

Analiza porównawcza „Założeń aktualizacji strategii rozwoju województw”

Warszawa, 10 stycznia 2005 r.

**Przygotowanie: Departament Polityki Regionalnej
Autorzy: Andrzej Brzozowy, Krzysztof Guzek**

Spis treści.

<u>WPROWADZENIE</u>	3
<u>I. STRATEGIE ROZWOJU WOJEWÓDZTW I ICH AKTUALIZACJA</u>	4
1.1 STRATEGIE ROZWOJU WOJEWÓDZTW	4
1.2 AKTUALIZACJA STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW	5
<u>II. ANALIZA WYBRANYCH ELEMENTÓW „ZAŁOŻEŃ AKTUALIZACJI STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW”</u>	6
2.1. STRUKTURA „ZAŁOŻEŃ...” I FORMUŁA - KIERUNKI MODYFIKACJI OBECNEJ STRATEGII, CZY JEJ AKTUALIZACJA?	6
2.2. ANALIZA DEKLAROWANYCH PRZEZ SAMORZĄD PRZESŁANEK DO OPRACOWANIA „ZAŁOŻEŃ...”.	12
2.2.1. CZY SAMORZĄD DOSTRZEGA ZWIĄZEK AKTUALIZACJI STRATEGII WOJ. Z PRACAMI NAD NOWĄ EDYCJĄ NSRR LI TYLKO Z NOWYM NPR-EM (ORAZ ZWIĄZEK Z OPRACOWYWANIEM NOWYCH STRATEGII SEKTOROWYCH)? (ŚWIADOMOŚĆ ZŁOŻONOŚCI PROCESU I WZAJEMNYCH POWIĄZAŃ DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH.)	13
2.2.2. CZY OPRACOWANIE „ZAŁOŻEŃ...” TRAKTOWANE JEST RÓWNIEŻ JAKO ETAP PRZYGOTOWAWCZY DO OPRACOWYWANIA PRZEZ SAMORZĄD RPO?	14
2.2.3. CZY WŚRÓD PRZESŁANEK DO AKTUALIZACJI STRATEGII LUB W INNYM MIEJSCU ZAŁOŻEŃ SAMORZĄD WSPOMINA O PERSPEKTYWIE WIELOLETNIEGO PLANOWANIA FINANSOWEGO?	15
2.3. STRATEGIA LIZBOŃSKA W „ZAŁOŻENIACH...”	15
2.4. ANALIZA AKTUALIZACJI CELÓW I PRIORYTETÓW	17
2.4.1. AKTUALIZACJA CELÓW NADRZĘDNYCH	17
2.4.2. AKTUALIZACJA CELÓW NIŻSZEGO SZCZEBLA	18
2.4.3. CZY ZAKTUALIZOWANE CELE I PRIORYTETY ROZWOJU ZAWIERAJĄ BEZPOŚREDNIE ODNIESIENIE DO ROZWOJU OBSZARÓW METROPOLITALNYCH?	20
2.4.4. CZY ZAKTUALIZOWANE CELE I PRIORYTETY ROZWOJU ZAWIERAJĄ ODNIESIENIE DO ZAGADNIEŃ MIESZKALNICTWA?	21
2.4.5. CZY ZAKTUALIZOWANE CELE I PRIORYTETY ROZWOJU POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTW ZAWIERAJĄ ODNIESIENIE DO PROBLEMATYKI RESTRUKTURYZACJI OBSZARÓW WIEJSKICH?	22
2.4.6. PODSUMOWANIE ANALIZY CELÓW I PRIORYTETÓW.	23
2.5. ANALIZA PODEJŚCIA SAMORZĄDÓW DO KWESTII MONITORINGU.	23
2.6. ANALIZA PRZESŁANEK SYSTEMOWYCH ZGŁASZANYCH PRZEZ SAMORZĄDY.	25
<u>III. PODSUMOWANIE</u>	26
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	27

Wprowadzenie

W ramach prac przygotowawczych do opracowania nowej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, Departament Polityki Regionalnej Ministerstwa Gospodarki i Pracy przeprowadził analizę „Założeń strategii rozwoju województw”. Przegląd sporządzonych przez samorzady „Założeń...” daje możliwość zweryfikowania bieżącej postawy samorządów województw wobec możliwości kształtowania rozwoju regionalnego. Ponieważ obecnie wszystkie województwa podjęły pracę nad aktualizacją swoich „Strategii rozwoju...”, analizowany materiał jest obszernym, przeglądowym i aktualnym źródłem wiedzy o procesie programowania rozwoju regionalnego, realizowanym przez samorzady w odniesieniu do zmian systemowych na poziomie krajowym i europejskim.

Konieczność aktualizacji strategii rozwoju województw jest spowodowana szeregiem czynników: politycznych, systemowych, społecznych i funkcjonalnych, w tym potrzebą wykorzystania aktualnej informacji o regionach przy tworzeniu krajowych dokumentów strategicznych na lata 2007-2013: Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) oraz Narodowego Planu Rozwoju (NPR).

W opracowaniu niniejszym analizowane są „Założenia aktualizacji strategii rozwoju województw” piętnastu województw (bez woj. mazowieckiego, które do czasu przygotowania niniejszego opracowania dokumentu takiego nie opracowało). Przedstawiony przez samorzady wojewódzkie materiał badany był w układzie problemowym w celem wychwycenia podejścia samorządów do szczególnie istotnych kwestii z punktu widzenia zespołu przygotowującego NSRR oraz dla porównania potraktowania tych zagadnień przez poszczególne samorzady. Materiał analizowany był również pod kątem uwzględnienia wspólnych ustaleń samorządowo-rządowej Grupy Roboczej (obradującej w ramach zespołu do przygotowania NPR w listopadzie 2004 roku w Konstancinie) odnośnie uaktualnienia treści oraz ujednoczenia struktury wszystkich strategii rozwoju województw.

Wyniki prac Grupy były prezentowane na spotkaniu Międzyresortowego Zespołu ds. przygotowania NSRR, a następnie na spotkaniu Zespołu do przygotowania NPR.

I. Strategie rozwoju województw i ich aktualizacja

1.1 Strategie rozwoju województw

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91 poz. 576) nałożyła na samorząd województwa formalnoprawny obowiązek określenia strategii rozwoju województwa. Strategia województwa ma uwzględniać przede wszystkim takie cele jak:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Wypełniając ten obowiązek, samorzady województw przygotowały w latach 1999-2000 pierwsze edycje strategii rozwoju województw. Są to dokumenty bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem swojej formy, jak i treści. Do podstawowych różnic między nimi należą: horyzont czasowy strategii, układ treści strategii, zakres strategii oraz metodologia opracowania.

Wśród wad strategii, dotyczących obszaru celów i priorytetów, eksperci wskazywali na często niewłaściwe używanie kluczowych pojęć takich jak cel strategiczny, cel operacyjny, priorytet itd. Ponadto w opinii ekspertów układ celów w większości strategii jest niejasny i jest ich zbyt wiele. W opracowaniu „Strategie rozwoju regionalnego województw: Próba oceny”¹ stwierdzono, że „w powodzi pobożnych życzeń gubią się ważne, ale jednocześnie możliwe do realizacji zadania. Niektóre strategie sprawiają wrażenie populistycznych, partyjnych programów wyborczych, zaklinających rzeczywistość przez pomijanie rzeczywistych problemów rozwoju i rozwodzenie się nad zagadnieniami, w danym regionie, marginalnymi. Cele formułowane są czasem w języku poetyckim, a niekiedy gubią się w wydumanych zabiegach formalnych: polach, domenach, sferach, kontekstach, priorytetach, ujmowanych w piętrowych klasyfikacjach, lub też wymienianych bez jakiegokolwiek wzajemnego związku. Powoduje to, że strategie z jednej strony tracą na wiarygodności, z drugiej zaś nie mogą pełnić funkcji promocyjno-informacyjnych”.

Nie wszystkie strategie zawierają propozycje dotyczące ich monitorowania. Jest to prawdopodobnie spowodowane brakiem wcześniejszych doświadczeń na tym polu oraz brakiem zwyczajów rzetelnej oceny efektów działań rozwojowych. Jednakże, mimo wszystkich ułomności, strategie rozwoju województw przygotowane w latach 1999-2000 stały się dokumentami, z którymi identyfikują się nie tylko samorzady województw, ale także pozostałe podmioty kreujące rozwój tych województw. Nie należy również zapominać, że była to pierwsza edycja strategii rozwoju województw, niejako przecierająca szlak w myśleniu strategicznym samorządów wojewódzkich w obliczu rosnącego wpływu instytucji i instrumentów Unii Europejskiej na rozwój regionalny w Polsce.

¹ G. Gorzelak, B. Jałowiecki - "Strategie rozwoju regionalnego województw: Próba oceny" - Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (5) 2001, s.58

1.2 Aktualizacja strategii rozwoju województw

Okazją do rewizji strategii rozwoju województw stały się prace nad krajowymi dokumentami planistycznymi dotyczącymi kolejnego okresu programowania, czyli nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 oraz Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013. Z inicjatywy przedstawicieli samorządów województw uczestniczących w pracach Międzyresortowych Zespołów do Przygotowania Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 i ds. Przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, a także Ministerstwa Gospodarki i Pracy, w 2004 r. odbył się cykl warsztatów z udziałem przedstawicieli wszystkich Urzędów Marszałkowskich. Celem warsztatów było wypracowanie stanowiska w sprawie podstawowych regionalnych dokumentów strategicznych. Podczas warsztatów podjęto m. in. wspólne uzgodnienia dotyczące:

- określenia dla wszystkich strategii jednolitego horyzontu czasowego – do roku 2020. Jest on związany z zasadami wieloletniego planowania w Unii Europejskiej.
- funkcji „Założeń...”,
- struktury „Założeń...”,
- procedury i metodologii tworzenia „Założeń...”.

II. Analiza wybranych elementów „Założeń aktualizacji strategii rozwoju województw”

2.1. Struktura „Założeń...” i formuła - kierunki modyfikacji obecnej strategii, czy jej aktualizacja?

Na wstępie wspomnieć należy, że dotrzymanie jednego z najprostszych do implementacji ustaleń Grupy Roboczej – wprowadzenie jednolitego horyzontu czasowego przyszłych „Strategii...” okazało się zagadnieniem problematycznym. Większość województw dostosowała czasokres do dwóch okresów programowania 2007-2013 i przewidywanego następnego pięcioletniego do roku 2018 oraz dwóch dodatkowych lat wynikających z zasady $n+2$, czyli roku 2020, ale kilka województw zastosowało horyzont do roku 2015.

