

Ewaluacja efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu opolskiego

Łukasz Mach, Justyna Zygmunt

Politechnika Opolska

Streszczenie

W artykule podjęte zostały rozważania dotyczące ewaluacji efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej. Głównym celem artykułu było przeprowadzenie ewaluacji efektywności tej polityki w regionie opolskim. Konstrukcję artykułu tworzą dwie części. W pierwszej z nich podjęta została problematyka dotycząca aktywizacji gospodarczej regionu i jej miejsca w kształtowaniu efektywności polityki rozwoju, wraz z jej ewaluacją. Natomiast w drugiej części została podjęta próba ilościowej oceny efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej, w szczególności w obszarze rozwoju sektora MSP. Główne narzędzia analizy statystycznej wykorzystane do określenia stopnia rozwoju sektora MSP to metody wielowymiarowej analizy porównawczej.

Wstęp

Problematyka rozwoju regionu charakteryzuje się relatywnie wysokim stopniem złożoności, przede wszystkim ze względu na kompleksowość zachodzących w nim procesów. W tym kontekście zaaccentować należy istotną rangę procesów gospodarczych w regionie, które w kluczowy sposób determinują nie tylko poziom kapitału ekonomicznego, ale także oddziałują na kształtowanie się kapitału społecznego czy też środowiskowego. Zasadnicze znaczenie procesów gospodarczych sprawia, że określone założenia i postulowane działania z nimi związane stanowią na ogół ważną część polityki rozwoju regionu. Stąd też w artykule podjęte zostały rozważania dotyczące zagadnień związanych z polityką rozwoju regionu w kontekście aktywizacji gospodarczej. Głównym celem pracy jest przeprowadzenie ewaluacji efektywności wspomnianej wcześniej polityki, w kontekście regionu opolskiego. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej z nich zaprezentowane zostały wyniki badań literaturowych dotyczących ewaluacji efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu. Natomiast druga część artykułu podejmuje próbę ilościowej parametryzacji determinantów określających aktywizację gospodarczą regionu. Determinanty te zostały wskazane z uwzględnieniem obowiązującej strategii rozwoju województwa opolskiego. Prezentacja dynamiki zmian wybranych (mierzalnych) determinantów aktywizacji rozwoju regionu pozwoliła na określenie efektywności polityki rozwoju regionu w badanym zakresie.

1. Ewaluacja efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu opolskiego — ujęcie teoretyczne

Rozwój regionu rozważany może być zarówno w ujęciu ekonomicznym, społecznym, ludzkim czy też środowiskowym. Przejawiająca się na tym tle wieloaspektowość rozwoju regionu implikuje nieodzowność jego rozpatrywania w ujęciu synergicznym, integrującym różnorodne wymiary rozwoju. Istotne wydaje się przy tym podkreślenie, że rozwój regionu odbywa się stopniowo, co pozwala skonstatować, że powinien być on rozważany w ujęciu bardziej dynamicznym niż statycznym. W tym kontekście Krzysztof Malik podkreśla, że „rozwój w wymiarze regionalnym obejmuje ciągły i nieodwracalny proces transformacji czynników rozwojowych w nowe wartości, które są pozy-

tywnie oceniane przez grupy interesariuszy określonego regionu” (Malik 2007, s. 129). Jak wskazuje Krystian Heffner, elementy wspomnianego procesu dotyczą przede wszystkim „ustalania zadań, sposobów i środków racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni...” (Heffner 2008, s. 156). Kluczowym przejawem rozwoju regionu jest poprawa jakości życia jego mieszkańców, któremu towarzyszy jednocześnie wzrost konkurencyjności. Efekty te mogą być osiągnięte w różnorodny sposób, przy czym podkreślić należy, że fundamentalne znaczenie w ich uzyskiwaniu posiadają działania związane z aktywizacją gospodarczą regionu. Działania te bowiem determinują nie tylko rozwój regionu w horyzoncie krótko i średnioterminowym, ale w dłuższej perspektywie stanowią podłoże do kształtowania przyszłej wizji rozwoju regionu. Należy również zaznaczyć, że oddziaływanie aktywizacji gospodarczej na rozwój regionu ma bezpośredni charakter (Zygmunt i Zygmunt 2007, s. 88). Podejmowane działania zmierzające między innymi do tworzenia klimatu inwestycyjnego, zwiększania przedsiębiorczości, stosowania innowacyjnych rozwiązań stanowią istotną podstawę konstruowania konkurencyjności regionu oraz jego poziomu społecznego.

