

**Barbara Kryk\***

Uniwersytet Szczeciński

**RECENZJA**

**Karina Bedrunka, Krzysztof Malik, *Multi-dimensional Effectiveness of Regional Development Policy. Implementation: Evaluation Scheme for the Opole Voivodeship*, „Studia Regionalia” vol. 40, red. serii T. Markowski, PAN, Warszawa 2014 (ss. 166)**

Istotnym dokumentem dla państw członkowskich Unii Europejskiej – wyznaczającym długookresowe kierunki działania – jest strategia „Europa 2020”. Sprostanie zawartym w niej ambitnym wyzwaniom wymaga odpowiednich i szybkich działań na wielu płaszczyznach, w tym wsparcia polityki spójności. Z tego względu w realizacji strategii ogromną wagę przypisuje się polityce regionalnej i polityce rozwoju regionu. To od decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz efektywności prowadzonej tam polityki będzie w dużym stopniu zależało osiągnięcie celów strategii.

Komisja Europejska, podkreślając rolę polityki regionalnej i polityki rozwoju regionu, zwróciła uwagę na występujące w poprzednim okresie programowania negatywne skutki rozproszenia inwestycji, brak określenia priorytetów oraz brak zbieżności realizowanych projektów z celami strategii regionalnych i lokalnych, co rzutowało na efektywność realizacji polityk. W czasie gdy środki publiczne są ograniczone, a inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy bardzo pożądane, takie rozbieżności są niedopuszczalne, dlatego Komisja zaproponowała zmiany w polityce

---

\* Adres e-mail: b.kryk@wneiz.pl.

spójności. Zmiany te dotyczą zarówno celów, instrumentów, geograficznego zakresu wsparcia, nowego limitu alokacji dla państw członkowskich, jak i wprowadzenia mechanizmów warunkowości i skuteczności (zwiększających efektywność inwestycji europejskich). Przewidywane zmiany powinny się przyczynić do większego ukierunkowania na rezultaty finansowania dzięki określeniu wspólnych wskaźników odnoszących się do fizycznych produktów/usług, jak też rezultatów odnoszących się do ostatecznego celu finansowania. Stąd też duże znaczenie ma doskonalenie i rozwój metod oceny efektywności wydatkowanych funduszy na poziomie regionu. W związku z powyższym recenzowana monografia pod tytułem *Multi-Dimensional Effectiveness of Regional Development Policy. Implementation: Evaluation Scheme for the Opole Voivodeship* wpisuje się w aktualny nurt badań w tym zakresie. Podjęta w niej tematyka jest ważna zarówno z punktu widzenia podmiotów realizujących politykę regionalną i rozwoju regionu, jak i podnoszenia poziomu wiedzy na dany temat.

Przedstawiona monografia składa się ze wstępu, trzech rozdziałów oraz podsumowania zawierającego odniesienie do nowej perspektywy programowania Unii Europejskiej. Struktura pracy jest właściwa i logiczna.

Przedmiotem recenzowanej książki jest systematyczne i kompleksowe omówienie oceny efektywności zintegrowanej jako narzędzia ewaluacji realizacji polityki rozwoju regionu na przykładzie programów operacyjnych zrealizowanych w województwie opolskim ze środków Unii Europejskiej w latach 2004–2013.

W pracy sformułowano następującą hipotezę: „kategoria efektywności zintegrowanej stanowi użyteczne – w kontekście ewaluacji interwencji publicznej – narzędzie rozpoznawania skuteczności strategicznej i efektywności alokacyjnej realizacji określonej polityki rozwoju regionu dofinansowanej funduszami Unii Europejskiej”. Założono ponadto, że ocena tak określonej kategorii efektywności zintegrowanej strategicznie może i powinna stanowić istotny element ewaluacji polityki rozwoju regionu w kontekście paradygmatu *sustainable development*. Hipoteza koresponduje z przyjętym celem badań, którym była wielowymiarowa ocena polityki rozwoju w latach 2004–2013 dofinansowanej ze środków funduszy unijnych na poziomie regionu na przykładzie województwa opolskiego.