W odniesieniu do zastosowanej struktury opracowań całość zgromadzonych „Założeń...” (z piętnastu województw – brak woj. mazowieckiego) podzielić można na trzy grupy:

- Województwa, które ściśle zastosowały się do ustaleń konstancińskich
10 – województw: dolnośląskie, kujawsko – pomorskie, warmińsko-mazurskie, opolskie, małopolskie, łódzkie, podlaskie, świętokrzyskie, śląskie i podkarpackie²
- Województwa, które przedstawiły własny pomysł na formę i strukturę „Założeń...”
(odbiegająca od ustaleń konstancińskich)
3 – województwa: lubuskie, pomorskie i wielkopolskie
- Oraz województwa, które nawiązują do ustaleń konstancińskich, ale nie w pełni się do nich stosują, czyli zastosowały mniej lub bardziej celowo formę mieszaną.
2 - województwa: lubelskie i zachodniopomorskie

W pierwszej grupie charakterystyczną cechą jest obszerność opracowań, większość z dziesięciu „Założeń...” w tej grupie to grube woluminy posiadające po kilkadziesiąt stron szczegółowych informacji, podanych według układu konstancińskiego, czyli układu jaki został zaakceptowany przez wszystkie województwa w trakcie ww. warsztatów. Jest on wyrazem odmiennego niż dotychczas spojrzenia na wagę i znaczenie planowania strategicznego w województwie. Elementami składowymi struktury sporządzonych *Założeń...*, są (na przykładzie woj. opolskiego):

1. Wstęp.
2. Zaktualizowana diagnoza stanu województwa opolskiego.
3. Ocena dotychczasowych efektów realizacji *Strategii rozwoju województwa opolskiego na lata 2000 – 2015*.
4. Projekcje oczekiwanych skutków realizacji obecnej strategii i programów regionalnych do roku 2006.
5. Wnioski z analiz obowiązujących i realizowanych dokumentów regionalnych (strategii i programów).
6. Wnioski z krajowych strategii i prognoz powstałych w trakcie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007 – 2013.
7. Weryfikacja i ocena aktualności dotychczasowej analizy SWOT.
8. Synteza planu zagospodarowania przestrzennego województwa.
9. Propozycja aktualizacji celów i priorytetów strategii zgodnie ze strukturą Strategii Lizbońskiej.

² Specyficzna sytuacja towarzysząca tworzeniu „Założeń...” w woj. podkarpackim została przedstawiona poniżej.

10. Płaszczyzny współpracy międzywojewódzkiej.
11. Płaszczyzny współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy regionalnej.
12. Elementy niezbędne do realizacji *Strategii rozwoju województwa opolskiego* nie będące w kompetencji województwa.
13. Propozycja systemu monitorowania.
14. Instrumenty realizacji *Strategii rozwoju województwa opolskiego*,
a także wstępny harmonogram prac nad aktualizacją strategii, który posłuży w przyszłości do sprawnego i efektywnego koordynowania prac nad nowym kształtem dokumentu.

Wyróżnione w omawianej grupie „Założenia...” wiernie odwzorowują przyjęty układ omawianych zagadnień. Analizując drugą część pytania: Czy „Założenia...” mają formę projektu zaktualizowanej strategii, czy są jedynie propozycja kierunków modyfikacji obecnej strategii? należy stwierdzić, że: tylko jedno województwo – woj. kujawsko-pomorskie opracowało syntetyczne „Założenia aktualizacji...” w czystej formie. „Założenia” kujawsko-pomorskie skrótowo przedstawiają dane zagadnienie, związane z nim procesy i w każdym z punktów precyzują, co powinno zostać zrobione i w jaki sposób, by dokonać aktualizacji strategii – są to rzeczywiste założenia przyszłych prac przedstawione w usystematyzowany i zaakceptowany przez wszystkie samorządy sposób. Notabene „Założenia...” te mają relatywnie bardzo małą objętość (co niewątpliwie jest zaletą opracowania) i mieszczą się na 25 stronach maszynopisu.

Przykładem pośrednim, czyli łączącym cechy założeń i samej aktualizacji są „Założenia...” dolnośląskie. Poważnie potraktowano ustalenia konstancińskie i w niektórych rozdziałach można znaleźć wnioski i postulaty odnoszące się do procesu aktualizacji strategii, jednak większość rozdziałów opracowana została jako aktualizacja samej strategii.

Pewną ciekawostką może być fakt, że z powodu znacznego zróżnicowania pierwszej edycji strategii i przyjęcia w skali kraju rozmaitych horyzontów czasowych tychże dokumentów, w niektórych przypadkach „Założenia...”, mające przygotować proces aktualizacji obecnej strategii, zostały opracowane „za późno” w sensie funkcjonalnym, bo aktualizacja już się odbyła. Taki przypadek wystąpił w województwie podkarpackim, gdzie we wstępie czytamy, że dokument „Założeń...” został przygotowany głównie w oparciu o zaktualizowaną i przyjętą w kwietniu 2004 przez Sejmik Województwa Podkarpackiego aktualizację strategii rozwoju województwa do roku 2006. „Założenia...” dostosowane zostały jednak ściśle do przyjętej w Konstancinie struktury dokumentu. Siłą rzeczy stanowią raczej aktualizację niż jej założenia, ale udaje się w nich odnaleźć postulaty i wnioski odnoszące się do przyszłej strategii wojewódzkiej i samej (prawdopodobnie!) NSRR (przy czym wątpliwości budzi aparat pojęciowy typu: „...długofalowe strategie rozwoju kraju...” pisane w liczbie mnogiej, a pojedynczej w następnym zdaniu, lub „określone w strategii rządowej kierunki rozwoju regionalnego...” – której?; lub kolejne zdanie: „Działania państwa ujęte w strategii rozwoju regionalnego i strategii rozwoju kraju” – bez zaznaczenia, o które konkretnie dokumenty chodzi). Jednak mimo odwrócenia ciągu przyczynowo-skutkowego funkcja przygotowanych „Założeń...” została dobrze zinternalizowana i zgodnie z deklaracją samorządu będzie służyć dalszej aktualizacji strategii do roku 2020.

Pozostałe województwa z grupy stosującej się do ustaleń konstancińskich, tj. woj. opolskie, śląskie, świętokrzyskie, łódzkie, podlaskie, warmińsko-mazurskie – zastosowały się ściśle do przyjętej struktury, tyle tylko, że „Założenia...” tych województw są raczej

efektem prac zmierzających do aktualizacji strategii – produktem, niż egzemplifikacją zamierzeń co do kształtu tego procesu – stąd też ich duża objętość.

Z kolei województwa, które przedstawiły własny pomysł na formę i strukturę „Założeń...” różniącą się znacznie od ustaleń konstancińskich, również znacznie różnią się między sobą.

Marszałek Województwa Wielkopolskiego - S. Mikołajczyk w odniesieniu do „Założeń...” stwierdza: „Dokument ten określa przesłanki prac, formułuje najważniejsze problemy oraz stawia pytania otwierające dyskusję nad kształtem i treścią strategii”. Faktycznie układ treści odpowiada przytoczonemu stwierdzeniu. Dokument otwiera wstęp, po którym przedstawiono przesłanki, które skłaniają woj. do aktualizacji strategii. Kolejny rozdział poświęcony jest określeniu treści i formy nowego dokumentu, a kolejna – najobszerniejsza część (i tak bardzo krótkiego opracowania – całość dokumentu to tylko 6 stron) skupia się na wyliczeniu „podstawowych problemów i wyzwań rozwojowych wynikających z „Założeń NPR na lata 2007-2013” co de facto sprowadza się do wybiórczego przedstawienia w punktach ogólnokrajowych problemów społecznych i gospodarczych bez jakiegokolwiek próby, czy wskazania odniesienia ich do sytuacji regionu. Wprawdzie rozdział kończy stwierdzenie, że wymienione problemy ogólnokrajowe zidentyfikowane w „Założeniach NPR” stanowią również wyzwania ogólnorozwojowe dla Wielkopolski i tworzą obszar pozwalający na ukierunkowanie prac nad nowym dokumentem. Jest to jednak mało przekonujące (szczególnie to ostatnie stwierdzenie jest frapujące, gdyż wydaje się, że taki obszar i ukierunkowanie określiły warsztaty konstancińskie). Opracowanie kończy krótki rozdział zawierający „pytania otwierające dyskusję o treści nowej strategii”. Wymienione zostały w nim dość trafne pytania, o ile odnoszą się one do dyskusji na poziomie regionu z uwzględnieniem wcześniejszych wspólnych ustaleń strony samorządowej i rządowej. Tymczasem w całości „Założeń...” nie ma śladu ustaleń konstancińskich. Odniesić można wrażenie, że samorząd woj. wielkopolskiego nie uczestniczył w tych warsztatach i swoje „Założenia...” opracował całkowicie wedle własnej koncepcji.

Z kolei dużą dozą inwencji wykazali się twórcy „Założeń...” woj. lubuskiego. Pomimo, że dokument nie ma ustalonej w Konstancinie struktury, to prezentuje on bardzo ciekawe podejście metodologiczne do całości procesu aktualizacji strategii. Poza tym twórcy dokumentu opracowywali go z pełną świadomością efektów wspólnych obrad samorządów regionalnych i strony resortowej i wielokrotnie się do powziętych tam postanowień odwołują. Odwołują się również bardzo dokładnie do opracowanej struktury, z tą różnicą, że traktują ją jako obligatoryjną dla zaktualizowanych „Strategii...”, a nie tworzonych „Założeń...”. Struktura samych „Założeń...” woj. lubuskiego jedynie minimalnie nawiązuje do struktury zaakceptowanej na warsztatach. Z pewnością dokument ten to założenia aktualizacji, a nie sama aktualizacja. Zawiera on np. bardzo ciekawy wstęp ilustrujący proces przemian systemowych w podejściu do polityki regionalnej, przesłanki do zmian dokumentów strategicznych, podejście władz samorządowych oraz harmonogram prac nad aktualizacją strategii. Jak podają sami autorzy „Niniejsze opracowanie określa zakres przewidywanych zmian i uzupełnień aktualnie obowiązującej „Strategii”, informacje o źródłach pozyskiwania informacji oraz zakres i formy konsultacji roboczej wersji „Strategii”. W omawianej części dokumentu znajdziemy również wypunktowane założenia ogólne całego procesu. Ponadto, opisano sposób przemodelowywania diagnozy problemowej województw tak, by sprostała ona „standaryzacji struktury strategii regionalnych”. Kolejny rozdział przedstawia

makroekonomiczną charakterystykę potencjału rozwoju województwa w latach 2000-2003, co jest częściowym (a w zestawieniu z poprzednim i następnym rozdziałem – procesy demograficzne- więcej niż wyczerpującym) odpowiednikiem diagnozy regionalnej w innych województwach. Bardzo ciekawą koncepcją jest zestawienie sytuacji obecnej województwa z wybranymi celami określonymi w Strategii Lizbońskiej (SL) (aspekt ten omówiony zostanie w podrozdziale dot. uwzględnienia SL w „Założeniach...”).

