostek wojewódzkich. To z tych środowisk rekrutują się członkowie komitetów monitorujących, sterujących, rad programowych, czy innych gremiów jak komisja wspólna samorządów terytorialnych i gospodarczych. Sfera ta obejmuje także decydentów lokalnych, wójtów, burmistrzów.

Nie do przecenienia jest również opinia publiczna, w tym media, która może stanowić element swoistej ‘gry’ z decydentami i wchodzenia z nimi w interakcje.

Próbując odpowiedzieć na pytanie jak dotrzeć do władz i jakie są potrzeby decydentów, należy w pierwszej kolejności zastanowić się, gdzie obecnie trafia wiedza oraz czy i jak raporty, badania etc. przekładają się na rzeczywiste decyzje. W regionie wiedza istnieje – jednak jest przeważnie rozproszona, przez to często nieużyteczna i nie wystarczająco wpływa na podejmowane decyzje⁷. Implikuje to ważne zadanie dla Obserwatorium jakim jest zcalanie, integracja i zarządzanie wiedzą w regionie, tak by uczynić z niej zasób łatwiejszy do praktycznego wykorzystania – jako bazę dla strategicznego zarządzania regionem.

Praktyka pokazuje, że decydenci często nie wiedzą jakim zasobem informacyjnym dysponują, bądź też nie są w stanie z niego skorzystać. Wyjście na przeciw potrzeb i oczekiwań decydentów musi oznaczać spełnienie przynajmniej 2 warunków:

- atrakcyjność produktów
- szybkość dostępu do analiz.

Na atrakcyjne produktu w ofercie Obserwatorium mogą składać się – analizy jakościowe (dane ilościowe ze względu m.in. na nadpodaż tego typu informacji są już dla decydentów mało interesujące), związki przyczynowe, rekomendacje nt. tego co warto i czego nie warto robić, które działania były sukcesem, a które klęską, badanie przyczyn różnych procesów, w tym szczególnie porażek, analizy prospektywne, alternatywne scenariusze przyszłości. Istotna jest także forma prezentacji wyników, jak np. moderowane warsztaty, dyskusje panelowe itp.

⁶ Sfaniewicz P, 2008, Szafarze darów europejskich, kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa

⁷ Znane jest powiedzenie, że w polityce informacja jest przydatna tylko we właściwej formie i we właściwym czasie.

Oczywiście liczy się również czas reakcji, przykładem mogą być tu aktualnie podejmowane przez niektóre regiony próby szybkich reakcji na oznaki kryzysu gospodarczego.

Należy mieć świadomość, że powyższe rekomendacje wykraczają czasem poza dostępne w województwach standardy świadczenia usług eksperckich.

Obserwatorium nie wyczerpie ani nie zmonopolizuje całego obszaru badań regionalnych jakie powinny być podejmowane w województwie. Do najważniejszych prac prowadzonych równolegle należy wymienić: ewaluację strategii rozwoju województwa, monitoring zagospodarowania przestrzennego, ewaluację Regionalnego Programu Operacyjnego, Komponentu Regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, foresight regionalny, technologiczny, monitoring programów wojewódzkich, udział w pracach prowadzonych w ramach programów Espon, Inspire... Większość z tych działań jest zresztą obowiązkiem prawnym. Ważne jest jednak, aby powyższe prace były skoordynowane, miały zintegrowany charakter, wzajemnie się uzupełniając. Oczywiście, aby sterować procesem integracji wiedzy w regionie, Obserwatorium musi mieć określony wpływ na podejmowane decyzje.

Jakie warunki muszą zostać spełnione aby Obserwatoria miały szansę na sukces?

Czynniki warunkujące powodzenie przedsięwzięcia, a więc przede wszystkim sprawność działania Obserwatorium, przedstawione zostaną na tle systemu zarządzania samorządowego województwa.

Warunkiem podstawowym jest zapewnienie minimalnej niezależności, w wymiarze instytucjonalnym i faktycznym. Jest to przesłanka oczywista, jeżeli Obserwatoria mają realnie pełnić funkcję recenzenta polityk publicznych. W przeciwnym razie wcześniej lub później dojdzie do konfliktu interesów i ich faktycznego uzależnienia. Jest to istotne także w zakresie komunikacji społecznej, aby ośrodek taki nie był postrzegany przez opinię publiczną jako ‘tuba propagandowa’ władz.