Aktywizacja gospodarcza regionu w znaczący sposób wpływa na efektywność jego rozwoju. Jak słusznie bowiem zauważa Wojciech Kosiedowski miarą tej efektywności jest „umiejętność kształtowania takiej struktury gospodarczej, która długookresowo gwarantuje efektywny rozwój gospodarczy i skorelowany z nim rozwój społeczny” (Kosiedowski 2008, s. 238). Kluczowe znaczenie aktywizacji gospodarczej regionu wiąże się zatem z potrzebą uwzględnienia związanych z nią działań i zasobów między innymi w strategii rozwoju regionu, planach zagospodarowania przestrzennego, a także wieloletnich planach inwestycyjnych i finansowych. Istotna ranga aktywizacji gospodarczej w kształtowaniu rozwoju regionu sprawia, że problematyka ta powinna być uwzględniona w polityce rozwoju. Bolesław Winiarski wskazuje, że wspomniana polityka to „świadome oddziaływanie organów publicznych na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów” (Winiarski 1994, s. 16). Stanowi ona część polityki regionalnej definiowanej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego jako jedna „z form polityki publicznej ukierunkowanej terytorialnie, charakteryzującą się specyficznym zbiorem zasad i reguł postępowania” (*Krajowa Strategia...* 2010, s. 730). Należy przy tym podkreślić, że istotną cechą polityki rozwoju jest długoterminowy charakter przejawiający się w osiąganiu zamierzonych efektów na ogół w stosunkowo długim czasie. Stąd też polityka ta w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu powinna posiadać charakter celowy, spójny ze strategią rozwoju regionu. Można przy tym jednocześnie konkludować, że relacja między polityką rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu a strategią rozwoju tego regionu powinna posiadać dualny charakter. Z jednej bowiem strony strategia rozwoju regionu stanowić powinna podstawę formułowania celów polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej. Z drugiej natomiast, realizacja polityki rozwoju dotycząca aktywizacji gospodarczej regionu w zasadniczy sposób wpływać powinna na osiąganie przyjętej strategii rozwoju regionu. W świetle powyższych rozważań zauważyć należy, że rozwój regionu jest w znaczący sposób determinowany poziomem efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu. Efektywność ta związana jest z kształtowaniem się szeregu różnorodnych zjawisk i procesów zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. W tym kontekście Malik podkreśla rangę efektywności jako czynnika zrównoważonego i trwałego rozwoju regionu wyrażającego się w: skuteczności równoważenia łańcuchów rozwoju, sprawności stosowania lokalnych kapitałów rozwoju oraz wykonalności strategicznych projektów rozwoju (Malik 2004, s. 138). Stąd też duże znaczenie identyfikacji czynników będących stymulantami oraz destymulantami rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu, które w szczególny sposób kształtują efektywność wspomnianych procesów pozwalającą na odpowiednie wyznaczanie kierunków rozwoju gospodarczego regionu, jak również tworzenie określonych instrumentów wspierających ten rozwój. Zauważyć należy równocześnie, że kompleksowość zagadnień związanych z rozwojem regionu implikuje relatywnie duże trudności związane z oceną efektywności polityki rozwoju. Na aspekt ten zwraca uwagę między innymi Kosiedowski, który w kontekście rozwoju regionu stwierdza, że „jego badanie jest trudne i wymaga przyjęcia założeń upraszczających” (Kosiedowski 2008, s. 232). Z kolei Malik akcentuje, że ocena efektywności rozwoju „ma charakter względny” (Malik 2007, s. 129). Zauważa on przy tym, że „warunkiem wystarczającym oceny efektywności (...) jest ocena standardów sprawności zastosowania poszczególnych rodzajów kapitałów rozwojowych (kapitały: naturalne, ludzki, społeczno-instytucjonalny, ekonomiczno-antropogeniczny)” (Ma-

lik 2007, s. 136). Istotną kwestią w tym zakresie jest ewaluacja efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej. Dostarcza ona bowiem kryteriów, metod i technik do oceny racjonalności działań (Szewczyk 2009, s. 85–98). Zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia na lata 2007–2013 ewaluacja jest definiowana jako „osąd (ocena) wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów” (*Narodowe Strategiczne...* 2007, podrozdział 1.1. pkt. 1.). Natomiast Malik zauważa, że „ewaluacja odnosi się do długoterminowych efektów i bazuje głównie na rezultatach i oddziaływaniu wdrażania programów (strategii)” (Malik 2011, s. 49). W oparciu o powyższe zauważyć należy, że ewaluacja efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej powinna opierać się przede wszystkim na ewaluacji strategii rozwoju regionu. W tym zakresie Malik wyraźnie akcentuje, że „ewaluacja procesu tworzenia, operacjonalizacji i implementacji strategii stanowi istotę ewaluacji polityki rozwoju regionu” (Malik 2011, s. 51). Uwzględnić należy przy tym także szereg różnorodnych zjawisk zachodzących w regionie, które oddziałują na kształtowanie się wspomnianej efektywności.