W dalszej części opracowanie zawiera analizę SWOT również z bardzo ciekawym modelem jej aktualizacji, wyzwania rozwojowe omawiające cele i działania (tu zwrócić warto uwagę na przygotowanie przez samorząd Karty Opisowej Celu Operacyjnego – narzędzia zamiany i rozbudowy celów operacyjnych i miejsca, gdzie samorząd zamierza przedstawić dokonania i wszelkie informacje organizacyjne i finansowe odnośnie jego realizacji) oraz wizję województwa lubuskiego w 2020 roku; ten ostatni rozdział w sposób pośredni określa cele województwa. Dwa ostatnie rozdziały to: „Formy i cele konsultacji i oczekiwane efekty końcowe” odnoszące się m. in. do konsultacji ze stroną rządową (za platformę obrad samorząd woj. lubuskiego uważa forum Międzyresortowego Zespołu ds. NSRR oraz proponuje powołać cztery zespoły negocjacyjne z rządem, których efekty uzgodnień znalazłyby odbicie zarówno w nowej NSRR, jak i w strategiach sektorowych i wojewódzkich). Jest również mowa o trybie konsultacji regionalnych, a w „Uwagach końcowych”, zamykającym opracowanie, rozważana jest m. in. rola przyszłego Kontraktu Wojewódzkiego.

Szczegółowa uwaga poświęcona „Założeniom...” lubuskim wynika z relatywnej atrakcyjności zaprezentowanego podejścia – jest to inspirujący materiał mimo, że celowo lub w wyniku omyłki, odbiega on znacząco od wspólnych ustaleń samorządów.

Kolejną oryginalną pracę przedstawiło województwo pomorskie. Pewnym wyróżnikiem jest zawarta we wstępie informacja, że przygotowane przezeń „Założenia...” opracował Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego (kierowany przez Marszałka Województwa), którego celem jest opracowanie i aktualizacja „Strategii...” i Regionalnego Programu Operacyjnego. Jak podają twórcy opracowania: „Założenia...” nie są projektem zaktualizowanej Strategii, natomiast są propozycją kierunków modyfikacji obecnej Strategii. Zawierają one:

1. Uzasadnienie dla podjęcia prac nad aktualizacją Strategii;
2. Wstępne podsumowanie dotychczasowej realizacji Strategii;
3. Syntetyczną, zaktualizowaną i zmodyfikowaną diagnozę stanu i procesów w województwie wraz z propozycją zweryfikowanej i rozbudowanej analizy SWOT;
4. Określenie tych elementów obecnej Strategii, które szczególnie wymagają aktualizacji oraz wstępne zdefiniowanie podstawowych kierunków tej aktualizacji;
5. Określenie zewnętrznych uwarunkowań realizacji zaktualizowanej Strategii i jej powiązań
z innymi ważnymi dokumentami szczebla krajowego i regionalnego;
6. Określenie sposobu dalszych prac nad aktualizacją Strategii.

Wedle twórców „Założenia...” są dokumentem, który: **w kontekście regionalnym** powinien stanowić podstawę do rozpoczęcia debaty nad najważniejszymi kierunkami rozwoju województwa, uwzględniającej nowe (dynamicznie zmieniające się) uwarunkowania np. przystąpienie Polski do UE oraz udoskonalenie mechanizmów realizacji, monitorowania i oceny Strategii. **W kontekście krajowym** powinien wpisać się w prace rządowe związane z przygotowaniem Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz narodowych strategii sektorowych i horyzontalnych na lata 2007-2013, wskazując możliwe obszary regionalizacji działań

zawartych w tych strategiach. W **kontekście europejskim** powinien on stanowić początek myślenia o przygotowaniu Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, którego negocjowanie z Komisją Europejską będzie prawdopodobnie w dużej mierze spoczywało na samorządzie województwa.

Przyjmując tę deklarację (co do postrzegania funkcji „Założeń...”) tym bardziej trudno jest zrozumieć, z jakich przyczyn ww. Zespół zaniechał opracowania „Założeń...” według ustaleń konstancińskich. W przeciwieństwie do „Założeń...” woj. lubuskiego autorzy nie odnoszą się ani we wstępie, ani w treści dokumentu do warsztatów, przyjętego trybu pracy i innych aspektów, na które, w również odmiennych od reszty „Założeniach...” woj. lubuskiego, często zwracano uwagę. W opracowaniu znaleźć można elementy pokrewne, czy podobne ustaleniom konstancińskim (znajduje się tam i diagnoza, i przedstawienie przesłanek do aktualizacji, analiza SWOT, synteza realizacji strategii inne elementy), ale jednak zauważalne są spore braki opracowania względem „struktury konstancińskiej” i trudno uznać, że opracowanie w sposób celowy do nich nawiązuje. W odróżnieniu jednak do omawianego wcześniej przypadku Wielkopolski w „Założeniach...” pomorskich widoczne jest znaczne zaawansowanie metodologiczne. Autorzy podeszli do tematu w sposób bardzo przemyślany. Np. rozdział poświęcony kierunkom aktualizacji strategii oferuje ciekawe podejście metodologiczne polegające na formułowaniu odpowiednich pytań, udzielaniu na nie odpowiedzi przez szersze grono i rozbudowanej warstwie wnioskowej.

Kolejną znaną cechą opracowania jest np. poświęcenie całego podrozdziału (kilka stron) kwestii warunków wprowadzenia Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) w okresie 2007-2013, a uwaga poświęcona NSRR nie wykracza poza jeden akapit krótszy nawet od treści omawiających inne strategie, (np. Narodową Strategię Rozwoju Transportu) co nie wydaje się dobrze świadczyć o uwadze jaką samorząd poświęca temu dokumentowi.

Generalnie „Założenia...” pomorskie posiadają elementy aktualizacji i stanowią ciekawe opracowanie (poza kwestią pominięcia wielu treści, jakie samorzady zgodziły się zawrzeć w złożeniach). Jednak rozpatrując je z punktu widzenia wysiłków na drodze standaryzacji strategii regionalnych oraz poczynionych przez grupę samorządowo-rządową ustaleń, można wyrazić żal, że ciekawe podejście metodologiczne zespołu nie zostało osadzone w ramach wspólnie przyjętej struktury dokumentu.

Reasumując przypadek trzech całkowicie odmiennych „Założeń...” należy stwierdzić, że z punktu widzenia wysiłków wszystkich zainteresowanych stron na drodze do standaryzacji formy przyszłych „Strategii regionalnych...” przypadki wyłamywania się z przyjętych wspólnie postanowień na pewno temu procesowi nie służą. Pociuszającym aspektem jest fakt, że bardzo wartościowe opracowanie woj. lubuskiego jest efektem prawdopodobnie omyłkowego zrozumienia zastosowania przyjętej struktury – nie jako struktury „Założeń...”, a struktury przyszłej „Strategii...”. Być może „Strategie” będą miały strukturę zbliżoną, lub taką samą jak „Założenia...”, ale na rozstrzygnięcie tego problemu jest jeszcze zbyt wcześnie.

Pozostały jeszcze dwa województwa, które nawiązują do ustaleń konstancińskich, ale nie w pełni się do nich stosują, czyli zastosowały (mniej lub bardziej celowo) formę mieszaną.

Woj. zachodniopomorskie przygotowało dokument, który jak piszą jego autorzy, został przygotowany w oparciu o wskazania dotyczące zakresu oraz trybu wprowadzania zmian do strategii rozwoju województw w kontekście prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 oraz na podstawie zapisów Zarządzenia Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z października 2004 r. w sprawie powołania Zespołu

programowego do spraw aktualizacji „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2015”. Dokument nie ma jednak struktury właściwej ustaleniom konstancińskim i składa się z sześciu bloków – oto one:

1. Interpretacja „Założeń NPR 2007-2013” pod kątem wykorzystania w aktualizacji strategii
2. Założenia aktualizacji diagnozy stanu województwa oraz uwarunkowań jego rozwoju
3. Zdefiniowanie aktualnych problemów / priorytetów rozwoju województwa do roku 2020
4. Założenia aktualizacji wizji, misji i celów strategicznych, pośrednich i operacyjnych
5. Założenia aktualizacji systemu wdrażania, finansowania i monitoringu Strategii
6. Ocena wojewódzkich dokumentów programowych pod kątem zgodności z „Założeniami NPR 2007-2013”

Jak widać przyjęta koncepcja nie zawiera wielu elementów, jakie, wedle ustaleń grupy Roboczej w „Założeniach...” aktualizacji, powinny się w niej znaleźć. Z drugiej strony wyraźnie widoczne są elementy wspólne, które znalazły się w „Założeniach...” prawdopodobnie właśnie na skutek inspiracji obradami tejże grupy. Mimo odbiegającej od „normy” struktury, dokument stanowi dość ciekawe metodologicznie opracowanie. Wyraźnie opisano w nim zalecenia i rekomendacje odnoszące się do poszczególnych zagadnień przyszłej „Strategii...” oraz rozmaite postulaty. Autorzy nie tylko mówią, co ma zostać zrobione, ale również, jak ma to zostać zrobione. W tym sensie dokument stanowi założenia aktualizacji sensu stricto. Ponieważ jednak w niektórych fragmentach opracowania rekomendowane zalecenia częściowo wprowadzane są w czyn, uznać można, że cały dokument łączy cechy solidnie przygotowanych od strony metodologicznej założeń jak i samej aktualizacji jako dalszego etapu procesu. Dokument robi jednak wrażenie niepełnego. Gdyby autorzy rozszerzyli swe „Założenia...” o elementy brakujące w stosunku do struktury konstancińskiej i opracowali je równie imponującym metodologicznym zacięciem byłyby to jedne z wybijających się dokumentów „Założeń...” w Polsce.

Niewątpliwie dokumentowi można postawić zarzut niekorzystnego dla procesu standaryzacji odchodzenia od przyjętych przez samorzady ustaleń. W tym przypadku trudno określić, jaka jest tego przyczyna. Warto jednak zwrócić uwagę na zawartość jednego z rozdziałów dokumentu o nieco mylącym tytule: *Interpretacja Założeń do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 w kierunku przesłanek dla aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa do roku 2015*. Otóż rozdział ten stanowi bardzo sumiennie opracowaną i przemyślaną wykładnię funkcjonowania projektowanego systemu rozwoju regionalnego. Znalazły się tu rzeczowe odniesienia do Strategii Lizbońskiej w zestawieniu do celów obecnego i przyszłego NPR, lista dokumentów, których zapisy będzie konsumował nowy NPR, analiza interakcji rozmaitych dokumentów szczebla krajowego i regionalnego wraz z ich ostatecznym przełożeniem na NPR, podkreślenie i omówienie roli NSRR, a nawet schemat pokazujący wzajemne powiązania kluczowych dokumentów. Wymienione i omówione są również zasady prowadzenia polityki regionalnej określone w „Założeniach NSRR” oraz podział NPR na: *Strategię rozwoju społeczno gospodarczego* i *Strategię rozwoju regionalnego*. W rozdziale znajduje się także dobitne podkreślenie znaczenia przekazania RPO w ręce samorządów pojmowane jako wzrost znaczenia roli samorządu. Do omówionej zawartości rozdziału można mieć tylko jedno merytoryczne zastrzeżenie - mianowicie NSRR przedstawiona jest jako dokument operacjonalizujący zapisy strategii rozwoju regionalnego (jednej z dwóch składowych NPR). Czy tak ma być

w istocie? Być może samorząd popełnił tu błąd. Jednak z uwagi na brak dostatecznych uregulowań prawnych (brak ustawy o rozwoju regionalnym) nie można jednoznacznie wyjaśnić tego zagadnienia. Zatem całą wykładnię systemową opracowaną przez samorząd uznać można za przejrzystą i trafną. Notabene żaden z departamentów MGIP zajmujących się rozwojem regionalnym do tej pory równie dobrzej wykładni nie opracował...