Na realizację warunku niezależności składa się kilka elementów:

- dysponowanie samodzielnym, wyodrębnionym budżetem, ze stałym źródłem finansowania.

Obserwatoria mogą realizować swoje cele pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami zabezpieczającymi realizację ich zadań. W przypadku Obserwatoriów możliwe jest,

przynajmniej do 2015 roku, finansowanie z funduszy strukturalnych, szerzej o tym w dalszej części artykułu na przykładzie województwa Małopolskiego.

- ustabilizowane miejsce w strukturach zarządzania samorządem województwa. Powinna to być lokalizacja trwała, pamiętajmy że częste zmiany strukturalne i organizacyjne są zmorą naszej administracji i mają ewidentny, negatywny wpływ na sprawność działania.

Bardzo ważna, z przyczyn prakseologicznych, będzie integracja Obserwatoriów z właściwymi strukturami, głównie chociaż nie tylko administracji publicznej, a także z innymi ważnymi aktorami sceny regionalnej.

Istotne będzie zainteresowanie decydentów wynikami prac Obserwatoriów, także środowisk opiniotwórczych, opinii społecznej w regionie. Promowanie –jako nowego standardu – stałej oceny jakości i efektywności polityk publicznych jest celem samym w sobie. Z powyższym ściśle wiąże się

- jednoznacznie zdefiniowany i gwarantowany, poprzez zapisy statutu jednostki lub długoterminowe porozumienie, zakres uprawnień i obowiązków;
- sprawna, efektywna struktura wykonawcza; jak zawsze będzie to faktycznie determinowało rzeczywiste możliwości działania Obserwatorium.

Kluczowym czynnikiem będzie zbudowanie trwałych relacji pomiędzy administracją i władzą publiczną a środowiskiem nauki w regionie. Przysporzy to korzyści nie tylko ‘sprawie’, lecz dla obu stron. Dla administracji, decydentów oznaczać będzie swego rodzaju ‘legitymację wiedzy’⁸, dla środowisk akademickich – możliwość faktycznego uczestnictwa i wpływania na realne procesy rozwoju regionalnego. Tym bardziej, iż mowa tu o zawiązywaniu relacji wieloletnich, a tylko takie, budowane na poczuciu stabilizacji i przewidywalności, umożliwiają głębokie zaangażowanie i inwestowanie we wspólne przedsięwzięcia.

Łączne spełnienie powyższych przesłanek pozwoli na uruchomienie bardzo ważnego, już wspomnianego procesu jakim jest scalanie i integracja wiedzy która choć istniejąca i dostępna

⁸ Nieco analogiczny proces miał miejsce na początku funkcjonowania samorządów wojewódzkich, kiedy przystępowano do opracowywania pierwszych strategii rozwoju. Większość województw skorzystała z pomocy uznanych ekspertów, którzy zostali formalnie umocowani jako ‘doradcy regionalny’ czy ‘ekspersi strategiczni Zarządu’, pełniąc istotną rolę mentorów, ‘ojców chrzestnych’ przedsięwzięć, intelektualnie legitymizowali procesy merytoryczne a szczególnie konsultacji społecznych. Przykładem może być prof. A. Klasik który w tym czasie doradzał w pracach nad strategią województwa Podkarpackiego i Śląskiego.

w regionie, często jest rozproszona a zatem ‘niesterowalna’, co nie ułatwia jej efektywnego wykorzystania w procesach planowania i zarządzania regionem.

Ważnym elementem stanie się ustalenie relacji podmiotowych Obserwatorium do struktur samorządowych. Można tu analizować 2 rozwiązania:

- Obserwatorium jako część systemu administracji regionalnej
- umiejscowienie poza systemem.

W pierwszym przypadku może mieć to miejsce w ramach urzędu marszałkowskiego (departament, projekt systemowy), jednostki samorządu województwa, także agencji rozwoju regionalnego z większościowym udziałem majątku województwa. Lokalizacja w strukturze urzędu marszałkowskiego powoduje dominację ‘żywołu’ urzędniczego, co jednak przynosi także pozytywy. W polskiej praktyce stosowania prawa ważną miarą skuteczności prowadzenia badań regionalnych jest biegłość w stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych⁹. Argumentem za tym rozwiązaniem jest także oczekiwanie, aby administracja publiczna posiadała zdolność do przetwarzania wiedzy, adaptowania jej dla potrzeb decydentów. Oczywiście, w przypadku lokalizacji w ramach urzędu trudno o zachowanie waloru niezależności.