Badania miały również ułatwić odpowiedź na postawione w pracy pytania:

1. Czy efekty interwencji publicznej można oceniać za pomocą kategorii efektywności zintegrowanej?

2. Czy efekty interwencji publicznej wpisują się w strategiczne cele rozwoju regionu?
3. Jaki jest zakres skuteczności osiągania celów strategicznych poprzez programy operacyjne realizowane na poziomie regionalnym?
4. Jaki jest poziom efektywności dofinansowania regionalnych programów operacyjnych w kontekście realizacji celów strategicznych?
5. Jaki program operacyjny najskuteczniej i najefektywniej wpisywał się w realizację celów strategii regionalnej?

Weryfikacji hipotezy badawczej dokonano na przykładzie analizy dofinansowania funduszami Unii Europejskiej realizacji polityki rozwoju regionu w kontekście celów strategii i programów operacyjnych województwa opolskiego z lat 2004–2013 (tj. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Kryterium odniesienia przy ocenie efektywności zintegrowanej stanowił zestaw i struktura priorytetów oraz celów *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego na lata 2000–2015*, które były analizowane w kontekście paradygmatu *sustainable development* (rozwoju zrównoważonego).

Koncepcję rozwoju zrównoważonego potraktowano dwojako – jako współczesny paradygmat polityki rozwoju i jako kryterium wielowymiarowej oceny interwencji publicznej w ramach polityk i programów. W związku z tym zaproponowano kategorie efektywności zintegrowanej (strategicznie) jako narzędzia ewaluacji polityki rozwoju regionu, co było słusznym i innowacyjnym posunięciem. Znalazło to również swoje odzwierciedlenie w układzie pracy.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym *Strategia rozwoju regionu i programy jej operacjonalizacji w perspektywie finansowej 2004–2006 oraz 2007–2013* w sposób wystarczający przedstawiono i omówiono tytułowe zagadnienie. W rozdziale drugim pod tytułem *Sustainable development jako kryterium oceny efektywności zintegrowanej realizacji polityki rozwoju regionu* scharakteryzowano rozwój zrównoważony jako kryterium oceny efektywności zintegrowanej. Przy czym w pierwszej kolejności przedstawiono rozwój zrównoważony jako paradygmat polityki rozwoju, wskazując, iż determinuje on „sposób hierarchizacji skupionych wokół misji celów rozwojowych, dokonywany zgodnie z ładem wartości określonej wspólnoty terytorialnej oraz – równolegle – sposób wykorzystania regionalnych kapitałów

rozwoju według zasady trwałości przy uwzględnieniu specjalizacji terytorialnej”. Autorzy bardzo trafnie zobrazowali ujęcie strukturalne na schemacie 3.

Strukturyzacja polityki rozwoju regionu według paradygmatu rozwoju zrównoważonego umożliwia priorytetyzację celów gospodarczych, społecznych i środowiskowo-przestrzennych oraz ich równoważenie prowadzące do określenia tzw. ładu zintegrowanego oraz sposobu alokacji kapitałów (zasobów) rozwoju regionu uwzględniającego specjalizację branżową i terytorialną, zapewniającego trwałość tegoż kapitału.

Konsekwencją określonej wyżej strukturyzacji polityki rozwoju regionu jest możliwość analizy i oceny wartości określonej interwencji publicznej w oparciu o kategorie skuteczności równoważenia (integrowania) ładów i długookresowej efektywności alokacyjnej kapitałów rozwoju (por. punkt 2.2 omawianej pracy). Stąd w drugiej kolejności omówiono rozwój zrównoważony jako kryterium odniesienia oceny interwencji publicznej, co wymagało przybliżenia kategorii efektywności zintegrowanej.