Strategia rozwoju województwa lubelskiego, podobnie jak dokument omawiany poprzednio, nie zawiera wielu elementów z ustaleń Grupy Roboczej. Z drugiej strony, również w tym dokumencie wyraźnie widoczne są elementy wspólne, które znalazły się w „Założeniach...” prawdopodobnie również na skutek inspiracji obradami wspomnianej grupy. Podobnie jak w przednim przypadku, mimo odbiegającej od „normy” struktury, dokument stanowi metodologicznie ciekawe opracowanie. Wyraźnie opisano w nim zlecenia, rekomendacje i postulaty odnoszące się do poszczególnych zagadnień przyszłej „Strategii...”. Dobrze zostało określone to, co ma zostać zrobione, ale również jak ma to zostać zrobione. Również ten dokument stanowi połączenie solidnie przygotowanych od strony metodologicznej założeń jak i samej aktualizacji jako dalszego etapu procesu. Tu także widać, że dokument warto rozbudować o pozostałe elementy ustaleń konstancińskich i ponownie nasuwa się pytanie, dlaczego samorząd odszedł od ustaleń Grupy. Biorąc pod uwagę deklarację woli samorządu zawartą w rozdziale poświęconym zasadom, trybowi i harmonogramowi opracowania „Strategii...” czytamy: „Dokument strategii zostanie przygotowany według uzgodnionej na szczeblu krajowym struktury dokumentu po to, by zapewnić maksymalną spójność działań we wszystkich regionach”. Można się spodziewać, że wspólne ustalenia samorządów i resortów będą honorowane. W następnym zdaniu jednak samorząd podaje: „Przyjęto, że zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020 opierać się będzie na następującej strukturze:

Część I. Diagnoza stanu wyjściowego oraz przyszłe uwarunkowania rozwoju województwa lubelskiego

- Diagnoza stanu wyjściowego rozwoju społeczno-gospodarczego województwa,
- Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne
- Analiza SWOT
- Wizja rozwoju Lubelszczyzny do roku 2020 (scenariusze możliwego rozwoju)

Część II. Cele i priorytety Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020

Część III. Wdrażanie i monitorowanie Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020.”

Jak widać jest to struktura podobna do założeń konstancińskich, ale nie taka sama.

Samorząd opracował „Założenia...” formułując zagadnienia jako „wstępny zarys” lub „zarys” danego problemu.

Ten i inne wymienione przykłady świadczą o tym, że dla niektórych samorządów pozostaje niejasna kwestia interpretacji wspólnych ustaleń powziętych na Grupie Roboczej. Przypadki takie stanowią jednak zdecydowaną mniejszość. Generalnie widoczny jest postęp w standaryzacji choćby w honorowaniu ustaleń, co do samej struktury dokumentów i ujmowaniu dodatkowych zagadnień w swoich przyszłych „Strategiach...”.

2.2. Analiza deklarowanych przez samorząd przesłanek do opracowania „Założeń...”.

Podawane przez samorząd przesłanki opracowania dokumentów „Założeń...” są bardzo różne: od podawania za powód poważnych zmian systemowych, wstąpienia do UE i

innych do uzasadniania potrzebą aktualizacji diagnozy województwa, itp. Nie sposób przytoczyć wszystkich przesłanek jakie podaje samorząd. Bardziej może istotne jest, jakie przesłanki uważa on za główne powody dokonywania aktualizacji strategii. Za reprezentatywny dla większości samorządów uznać można szereg przesłanek określony przez woj. zachodniopomorskie. Mówi on:

„Nadrzędnym celem aktualizacji ww. dokumentów jest stworzenie podstaw do budowy regionalnego wkładu województwa zachodniopomorskiego do zapisów „Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” (NPR 2007-2013).

Tworzeniu nowej, zaktualizowanej wersji Strategii rozwoju województwa do roku 2020 towarzyszą następujące przesłanki:

- **Konieczność korespondencji strategii rozwoju województwa z założeniami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013;**
- Konieczność zapewnienia spójności ustaleń Strategii z zapisami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013;
- Potrzeba uwzględnienia postulatów Strategii Lizbońskiej na szczeblu regionalnym;
- Konieczność dostosowania programowania regionalnego do nowego modelu unijnego na lata 2007-2013;
- Potrzeba uwzględnienia przekształcenia dotychczasowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w kolejnym okresie programowania UE;
- Konieczność uwzględnienia nowego strumienia środków finansowych przeznaczonych na rozwój regionalny w latach 2007-2013;
- Konieczność przygotowania Strategii województwa uwzględniającej nowe znaczące strumienie finansowania ze środków funduszy strukturalnych dla obszarów Celu 1;
- Konieczność uwzględnienia postulatów sektorowych i horyzontalnych strategii narodowych;
- Konieczność zintegrowania polityk sektorowych na poziomie regionalnym;
- Potrzeba uwzględnienia nowych wyzwań rozwojowych oraz prognoz demograficznych i społeczno-gospodarczych;
- Konieczność uwzględnienia w programowaniu regionalnym postulatów konwergencji intraregionalnej³ (spójność terytorialna, gospodarcza i społeczna);
- Potrzeba dostosowania programowania regionalnego do potrzeb rozwoju międzyregionalnego, ponadregionalnego oraz współpracy transgranicznej;
- Konieczność zmiany profilu i struktury diagnozy strategicznej z uwzględnieniem statystyki długookresowej na poziomie NUTS 3.

2.2.1. Czy samorząd dostrzega związek aktualizacji strategii woj. z pracami nad nową edycją NSRR li tylko z nowym NPR-em (oraz związek z opracowywaniem nowych strategii sektorowych)? (Świadomość złożoności procesu i wzajemnych powiązań dokumentów strategicznych.)

Większość samorządów jako główną systemową przyczynę podaje związek z pracami nad nowym NPR-em. Niektóre dodają, że ma to również związek z pracami nad

³ Konwergencja rozumiana jest jako równomierny, zbieżny rozwój, pozwalający na osiągnięcie podobnych efektów (standardów) rozwojowych w różnych regionach. Tutaj: Konwergencja intraregionalna - zapewnienie równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz regionu, przy uwzględnieniu aktualnych dysproporcji rozwojowych.

nową edycją NSRR, przy czym dla niewielu z nich związek ten jest klarowny i dobrze potrafią go opisać.

Zdarzają się również takie „Założenia...”, gdzie wśród przesłanek, proces przygotowania aktualizacji NSRR w ogóle nie występuje.

Z kolei dla części samorządów najważniejszą przesłanką jest „akceptacja w sprawie zastąpienia dotychczasowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego przez 16 Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej edycji funduszy strukturalnych 2007-2013, dla których strategie mają być podstawą.”

Wymaga jeszcze uzupełnienia kwestia postrzegania lub odnajdywania roli NSRR w skomplikowanym, ewoluującym systemie rozwoju regionalnego (częściowo kwestia ta została już omówiona – np. w pierwszej części analizy). Na podstawie treści zawartych w opracowaniach można stwierdzić, że świadomość złożoności procesu i wzajemnych powiązań dokumentów strategicznych jest zróżnicowana. Jest to najbardziej widoczne na przykładzie przedstawiania lub prób unikania przedstawiania roli NSRR i jej powiązań w całym procesie. Są samorzady które w nieuporządkowanym systemie odnajdują się lepiej, a są również i takie dla których NSRR jest dość enigmatycznym dokumentem co widać choćby po rozmytym nazewnictwie.

Część samorządów stara się uporządkować systemową rzeczywistość definiując w mniej lub bardziej trafny sposób powiązania i role dokumentu. Jednym z przykładów może być wyrażone w jednym z „Założeń...” oczekiwanie „operacjonalizacji” przez NSRR zapisów RPO, a konkretnie uwzględnienia RPO w NSRR i dostarczenia w NSRR narzędzi ich realizacji. Wyraźnie widoczna jest potrzeba uporządkowania ze strony ministerstwa zakresu pojęciowego i funkcjonalnego na linii NSRR-NPR-RPO-Kontrakt Wojewódzki. Dobrym przykładem podjęcia takiego wysiłku jest omówiony wcześniej fragment „Założeń...” woj. zachodniopomorskiego.

2.2.2. Czy opracowanie „Założeń...” traktowane jest również jako etap przygotowawczy do opracowywania przez samorząd RPO?

Generalnie samorzady potraktowały bardzo poważnie polityczną deklarację tej zmiany systemowej poczynioną ze strony ministerstwa. Gremialnie podkreślają znaczenie przekazania tworzenia RPO w ręce samorządu jako jednej z podstawowych zmian systemowych. Poczytywanie jest to jako wzrost znaczenia samorządu w procesie decentralizacji państwa. Można odnieść wrażenie, że samorzady bardzo chcą być twórcami i zarządcami RPO, nie boją się bezpośrednich negocjacji z Komisją Europejską i chcą w jak największym stopniu samodzielnie kształtować ten zakres. Niektóre samorzady poświęcają bardzo dużo miejsca w „Założeniach...” przyszłemu tworzeniu RPO. Woj. pomorskie poświęciło tej kwestii cały rozdział, wymieniając w nim konieczne zmiany systemowe, jakie powinny zająć by samorząd mógł sprawnie realizować również funkcje związane z prowadzeniem i wdrażaniem RPO.

Z pewnością proces aktualizacji strategii traktowany jest jako jeden z „etapów” (jeśli tak to można ująć) opracowania RPO. W każdym razie samorzady widzą ścisły związek obu tych procesów i przedstawiają „Strategie...” jako dokument bazowy do opracowywania RPO. W niektórych przypadkach w „Założeniach...” znajduje się informacja o powołaniu specjalnych zespołów zadaniowych do aktualizacji strategii, których zadaniem będzie również opracowanie RPO.

Dobłą ilustracją takiego podejścia - powszechnego wśród samorządów - jest podkreślanie tego zagadnienia, widoczne we wstępie „Założeń...” woj. śląskiego. Samorząd pisze: „Wobec deklaracji politycznej utworzenia szesnastu Regionalnych Programów Operacyjnych, samorząd województwa staje przed wielką szansą na kreowanie polityki regionalnej ukierunkowanej na specyficzne problemy województwa. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego zostanie zastąpiony 16 programami operacyjnymi o charakterze regionalnym. Zaktualizowana strategia województwa stanie się podstawą opracowania regionalnego programu operacyjnego. By program ten był w najwyższym stopniu dostosowany do rzeczywistych potrzeb regionu, a instrumenty powstałe na jego bazie mogły precyzyjnie rozwiązywać problemy regionu, konieczne jest przeprowadzenie aktualizacji Strategii.”

