

POLITYKA ROZWOJU REGIONU WOBEC OBSZARÓW PROBLEMOWYCH A SKUTECZNOŚĆ PUBLICZNEGO ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

1. Wstęp

Zmiana uwarunkowań ekonomicznych, w wyniku przekształceń ustrojowych oraz integracji europejskiej, otworzyła polskim regionom nowe możliwości rozwoju, stwarzając jednocześnie potencjalne źródło nowych zagrożeń związanych – o ironio – z dużą samodzielnością gospodarowania i zarządzania samorządowego. Powołane samorzady województw mają za zadanie podejmowanie działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego w regionach. Jednakże bolączką tych samorządów jest to, że mają zbyt szczupłe środki własne dla prowadzenia samodzielnej polityki regionalnej. Dlatego możliwość korzystania z funduszy unijnych w ramach polityki spójności odgrywa w tym procesie istotną rolę, zwłaszcza w przypadku województw posiadających obszary problemowe.

W ostatnich dwóch okresach programowania wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej (tj. 2004-2006 i 2007-2013) Polska była głównym beneficjentem, otrzymując znaczną część środków przeznaczonych na politykę spójności. Dzięki temu do polskich województw, trafiły duże kwoty dofinansowania wspomagające ich rozwój, w tym do tych posiadających obszary problemowe. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z planem, uwzględniającym kierunki wyznaczone przez europejską politykę spójności i krajową politykę regionalną. Mimo to, w przypadku regionów z obszarami problemowymi nie osiągnięto jakiegokolwiek istotnej poprawy ich sytuacji względem innych województw. Sugeruje to, że polityka regionalna skoordynowana całkowicie z unijną polityką spójności – bez większego uwzględnienia potrzeb i specyfiki poszczególnych regionów - nie w pełni spełnia swoje funkcje. Powstaje zatem pytanie - dlaczego tak się dzieje? Ponadto sytuacja taka stawia również pod znakiem zapytania skuteczność publicznego zarządzania strategicznego w regionie. Stąd celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na te pytania poprzez wskazanie możliwych modeli rozwoju obszarów problemowych oraz sposobów określenia skuteczności publicznego zarządzania strategicznego. W opracowaniu wykorzystano metodę *desk research*, analizy opisowej oraz dedukcji.

2. Modele polityki rozwoju wobec obszarów problemowych

Na podstawie współczesnej dyskusji na temat rozwoju regionalnego można powiedzieć, że opracowując kluczowe dokumenty związane z jego projektowaniem, w tym obszarów problemowych, powinno się brać pod uwagę następujące modele rozwoju (szerzej Kryk, Skubiak 2015):

1. terytorialnego,
2. endogenicznego,
3. polaryzacyjno-dyfuzyjnego.

Ad. 1. Podejście terytorialne opiera się na innej koncepcji terytorium, które nie jest już postrzegane jako repozytorium ogólnych zasobów dostępnych do użytku, ale jako obszar budowy zasobów, uporządkowany według relacji ustalonych między ludźmi oraz między nimi i ich środowiskiem (Morales 1998). Można powiedzieć, że to strategia polityczna, której celem jest wspieranie rozwoju z zewnątrz poprzez działania dopasowane do danego kontekstu. Integracja różnych działań sektorowych jest składnikiem kształtowania polityki o charakterze terytorialnym, razem z kontraktami, systemami wielopoziomowego sprawowania rządów i partnerskimi. Integracja wymaga podejścia terytorialnego, gdyż odmiennych działań sektorowych nie da się scalić nigdzie indziej niż na szczeblu docelowym. Specyfikę danego obszaru można uwzględnić jedynie na jego poziomie. Ponadto w tym podejściu uważa się, że właściwym sposobem na kształtowanie, wypracowanie i prowadzenie polityki jest eksperymentalizm – pojmowany jako polityka, która pozwala ludziom eksperymentować z rozwiązaniami, a także monitorować, krytykować oraz wyrażać zgodę i sprzeciw. Podejście terytorialne w polityce pozostawia miejsce dla eksperymentalizmu (Barca, 2009).

Ad. 2. W modelu endogenicznym zakłada się, że aby skutecznie konkurować w gospodarce globalnej, regionalne organizacje i przedsiębiorstwa powinny: zrozumieć implikacje zmiany paradygmatu występujące w polityce gospodarczej i regionalnym planowaniu rozwoju gospodarczego oraz zbudować elastyczne i inteligentne strategie dla rozwoju strategicznej infrastruktury. Regiony muszą zrozumieć, które czynniki dynamizują gospodarkę w XXI wieku. Oczywiście zewnętrzne czynniki rozwoju (w tym środki unijnej polityki spójności) nie pozostają bez znaczenia dla regionu, ale coraz większą wagę przykładają do endogennych sił jako wyznaczników konkurencyjności regionu. Regionalne inicjatywy gospodarcze polityki rozwoju współcześnie wydają się być bardziej ukierunkowane na wzmocnienie lokalnych możliwości i zdolności miasta lub regionu do rozwoju i

pomoc regionom w sytuacji gwałtownych zmian w coraz bardziej konkurencyjnym środowisku globalnym. Teoria wzrostu endogenicznego dużą rolę przypisuje przywództwu, przedsiębiorczości oraz czynnikom instytucjonalnym.