Powołanie na potrzeby prowadzenia Obserwatorium specjalnej jednostki samorządowej niekoniecznie jest lepszym rozwiązaniem. Przekonał się o tym boleśnie samorząd Województwa Dolnośląskiego, który ma duże problemy ze zlecaniem badań własnej jednostce - Dolnośląskiemu Centrum Studiów Strategicznych. Oczywiście w trybie ustawy o zamówieniach publicznych.

Bardzo obiecujące byłoby umiejscowienie Obserwatorium ‘na zewnątrz’ systemu, przy czym naturalną lokalizacją jest uniwersytet. Zaletą takiego rozwiązania jest niezależność, gwarancja profesjonalizmu, trwałość struktury w danym regionie. Wadą – wymagać to będzie zmiany

⁹ W najlepsze kwitnie swego rodzaju ‘dyktatura’ nieformalnej korporacji specjalistów od zamówień publicznych, których często asekuracyjne, zachowawcze postawy przyczyniają się walnie do tego, iż rynek usług doradczych został opanowany przez wąską grupę firm, bazujących na kontraktowanych, zewnętrznych ekspertach. Utrudnia to budowanie potencjału podmiotowego wokół środowisk które wiedzę faktycznie generują. Znamienne że na analizowanym rynku niemal nie istnieją uczelnie, katedry zajmujące się badaniami regionalnymi, choć to one dostarczają wykwalifikowaną ‘siłę roboczą’. Nie buduje to jednak bezpośrednio ich potencjału. Inna sytuacja panuje w tym zakresie w Hiszpanii, która bardzo rozwinęła regionalne struktury ewaluacyjne na tamtejszych uniwersytetach.

sposobu myślenia decydentów, zgody na powierzenie istotnych funkcji recenzenta jakości polityk publicznych strukturom pozostającym poza zasięgiem kontroli.

Wydaje się że docelowo umiejscowienie Obserwatorium przy ośrodku akademickim jest optymalnym rozwiązaniem.

Obserwatoria jako projekt rozwojowy – sieć Obserwatoriów.

Kolejnym celem jaki powinien zostać postawiony jest rozwój instytucjonalny a zatem – organizacja sieci Obserwatoriów. Biorąc pod uwagę powszechnie występujące deficyty, także instytucjonalne w zakresie badań i oceny jakości interwencji i polityk publicznych, organizacja takiej sieci w polskich regionach wydaje się być postulatem zasadnym¹⁰.

Oczywiście, jak zaznaczono na wstępie opracowania, nie w każdym regionie muszą one występować pod tą samą nazwą. Znacznie ważniejsze będzie uzyskanie przez nie określonej funkcjonalności i sprawności działania.

Jakie korzyści przyniesie utworzenie sieci Obserwatoriów?

Stworzy płaszczyznę odniesienia i porównań, umożliwiając szeroki banchmarking polskich regionów¹¹. Umożliwi promocję i transfer dobrych praktyk, przyjęcie wspólnych, wysokich standardów metodologicznych. Stworzenie takiej struktury umożliwi znacznie szerszy i bardziej adekwatny zakres i porównywalność danych między polskimi województwami, uzupełniając tym samym niedostatki oferty statystyki publicznej.

Oczywiście, nie można nikogo zmusić do przyłączenia się do tak projektowanej sieci, wydaje się że nie byłoby też celowe jej formalne ‘zadekretowanie’. W realiach polskiej sceny regionalnej, a więc manifestowanej niezależności, wiary w siłę sprawczą mechanizmów konkurencji, trudności z realizacją wspólnych, większych przedsięwzięć, gdzie próby regulacyjnego, odgórnego narzucania rozwiązań przez rząd budzą alergiczne reakcje, władcze, regulacyjne działanie administracji rządowej byłoby skazane na porażkę. Można jednak wzmacniać dobre aspiracje. Jedną z metod może być promocja korzyści jakie

¹⁰ Parteka T., 2009, Rola instytucji wspierających rozwój regionalny (w tym agencji rozwoju regionalnego) w systemie wdrażania nowej polityki regionalnej, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

