

Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki

METODOLOGICZNE PODSTAWY STRATEGII ROZWOJU REGIONU NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Wprowadzenie

Słowo **strategia** jest określeniem pochodzenia greckiego, oznaczającym przygotowanie i prowadzenie wojny jako całości oraz poszczególnych jej kampanii i bitew. Strategia militarna powinna określić cele w ich wzajemnym hierarchicznym i chronologicznym uporządkowaniu oraz wyznaczyć środki, które trzeba wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Strategia powinna być opracowana po rozpoznaniu wszelkich uwarunkowań wpływających na cele oraz na możliwość pozyskania i wykorzystania środków.

Współczesne pojęcie strategii zostało rozszerzone na inne dziedziny. Strategie – podobne w swojej istocie i konstrukcji do strategii wojskowych – zaczęły być opracowywane przez jednostki gospodarcze oraz podmioty terytorialnej administracji publicznej, w tym przez władze regionalne, które tworzą strategie rozwoju regionów. Strategia rozwoju województwa ujmuje główne cele i uwarunkowania jego rozwoju w horyzoncie **10–15 lat**, w zmieniających się warunkach wewnętrznych i zewnętrznych, przy czynnym uczestnictwie aktorów publicznych i prywatnych, którzy pomagają w wyborze najlepszej strategii rozwoju oraz są istotnymi uczestnikami jej realizacji.

1. Zakres tematyczny strategii

Jaki powinien być zakres strategii, czego powinna ona dotyczyć? Czy zakres ten różni się w zależności od tego, dla kogo strategia jest tworzona – np. dla jednostki wojskowej, przedsiębiorstwa, instytucji, układu terytorialnego (gminy, regionu, państwa)? Na pytanie to odpowiadamy następująco: zakres strategii powinien być zgodny z zakresem kompetencji podmiotu władzy, która będzie strategię tę realizować. Każda władza ma wpływ bezpośredni na pewne zjawiska i procesy, na inne ma wpływ pośredni. Poza zakresem strategii powinno znaleźć się wszystko to, co od władzy tej jest zupełnie niezależne, co będzie wynikiem decyzji podejmowanych przez podmioty zewnętrzne względem podmiotu realizującego strategię.

W przypadku regionu (województwa) strategię rozwoju opracowuje się po to, by samorząd wojewódzki dysponował **własnym** dokumentem, dzięki któremu będzie mógł racjonalnie organizować swoje przyszłe działanie. Dlatego też w strategii dominujące miejsce powinny zająć te przedsięwzięcia, które władza regionalna może sama podjąć, i za które może odpowiadać. Strategia nie powinna więc zawierać celów, których realizacja uwarunkowana jest decyzjami podmiotów od samorządu regionalnego zupełnie niezależnych (np. rządu, organizacji międzynarodowej, innych województw, gmin, przedsiębiorstw, prywatnych inwestorów). Jedyne uprawniony sposób odwoływania się do działalności takich podmiotów polega na ujęciu wariantowym typu: „Jeżeli coś się stanie (np. zostanie zbudowana autostrada), to na rozwoju województwa odbije się to w następujący sposób...”. Samorząd województwa może – i powinien – oddziaływać na te podmioty, jednak nie może brać na siebie odpowiedzialności za skutki autonomicznych decyzji przez nie podejmowanych. Tak więc np. bezpieczeństwo publiczne jest kształtowane głównie przez instytucje od samorządu niezależne, podlegające administracji rządowej (policję, prokuraturę, sądy, zakłady karne), nie powinno zatem być zagadnieniem rozważanym w strategii rozwoju województwa.

Pogląd tu zaprezentowany nie jest powszechnie wyznawany. Wiele zespołów opracowujących strategię rozwoju różnych polskich województw wychodzi z założenia, że w polu strategii mają znaleźć się wszystkie (lub prawie wszystkie) zjawiska i procesy, które zachodzą na terenie województwa. W myśl takiego ujęcia w strategii województwa powinny zostać uwzględnione np. problemy obsługi ruchu pasażerskiego na PKP, zagadnienia połowów ryb (w przypadku województw nadmorskich) czy też problemy wychowania w rodzinie (nie są to przykłady abstrakcyjne, ale pochodzą z projektów konkretnych strategii obecnie opracowywanych). Jesteśmy głęboko przekonani, że jest to stanowisko niewłaściwe, prowadzi bowiem do wielu niebezpieczeństw, o których niżej – a największym z nich jest nierealność tak skonstruowanej strategii.

