

---

# Regionalne obserwatoria terytorialne jako instrument monitorowania rozwoju regionów

Warsztaty w Białobrzegach, 20-21 maja 2011 roku

---

## Mirosław Grochowski

Działania planistyczne mają charakter celowy: powinny prowadzić do wyboru właściwych celów rozwoju oraz odpowiednich sposobów ich osiągnięcia. Skuteczność działań planistycznych w sensie tworzenia racjonalnych (uzasadnionych uwarunkowaniami i potrzebami) strategii, polityk, planów i programów działania zależy m.in. od obiektywnej oceny zjawisk i procesów rozwojowych, a także umiejętności przewidywania wystąpienia tychże zjawisk i procesów oraz ich skutków. Tworzenie scenariuszy rozwoju w różnych sytuacjach, wynikających z wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju, pozwala na przygotowywanie adekwatnych strategii i planów oraz modyfikowanie prowadzonych działań. W planowaniu rozwoju regionalnego i rozwoju regionów, tak jak w innych działaniach planistycznych, niezbędne są solidne podstawy diagnostyczne (obiektywna ocena zjawisk i procesów rozwoju) oraz instrumenty służące prognozowaniu rozwoju (budowanie scenariuszy rozwoju). Podstaw tych i instrumentów dostarczyć ma system obserwatoriów terytorialnych, którego powstanie zakłada *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*. Systemowi temu poświęcone były warsztaty zorganizowane w Białobrzegach, w dniach 20-21 maja 2011 roku przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie (MBPR), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Główny Urząd Statystyczny.

Warsztaty w Białobrzegach były drugim spotkaniem zorganizowanym przez MBPR, służącym wymianie doświadczeń i dyskusji nad zakresem i sposobami monitorowania rozwoju regionów. Pierwsze spotkanie miało miejsce w marcu 2010 roku. Uczestniczyli w nim członkowie zespołów realizujących projekty w ramach Poddziałania 8.1.4 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, tj. projekty z zakresu monitorowania rozwoju, obserwatoriów społecznych, gospodarczych i obserwatoriów rynku pracy. W czasie pierwszego spotkania dyskutowano potrzebę zorganizowania sieci obserwatoriów regionalnych, zakres ich działalności i sposób organizacji oraz kwestię współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym. Ustalono wówczas, że obserwatoria regionalne powinny działać na rzecz władz regionalnych, pozwalając na prognozowanie przyszłych zjawisk społeczno-ekonomicznych, co pozwoli samorządowi odpowiednio przygotować się i reagować na nowe wyzwania rozwojowe. Pierwsze spotkanie odbyło się w czasie, gdy *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (KSRR) miała jeszcze charakter dokumentu roboczego.

Warsztaty w Białobrzegach odbyły się po przyjęciu KSRR, co dało uczestnikom możliwość odniesienia się do przygotowanych propozycji, dotyczących systemu monitorowania. W artykule przedstawiono kilka wybranych, najważniejszych kwestii, jakie poruszane były

w czasie warsztatów. Przedstawiono także niektóre oczekiwania, artykułowane wobec systemu monitorowania rozwoju regionalnego. W konferencji udział wzięli przedstawiciele samorządów regionalnych wszystkich województw, wojewódzkich ośrodków badań regionalnych<sup>1</sup>, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

### **Przesłanki do tworzenia systemu monitorowania**

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* została przyjęta przez Radę Ministrów w połowie 2010 roku. Zakłada ona, że do podniesienia jakości zarządzania politykami publicznymi przyczyni się wprowadzenie stałego monitorowania procesów rozwoju w regionach i efektów prowadzonej polityki regionalnej<sup>2</sup>. Na system monitorowania składać się będzie krajowe obserwatorium terytorialne (KOT) oraz 16 regionalnych obserwatoriów terytorialnych (ROT) funkcjonujących w województwach. Najważniejszymi efektami działań obserwatoriów będą rekomendacje służące władzom publicznym – krajowym i regionalnym – do wyznaczania kierunków rozwoju oraz formułowania i realizacji polityk rozwoju.