2. Ewaluacja efektywności polityki rozwoju w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu opolskiego — realizacja procesu badawczego

Podjęwając próbę ilościowej parametryzacji determinantów określających aktywizację gospodarczą regionu, w pierwszej kolejności dokonano analizy obowiązującej Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego (SRWO) (*Strategia rozwoju...* 2005) z punktu widzenia zawartych w niej wytycznych dotyczących badanego zagadnienia. W rozdziale IV części postulatywnej niniejszej strategii zostały określone główne wymiary rozwojowe bezpośrednio wpływające na aktywizację gospodarczą województwa opolskiego, do których zaliczono: rozwój sektora MSP; rozwój sektora usług; wykorzystanie potencjału i pozycji znaczących przedsiębiorstw w gospodarce regionu z zastosowaniem proekologicznych technologii; autostrada A-4 jako oś rozwoju gospodarczego; rozwój centrów logistycznych; rozwój i wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu; wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionu; turystyka jako ważny element rozwoju gospodarczego. Z uwagi na obszerność zagadnienia, w niniejszym artykule skupiono się wyłącznie na ilościowej analizie rozwoju sektora MSP jako jednego z ośmiu wymiarów wpływających na aktywizację gospodarczą województwa opolskiego.

Etapem następującym po wskazaniu obszaru badawczego był etap doboru zmiennych diagnostycznych, w oparciu o które został określony stan rozwoju sektora MSP. Dobór zmiennych

Tab. 1. Zmienne diagnostyczne zdefiniowane dla wymiaru rozwój sektora MSP

Nazwa obszaru	Nazwa zmiennej diagnostycznej
Obszar 1 „nowe miejsca pracy”	Zm. 1 Oferty pracy na 1000 ludności
	Zm. 2. Stopa bezrobocia (%)
Obszar 2 „wysoka innowacyjność”	Zm. 3. Przedsiębiorstwa innowacyjne przemysłowe (%)
	Zm. 4 Nakłady na działalność innowacyjną — usługi/przemysł na 1000 ludności
	Zm. 5 Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przedsiębiorstwach przemysłowych (%)
Obszar 3 „rozwój obszarów wiejskich”	Zm. 6. Gospodarstwa rolne > 50 ha na 1000 ha
	Zm. 7. Gospodarstwa rolne > 100 ha na 1000 ha
	Zm. 8. Produkcja rolnicza na 1 ha użytków rolnych
	Zm. 9. Produkcja mleka na 1 ha użytków
	Zm. 10. Produkcja żywca rzeźnego na 1000 ha
Obszar 4 „rozwój infrastruktury”	Zm. 11. Drogi publiczne w km na 1000 ludności
	Zm. 12. Łącza telefoniczne na 1000 ludności
	Zm. 13. Linie kolejowe na 100 km

diagnostycznych przeprowadzono uwzględniając cztery obszary, wskazane w SRWO, wpływające na rozwój sektora MSP (por. tab. 1). Następnie dokonano analizy ewaluacji rozwoju aktywności gospodarczej w czterech zdefiniowanych obszarach, stosując analizę porządkowania liniowego przeprowadzoną dla 2006 r. oraz 2010 r.¹, oraz wizualizację graficzną dynamiki zmian z wykorzystaniem wykresów radarowych. Metodyka stosowania narzędzi statystycznej analizy danych została przedstawiona w pracy pt” Zastosowanie metod wielowymiarowej analizy do oceny potencjału rozwojowego regionów” (Mach 2012).