¹¹ Powinno to w sposób widoczny wzmocnić istniejącą w tym zakresie ofertę i produkty, obecnie najbardziej profesjonalnym podmiotem działającym w tej sferze jest Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

województwo będzie miało dysponując własnym, stojącym do jego dyspozycji ośrodkiem badań regionalnych. Możliwe do rozważenia są także inne zachęty. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jako oczywisty patron przedsięwzięcia, mogłoby pośredniczyć w udostępnianiu doświadczeń innych regionów UE, np. w formie projektów twinningowych. Bariery nie są tu pieniądze, polskie regiony mogą dysponować na ten cel naprawdę znaczącymi funduszami, lecz raczej ograniczenia w dostępie do now-how, dobrych, inspirujących praktyk.

Jakimi cechami powinna charakteryzować się projektowana sieć?

Uwzględniając to co przedstawiono powyżej, powinien być to system otwarty, nieprzeregulowany. Jednocześnie, pamiętając o postawionych przed nim zadaniach badawczych, komparatystycznych i statystycznych, powinien być strukturą względnie 'zdyscyplinowaną', tak do wewnątrz (relacje między poszczególnymi Obserwatoriami) jak i w relacjach zewnętrznych. Zatem, musi być to system dobrze zaprojektowany od samego początku, z założeniem, iż system taki później będzie działał już sam.

Należy także przewidzieć podział funkcji na obligatoryjne, czyli określone minimum (funkcjonalne, metodologiczne, organizacyjne) które każdy ośrodek działający w ramach sieci musi spełnić, oraz opcjonalne, dodatkowe, które można wprowadzać według własnych potrzeb i aspiracji. Ustalenia takie powinny być, konsekwentnie, kompetencją Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Należałoby także rozważyć wprowadzenie pilotażu Obserwatoriów, w 3 – 5 regionach, gdzie na początku można by przetestować działanie sieci. Oczywiście, jeśli chcemy aby pilotaż zakończył się sukcesem, powinny wziąć w nim udział regiony w tym zakresie sprawne i dobrze zorganizowane.

Szczególnie istotna wydaje się być kwestia zarządzania siecią, w tym przypadku mając raczej na uwadze koordynację. Uwzględniając kompetencje oraz praktykę współpracy ostatnich lat, naturalnym koordynatorem wydaje się być tu Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Proponuje się jednak wprowadzenie lekkiej formuły koordynacji, zakładającej brak hierarchicznego podporządkowania, opartej raczej na funkcji moderatorskiej, inspirującej, stojącej przy tym na straży przyjętych, minimalnych standardów.

Czy potrzebujemy ośrodka krajowego?

Dopełnieniem nakreślonego powyżej systemu byłoby powołanie ośrodka krajowego, na poziomie rządowym (może np. ‘Centrum Analiz Polityk Publicznych’ CAPP?). Praktyka ostatnich lat i rządów pokazała, iż animacja tego typu działań wielokrotnie jest pochodną przywództwa określonej osoby, co jednak nie zastąpi instytucjonalizacji i ciągłości systemu, nie gwarantując ani stabilizacji ani kontynuacji prac (tracimy szczególnie cenną w tym obszarze ‘pamięć instytucjonalną’). Mamy tu zatem także w tym obszarze ewidentnie do czynienia z trwałym deficytem instytucjonalnym. Ośrodek rządowy (CAPP) powinien być tak zaplanowany, aby odpowiadać na potrzeby kraju: metodyka badań, standardy, polityki badawcze, instrumenty koordynacji..., jednocześnie jednak - musi sprzyjać projektowanej sieci Obserwatoriów. Powinien zatem łączyć kwestie określenia zakresu badań i metodologii obligatoryjnych, wynikających z potrzeb kraju, z zachowaniem niezbędnej subsydiarności dla poziomu regionalnego.

Do rozważenia pozostaje sprawa afiliacji ośrodka krajowego (CAPP) przy konkretnej instytucji administracji centralnej, którą może być obecnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ewentualnie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Decyzja taka musi być jednak poprzedzona szczegółową dyskusją na temat kompetencji i zadań takiego ośrodka, także z punktu widzenia relacji do sieci Obserwatoriów.