Proces monitorowania rozwoju regionów funkcjonuje w pewnym zakresie od kilku lat. Analiza procesów i zjawisk oraz zmian w trendach rozwojowych odbywa się w trakcie oceny rezultatów wdrażania działań zapisanych w dokumentach programowych dotyczących rozwoju regionu, takich jak strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego oraz inne dokumenty sektorowe. Aby realizacja polityk zapisanych w tych dokumentach była efektywna, ich cele i założenia muszą być aktualne i odpowiednie do zmieniających się uwarunkowań, zaś żeby zachować tę adekwatność, uwarunkowania rozwoju muszą być stale obserwowane. W tym celu prowadzi się monitoring wdrażania zapisów dokumentów strategicznych. Dotychczas jednak działania takie nie były prowadzone w sposób ciągły i systematyczny i zazwyczaj obejmowały ograniczony zakres tematyczny analiz, odpowiedni dla zakresu oddziaływania danej strategii czy programu.

### **Główne wątki dyskusji**

Pierwszą dyskutowaną kwestią były stosowane obecnie w regionach sposoby i rozwiązania służące monitorowaniu rozwoju oraz możliwe umocowanie instytucjonalne regionalnych obserwatoriów terytorialnych. We wszystkich województwach prowadzony jest monitoring rozwoju, jednakże mają one bardzo różne doświadczenia w tym zakresie. W niektórych województwach monitoring prowadzony jest w ramach projektów finansowanych z PO KL. Czasem dzieje się to we współpracy z jednostkami urzędów marszałkowskich. W niektórych województwach funkcjonują już jednostki formalnie nazwane obserwatoriami. Monitorują one jednak tylko wybrane dziedziny. Brak jest przykładu monitorowania kompleksowego, którego efektem byłyby dogłębne analizy i rekomendacje użyteczne w prowadzeniu polityki rozwoju.

<sup>1</sup> Wojewódzkie ośrodki badań regionalnych powstały przy wojewódzkich urzędach statystycznych i ich głównym zadaniem jest dostarczanie informacji i prowadzenie badań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>2</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 142.

Przedstawiciele regionów twierdzili, że obserwatoria, żeby działać skutecznie, powinny funkcjonować w sieci z instytucjami, m.in. takimi jak wojewódzkie ośrodki badań regionalnych. Obecnie działania monitorujące są rozproszone między różnymi jednostkami organizacyjnymi. Jest to jedna z przyczyn braku możliwości zintegrowania tych działań. Integrację tę utrudnia też czasem brak chęci działania w sieci, we współpracy z innymi instytucjami. Współdziałanie różnych instytucji w ramach sieci ROT powinno być oparte na współpracy a nie konkurencji, wzajemnym zaufaniu i wsparciu, co sprzyjać będzie pełnemu wykorzystaniu posiadanego potencjału badawczego każdego z zaangażowanych partnerów.

W czasie dyskusji stwierdzono, że tworzenie systemu monitorowania i funkcjonowanie różnych instytucji w sieci jest zadaniem trudnym ze względu na specyfikę zaangażowanych we współpracę jednostek. Ich różnorodność instytucjonalna i organizacyjna przekłada się na niejednolity poziom doświadczenia i potencjału badawczego. Z tego względu mogą występować trudności w zdefiniowaniu szczegółowego podziału zadań dla partnerów współpracujących w systemie monitorowania.

Ponieważ głównym odbiorcą prac ROT ma być samorząd województwa, przedstawiciele regionów zgodzili się, że właśnie w jego ramach powinien on funkcjonować. W niektórych województwach planuje się powołanie ROT w tych jednostkach urzędów marszałkowskich, które odpowiedzialne są za monitorowanie rozwoju. W innych województwach planuje się przekształcenie w ROT biur lub departamentów zajmujących się sprawami związanymi z planowaniem rozwoju regionalnego. W większości regionów nie zdecydowano jeszcze precyzyjnie o ostatecznym kształcie organizacyjnym i umocowaniu instytucjonalnym ROT (relacje z innymi jednostkami samorządu województwa czy instytucjami zewnętrznymi).

Zgodzono się jednak, że obserwatoria powinny być instytucją sieciową, sformalizowaną, działającą wedle przyjętych standardów, współpracującą ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego. Przedstawiciele regionów uznali też, że ze względu na odgórne zobowiązanie utworzenia ROT, w samorządach wskazane byłoby większe niż dotychczas wsparcie w tym zakresie z poziomu krajowego, zwłaszcza na początku tworzenia systemu monitorowania. Oczekiwane jest także wsparcie finansowe (przynajmniej na początkowym etapie) prac, które ROT będzie prowadziło, na zlecenie lub wspólnie z KOT. W kwestii finansowania regionalnych obserwatoriów terytorialnych wskazywano nie tylko na oczekiwane wsparcie z poziomu krajowego, ale także konieczność montażu finansowego, co wiąże się z przeznaczeniem na prace ROT środków własnych.