Jest to również przykład wspomnianego wcześniej traktowania RPO jak głównej lub jednej z głównych przyczyn zmian. Otwartym pozostaje pytanie, czy RPO nie są przez niektóre samorzady przeceniane kosztem wagi należącej „Strategii wojewódzkiej...”. Czy związek przyczynowo skutkowy: dobra strategia to podstawa dla dobrego RPO – jest właściwie rozumiany?

2.2.3. Czy wśród przesłanek do aktualizacji strategii lub w innym miejscu „Założeń...” samorząd wspomina o perspektywie wieloletniego planowania finansowego?

Nieco mniej uwagi poświęcane jest aspektowi związanemu z realizacją RPO – wieloletniemu planowaniu finansowemu, czy też jak to nazywają inni: wieloletnim ramom finansowania rozwoju regionalnego. Cześć samorządów wymienia potrzebę stworzenia podstaw prawnych do wieloletniego planowania finansowego i tworzenie rzeczywistych możliwości dobrego planowania oraz realizacji wieloletnich projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych w oparciu o środki UE jako przesłanki do aktualizacji strategii. Inne umieszczają te kwestie wśród postulatów systemowych. Problem ten jest jednak bardzo często poruszany w „Założeniach...”, ale nie w tak rozbudowany sposób jak kwestia RPO. Prawdopodobnie wieloletnie planowanie traktowane jest bardziej narzędziowo, jako jeden z głównych praktycznych elementów nadrzędnej systemowej kwestii przekazania RPO do samorządów.

2.3. Strategia Lizbońska w „Założeniach...”

W trakcie obrad Grupy Roboczej ustalono, że samorzady przedstawiają propozycję aktualizacji swych celów i priorytetów „Strategii...” zgodnie ze strukturą Strategii Lizbońskiej (pkt. nr 9 wspólnych ustaleń przytoczonych na wstępie). Ustalenie to zostało różnie potraktowane.

Na przykład podejście województwa lubuskiego do uwzględnienia SL w swych celach to jeden z nielicznych (i jednocześnie bardzo ciekawych) przykładów rzeczowego podejścia do jej zapisów w przekroju regionalnym (poza nagminnym pustostawem otaczającym z reguły ten termin). Jedyne „Założenia” województwa lubuskiego (być może również z racji swego „niestandardowego” układu, odbiegającego od układu uzgodnionego podczas warsztatów mających na celu zharmonizowanie układu strategii wszystkich województw) zawierają osobny rozdział pt. „Województwo lubuskie na tle głównych celów Strategii Lizbońskiej”. Autorzy piszą, że praktycznie dla każdego z

polskich województw osiągnięcie celów szczegółowych określonych w SL będzie ze zrozumiałych względów trudne, ale jest to swego rodzaju wyzwanie. Dla obrazu sytuacji i świadomości własnych szans należy spróbować odnieść swoje województwo do zapisów SL; rozważyć możliwości, jakie stwarza polityka spójności i postarać się określić tempo, w jakim możliwe jest osiągnięcie przez województwo poszczególnych celów. Tę oryginalną receptę autorzy stosują do swego własnego przypadku, gdzie w dokumencie w tabelarycznym zestawieniu znajdują się wybrane główne cele SL w porównaniu do analogicznych danych o województwie. Następnie autorzy deklarują, że na dalszych etapach prac tj. przy określaniu celów operacyjnych w aktualizowanej „Strategii...” oraz w doborze wskaźników do jej monitorowania cele SL będą nadal analizowane i uwzględniane. Jednocześnie autorzy sygnalizują że cele SL są uwzględniane w aktualnie prowadzonych pracach nad Regionalną Strategią Innowacji (RIS).

Sumiennie (choć odmiennie) temat uwzględnienia SL w swych celach potraktowało woj. lubelskie. W rozdziale poświęconym analizie kształtu i zawartości obecnie obowiązującej Strategii zawierającym proponowane kierunki jej aktualizacji oraz m. in. analizę mocnych i słabych stron obecnej strategii czytamy, że: „Większość z przyjętych w Strategii priorytetów rozwoju ma charakter operacyjny i nie w pełni odpowiada priorytetowym kierunkom rozwoju określonych w dokumentach unijnych i krajowych (np. Strategii Lizbońskiej, Długookresowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju –Polska 2025, Długofalowej Strategii Rozwoju Regionalnego, itd.)”, co jest wyróżnione jako słaba strona dokumentu. Wobec powyższego samorząd w dalszej części „Założeń...” deklaruje: „Cel nadrzędny, cele pośrednie (priorytety), cele operacyjne, jak również proponowane metody i instrumenty realizacji poszczególnych celów, zostaną zmodyfikowane w taki sposób, aby z jednej strony odpowiadały potrzebom rozwojowym województwa (wynikającym między innymi z zaktualizowanej analizy SWOT), natomiast z drugiej, były spójne z długookresowymi dokumentami strategicznymi na poziomie Unii Europejskiej i kraju. Chodzi tutaj głównie o takie dokumenty jak:

- (a) Strategia Lizbońska,
- (b) Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju – Polska 2025,
- (c) Długofalowa Strategia Rozwoju Regionalnego,
- (d) Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 oraz inne średniookresowe strategie sektorowe,
- (e) Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013.”

Deklaracja ta znajduje potwierdzenie w dalszej części „Założeń...”, gdzie faktycznie aktualizacja celów (w tym wybór celu nadrzędnego) odnoszone są i uzasadniane konkretnymi celami zaczerpniętymi ze Strategii Lizbońskiej. Jest to czynione z dużą konsekwencją np. w warstwie celów operacyjnych. Zaś na koniec opracowania autorzy umieścili wypis dokumentów zawierających zapisy, lub omówienie zapisów SL z jakich samorząd korzystał. Jest to przykład w pełni profesjonalnego podejścia do realizacji wspólnych ustaleń Grupy Roboczej zapisanych w cytowanym na wstępie punkcie nr.9.

Kolejnym przykładem wykonania konkretnej pracy na rzecz zastosowania celów SL są „Założenia ...” woj. zachodniopomorskiego i łódzkiego. Zachodniopomorskie wykonało wprawdzie nieco inne porównanie, czy też aktualizację celów, niż było to ustalone w Konstancinie, ale jest to również interesujące podejście. Autorzy przyrównali cele SL do celów obecnego NPR i dokumentu opracowywanego na lata 2007-2013. U podstaw takiego kroku legło założenie, że: „NPR jest jednocześnie krajowym elementem realizacji Strategii Lizbońskiej. Z definicji więc, priorytety NPR będą zgodne z głównymi

priorytetami Strategii Lizbońskiej”. Wydaje się jednak, że w świetle wspólnych ustaleń Grupy Roboczej autorzy „Założeń...” z woj. zachodniopomorskiego powinni starać się odnieść bardziej do celów własnego województwa a nie porzekać na porównaniach na poziomie krajowym.

To drugie, właściwe ustaleniom podejście zaprezentowało z kolei ww. woj. łódzkie. Jak piszą autorzy, analiza SWOT została przeprowadzona tak, by na jej podstawie zaproponowana została aktualizacja celów i priorytetów Strategii Rozwoju Województwa., uwzględniając strukturę i priorytety Strategii Lizbońskiej i Goeteborskiej. Faktycznie, analizując zapisy odnoszące się do celów województwa znaleźć można kilka uwag odnoszących zmiany w celach do zapisów SL, są to jednak bardzo ogólne zapisy i uzasadnienia, których słuszność trudno byłoby podważyć nawet, gdyby nie były one związane z SL. Mimo dużego stopnia ogólności odniesień do SL wysiłek autorów „Założeń...” z woj. łódzkiego jest z pewnością krokiem w dobrą stronę.

Wszelkie wysiłki autorów „Założeń...” do podjęcia tematu SL godne są odnotowania, szczególnie, że analizując inne „Założenia...” zauważyć można również celowe unikanie odniesienia własnych celów i priorytetów do zapisów SL (drugi człon wspólnych ustaleń konstancińskich punktu nr 9 jest pomijany). Prawdopodobnie jest to zadanie trudne, być może nie jest traktowane priorytetowo, lub po prostu szczegółowe zapisy Strategii Lizbońskiej nie wszystkim samorządom są znane.

Poza wymienionymi przypadkami ogólne podejście samorządów do tej kwestii jest mocno zróżnicowane. Zdarza się, że SL i jej wytyczne podawane są jako przesłanki dla zasadności aktualizacji Strategii województw. Zazwyczaj jednak SL pojawia się jako wzmianka o konieczności dostosowywania się do jej celów na poziomie regionu bez jakiegokolwiek rozwinięcia metodycznego (np. woj. śląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, pomorskie i inne). Są też województwa, które zdecydowanie deklarują uwzględnienie jej celów w pracach nad aktualizacją i przedstawiają zapis koncepcji, ale jest to dla nich kolejny etap do realizacji (taką deklarację złożyło np. woj. opolskie) Z kolei trzy województwa (warmińsko-mazurskie, dolnośląskie, podlaskie) nie wymieniły Strategii Lizbońskiej nawet z nazwy.

Warto również dodać, że w części przypadków województwa sygnalizują, iż cele SL uwzględniane są (lub będą) w pracach nad Regionalną Strategią Innowacji (np. woj. zachodniopomorskie, śląskie).

2.2.2.4. Analiza aktualizacji celów i priorytetów

2.4.1. Aktualizacja celów nadrzędnych

Województwa w większości uznały **cele nadrzędne** swoich strategii za aktualne i nie wymagające zmian. Jest to zrozumiałe, ponieważ z racji swej treści cele te jeszcze przez długi czas pozostaną aktualne, nie tylko dla województw, które je obrały. Trudno bowiem nie zgodzić się, że np. „**poprawa konkurencyjności regionu i podniesienie poziomu życia mieszkańców przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju**” (kujawsko-pomorskie) jest celem, który nigdy nie straci na swej aktualności. Z kolei w „Założeniach” województwa lubuskiego wyrażono opinię, że „wysoki stopień centralizacji instrumentów polityki regionalnej – wyrażający się m.in. skierowaniem dominującego strumienia środków UE do Programów Sektorowych oraz przyjęciem jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006-

spowodował przyjęcie jednolitego dla całego kraju systemu priorytetów i działań mogących uzyskać wsparcie”, w związku z czym nie zachodziła potrzeba zmian celów głównych i operacyjnych zdefiniowanych w strategii.

Modyfikację części celu nadrzędnego planuje natomiast województwo lubelskie. Zmiana polegać ma na tym, że „biorąc pod uwagę pięcioletnie doświadczenie we wdrażaniu Strategii oraz istniejące obecnie nowe uwarunkowania rozwoju województwa, wydaje się zasadnym **odejście od wskazywania położenia geograficznego regionu jako czynnika decydującego** o osiąganiu przez region trwałego i zrównoważonego rozwoju i zaproponowanie formuły szerszej, bardziej wiarygodnej i spójnej z priorytetami rozwojowymi Polski i Unii Europejskiej. Proponuje się zatem, aby osiąganie celu nadrzędnego Strategii, jakim jest trwały i zrównoważony rozwój Lubelszczyzny, było oparte na zwiększaniu szeroko rozumianej **konkurencyjności województwa** oraz **optymalnym wykorzystaniu jego wewnętrznych (endogenicznych) potencjałów rozwojowych** (w tym położenia przygranicznego)”.