Jednak nie wszystkie procesy i zjawiska społeczno-gospodarcze, które znajdują się w kompetencjach władzy samorządowej, muszą znaleźć swoje miejsce w strategii. Nie powinna ona obejmować rutynowych zadań samorządu, jakie ma on spełniać niezależnie od okoliczności, ale powinna ograniczyć się do głównych **wyborów**, których rozstrzygnięcie określa kierunki rozwoju województwa. Tak na przykład w strategii nie powinny znaleźć się zagadnienie związane z codziennym funkcjonowaniem służby zdrowia, szkolnictwa, placówek kultury itp. – chyba że rozważa się podjęcie zadań, których realizacja przyczyni się do rozwoju regionu dzięki wzmocnieniu jego „bazy eksportowej”, czyli potencjału zdolnego przyciągnąć do regionu środki z zewnątrz. Przykładami takich przedsięwzięć może być budowa teatru o znaczeniu ponadregionalnym, tworzenie szkoły wyższej, zainicjowanie wyspecjalizowanego ośrodka badań medycznych itp.

Podmioty niezależne od władzy regionalnej są elementami zewnętrznego i wewnętrznego **otoczenia** władzy regionu i w tym właśnie kontekście powinny być w strategii rozpatrywane. Strategia powinna odnieść się do najważniejszych

impulsów (pozytywnych i negatywnych), płynących z otoczenia. Otoczeniem jest np. szeroki układ międzynarodowy, a także procesy zachodzące w skali całego kraju, w tym polityka rządu w sferze rozwoju regionalnego, relacje rząd–samorząd (a więc tempo i zakres decentralizacji), relacje z sąsiednimi regionami (także z zagranicznymi w przypadku regionów nadgranicznych), oddziaływanie największych ośrodków metropolitalnych położonych w pobliżu regionu. W szczególności w strategii regionu (województwa) powinny zostać uwzględnione te długofalowe działania podejmowane przez elementy „wewnętrznego” otoczenia regionu – układy lokalne (miasta i gminy wiejskie oraz związki gmin) – które są zbieżne z celami rozwoju regionu zapisanymi w strategii i które mogą mieć znaczenie ponadlokalne.

Dla rozwoju województwa lubuskiego największe znaczenie ma bliskość Berlina – stolicy Niemiec, która staje się dużą metropolią o znaczeniu europejskim. Nie ma on wprawdzie szans na konkurowanie z Paryżem i Londynem w stawce metropolii światowych, ale oddziaływanie Berlina w Europie Środkowej i Wschodniej będzie wzrastało wraz z procesem rozszerzania Unii Europejskiej na wschód.

Spośród metropolii polskich dla województwa lubuskiego ważne są przede wszystkim szanse Poznania i Wrocławia.

Poznań znajduje się na drugim (po Warszawie) miejscu pod względem szans rozwoju metropolitalnego polskich miast. Rola Poznania dla województwa lubuskiego jest istotna jako jednego z biegunów rodzącej się osi międzynarodowej współpracy i inwestycji zagranicznych, których znaczna część może zostać ulokowana między dwoma głównymi ośrodkami: Berlinem i Poznaniem – a więc na obszarze regionu lubuskiego. Sam Poznań może pełnić dla regionu lubuskiego istotną rolę w zakresie oferty szkolnictwa wyższego. Poznań może być dla regionu lubuskiego także ośrodkiem transferu innowacji i technologii.

Podobne znaczenie może mieć dla województwa lubuskiego Wrocław, położony blisko granicy zachodniej, powiązany autostradą z Europą Zachodnią oraz mający dobre połączenia kolejowe w kierunku południowym i zachodnim, dysponujący wykwalifikowaną siłą roboczą i znaczącym potencjałem naukowym o długich tradycjach ważnego ośrodka naukowego.

Obydwu tych sąsiednich ośrodków metropolitalnych nie należy traktować jako konkurencji dla miast regionu lubuskiego, ponieważ Zielona Góra i Gorzów należą do innej kategorii ośrodków i nie mogą współzawodniczyć z ośrodkami metropolitalnymi. Miasta te mogą natomiast pełnić pewne funkcje uzupełniające, np. w zakresie szkolnictwa wyższego i badań naukowych.