Efektywność zintegrowana jest dla Autorów „kategorią złożoną z dwóch głównych komponentów: skuteczności strategicznej i efektywności ekonomicznej rozumianej jako odniesienie efektów działania do poniesionych nakładów. Przy czym te dwie składowe ocen muszą być zintegrowane, tzn. polityka może zostać oceniona jako efektywna tylko wówczas, gdy działanie było skuteczne (zrealizowano zamierzone cele) oraz efektywne ekonomicznie (**efektywność zintegrowana**). O pozytywnej ocenie zintegrowanej efektywności działalności publicznej (polityk, programów, projektów) przesądza, zatem, pozytywna ocena skuteczności strategicznej i efektywności ekonomicznej (lub finansowej)” (s. 53). Zastosowanie kategorii efektywności zintegrowanej do analizy wykorzystania funduszy strukturalnych wymaga przyjęcia właściwych kryteriów odniesienia. Precyzując je, Autorzy sformułowali zalecenia do praktycznej oceny efektywności zintegrowanej, które wykorzystali w rozdziale empirycznym pracy. Rozważania zawarte w rozdziale drugim są logiczne, dobrze podbudowane wiedzą teoretyczną i znajomością adekwatnych dokumentów.

Rozdział trzeci zatytułowany *Ocena efektywności zintegrowanej jako narzędzie ewaluacji realizacji polityki rozwoju regionu* dotyczy – jak wskazuje jego tytuł – wykorzystania oceny efektywności zintegrowanej jako narzędzia ewaluacji realizacji polityki rozwoju regionu. Autorzy rozpoczęli od przedstawienia

(w podrozdziale 3.1) elementów efektywności zintegrowanej strategicznie, czyli skuteczności strategicznej, trwałości (efektywności) kapitałów i efektywności alokacyjnej funduszy. Następnie scharakteryzowali modelowe związki celów (ładów rozwoju) i kapitałów (potencjałów) rozwoju. Biorąc to pod uwagę, w aspekcie ewaluacji elementów polityki rozwoju regionu wyróżnili cztery zasadnicze konteksty ocen efektywności zintegrowanej (ryc. 3), wskazali 6 etapów badań wchodzących w zakres ocen skuteczności i efektywności polityki rozwoju regionu (tabela 21), skonkretyzowali konteksty ocen przyjęte w badaniu oraz przyporządkowali im wybrane metody i narzędzia ocen efektywnościowych (tabela 22). Zaproponowane elementy ocen efektywnościowych mają charakter uniwersalny i z powodzeniem mogą być powszechnie stosowane przy ewaluacji wszelkiego rodzaju polityk, a nie tylko regionalnych czy rozwoju regionu.

Podrozdział 3.2 ma charakter metodologiczny i zawiera opis sposobu oceny efektywności zintegrowanej wraz z zastosowanymi metodami badawczymi oraz opis próby badawczej w ostatnich dwóch okresach programowania. Zabrakło jednak szczegółów doboru próby badawczej w latach 2004–2006.

Do określenia próby badawczej prawidłowo wykorzystano podejście ilościowo-wartościowe i kryterium rozkładu przestrzennego. Próbę badawczą stanowią projekty zrealizowane w ramach programów operacyjnych wdrażanych przez Samorząd Województwa Opolskiego, które przeanalizowano w zakresie realizacji poszczególnych wymiarów (ładów i kapitałów) zrównoważonego rozwoju. Badaniem objęto analizę projektów pod kątem osiągniętych wskaźników rezultatu, na podstawie których wskazano poszczególne wymiary zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do projektów z POKL 2007–2013 oraz częściowo PROW 2007–2013, w których nie określono wskaźników rezultatu, uwzględniono wskaźniki na poziomie dokumentacji programowej (program, uszczegółowienie, strategia rozwoju), odnoszącej się do tych projektów.

Metodę wskaźnikową oceny skuteczności strategicznej i efektywności strategicznej uzupełniono analizą odchyień od wzorca rozwoju w celu wskazania ich przyczyn oraz oceny skutków dla realizacji strategii rozwoju regionu (podrozdziały 3.3, 3.4). Punktem odniesienia i zarazem integratorem ocen efektywnościowych była Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego analizowana według ładów i kapitałów rozwoju. Zaletą takiego modelu oceny jest to, że na ich podstawie można udzielić odpowiedzi na pytanie, co należy robić, aby utrzymać wysoką lub podnieść

niską efektywność inwestowania w regionalny kapitał rozwoju. Przeprowadzona analiza jest prawidłowa, podobnie jak wyciągnięte z niej wnioski.