Kolejną diskutowaną kwestią były funkcje, cele i zadania regionalnych obserwatoriów terytorialnych. Przedstawiciele regionów stwierdzili, że działalność danego obserwatorium powinna skupić się przede wszystkim na monitorowaniu rozwoju w regionie. W tym celu, poza własnymi pracami studialnymi, ROT wykorzystywać efekty prac innych instytucji, które dysponują informacjami i danymi. Działalność ROT w zakresie pozyskiwania informacji i danych nie powinna kończyć się na ich gromadzeniu. Zadaniem ROT jest analiza i interpretacja jej wyników, ocena tychże wyników oraz formułowanie rekomendacji dla władz regionalnych. Prace ROT powinny też służyć działalności krajowego obserwatorium terytorialnego. Jednakże ROT nie może być drugim GUS lub instytutem naukowym. Działalność

regionalnych obserwatoriów terytorialnych ma charakter operacyjny: odpowiada on na potrzeby samorządów i obserwatorium terytorialnego na poziomie krajowym. Z tego względu powinien być zdefiniowany zakres danych i informacji, które zbierane są we wszystkich regionach. Od konkretnego ROT zależy, jak dalece ten zakres będzie poszerzony.

W czasie dyskusji przedstawiciele MRR przypomnieli, że zgodnie z zapisami *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, obok krajowego i regionalnych obserwatoriów terytorialnych, mają zostać utworzone krajowe i regionalne fora terytorialne. Będą to fora dyskusji o zakresie analiz prowadzonych w ROT, ich metodologii, sposobie prezentacji wyników. Zadania obserwatoriów będą w części wynikiem schematu organizacyjnego systemu monitorowania, który istnieje w wersji wstępnej. Zgodnie z tym schematem ROT będą współpracować z krajowym obserwatorium, z forami terytorialnymi oraz pracować na rzecz samorządów województw. W związku z tym na zadania ROT będą składały się: prace na rzecz krajowego obserwatorium, analizy i rekomendacje dla samorządu województwa oraz inne analizy uzupełniające, których tematyka może być ustalana co roku, spójna dla wszystkich ROT lub indywidualna, zgodna z aktualnymi potrzebami regionu. Konieczne będzie więc budowanie sieci współpracy na wielu poziomach – w relacji ROT – KOT, pomiędzy regionalnymi obserwatoriami terytorialnymi wszystkich województw oraz instytucjami, które będą dostarczały dane, informacje i wyniki badań.

Kolejną kwestią, którą uczestnicy warsztatów uznali za kluczową dla sprawnego funkcjonowania systemu monitorowania rozwoju, było sformalizowanie relacji między partnerami w sieci. Wskazano, że aby zapewnić możliwość współpracy, może być konieczne podpisanie formalnych dokumentów o współpracy, zarówno między krajowym obserwatorium terytorialnym, regionami oraz instytucjami badawczymi, Głównym Urzędem Statystycznym, ekspertami zewnętrznymi itp. Łatwe uzyskiwanie dokładnych danych, obejmujących szerokie zakresy tematyczne, będzie możliwe, jeśli zostaną nawiązane kontakty z odpowiednimi instytucjami. Być może niezbędne będzie także podpisanie porozumień czy też umów lub nawet zmiana prawa, które umożliwiłyby dostęp do danych chronionych. Korzystne byłoby rozwiązanie tej kwestii na obecnym etapie przygotowań do stworzenia systemu monitoringu.

Zasoby i potrzeby informacyjne to kolejne kwestie istotne z punktu widzenia skutecznego funkcjonowania systemu monitorowania. Uczestnicy warsztatów uznali, że oprócz określenia zakresu tematycznego gromadzonych informacji i danych, należy też zapewnić ich porównywalność czasową i przestrzenną. Współpraca z GUS i urzędami statystycznymi w województwach, oprócz pozyskiwania danych statystycznych, powinna obejmować też ustalanie zakresów danych niezbędnych do prowadzenia monitoringu rozwoju, tak aby zapewnić ich spójność we wcześniej wspomnianych wymiarach. Poza GUS, instytucjami udostępniającymi dane, są również ZUS i ministerstwa. Podniesiono kwestię, czy można prawnie usankcjonować i narzucić określone zadania różnym instytucjom, tak by były one zobligowane do wspierania informacjami regionalne obserwatoria terytorialne. Padł również pomysł, aby GUS był instytucją wiodącą do zbierania danych od innych instytucji na poziomie krajowym (np. od ZUS, Ministerstwa Finansów, urzędów skarbowych).