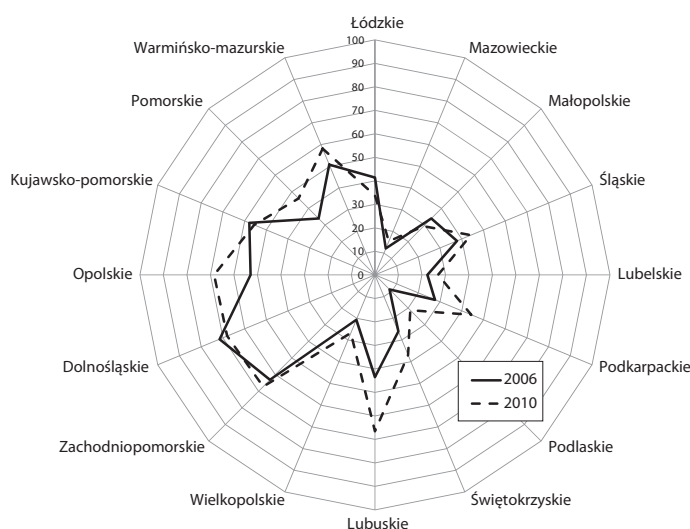
3. Prezentacja oraz dyskusja wyników

Dokonując prezentacji oraz dyskusji otrzymanych wyników w niniejszym rozdziale zostały kolejno opisane cztery analizowane obszary w wymiarze rozwoju sektora MSP, tj obszar 1 — „nowe miejsca pracy”, obszar 2 — „wysoka innowacyjność”, obszar 3 — „rozwój obszarów wiejskich” oraz obszar 4 — „rozwój infrastruktury”.

Uwzględniając obszar 1 — „nowe miejsca pracy”, województwo opolskie w 2006 r. znajdowało się na 4 pozycji rankingowej, lokując się za województwami: kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim oraz dolnośląskim. Realizacja działań w obszarze „nowe miejsca pracy” jakie miały miejsce w latach 2006–2010 spowodowały, że województwo opolskie w 2010 r. znalazło się na pierwszym miejscu (razem z województwem dolnośląskim). Dokonując ewaluacji działań zapisanych w strategii rozwoju województwa opolskiego można stwierdzić, iż nastąpiła poprawa w obszarze „nowe miejsca pracy” (por. tab. 2). Prezentacja oraz analiza wykresu 1 pokazuje stopień rozwoju badanego obszaru oraz dynamikę zmian pomiędzy rokiem 2006 a rokiem 2010. Na uwagę zasługuje fakt, że największy przyrost punktów rankingowych występował w kolejno w województwach: lubuskim, podkarpackim oraz opolskim. W analizowanych latach występowały również województwa które odnotowały spadek punktów rankingowych (łódzkie: 8 pkt., małopolskie: 5 pkt., dolnośląskie: 3 pkt. oraz kujawsko-pomorskie: 2 pkt.). Możemy również zauważyć, że województwo opolskie w obszarze „nowe miejsca pracy” lokuje się znacznie powyżej średniej dla Polski.

Tab. 2. Miejsce rankingowe województwa opolskiego uzyskane w obszarze „nowe miejsca pracy” w 2006 i 2010 r.

Województwo	Rok	
	2006	2010
Opolskie	4	1



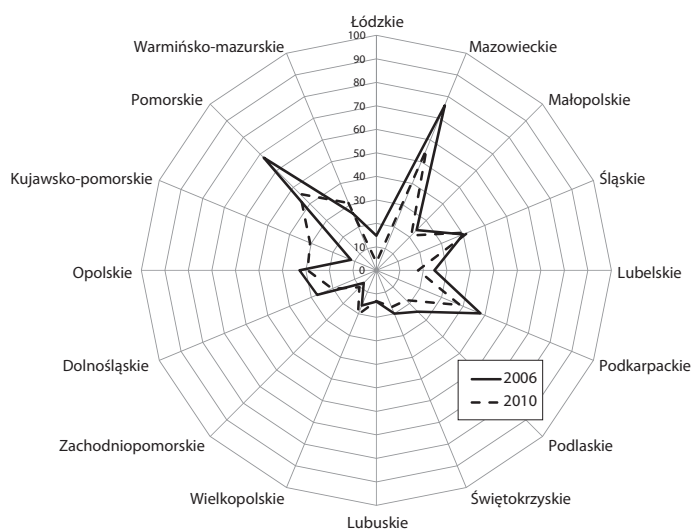
Rys. 1. Stopień rozwoju województw w 2006 r. oraz 2010 r., w obszarze „nowe miejsca pracy”

1. Dane zebrano z wykorzystaniem Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

W obszarze 2 — „wysoka innowacyjność”, województwo opolskie w 2006 roku zajmowało 11 miejsce w rankingu ogólnopolskim. Działania podejmowane przez władze województwa opolskiego realizowane w opisywanym obszarze, spowodowały poprawę pozycji rankingowej województwa o 4 pozycje rankingowe. Ostatecznie w 2010 roku województwo opolskie zajęło 7 pozycję rankingową (tab. 3). Na uwagę zasługuje fakt, że w 2010 r. województwa małopolskie, wielkopolskie oraz dolnośląskie zajmują dalsze pozycje rankingowe niż województwo opolskie.