Województwo lubuskie, ze względu na walory krajobrazowe, lasy, jeziora i stosunkowo czyste środowisko (kilka parków krajobrazowych), może także być częścią zaplecza turystycznego, a nawet mieszkaniowego (telepraca, wioski emeryckie) Berlina, Poznania i Wrocławia.

Elementy szeroko rozumianego otoczenia to także mechanizmy i wzorce rozwoju, obowiązujące współcześnie i przewidywane w przyszłości. Przy dążeniu do włączenia się w gospodarkę globalną dość słaby układ regionalny (a takimi są wszystkie regiony Polski) musi podporządkować się tym mechanizmom, obowiązują one bowiem w skali światowej.

W największym skrócie, współczesne procesy rozwoju można sprowadzić do triady ściśle współzależnych procesów: **globalizacja – innowacja – konkurencja**.

Istotą globalizacji jest uzyskanie znaczącej roli przez podmioty operujące na światowej scenie gospodarczej; oderwanie się własności od przynależności państwowej; pojawienie się rynku globalnego, na którym lokowane są globalne produkty; pojawienie się anonimowego rynku kapitałowego „elektronicznego pieniądza”.

Rozwój globalnych sieci informatycznych stanowi zarówno przyczynę, jak i skutek globalizacji. Jest to najważniejsza **innowacja**, która zmieniła gospodarkę światową. Specyfika obecnego modelu rozwoju polega na tym, że innowacja służy do wytwarzania innowacji, powodując samonapędzający się proces innowacyjny, zjawisko dotychczas niespotykane w dziejach ludzkości. Rola innowacji we współczesnej gospodarce uzasadnia określenie jej mianem **wiedzochlonej**, w odróżnieniu od poprzedniego modelu gospodarki zasobochlonej.

Globalizacja spowodowała zaostrzenie się walki **konkurencyjnej**. Kraje i regiony podążające tzw. „wysoką drogą”, aktywne w segmencie wytwarzania i rozprzestrzeniania innowacji, uzyskują trwałą przewagę konkurencyjną. Kraje i regiony, które stać jest jedynie na przyjęcie „drogi niskiej”, czyli konkurujące niskimi kosztami produkcji wyrobów o niższym zaawansowaniu technologicznym, są zależne od czynników zewnętrznych, a więc ich rozwój jest z konieczności niestabilny.

W globalnej, konkurencyjnej gospodarce innowacyjnej obowiązują inne **kryteria lokalizacji** niż w tradycyjnej gospodarce przemysłowej. Znaczenia nabierają następujące cechy regionów: wysokie kwalifikacje i silna motywacja ludności, sprawne zaplecze naukowo-badawcze, niezawodna infrastruktura wiążąca region ze światem, dobrze rozbudowana sieć instytucji wspierania przedsiębiorczości, zróżnicowane i bogate możliwości kooperacji miejscowych firm oraz dobre warunki życia, w tym bezpieczeństwo, czyste i atrakcyjne środowisko, dobry system edukacyjny, dostęp do interesującej oferty kulturalnej i handlowej. Traci na znaczeniu finansowa pomoc publiczna udzielana bezpośrednio producentom, ma ona bowiem z reguły charakter przejściowy i w dłuższym okresie nie jest w stanie zrekomensować niedostatków otoczenia.

Jednym z najważniejszych elementów otoczenia województwa lubuskiego są działania centrum, czyli polityka gospodarcza i regionalna organów państwa (sejmu, rządu). Czynnikiem niepewności jest tu bardzo duży i uzasadnia różne wariantowe scenariusze: zachowawcza polityka gospodarcza lub opcja prorozwojowa; utrzymywanie scentralizowanego systemu albo szybka i głęboka decentralizacja państwa; finansowanie rozwoju głównie przez środki zewnętrzne lub też przy znacznym wysiłku własnym, podejmowanym na rzecz modernizacji infrastruktury i gospodarki. Realistyczna ocena sytuacji politycznej i gospodarczej kraju sugeruje, iż autorzy strategii regionalnych powinni raczej liczyć się ze scenariuszem mniej optymistycznym, co uchroni regiony przez zbytnim uzależnieniem realizacji celów strategicznych od decyzji podejmowanych poza układem regionalnym.

Podsumowując – strategia powinna objąć swoim zakresem te procesy zachodzące w regionie, na które władza samorządowa ma wpływ bezpośredni lub co najmniej pośredni, i które nie wchodzą w zakres rutynowych działań tej władzy.