Ad. 3. Model polaryzacyjno-dyfuzyjny oznacza, że w biednych regionach należy inwestować we wszystko, co pomoże im „podłączyć” się do sukcesu osiąganego w regionach bogatszych. W raporcie polskiego Ministra Administracji i Cyfryzacji Michała Boniego "Polska 2030" (2009) stwierdzono, iż: "Nie można budować polityki rozwoju wokół alternatywy: wspieranie najbardziej dynamicznych obszarów Polski albo solidarność z regionami opóźnionymi. Jest to fałszywy dylemat, którego rozstrzygnięcie musi prowadzić do utrwalenia podziału na obszary wiodące i opóźnione. Szansa relatywnie biednych obszarów polega przede wszystkim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów, a nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji i przywilejów. Rozwój peryferii zależy zatem od ich skuteczności w budowaniu własnego potencjału rozwojowego". Jest to prawidłowe założenie, bowiem jeśli nie ma zróżnicowania w jakimś układzie, to nie może być mowy o dyfuzji.

Na podstawie przedstawionych modeli oraz dedukcji można powiedzieć, że stworzone warianty rozwoju pośrednio potwierdzają, że dotychczasowa polityka regionalna wobec obszarów problemowych nie spełniała swoich funkcji, dlatego zaczęto poszukiwać nowych koncepcji. Obecnie obszary problemowe mają możliwość wyboru modelu rozwoju bardziej odpowiedniego dla siebie. Pamiętać jednak należy, że niezależnie od wyboru modelu rozwoju jest pewne, że jego realizacja w dużym stopniu będzie zależała m.in. od zarządzania strategicznego w regionie.

3. Publiczne zarządzanie strategiczne

W kształtowaniu długofalowej polityki rozwoju na szczeblu regionalnym kluczowe znaczenie mają zarządzanie strategiczne oraz narzędzia planistyczne, a wśród nich strategia rozwoju. Elementy te są ze sobą ściśle powiązane, gdyż nawet najlepsza strategia bez odpowiedniego zarządzania, prowadzącego do realizacji jej celów nie zapewni pożądanego efektów. Koncepcja zarządzania strategicznego w odniesieniu do administracji samorządowej wyznacza jej nowe cele. Nie ma ona już się skupiać na tradycyjnie rozumianym „administrowaniu” utożsamianym z bieżącym rozwiązywaniem problemów, ale raczej na podejmowaniu czynności nastawionych na przyszłość (Fleszer 2013). Inaczej mówiąc, administracja samorządowa powinna się koncentrować na efektywnym/skutecznym i

sprawnym zarządzaniu prowadzącym do rozwoju, w tym otrzymywanym wsparciem publicznym. Tego się obecnie od niej oczekuje i z tego będzie rozliczana.

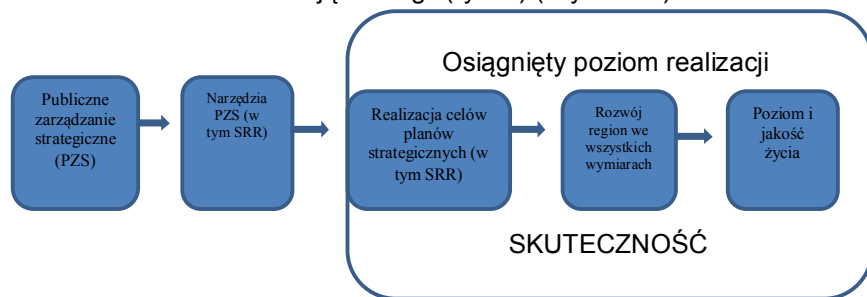
Istnieją definicje publicznego zarządzania strategicznego różnych autorów. W opracowaniu posłużono się definicją M. Ziółkowskiego (2005), według którego zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym to ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonywania przyjętych ustaleń. Do cech tak rozumianego zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym należą:

- kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju, polegająca na współzależnym ujmowaniu sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej,
- efektywność wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju,
- traktowanie jednostki samorządu terytorialnego jako części otoczenia,
- orientacja na przyszłość, czyli na cele perspektywiczne,
- orientacja na wyniki, czyli osiągnięcie celów rozwojowych,
- przestrzeganie zasady racjonalnego gospodarowania,
- wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju.