Tab. 3. Miejsce rankingowe województwa opolskiego uzyskane w obszarze „wysoka innowacyjność” w 2006 i 2010 r.

Województwo	Rok	
	2006	2010
Opolskie	11	7



Rys. 2. Stopień rozwoju województw w 2006 r. oraz 2010 r., w obszarze „wysoka innowacyjność”

Dokonując interpretacji danych zamieszczonych na rysunku 2, można stwierdzić iż wymiar „wysoka innowacyjność” dla większości województw cechuje się spadkiem punktów rankingowych w 2010 r. w stosunku do 2006 r. Spośród 16 województw, aż 10 z nich odnotowało ujemne przyrosty, jedno województwo pozostało z identyczną liczbą punktów rankingowych. Natomiast 5 województw odnotowało wzrost wartości punktów rankingowych. Awans rankingowy województwa opolskiego pomimo regresji w badanym zagadnieniu jest spowodowany tym, iż inne województwa odnotowały większe spadki.

W obszarze trzecim — „rozwój obszarów wiejskich” województwo opolskie zarówno dla roku 2006 oraz roku 2010 zajmuje 3 pozycję rankingową (tab. 4). Ustępując województwom wielkopolskiemu oraz kujawsko-pomorskiemu.

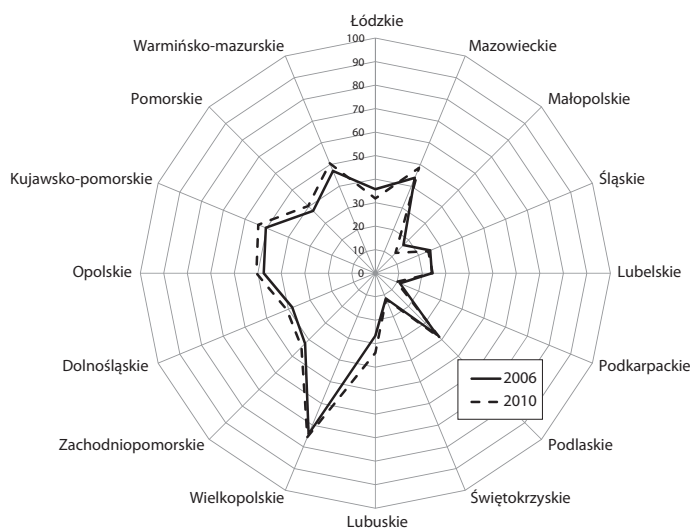
Dokonując analizy rysunku 3 możemy stwierdzić, iż dynamika zmian omawianym wymiarze jest bardzo mała. Na uwagę zasługuje również fakt, że województwem znacznie odstającym w pozycji rankingowej jest województwo wielkopolskie.

W obszarze 4 — „rozwój infrastruktury” województwo opolskie na przestrzeni lat 2006–2010 zanotowało znaczny spadek w pozycji rankingowej. W roku 2006 województwo opolskie zajmowało 3 pozycję rankingową, natomiast w roku 2010 dopiero 9 (tab. 5).

Dokonując analizy rysunku 4, można wyciągnąć wniosek, że województwa śląskie i opolskie cechowały się największym spadkiem punktów rankingowych dla lat 2006 oraz 2010 (odpowiednio spadek o 27 i 10 punktów rankingowych). Spadek punktów rankingowych dla województwa śląskiego, można tłumaczyć jego silną pozycją początkową oraz nieco szybszym rozwojem innych województw. Natomiast spadek pozycji rankingowej województwa opolskiego można tłumaczyć niewystarczającym rozwojem nadanego zjawiska w odniesieniu do pozostałych województw.

Tab. 4. Miejsce rankingowe województwa opolskiego uzyskane w obszarze „rozwój obszarów wiejskich” w 2006 i 2010 r.