Województwo łódzkie stwierdza z kolei, że „Aktualizacja oceny atutów regionu i jego wewnętrznego potencjału pozwoliła wstępnie ocenić aktualność misji województwa, czyli celu generalnego w długim okresie czasu. Misja ta oparta jest na realnych możliwościach wynikających z opisu stanu aktualnego i analizy wyzwań jakie stawia otoczenie”. Nie informuje jednak o wyniku oceny aktualności misji. Trudno więc zorientować się, czy zaszły (lub planowane są) zmiany. Dopiero sięgnięcie do Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego (2000) pozwala zorientować się, że cel podstawowy jest w tej strategii celem generalnym oraz misją. Mamy tu do czynienia z opisywanym przez ekspertów⁴ chaosem pojęciowym, którego uporządkowania widocznie się nie zamierza.

2.4.2. Aktualizacja celów niższego szczebla

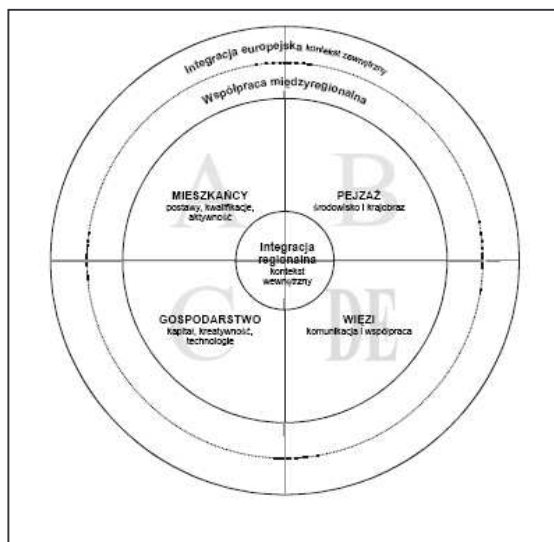
Założenia aktualizacji strategii województw proponują zmiany dotyczące celów niższego szczebla oraz priorytetów strategii na szerszą skalę niż celów nadrzędnych. Są to jednak często zmiany częściowe, nie przebudowujące struktury celów i priorytetów, a jedynie fragmentarycznie ją modyfikujące. Na przykład w „Założeniach...” województwa kujawsko-pomorskiego „odwołując się do zapisów celów operacyjnych obecnej strategii, kierunków działań polityki regionalnej państwa w ramach kierunków zasadniczych oraz uwzględniając zasadę koncentracji, proponuje się w aktualizowanej strategii wprowadzenie poziomu celów pośrednich, wyznaczającego **obszary priorytetowe strategii**”.

Przykładem nieznacznej zmiany celów szczegółowych, która każe wątpić w poprawę czytelności układu celów, jest strategia woj. małopolskiego, której hierarchiczny układ celów obejmował do tej pory „cztery tzw. POLA STRATEGII, rozumiane jako podstawowe, zasadnicze dla pomyślnego rozwoju pola aktywności, oraz trzy tzw. KONTEKSTY, rozumiane jako najważniejsze uwarunkowania i ramy oceny efektywności

⁴ "W powodzi pobożnych życzeń gubią się ważne, ale jednocześnie możliwe do realizacji zadania. Niektóre strategie sprawiają niekiedy wrażenie populistycznych, partyjnych programów wyborczych, zaklinających rzeczywistości przez pomijanie rzeczywistych problemów rozwoju i rozwodzenie się nad zagadnieniami w danym regionie marginalnymi. Cele formułowane są czasem w języku poetyckim, a niekiedy gubią się w wydumanych zabiegach formalnych: polach, domenach, sferach, kontekstach, priorytetach, ujmowanych w piętrowych klasyfikacjach, lub też wymienianych bez jakiegokolwiek wzajemnego związku. Powoduje to, że strategie z jednej strony tracą na wiarygodności, z drugiej zaś nie mogą pełnić funkcji promocyjno-informacyjnych" - G. Gorzelak, B. Jałowiecki - "Strategie rozwoju regionalnego województw: Próba oceny" - Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (5) 2001, s.58

realizacji strategii” (rysunek), a „w miejsce trzech kontekstów powstanie nowe pole strategii, zorientowane na budowanie tożsamości regionalnej”.

Poza tym niektóre województwa zapowiadają zmianę struktury celów, lecz nie pokazują nawet zarysu tych zmian. Czyni tak województwo opolskie, bardzo ogólnie ją opisując: „schemat struktury celów, jak i procedura ich weryfikacji, będą podyktowane uwarunkowaniami metodologicznymi przyjętymi przez Strategię Lizbońską”.



Z kolei województwo warmińsko-mazurskie nie rozstrzygnęło jeszcze kwestii kierunku zmiany obszarów strategicznych, stawiając pytanie „czy należy odejść od podejścia sektorowego na rzecz podejścia horyzontalnego, co może jednak spowodować utratę cech identyfikujących Warmię i Mazury w dokumencie strategii, czy może zastosować rozwiązanie mieszane; jak potraktować środowisko przyrodnicze, tzn. czy zachować priorytet o takiej nazwie, czy może sprawy środowiska przyrodniczego zawrzeć we wszystkich priorytetach?”

Dużo bardziej radykalne podejście do zagadnienia celów i priorytetów prezentuje województwo pomorskie, które we wnioskach z analizy komponentu swojej strategii „Priorytety, cele i zadania” stwierdza, że „należy odejść od pojęcia „cele” na rzecz pojęcia „działania”; praktycznie wszystkie zapisane w obowiązującej Strategii „cele” mają (zgodnie z terminologią UE) charakter „działań”, czyli grupy ukierunkowanych przedsięwzięć (zadań); z kolei określone w Strategii „zadania” tworzą w rzeczywistości opis realizacji „działań”; w tej chwili katalog „zadań” jest zamknięty (mimo ich dosyć szerokiej formuły) – dlatego też należy zrezygnować z enumeratywnego opisu zadań i przekształcić go w jeszcze bardziej otwarty, ale wciąż spójny, opis „działań”, więc „proponuje się następujący układ logiczny w części programowej Strategii: **wizja – misja – priorytety – działania** (wraz z ich opisem); alternatywną opcją jest skończenie opisu na poziomie priorytetów wraz z określeniem zasadniczych warunków ich realizacji, co oznaczałoby konieczność szczegółowego rozwinięcia działań w programach operacyjnych”.

Województwo wielkopolskie natomiast rozważa możliwość określenia w nowej strategii dwóch układów celów operacyjnych, dla najbliższego okresu programowania (lata 2007-2013), oraz perspektywicznych, dla lat 2013-2020. Poza tym w zaktualizowanej strategii „bardziej zasadne jest sformułowanie jednego układu priorytetów” (w dotychczasowej „sformułowano trzy układy priorytetów – wynikające z diagnozy stanu, z Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz z hierarchicznego układu celów”).

Wśród podawanych przez autorów poszczególnych „Założeń...” **przesłanek aktualizacji celów i priorytetów** wyróżniają się następujące:

- „Cele niższych poziomów powinny, zgodnie z wymogami metodologicznej poprawności planowania strategicznego, tworzyć uporządkowaną, spójną strukturę hierarchiczną. Spójność celów jest miarą prawidłowej konstrukcji strategii, warunkiem jej skuteczności, daje pożądaną efekt synergii” (woj. kujawsko-pomorskie);
- „Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w znaczący sposób zmieniło kontekst procesów rozwojowych, tym samym stawiając nowe wyzwania wobec polityki państwa i województw, jako integralnych jego części” (woj. łódzkie);

- Nowa struktura „kompleksowych i wzajemnie się uzupełniających priorytetów pozwala na wszechstronny rozwój województwa i przyczynia się bezpośrednio do realizacji celu nadrzędnego Strategii. Wybór priorytetów poprzedzony był wstępną analizą możliwego procesu rozwoju województwa, polegającą między innymi na identyfikacji kluczowych elementów rozwoju, których wsparcie powinno doprowadzić do zdynamizowania całego procesu rozwoju województwa” (woj. lubelskie);
- „Priorytety wynikają ze zaktualizowanej diagnozy strategicznej rozwoju województwa i w pełni wpisują się w kierunki strategiczne rozwoju regionalnego na poziomie Unii Europejskiej i Polski, wyrażone w takich dokumentach jak: Konstytucja Europejska, Strategia Lizbońska, III Raport Spójności i projekty rozporządzeń do funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju – Polska 2025, Długofalowa Strategia Rozwoju Regionalnego Kraju do roku 2020, Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013” (woj. lubelskie);
- „Sprawozdanie z procesu monitoringu wskazuje na istnienie w strategii tak zwanych „martwych zapisów”, które albo zostały już zrealizowane, albo w ich zakresie nie podjęto działań ze względu na brak wystarczających kompetencji samorządu województwa. Monitoring realizacji strategii pokazał ponadto, iż samorząd realizował bądź realizuje zadania, które mają pozytywny wpływ na rozwój regionu, ale nie zostały ujęte w strategii” (woj. opolskie);
- „istnieje potrzeba przebudowy układu priorytetów zmierzająca do ich większego zagregowania i potraktowania bardziej kompleksowo; w obowiązującej Strategii jest ich zbyt wiele” (woj. pomorskie);
- „ograniczeniem obecnej Strategii jest brak identyfikacji podmiotów, które w największej mierze powinny się czuć „właścicielami” poszczególnych celów/zadań; samorząd województwa winien realizować Strategię we współpracy z takimi podmiotami, jak np. samorządy gmin czy organizacje pozarządowe, tym bardziej, iż nie ma on równego wpływu na wszystkie kierunki rozwojowe zapisane w Strategii” (woj. pomorskie);
- „Na etapie tworzenia „Założeń aktualizacji...” brak jest akceptacji dla ograniczenia liczby obszarów strategicznych rozwoju województwa, jakkolwiek mając na uwadze zasadę koncentracji oraz ewentualną uzasadnioną potrzebę wynikającą ze zweryfikowanej diagnozy, brana jest pod uwagę przebudowa obszarów i ich liczebna redukcja” (woj. warmińsko-mazurskie);
- „Brak w rozdziale poświęconym wizji i misji Dolnego Śląska (będącym dokumentem o charakterze deklaratywnym) opisu konkretnych celów, których realizacja przybliży społeczeństwo do spełnienia wizji” (woj. dolnośląskie).

2.4.3. Czy zaktualizowane cele i priorytety rozwoju zawierają bezpośrednie odniesienie do rozwoju obszarów metropolitalnych?

Rozwój obszarów metropolitalnych w swych celach zamieściły województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, lubelskie, małopolskie, podkarpackie, śląskie oraz zachodniopomorskie.

Województwo dolnośląskie w priorytecie "Poprawa spójności przestrzennej regionu" planuje działanie "Kształtowanie rozwoju przestrzennego w oparciu o rozwijający

się Wrocławski Obszar Metropolitalny, Aglomerację Funkcjonalną LGOM (Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy) oraz ośrodki regionalne i subregionalne".