Generalnie zasadniczym elementem publicznego zarządzania strategicznego jest ustalenie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie dostępnych zasobów, środków i narzędzi oraz zmierzanie do ich realizacji przy jednoczesnym dążeniu do racjonalności, efektywności i skuteczności.

Ze względu na przyjęty cel badawczy skupiono się tylko na skuteczności tego zarządzania. Posługując się definicją skuteczności T. Kotarbińskiego (1975) przyjęto, iż skuteczność zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym to takie działania, które prowadzą do skutku zamierzonego jako cel, a więc osiągnięcia społecznie pożądanego, docelowego, stopnia rozwoju gospodarczego, społecznego, ekologicznego i przestrzennego oraz wyższego poziomu i jakości życia w regionie, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Tak rozumianą skuteczność można więc, podobnie jak efektywność społeczną, mierzyć w systemie zerojedynkowym (01), stwierdzając zgodność lub jej brak, bądź używając skali trójstopniowej (np. zgodność całkowita, częściowa lub jej brak) (Kryk 2003). Można również określić skuteczność publicznego zarządzania strategicznego pośrednio poprzez ocenę realizacji celów planów

strategicznych, z których jednym z podstawowych jest strategia rozwoju regionu (SRR) oraz osiągnięcie celu nadrzędnego, jakim jest jakość życia determinowana m.in. realizacją strategii (rys. 1) (Kryk 2015).



Rys. 1. Łańcuch zależności

Źródło: opracowanie własne.

Ponieważ skuteczność publicznego zarządzania strategicznego jest związana z realizacją celów SRR, uwzględniającej kierunki wyznaczone przez krajową politykę regionalną i europejską politykę spójności, to tym samym istnieje zależność między nią a wybranym modelem rozwoju regionalnego. Potwierdza to zatem również istotność wyboru modelu obszarów problemowych odpowiedniego do jego potrzeb.

Wnioski

Reasumując można powiedzieć, że ciągłe utrzymywanie przez obszary problemowe tego -wątpliwego przecięź - statusu sugeruje nieadekwatność dotychczas prowadzonej polityki regionalnej, uwzględniającej przede wszystkim wymogi unijnej i krajowej polityki spójności, a nie sytuację i potrzeby danego obszaru. Zaproponowane modelu rozwoju stwarzają regionom większą szansę wyboru ścieżki rozwoju, która pozwoli im wyjść z tzw. „zakłętą kręgu biedy i niedorozwoju”.

Literatura

1. Barca F., *The Union and Cohesion Policy—Thoughts for Tomorrow*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/2009_11_4_thoughts_tomorrow.pdf z dnia 03.09.2015.
2. Fleszer D. (2013), *Strategiczne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego – istota, cele, fakty*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” nr 1, miscellanea.ujk.edu.pl/data/oferta/Pliki/330_12fleszer.pdf (10.07.2015 r.).
3. Kotarbiński T. (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław.

4. Kryk B. (2003), *Rachunek sozoeconomiczny działalności gospodarczej na przykładzie energetyki zawodowej regionu Szczecińskiego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

5. Kryk B. (2015), *Realizacja Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego i jakość życia jako przejaw skuteczności publicznego zarządzania strategicznego*, in print to „Barometr regionalny”.

6. Kryk B., Skubiak B. (2015), *The necessity of formulating sustainable regional policy in problem areas on the example of West Pomeranian Province in Poland*, in print to “Transformations in Business& Economics”.

7. Morales F. (1998), *“La promoción del desarrollo municipal: experiencias y desafíos”*. Desarrollo económico municipal, núm. 1, Instituto de Desarrollo Municipal.

8. Ziółkowski M. (2005), *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: A. Zalewski (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.

Даріюш ПАВЛІШЧИ

Віт гміни Громадка, Республіка Польща

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАД В ПОЛЬЦІ:

ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Чільне місце у функціонуванні владного механізму в країнах Європи відводиться органам місцевого самоврядування, що, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, становлять одну з основних підвалін демократії, забезпечуючи реальне залучення кожного громадянина до управління економічним і соціальним розвитком територіальних утворень низового рівня, які в сукупності складають державний організм.

Територіальні спільноти низового рівня є найменшими адміністративно-територіальними частинами держави, мешканці яких, формуючи територіальну громаду, спроможні безпосередньо чи через утворені ними представницькі органи ефективно здійснювати вирішення місцевих проблем та забезпечувати надання якісних громадських послуг. Існування та функціонування цих спільнот дає змогу органам державного управління концентрувати свої зусилля на розв'язанні загальнодержавних макроекономічних питань, не переобтяжуючи себе локальними проблемами.