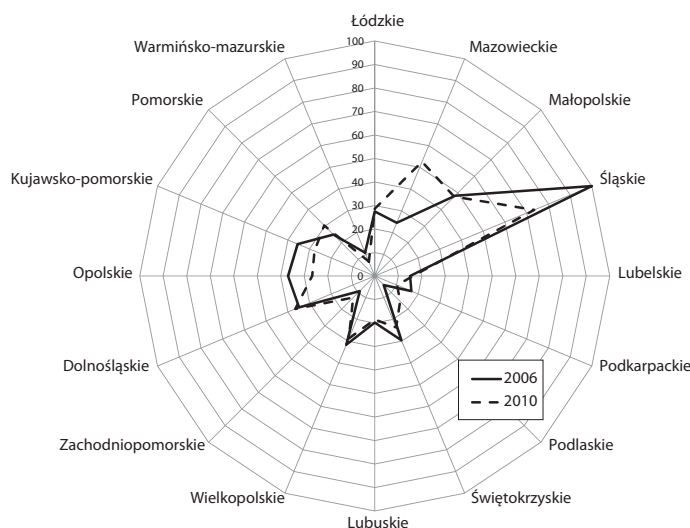
Województwo	Rok	
	2006	2010
Opolskie	3	3



Rys. 3. Stopień rozwoju województw w 2006 r. oraz 2010 r., w obszarze „rozwój obszarów wiejskich”

Tab. 5. Miejsce rankingowe województwa opolskiego uzyskane w obszarze „rozwój infrastruktury” w 2006 i 2010 r.

Województwo	Rok	
	2006	2010
Opolskie	3	9



Rys. 4. Stopień rozwoju województw w 2006 r. oraz 2010 r., w obszarze „rozwój infrastruktury”

Podsumowanie

Ewaluacja efektywności polityki rozwoju regionu w niniejszym artykule została dokonana w wymiarze rozwoju MSP. Obszar rozwój MSP jest jednym z ośmiu kluczowych wymiarów wskazanych w strategii rozwoju województwa opolskiego istotnie wpływających na aktywizację gospodarczą regionu. Badania przeprowadzone niniejszym obszarze zostały przeprowadzone w czterech aspektach, tj. w aspekcie nowe miejsca pracy, wysoka innowacyjność, rozwój obszarów wiejskich oraz aspekcie infrastruktury. Dokonując podsumowania przeprowadzonych badań, możemy stwierdzić

iż stopień rozwoju województwa opolskiego jest na wysokim poziomie w wymiarze nowe miejsca pracy (pierwsza pozycja rankingowa w 2010) oraz w obszarze rozwój obszarów wiejskich (3 pozycja rankingowa). Natomiast dokonując ewaluacji efektywności polityki rozwoju w obszarze infrastruktura, nastąpił spadek pozycji rankingowej województwa opolskiego z 3 na 9 miejsce. Niewątpliwie świadczy to o znaczącej utracie pozycji konkurencyjnej w obszarze infrastruktura w latach 2006–2010. W obszarze innowacyjność województwo opolskie kształtuje się na poziomie przeciętnym, zajmując w 2010 roku 7 pozycję.

Literatura

- HEFFNER K. (2008): *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*. [w:] Z. Strzelecki (red.): *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- KOSIEDOWSKI W. (2008): *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*. [w:] Z. Strzelecki (red.): *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. (2010), Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MACH Ł. (2012): *Zastosowanie metod wielowymiarowej analizy porównawczej do oceny potencjału rozwojowego regionów*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, [w druku].
- MALIK K. (2004): *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*. Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- MALIK K. (2007): *Zrównoważony rozwój regionu: aspekty teoretyczne i implikacje praktyczne*. [w:] Z.M. Nowak i R. Rauziński (red.): *Śląsk 2020. Czynniki i strategie rozwoju*, Opole, Wydawnictwa Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji, Wydawnictwo Instytut Śląski.
- MALIK K. (2011): *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*. Studia/Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 135, Warszawa, KPZK PAN.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*. (2007), Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Strategia rozwoju województwa opolskiego*. (2005), Opole, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.
- SZEWCZYK M. (2009): *Metody, techniki i narzędzia stosowane w ewaluacji — teoria i praktyka*. [w:] *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym — teoria i praktyka*, Opole, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego. Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej. Referat Ewaluacji.
- WINIARSKI B. (1994): *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki rynkowej*. [w:] B. Winiarski i L. Patrzalek (red.): *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Warszawa, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- ZYGMUNT A., ZYGMUNT J. (2007): *Istota i znaczenie działalności inwestycyjnej opolskich przedsiębiorstw w kreowaniu rozwoju regionu*. [w:] K. Heffner (red.): *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, Opole, Wydawnictwo Instytut Śląski.