2. Przygotowywanie strategii

Budowa strategii rozwoju sprowadza się do odpowiedzi na trzy podstawowe pytania, występujące we wzajemnym powiązaniu sekwencyjnym.

2.1. Diagnoza

Punktem wyjścia prac nad strategią jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: W jakim stanie znajduje się region i jaka będzie prawdopodobna droga jego rozwoju? Jest to faza **diagnozy prospektywnej**, ujmującej przeszłe i przewidywane przyszłe wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju regionu. Diagnoza powinna przedstawiać dynamiczny bilans korzystnych i niekorzystnych cech regionu i na tym tle identyfikować jego główne atuty konkurencyjne (szanse) oraz ograniczenia (bariery) rozwoju. Znanym narzędziem jest tu analiza SWOT. Jej syntetyczne wyniki dla województwa lubuskiego przedstawia następująca tabela.

Atuty i słabości regionu

Infrastruktura

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
Drogi kołowe	
<ul style="list-style-type: none"> • gęsta sieć drogowa • przystosowanie nawierzchni dróg krajowych i 40% innych do zwiększonych obciążeń 	<ul style="list-style-type: none"> • niskie parametry techniczne • na większości dróg fatalny stan nawierzchni • brak obwodnic wielu miast • brak mostów umożliwiających zwiększenie liczby przejść granicznych i połączeń regionu z innymi obszarami kraju
Drogi kolejowe	
<ul style="list-style-type: none"> • przebieg trasy Intercity przez region 	<ul style="list-style-type: none"> • dekapitalizacja sieci kolejowej i jej zły stan techniczny
Lotniska	
<ul style="list-style-type: none"> • dobre parametry lotniska w Babimoście • bliskość polowego lotniska w Przylepie względem Zielonej Góry • możliwość uruchomienia linii regularnej i czarterów, ewentualnie dworca cargo 	<ul style="list-style-type: none"> • konkurencja sąsiednich portów lotniczych Berlina i Poznania • mała opłacalność utrzymywania stałej komunikacji lotniczej
Telekomunikacja	
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój telefonii komórkowej 	<ul style="list-style-type: none"> • bardzo słabo rozbudowana sieć stacjonarna • oczekiwanie na założenie telefonu • mało nowoczesna sieć, utrudniająca połączenia teleinformatyczne
Gazownictwo	
<ul style="list-style-type: none"> • możliwość dużych dostaw gazu ze złóż lokalnych oraz rurociągów tranzytowych 	<ul style="list-style-type: none"> • słabo rozbudowana sieć dystrybucji

Wykształcenie i edukacja

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> • równomierna sieć szkół ponadpodstawowych • istnienie ośrodka akademickiego • możliwość współpracy z Uniwersytetem Viadrina – Frankfurt/Słubice 	<ul style="list-style-type: none"> • niskie wykształcenie społeczeństwa • słaba znajomość języków obcych • zbyt duży udział szkolnictwa zawodowego • słabość środowiska akademickiego • brak wyróżniających się kierunków naukowych

Środowisko naturalne i kulturowe

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> • niski stopień zanieczyszczenia wód i powietrza • dość atrakcyjne zasoby przyrodnicze, jeziora, kompleksy leśne, parki krajobrazowe • znaczny postęp w infrastrukturze ochrony środowiska • duża liczba charakterystycznych obiektów o dużej unikatowości (obiekty sakralne, miejsca tradycji historycznych, miejsca przyrodnicze) 	<ul style="list-style-type: none"> • pokaźna liczba rzek i jezior o niskiej klasie czystości wody • wzrost zanieczyszczeń spalinami oraz natężenie hałasu w związku z nasileniem ruchu tranzytowego • nierozwiązany problem utylizacji odpadów domowych i przemysłowych • brak oczyszczalni i kanalizacji w znacznej części województwa • zły stan wielu obiektów zabytkowych

Przedsiębiorczość

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> • wysoki udział sektora prywatnego • duża liczba banków • tradycje przedsiębiorczości • rozwinięty potencjał eksportowy • duży napływ kapitału zagranicznego • bliskość dużych rynków zbytu • duża aktywność niektórych samorządów lokalnych • aktywne instytucje wspierania przedsiębiorczości i współpracy transgranicznej 	<ul style="list-style-type: none"> • brak zarządów banków • niski udział przemysłu zaawansowanej technologii • mało rozpowszechnione nowoczesne formy gospodarowania (<i>e-business</i>, <i>e-commerce</i>) • dominacja silniejszych kapitałowo i technologicznie partnerów zagranicznych • bardzo trudna sytuacja gospodarki niektórych obszarów wiejskich i miast