W celu uniknięcia raz popełnionych już błędów kreację ośrodka krajowego należy poprzedzić pogłębioną, bardzo dobrą analizą przyczyn klęski Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Jeśli chcemy z sukcesem wypromować ideę ośrodka rządowego, nie może on być prostą kontynuacją tradycji RCSS, co więcej - nie powinien w ogóle bezpośrednio nawiązywać do jego działalności.

Obserwatorium na przykładzie Województwa Małopolskiego.

Pomysł i pierwsze założenia projektu pod nazwą Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju (MOPR) pojawiły się w roku 2005. Początkowo było ono finansowane ze środków własnych budżetu województwa. Determinowało to ograniczone możliwości działania. Od 2006 roku wydawany jest, jako rocznik, Raport Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju. Obserwatorium początkowo było ukierunkowane na ocenę rezultatów i oddziaływań interwencji funduszy Unii Europejskiej, w tym ujęcia porównawcze z innymi

regionami. Obecnie przedmiotem badań są efekty wszystkich polityk realizowanych w przestrzeni Województwa Małopolskiego. Od początku było też zorientowane na stymulowanie debaty publicznej, angażującej możliwie szerokie środowiska samorządowe, akademickie, otoczenia biznesu.

Nowa jakość działania pojawiła się wraz z perspektywą 2007-13 i finansowaniem z funduszy UE. Wybrano model 4 Obserwatoriów, tworzących funkcjonalnie małopolski ośrodek badań regionalnych. Są to:

- Małopolskie Obserwatorium Gospodarki
- Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji
- Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej
- Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju.

Łącznie 4 Obserwatoria obejmują swoją właściwością istotne dla samorządu województwa obszary badawcze; potencjalną trudnością może być kwestia koordynacji.

Projekt powinien przyczynić się do rozwiązania następujących problemów:

- 1) trudności w wykorzystywaniu istniejących zasobów i narzędzi informacyjnych,
- 2) brak przełożenia wyników badań, wniosków i rekomendacji zeń płynących na procesy decyzyjne,
- 3) brak systematyczności prowadzonych badań, ustalenia wielkości referencyjnych,
- 4) niedostateczna ilość informacji i danych do formułowania prognoz,
- 5) słaba współpraca instytucji w zakresie realizacji badań i wymiany informacji.

W formalnym uzasadnieniu realizacji projektu można przeczytać, że istniejący system statystyki publicznej nie zapewnia pełnego zaspokojenia potrzeb w zakresie pełnego monitorowania przemian społeczno - gospodarczych, a w szczególności wpływu funduszy europejskich na zmiany gospodarcze i społeczne, jak również nie dokonuje prognoz i szacunków wybiegających w przyszłość. Projekt utworzenia Małopolskich Obserwatoriów Rozwoju Regionalnego ma na celu wypełnić lukę informacyjną, dając władzom województwa silne i sprawne narzędzie do monitoringu zjawisk oraz ewaluacji procesów rozwojowych, a przez to umożliwiające elastyczne reagowanie na pojawiające się potrzeby i zagrożenia.

**EKSPERTYZA PRZYGOTOWANA NA ZLECENIE MINISTERSTWA ROZWOJU REGIONALNEGO
W RAMACH PRAC NAD KRAJOWĄ STRATEGIĄ ROZWOJU REGIONALNEGO**

W ramach 4 wymienionych powyżej Obserwatoriów, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju pełni rolę koordynującą, wspomagając wszystkie projekty w określaniu kierunków i harmonogramów prac, uzgadniając metodologię oraz terminy i formy publikowania wyników. Zadanie to realizowane jest także poprzez prace Zespołu Kierowników, których efektem ma być projekt wspólnego programu badań. W ten sposób – przy zachowaniu dużej autonomii poszczególnych Obserwatoriów – unika się dublowania zadań, a otrzymane wyniki powinny być w pełni porównywalne i wzajemnie się uzupełniające.

Dla koordynacji przewidziano Małopolską Radę Obserwatoriów Rozwoju i Ewaluacji, skupiającą ekspertów o bardzo szerokim spektrum kompetencji. W jej składzie przewidziano także przedstawicieli Zarządu Województwa Małopolskiego, dyrektorów komórek realizujących projekty Obserwatoriów, kierowników projektów, oraz przedstawicieli instytucji zajmujących się problematyką rozwoju regionalnego, prowadzeniem badań statystyczno – społecznych. Do zadań Rady należy opiniowanie programu badań oraz kierunków prac, metodologii i standardów klasyfikacyjnych, także weryfikacja oraz opiniowanie wyników prowadzonych badań.