Strategia województwa kujawsko-pomorskiego w drugim obszarze priorytetowym "Wspieranie rozwoju ośrodków stołecznych i obszaru ich funkcjonalnego oddziaływania" będzie zawierać dwa cele: "Wspieranie usług publicznych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym" oraz "Zwiększenie spójności komunikacyjnej i informacyjnej w obrębie obszaru funkcjonalnego aglomeracji".

Województwo łódzkie podtrzymuje cel obrany już w pierwszej wersji swojej strategii, czyli "Uczynienie z Łodzi i jej aglomeracji jednego z głównych węzłów krajowego systemu osadniczego, a perspektywicznie, wraz z Warszawą i jej aglomeracją, jednego z ważniejszych obszarów metropolitalnych Europy".

Jednym z priorytetów rozwoju województwa lubelskiego jest "Poprawa atrakcyjności i spójności terytorialnej województwa Lubelskiego". Wśród celów operacyjnych tego priorytetu znajdzie się "Rozwój ośrodków miejskich i funkcji metropolitalnych Lublina".

W dotychczasowej strategii województwa pomorskiego, "Przyspieszenie modernizacji metropolii Trójmiasta" było jednym z celów w priorytecie "Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności i spójności regionu". W „Założeniach...” woj. pomorskie zapowiada przebudowanie układu priorytetów, ich treść jednak się nie zmieni, gdyż autorzy „Założeń...” uznali, że cele obejmują całe spektrum potrzeb.

Do priorytetów woj. podkarpackiego należy "Modernizacja struktur wewnątrz regionalnych oraz kształtowanie nowych układów przestrzennych". Ma on być realizowany w drodze "celowego kształtowania aglomeracji rzeszowskiej, jako aglomeracji europejskiej (pod względem potencjału społeczno-gospodarczego i spełnianych funkcji), poprzez wzmocnienie procesów koncentracji przestrzennej i włączanie w jej struktury funkcjonalno-przestrzenne mniejszych centrów i gmin strefy wewnętrznej".

Województwo śląskie celowi strategicznemu "Poprawa jakości środowiska naturalnego i kulturowego oraz zwiększenie atrakcyjności przestrzeni" przyporządkowało m.in. cel operacyjny "Wspieranie rozwoju obszarów metropolitalnych". Autorzy „Założeń...” stwierdzają, że jako silnie zurbanizowane województwo, śląskie powinno nadać szczególnego znaczenia zagadnieniom rozwoju i integracji aglomeracji miejskich, które oddziałują na otoczenie jako ośrodki gospodarczego wzrostu oraz innowacji.

Znamiennym jest, że województwa z największymi miastami najwyraźniej widzą potrzebę rozwijania funkcji metropolitalnych miast jako ważnego czynnika rozwoju regionu.

Założenia aktualizacji strategii pozostałych województw nie zawierają wśród celów i priorytetów zagadnień poświęconych obszarom metropolitalnym. Jednak niektóre województwa (jak np. opolskie) nie przedstawiły w „Założeniach...” żadnych propozycji zmian w obszarze celów i priorytetów, zatem zapewne w zaktualizowanych strategiach zapisy te będą częstsze.

2.4.4. Czy zaktualizowane cele i priorytety rozwoju zawierają odniesienie do zagadnień **mieszkalnictwa**?

Tylko kilka województw wśród obranych celów umieściło rozwój mieszkalnictwa.

Województwo kujawsko-pomorskie w miejsce dwóch celów strategii ("Rozwój infrastruktury komunikacyjnej i telekomunikacyjnej" oraz "Rozwój infrastruktury

technicznej") umieści "Rozwój infrastruktury technicznej, ochrony środowiska i mieszkalnictwa".

Podlaskie traktuje poprawę warunków zamieszkiwania ludności jako działanie realizujące priorytet "Wspieranie działalności instytucji społecznych oraz rozwój infrastruktury społecznej o zasięgu regionalnym i ponad regionalnym".

"Poprawa warunków mieszkalnych" jest jednym z celów woj. śląskiego, natomiast woj. zachodniopomorskie traktuje racjonalną gospodarkę mieszkaniową jako jeden z ważnych obszarów, który powinien zostać wyeksponowany w zaktualizowanej strategii.

Województwo świętokrzyskie nie zdecydowało jeszcze, czy rozwój mieszkalnictwa będzie należał do priorytetów jego rozwoju, ponieważ propozycja priorytetu "Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa jako czynnika warunkującego wzrost mobilności zasobów ludzkich" znajduje się tylko w jednym z dwóch alternatywnych układów celów i priorytetów.

Niektóre województwa, które w „Założeniach...” bezpośrednio nie zidentyfikowały rozwoju mieszkalnictwa jako jednego z celów, zrobiły to pośrednio, zawierając to zagadnienie w celach dotyczących poprawy jakości życia mieszkańców regionu czy rewitalizacji miast. Czyni tak np. woj. łódzkie, które obierając za cel "Podniesienie jakości życia i stanu zdrowotności mieszkańców" zaliczyło warunki zamieszkania do podstawowych czynników jakości życia. Poprawie warunków mieszkaniowych ma też między innymi służyć realizacja celu "rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich".

2.4.5. Czy zaktualizowane cele i priorytety rozwoju poszczególnych województw zawierają odniesienie do problematyki **restrukturyzacji obszarów wiejskich**?

Wszystkie województwa, które zaprezentowały w „Założeniach...” swoje cele i priorytety rozwoju, podkreślają wagę zagadnień restrukturyzacji wsi. Wyrażone są one w takich celach/priorytetach jak np.:

- stymulowanie wielofunkcyjnego, w tym ekologicznego rozwoju obszarów wiejskich,
- pozarolniczy rozwój terenów wiejskich,
- wsparcie i stopniowe przekształcanie słabych strukturalnie obszarów wiejskich,
- wspieranie adaptacji gospodarstw rolnych do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim i rynkach wschodnich,
- wspieranie inwestycji w przetwórstwie rolno-spożywczym,
- stworzenie infrastruktury rynku rolnego,
- restrukturyzacja i reorientacja towarowych gospodarstw rolnych i zakładów przetwórczych żywności.

Szerokie podejście do problematyki restrukturyzacji obszarów wiejskich prezentuje województwo lubelskie, które we wnioskach z oceny dotychczasowych efektów realizacji strategii wskazuje na "uwzględnienie w restrukturyzacji obszarów wiejskich modernizacji przestrzeni publicznej, odnowy obiektów zabytkowych, programów rehabilitacji i rewitalizacji obszarów wiejskich" jako na jeden z kierunków zmian w odniesieniu do treści aktualizowanej Strategii.

Tematyka obszarów wiejskich jest również często poruszana w celach dotyczących zasobów ludzkich. Województwa stawiają sobie za cel poprawę wykształcenia mieszkańców wsi oraz zwiększenie dostępu do edukacji.

2.4.6. Podsumowanie analizy celów i priorytetów.

Analiza planowanych zmian **celów i priorytetów** strategii rozwoju województw prowadzi do konkluzji, że zaproponowane przez województwa zmiany dotyczące układu celów i priorytetów są przeważnie częściowe, nie porządkujące całej struktury. Różnice w nazewnictwie celów (np. w jednej strategii cel „nadrzędny” jest jeden, w innej jest to cel „główny”, w kolejnej natomiast jest to cel „generalny”, a celów „nadrzędnych”, które w rzeczywistości są celami szczegółowymi, jest w niej 8), mogą prowadzić do błędnych interpretacji zapisów strategii, jak również do „zaciemniania” obrazu strategii w odbiorze społecznym. Jest to być może wynikiem niedostatecznego uzgodnienia układu celów i priorytetów podczas warsztatów, które miały na celu zharmonizowanie strategii wojewódzkich.

Województwa w większości nie wypełniły jednak wspólnego uzgodnienia z wyżej wspomnianych warsztatów odnośnie zawartości tematu „propozycja aktualizacji celów i priorytetów (było – powinno być – dlaczego?) – zgodnie ze strukturą Strategii Lizbońskiej (plus Goeteborg)”. Tylko niektóre województwa rzeczywiście opisują co „było”, wszystkie natomiast skupiają się na „powinno być” i „dlaczego”. Często jednak opis i uzasadnienie planowanych zmian są niejasne lub niepełne.

W „Założeniach...” niektórych województw można znaleźć zapisy o planowanym zhierarchizowaniu priorytetów w związku z ograniczonymi możliwościami finansowania. Brakuje jednak określenia korelacji pomiędzy celami a instrumentarium potrzebnym do ich osiągnięcia.

2.5. Analiza podejścia samorządów do kwestii monitoringu.

Spośród piętnastu analizowanych „Założeń aktualizacji strategii wojewódzkich...”, tylko jeden dokument (wielkopolski) nie poświęca uwagi monitoringowi (i ewaluacji) strategii. Jest to jednak, jak się wydaje, spowodowane formą dokumentu wielkopolskiego, odmienną od pozostałych regionów. Można zatem uznać, że regionalni „stratedzy” zdają sobie sprawę z wagi właściwego i skutecznego monitoringu realizacji strategii. Potwierdzeniem tego są dość powszechne zapisy w poszczególnych „Założeniach...”, proponujące uporządkowanie i zweryfikowanie dotychczasowych systemów monitoringu. Np. region dolnośląski podaje "brak integralnie wpisanego w Strategię modelu monitorowania i ewaluacji zaprojektowanych w tej strategii działań", jako jeden z najbardziej istotnych braków poprzedniej edycji strategii wojewódzkiej. Jest to również wynikiem warsztatów („konstancińskich”) z udziałem przedstawicieli wszystkich województw, odpowiedzialnych za kierowanie zagadnieniami polityki regionalnej w Urzędach Marszałkowskich.

Samorzady w „Założeniach...” aktualizacji swoich strategii kładą duży nacisk na ścisłe powiązanie monitoringu z systemem ewaluacji, która będzie podstawą do weryfikacji kierunków rozwojowych zawartych w strategiach. I tak np. w „Założeniach...” małopolskich możemy przeczytać, że „podstawą skutecznego wdrażania strategii rozwoju jest reagowanie na pojawiające się różnice między jej założeniami, a efektami realizacji

działań cząstkowych. Wszelkie różnice mają tendencję do multiplikowania się i utrudniając realizację poszczególnych celów operacyjnych, pośrednich, a co za tym idzie strategicznych, wręcz uniemożliwiają ich osiągnięcie. W ostatecznym rozliczeniu prowadzi to do utraty efektu synergii i ma nieodwracalne skutki finansowe i społeczne. Z tak przyjętego założenia wypływa konieczność budowy z jednej strony sprawnego systemu monitorowania, pozwalającego na szybki wgląd w postępy prowadzonych działań, z drugiej zaś - systemu obiektywnej oceny (ewaluacji) wyników podjętych działań. Skutecznie działające systemy monitoringu i ewaluacji pozwalają na stałe utrzymanie równowagi strumieni środków finansowych kierowanych na poszczególne zadania, co ma istotne znaczenie w sytuacji ograniczonej wielkości tych środków”.