Z informacjami wiąże się także sprawa wymiany informacji między krajowym i regionalnymi obserwatoriami terytorialnymi oraz kwestia prezentacji wyników prowadzonych w ramach systemu monitoringu prac. Uczestnicy warsztatów zwracali uwagę, że obie te kwestie powinny być przedmiotem dokładnych ustaleń. Odbiorcami wyników prac są osoby podejmujące decyzje polityczne i zarządcze. Do odbiorców zalicza się zarówno decydentów z poziomu krajowego, jak i zarządzających z poziomu regionalnego. Odbiorcami informacji będą również instytuty badawcze, władze lokalne, przedsiębiorcy, uczelnie, studenci, agencje rozwoju regionalnego, firmy współpracujące z inwestorami, organizacje pozarządowe, które statutowo mogą być tym zainteresowane, a także media i pracodawcy. Różne grupy odbiorców wymagają różnych form prezentacji wyników w sensie ich formy i częstotliwości.

### **Konkluzje**

W czasie warsztatów zwrócono uwagę na wiele kwestii wymagających doprecyzowania. Wskazano także, że dla skutecznego funkcjonowania systemu monitorowania konieczne mogą być zmiany różnych regulacji prawnych, co będzie zapewne czasochłonne. Zgodzono się jednak co do kwestii fundamentalnych. Po pierwsze, że obserwatoria powinny pełnić rolę inicjatora i koordynatora działań badawczych w regionie, a także rolę doradcy dla władz samorządowych wszystkich poziomów. Jako głównych odbiorców prac obserwatoriów wskazano jednostki samorządu terytorialnego i władzę centralną. Ważnymi odbiorcami, a jednocześnie partnerami, będą instytucje naukowe.

Pilnego rozstrzygnięcia wymaga kwestia określenia zasad współpracy obserwatoriów z instytucjami gromadzącymi i przetwarzającymi informacje i dane. Chodzi tu nie tylko o pogłębienie współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym i urzędami statystycznymi w województwach. Budowa sieci współpracy i wymiany informacji powinna objąć też jednostki, którymi zarządza samorząd województwa (np. wojewódzkie urzędy pracy, regionalne ośrodki polityki społecznej), urzędy administracji rządowej szczebla wojewódzkiego (urzędy wojewódzkie, urzędy skarbowe, ubezpieczeń społecznych) i centralnego (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, inne ministerstwa i urzędy centralne).

Wyniki prac obserwatoriów, mimo że kierowane przede wszystkim do przedstawicieli samorządów, powinny być produktem dostępnym dla szerszej grupy odbiorców, również podmiotów niepublicznych. Obustronna wymiana informacji może obejmować przedsiębiorców, organizacje pracodawców, instytucje otoczenia biznesu, organizacje międzynarodowe, wreszcie organizacje pozarządowe czy osoby fizyczne. Tę wymianę należy brać pod uwagę, rozstrzygając, kto i w jakim zakresie włączony będzie w zbieranie, wymianę i analizę danych i informacji.

---

**ABSTRACT**

This article is based on results of discussions that took place during the conference "Regional Territorial Observatories as an Instrument to Monitor Regions' Development" organized in May 2011 by the Mazovian Office for Regional Development in cooperation with the Ministry of Regional Development and Main Statistical Office. The main goal of the conference was to discuss a concept of institutional and organizational framework for territorial observatories, which are envisaged to be established as a part of mechanism of programming and coordination of regional development in Poland. The article contains description of the main themes discussed: a scope of monitoring to be performed by regional observatories, methodological approaches and standards to be used to collect data and information, institutional settings, and financing of regional territorial observatories. Participants of the conference agreed, that since planning activities are intentional and should lead to the selection of relevant development goals and appropriate ways to achieve them, regional territorial observatories are needed. Effectiveness of planning in terms of creating rational (taking into account circumstances and needs) strategies, policies, plans and programs of action depends on objective assessment of phenomena and processes of development, as well as on an ability to predict their consequences. Proposals concerning possible institutional and organizational solutions prepared by the Ministry of Regional Development create good starting point for discussion about the final shape of regional territorial observatories. In the next phase of preparation of the system of territorial observatories more attention should be given to details concerning scope of monitoring and procedures of data collection.

---