Cele szczegółowe Obserwatorium to:

1. Wspomaganie procesów decyzyjnych poprzez monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zmian społeczno-gospodarczych oraz przedstawianie efektów prac władzom województwa,
2. Badanie tempa zmian zachodzących w rozwoju społeczno -gospodarczym,
3. Analizowanie zgodności trendów rozwojowych z założeniami polityki regionalnej,
4. Przygotowywanie opracowań będących przesłankami do ewaluacji polityki rozwoju,
5. Doskonalenie obecnie funkcjonujących rozwiązań w zakresie prowadzenia badań i analiz oraz współpracy w zakresie wymiany informacji w regionie poprzez wykreowanie grupy instytucji opracowujących i udostępniających dane i stworzenie sieci wymiany informacji.

Projekt Obserwatoriów odpowiada Celowi 2: „Poprawa funkcjonowania systemu przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą” Priorytetu VIII “Regionalne kadry gospodarki” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Rezultaty działalności Obserwatorium będą zbieżne z oczekiwanym efektem: „rozwiniecie strategii i instrumentów szybkiego

reagowania w przypadku wystąpienia zmiany gospodarczej, dostosowanych do potrzeb regionu i przedsiębiorstw dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi”. Realizację tego celu, znajdującą odzwierciedlenie w zapisie: „Badania i analizy dotyczące trendów rozwojowych i prognozowania zmian gospodarczych w regionie (...) a także formułowania właściwych mechanizmów zaradczych w strategiach rozwoju województwa”, planuje się dokonać poprzez stworzenie sprawnego systemu monitorowania informacji, umożliwiającego kompletowanie istniejących danych, jak i wskazujących na niedobory informacyjne, a przez to kreujące kierunki koniecznych badań.

Obserwatoria realizowane są w formule projektów systemowych POKL czyli takich, które nie podlegają trybowi konkursowemu, realizują ważne cele przewidziane w Planach Działań POKL i mogą być wdrażane wyłącznie przez Instytucje Zarządzające lub Pośredniczące.

Projekty systemowe były zatwierdzane odpowiednio przez MRR lub Wojewódzki Urząd Pracy, z horyzontem czasowym działania od 3 do 7 lat. Łączny budżet 4 Obserwatoriów wynosi 22,4 mln zł.

Projekt MOPR wpisuje się bezpośrednio w zapisy Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007 – 2013 w pole C „potencjał instytucjonalny”, obszar „Nowoczesne zarządzanie publiczne”, kierunek polityki - „badania i analizy regionalne – stworzenie zaplecza merytorycznego dla prowadzonej polityki rozwoju województwa”. Założeniem programowym było tu „utworzenie lub wykreowanie w Małopolsce przynajmniej jednego autonomicznego ośrodka badań i analiz regionalnych”.

Wyposażenie władz i urzędników decydujących o interwencjach publicznych w narzędzie jakim jest przedstawiona koncepcja Obserwatoriów Polityki Rozwoju, wraz z utworzeniem sieci ośrodków oraz instytucji na poziomie rządowym, byłoby innowacyjnym i obiecującym rozwiązaniem. Oprócz wpływania na merytoryczną jakość programowaniu i realizacji polityki rozwoju, informowałoby i edukowało opinię publiczną¹². Budując opisany powyżej system należy jednak mieć świadomość występujących ograniczeń. Szczególną uwagę należy

¹² Praweńska-Skrzypek G., Domański B., (red.) 2007, Metodologia funkcjonowania Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, ekspertyza dla Zarządu Województwa Małopolskiego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków

**EKSPERTYZA PRZYGOTOWANA NA ZLECENIE MINISTERSTWA ROZWOJU REGIONALNEGO
W RAMACH PRAC NAD KRAJOWĄ STRATEGIĄ ROZWOJU REGIONALNEGO**

zwrócić na aspekty odnoszące się do realiów kultury politycznej, w tym rozumienia procesu ewaluacji jako niezbędnego składnika procesu strategicznego zarządzania rozwojem.



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

PROJEKT WSPÓLFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU
REGIONALNEGO