Turystyka

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> • unikatowe walory krajobrazowo-przyrodnicze • zabytki architektury • dobra dostępność dla przybyszów zza granicy i z innych województw • istniejące ośrodki, obiekty wykorzystywane dla turystyki specjalistycznej (ośr. jeździeckie, myśliwskie) • zasoby możliwe do wykorzystania dla turystyki polsko-niemieckiej 	<ul style="list-style-type: none"> • słabo rozwinięta, o niskim standardzie baza turystyczna • zbyt słabe zagospodarowanie jezior i rzek dla potrzeb turystycznych • słabe przystosowanie dla potrzeb turystyki specjalistycznej (kajakowej, żeglarskiej) • zły stan wielu obiektów zabytkowych • brak wykształconego produktu turystycznego • niepełna informacja turystyczna

Możliwości i ograniczenia rozwoju

Zewnętrzne

MOŻLIWOŚCI	OGRANICZENIA
<ul style="list-style-type: none"> • prorozwojowa polityka państwa • znaczny wzrost udziału województw w dochodach państwa (decentralizacja) • napływ środków pomocowych • upowszechnienie kontraktów rząd–region • koniunktura w Unii Europejskiej • napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych • dobra współpraca transgraniczna 	<ul style="list-style-type: none"> • silne ograniczenia budżetowe • niski udział województw w dochodach państwa • dominacja rządowych agencji w terenie • stagnacja gospodarcza w Unii i w Niemczech • opóźniona integracja Polski z Unią Europejską • brak napływu kapitału • nastawienie partnerów zagranicznych głównie na eksploatację prostych zasobów regionu

Wewnętrzne

MOŻLIWOŚCI	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> • dobra współpraca elit, szczególnie Zielonej Góry i Gorzowa • współpraca w ramach <i>duopolu</i> • dobra współpraca gmin • szybkie powołanie silnych i sprawnych instytucji rozwoju regionalnego (Lubuskiego Centrum Transferu Technologii, Lubuskiej Agencji Rozwoju Turystyki, Lubuskiego Ośrodka Integracji Europejskiej, Lubuskiego <i>Business Link</i>) • mobilizacja społeczna środowisk twórczych i opiniotwórczych • zaangażowanie i współpraca przedsiębiorców • sprawne tworzenie Uniwersytetu Lubuskiego i wzrost poziomu badań i dydaktyki w szkołach wyższych regionu • intensywna współpraca sektora przedsiębiorstw z placówkami naukowymi regionu • podniesienie poziomu technologicznego miejscowych firm, ich zdolności do przyjęcia innowacji i uniknięcie trwałej dominacji partnerów zagranicznych • umacnianie się lokalnych ośrodków przyspieszonej modernizacji gospodarki 	<ul style="list-style-type: none"> • brak porozumienia elit, szczególnie Zielonej Góry i Gorzowa • partykularyzm: gmin, środowiska akademickiego, przedsiębiorców • paraliż decyzyjny na różnych szczeblach władzy • wolny rozwój instytucjonalnego otoczenia rozwoju regionalnego • brak możliwości absorpcji środków pomocowych z powodu braku obudowy instytucjonalnej i wiedzy • pogłębianie się marginalizacji niektórych ośrodków miejskich i obszarów wiejskich • niedocenywanie znaczenia turystyki dla rozwoju regionu

2.2. Wizja

W fazie następnej należy określić pożądany stan regionu w momencie wyznaczonym horyzontem strategii. W fazie tej zostaje zarysowany **stan docelowy**, nazywany także **wizją**, będący pierwszym przybliżeniem celów rozwoju regionu. Wizja ta powinna być odważna, a jednocześnie realistyczna.