Kilka regionów w swych „Założeniach...” zamieściło wstępne zestawienia wskaźników, które będą stanowić propozycję i podstawę do wypracowania systemu monitorowania strategii województw. Regiony nie sygnalizują natomiast ewentualnych (czy też spodziewanych) problemów z gromadzeniem i analizą wskaźników. Może to, mimo zharmonizowania strategii, doprowadzić do nieprzystawania do siebie w formie i treści efektów monitoringu (raportów) poszczególnych województw, co z kolei może powodować trudności np. przy analizie danego zagadnienia na poziomie międzyregionalnym.

Autorzy „Założeń...” pomorskich uważają, że „jednym z przejawów prowadzenia monitoringu powinny być przygotowywane corocznie raporty o stanie i postępie realizacji Strategii na tle procesu zmian sytuacji społeczno-gospodarczej regionu (kraju); publikacji tych raportów mogłyby towarzyszyć organizowane minimum raz do roku regionalne fora poświęcone omówieniu zaobserwowanych trendów, pojawiających się nowych wyzwań oraz najbardziej pożądanym kierunków dalszego rozwoju”.

Ponadto województwo pomorskie, jako jedyny region, wyraża potrzebę wykorzystania Systemów Informacji Geograficznej (GIS) jako wszechstronnego i wydajnego instrumentu monitoringu rozwoju regionalnego: „konceptę monitorowania stanu realizacji Strategii należy powiązać z monitoringiem sytuacji społeczno-gospodarczej województwa oraz monitoringiem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w oparciu o geograficzne systemy informacji (GIS); monitoring powinien być prowadzony w oparciu o spójny i sprawny system przepływu, przetwarzania, interpretacji i udostępniania danych i informacji, w którym wiodącą rolę powinien odgrywać samorząd województwa”.

Na szczególną uwagę zasługuje podejście do monitoringu rozwoju regionalnego w „Założeniach...” podkarpackich. Jest tam bowiem zamieszczony plan działań, zawierający utworzenie regionalnego banku danych województwa w porozumieniu z Urzędem Statystycznym oraz jednostkami akademickimi, regularne seminaria pod patronatem Komitetu PZK PAN oraz uruchomienie wydawnictwa pt. *Studia podkarpackie*. Jest to podejście odmienne od innych regionów, które skupiły się głównie na propozycjach zestawów wskaźników monitoringu.

Zapisy na temat monitoringu w „Założeniach aktualizacji strategii województw...” nie są zbyt zróżnicowane, lecz ich wadą wydaje się być to, że głównie zawierają propozycje uaktualnienia zestawów wskaźników. Raport o polityce regionalnej, opracowany przez Departament Polityki Regionalnej MGIP⁵, stwierdza że "system

⁵ Ministerstwo Gospodarki i Pracy - "Raport o polityce regionalnej", Warszawa 2004, s. 101

monitoringu rozwoju regionalnego charakteryzuje się w Polsce niskim znaczeniem i poziomem organizacji. Składa się na to brak doświadczeń i ugruntowana w tradycji niska odpowiedzialność zarówno polityczna, jak prawna instytucji za powierzone im zadania. Toteż regulacje, które zaproponował rząd w wydanych przepisach, były albo przestrzegane formalnie, albo też po prostu organizacja monitoringu pozbawiona była profesjonalnie przygotowanych kadr, które mogłyby podjąć merytorycznie temu wyzwaniu". Założenia aktualizacji strategii województw nie odnoszą się do tych zapisów, a w większości dotyczą jedynie kwestii wskaźników. Przypadki propozycji całego systemu podmiotowego i przedmiotowego monitorowania realizacji strategii są w dokumentach „Założeń...” bardzo nieliczne (woj. pomorskie, woj. podkarpackie).

2.6. Analiza przesłanek systemowych zgłaszanych przez samorządy.

Założenia aktualizacji strategii województw zawierają wiele sformułowań dotyczących zmian systemowych, nie tylko w zakresie polityki regionalnej. W niektórych „Założeniach...” są to zestawy postulatów samorządów dotyczące szeregu kwestii, które sprawiają wrażenie list „pobożnych życzeń” (np. „Założenia...” woj. pomorskiego). Jest jednak oczywiste, że powinny one w dużej mierze zostać spełnione, aby województwa miały możliwość efektywnego przygotowania i wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych.

Wśród powszechnie przywoływanych przez autorów „Założeń...” zagadnień dotyczących zmian systemowych znajdują się:

- **Przebudowa finansów publicznych** - możliwość wieloletniego programowania budżetu; samodzielne współfinansowanie RPO przez samorząd,
- **Wzmocnienie ustrojowe samorządów wojewódzkich** - zmiana podziału kompetencji dot. realizacji zadań publicznych między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej;
- **Przeformułowanie kontraktów wojewódzkich** – „powinny stać się elastycznymi instrumentami dostosowującymi się do zmieniających się uwarunkowań organizacyjnych, gdyż kontrakt będzie miał również fundamentalne znaczenie systemowe dla właściwego programowania rozwoju regionalnego w następnym okresie programowania. Przedmiotem kontraktu powinien być co najmniej kilkuletni okres skoordynowanych działań ukierunkowanych na realizację celów, wynikających z dokumentów strategicznego planowania w skali krajowej i regionalnej”;
- **Regionalizacja zarządzania programami sektorowymi** - przejęcie przez samorządy zadań wykonywanych obecnie przez agencje rządowe (zwłaszcza w zakresie rolnictwa i restrukturyzacji obszarów wiejskich oraz małych i średnich przedsiębiorstw);
- **Opracowanie ustawy o polityce regionalnej,**
- **Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** - wprowadzenie hierarchicznego modelu zarządzania przestrzennego, umożliwiającego zarządowi województwa beznegocjacyjne wprowadzanie zadań do miejscowych planów zagospodarowania opracowywanych przez gminy;
- **Reforma administracji rządowej** - przededefiniowanie urzędu wojewody.

Województwa mówią "jednym głosem" o potrzebie decentralizacji polityki regionalnej, która poprzez zmianę podziału kompetencji pomiędzy stroną rządową i samorządową ma przyczynić się do efektywniejszego przygotowania i realizacji Regionalnych Planów Operacyjnych. Jednocześnie województwa wnoszą o dopasowanie

do nowych warunków i uelastyczenie prawnych i finansowych instrumentów rozwoju regionalnego.

III. Podsumowanie

Przegląd piętnastu „Założeń...” pozwala stwierdzić, iż podejście ogółu samorządów do kwestii wspólnie podejmowanych ustaleń jest zróżnicowane. Większość samorządów potraktowała decyzje Grupy Roboczej bardzo poważnie i rzetelnie opracowała dokument „Założeń...” taktując go jako bardzo ważny etap do opracowania „Strategii rozwoju województwa ...”. Niniejsza analiza wykazała jednak, że część samorządów prezentuje swoje indywidualne podejście, odbiegające od ustaleń Grupy lub wręcz ignoruje jej ustalenia. Niemniej wszystkie samorzady zdecydowały się wziąć udział w procesie opracowania „Założeń...” mimo bardzo krótkiego terminu na podjęcie i zakończenie prac (wyjątek stanowi woj. mazowieckie).

Należy zatem podkreślić, iż podejmując wspólną decyzję o aktualizacji strategii wojewódzkich, samorzady wykazały się wolą daleko idącej współpracy, mającej na celu zoptymalizowanie planowania i programowania rozwoju regionalnego oraz dostosowania się do ewoluujących uwarunkowań kształtowania polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej. Efekt procesu – zestandaryzowane co do formy i horyzontu czasowego strategie rozwoju województw - z pewnością ułatwią realizację polityki regionalnej na szczeblu krajowym, zwiększą efektywność działań rozwojowych zarówno w relacji rząd-samorząd oraz wewnątrz województw, jak i współpracę pomiędzy nimi.

Sporządzone przez samorzady wojewódzkie opracowania, mimo ustalonej wcześniej formy, różnią się między sobą kwestią zasadniczą – część z nich jest zapisem dokonywanej aktualizacji „Strategii...”, a jedynie niektóre zapisem zamierzeń co do aktualizacji wraz z omówieniem metod. Szczególnie to drugie podejście jest wyrazem i zapisem zaawansowanej pracy koncepcyjnej/analizacyjnej poprzedzającej sam proces i spełnia oczekiwania gremiumu obradującego w ramach Grupy. Istotne są również różnice w podejściu do przyjętej struktury, układu celów i priorytetów, w kompleksowości propozycji monitorowania realizacji strategii, przesłanek jakie samorzady poczytują za najważniejsze czynniki uruchomienia całego procesu aktualizacji „Strategii...” oraz w traktowaniu procesu jako etapu do opracowania RPO.

Wyraźnie widoczne są również różnice w stopniu właściwego rozpoznania skomplikowanego systemu programowania i realizacji polityki regionalnej w Polsce. Poprzez brak czytelnych uregulowań prawnych trudność ta nie jest jednak wyłącznie domeną samorządu. Podobnie wyraźnymi są różnice w stopniu implementacji celów i priorytetów określonych w Strategii Lizbońskiej do własnych celów rozwojowych.

Pomimo to, przegląd „Założeń...” aktualizacji strategii rozwoju 15 województw pozwala sądzić, że jest to dopiero początek bardzo potrzebnego procesu standaryzacji dokumentów strategicznych na poziomie wojewódzkim, i że w końcowym efekcie zaktualizowane „Strategie...” będą, w porównaniu z ich pierwotnymi wersjami, dużo bardziej spójne, przejrzyste i praktyczne (również jako baza dla przyszłych RPO).

Bibliografia

1. A. Dębowski – „Udział województw w pracach nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 – synteza uzgodnień podjętych w ramach cyklu warsztatów z udziałem przedstawicieli (ekspertów) reprezentujących Urzędy Marszałkowskie”, 2004
2. G. Gorzelak, B. Jałowiecki - "Strategie rozwoju regionalnego województw: Próba oceny" - Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (5) 2001
3. Ministerstwo Gospodarki i Pracy - "Raport o polityce regionalnej", Warszawa 2004
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - Dz. U. nr 91 poz. 576
5. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 r., Wrocław 2004
6. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, 2004
7. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006-2020, Lublin 2004
8. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa lubuskiego, Zielona Góra 2004
9. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa łódzkiego do roku 2020, Łódź 2004
10. Założenia do strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007-2013, Kraków 2004
11. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa opolskiego (wstępny projekt), Opole 2004
12. Wstępne założenia strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007-2020, Rzeszów 2004
13. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa podlaskiego, Białystok 2004
14. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa pomorskiego, 2004
15. Założenia do aktualizacji strategii rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2015, Katowice 2004
16. Projekt - założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego (do roku 2020), Kielce 2004
17. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego, Olsztyn 2004
18. Założenia strategii rozwoju województwa wielkopolskiego na lata 2007-2020 (tezy do dyskusji na temat kształtu i treści nowego dokumentu), Poznań 2004
19. Założenia aktualizacji strategii rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2015, Szczecin 2004