W podrozdziale 3.5.1 do oceny skuteczności strategicznej programów operacyjnych zastosowano schemat logiczny (*logframe*) do ustalenia ładu rozwoju (*structure of development dimensions*) osiągniętego w latach 2004–2013 wskutek interwencji publicznej polegającej na realizacji czterech rodzajów programów wspartych funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej, a odnoszącymi się do realizacji polityki rozwoju regionu. Osiągnięty w wyniku realizacji programów regionalnych zintegrowany ład rozwoju porównano – jak w dwóch poprzednich podrozdziałach – ze wzorcem wynikającym z analizy Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego w układzie strukturalnym 4 ładów rozwoju: etycznego (wartości), społecznego (społeczno-instytucjonalnego), ekonomicznego i naturalnego. Analiza odchyleń strukturalnych umożliwiła ocenę skuteczności strategicznej zrealizowanych w latach 2004–2013 programów operacyjnych w układzie ładów rozwoju.

Z kolei w podrozdziale 3.5.2 kryterium odniesienia dla oceny efektywności strategicznej realizacji programów operacyjnych stanowiła struktura kapitału rozwojowego województwa opolskiego zidentyfikowana metodą ekspercką na podstawie obowiązującej w badanym okresie strategii regionalnej. Ocenę przeprowadzono poprzez analizę odchyleń zmian struktury kapitału rozwoju osiągniętej wskutek interwencji publicznej w badanym okresie w stosunku do wzorca strategicznego struktury kapitałowej. Wnioski z analizy są właściwe.

Rozdział 3.5.3 dotyczył *stricte* efektywności strategicznej regionalnych programów operacyjnych zintegrowanej z alokacją dofinansowania według struktury kapitału rozwojowego. Przeprowadzona analiza efektywności realizacji programów operacyjnych obejmowała oceny odchyleń efektów tych programów w zakresie tworzenia aktywów regionalnych od strukturalnego wzorca regionalnego kapitału rozwoju. Dla każdego programu operacyjnego zrealizowanego w badanym okresie w województwie opolskim przeprowadzono analizę odchyleń struktury kapitału rozwoju według strategii regionalnej oraz struktury tworzenia regionalnego kapitału rozwoju dzięki efektom kapitałowym projektów zrealizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, wynikającej z alokacji dofinansowania w ramach tych programów. Przeprowadzona ocena efektywności strategicznej zintegrowanej z alokacją dofinansowania wykazała zróżnicowanie w ramach badanych programów operacyjnych, czego można się było spodziewać.

Zamieszczone w pracy analizy są bardzo dobrze zobrazowane graficznie i tabelarycznie, co nadaje wywodom bardziej przystępną formę. Pracę kończy podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonych analiz oraz odpowiedzi na postawione we wstępie pytania. Ponadto w zakończeniu Autorzy odnieśli zagadnienie pomiaru zintegrowanej efektywności do wyzwań zawartych w obowiązujących dokumentach strategicznych dotyczących nowego okresu programowania, podkreślając jej kompatybilność z nimi, co podnosi walory pracy. Niezaprzeczalną wartością monografii jest również zaproponowany konceptualny model efektywności strategicznej zintegrowanej alokacją interwencji publicznej, mający charakter uniwersalny i aplikacyjny.

Książka jest ważną pozycją zarówno pod względem naukowym, jak i aplikacyjnym. Będąc zwartym kompendium wiedzy o pomiarze i wykorzystaniu oceny efektywności zintegrowanej do potrzeb ewaluacji polityki rozwoju regionu, stanowi wartościową inicjatywę wydawniczą, która zasługuje na uznanie i rozpowszechnienie wśród potencjalnych Czytelników. Do takich należy zaliczyć zarówno praktyków i teoretyków zajmujących się tymi zagadnieniami, jak również studentów kierunków ekonomicznych.