WIZJA WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO ZA DZIESIĘĆ LAT

Głównie dzięki otrzymanym środkom przedakcesyjnym, a po ok. 2005 r. strukturalnym oraz programom współpracy transgranicznej, infrastruktura drogowa uległa znacznej poprawie. Zielona Góra została połączona bezpieczną drogą szybkiego ruchu z Gorzowem, a oba te miasta ze Szczecinem i Wrocławiem; już w 2002 r. ukończono budowę obwodnicy Gorzowa. Zmodernizowano dojazdy do przejść granicznych oraz drogi z Zielonej Góry do Poznania. Uruchomiona autostrada A-2 przyczynia się do aktywizacji usług w jej pasie (hotele, restauracje, stacje paliw itp.), jak również do lokowania nowych przedsiębiorstw – w tym z kapitałem zagranicznym – w jej pobliżu. W pierwszych latach realizacji strategii otwarto kilka nowych przejść granicznych po wybudowaniu nowych mostów na Nysie i Odrze, co zintensyfikowało współpracę transgraniczną. Miasta nadgraniczne zostały połączone nową drogą wzdłuż Nysy i Odry. Dzięki większej przenikalności granicy w pierwszym okresie, a następnie dzięki jej otwarciu po wstąpieniu do UE możliwy był szybki rozwój i podniesienie poziomu technologicznego małych i średnich firm kooperujących z dużymi, nowoczesnymi przedsiębiorstwami w Polsce i w Niemczech.

Około 2005 r. otwarto Uniwersytet Lubuski, mieszczący się w dwóch nowych kampusach wybudowanych w Gorzowie i Zielonej Górze. Uniwersytet ten został sferedowany z europejskim uniwersytem Viadrina. Wzrasta liczba zespołów naukowych, mających silną pozycję w nauce krajowej i międzynarodowej, zacieśnia się współpraca tych placówek ze sferą przedsiębiorstw.

Turyści z Polski i zagranicy z podziwem oglądają odnowione śródmieścia Zielonej Góry i Gorzowa oraz kilku innych miast. Poznawanie atrakcji regionu jest ułatwione dzięki kompleksowemu oznakowaniu turystycznemu, zgodnemu ze wzorcami europejskimi (województwo lubuskie zrealizowało 2001 r. pierwszy w kraju, pilotażowy program oznakowania turystycznego). Rozbudowana baza turystyczna o zróżnicowanym standardzie (hotele, pensjonaty, kempingi i gospodarstwa agroturystyczne) gości Polaków, Czechów, Niemców, Skandynawów itd., mających do dyspozycji setki kilometrów dobrze oznakowanych i opisanych w przewodnikach lesistych ścieżek do jazdy na rowerze i do jazdy konnej. Niektórzy turyści korzystają z transportu lotniczego, ponieważ lotnisko w Babimoście przyjmuje loty czarterowe, a małe samoloty dowożą z niego pasażerów do lotnisk w Berlinie i w Warszawie. Dla turystów organizowane są cykliczne imprezy kulturalne oraz specjalistyczne targi. Powstają kolejne wioski emeryckie dla dawnych mieszkańców wielkich miast polskich i zagranicznych.

Środowisko naturalne regionu ulega dalszej poprawie dzięki budowie kolejnych oczyszczalni ścieków i rozbudowie sieci kanalizacji, szczególnie na obszarach wiejskich, oraz modernizacji zakładów przemysłowych. Poprawie ulegają stosunki wodne, szczególnie zaś wzrasta bezpieczeństwo powodziowe.

Rolnictwo odgrywa coraz mniejszą rolę w gospodarce regionu, a ludność rolnicza w znacznej części przeszła do zajęć w sektorze usług, który się znacznie rozwinął. Są to usługi dla przedsiębiorstw (m.in. transport), usługi turystyczne oraz handel.

Ok. 2003 r. powstało kilka przedsiębiorstw założonych przez pracowników Politechniki Lubuskiej, które stanowią początek Lubuskiego Parku Technologicznego. Poprawił się także znacznie poziom technologiczny lubuskich małych i średnich przedsiębiorstw dzięki działalności powołanego przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego Lubuskiego Centrum Transferu Technologii. Kilkuletnia działalność tego centrum przyczyniła się do wzrostu nowoczesności i konkurencyjności lubuskiej gospodarki.

Województwo lubuskie otworzyło swoje biuro promocyjne w Brukseli i jego przedstawiciele działają aktywnie w Radzie Regionów Rady Europy. W Zielonej Górze otwarty jest od 2001 r. Ośrodek Edukacji Europejskiej, w którym szkolą się w praktycznych zagadnieniach współpracy transgranicznej przedstawiciele innych polskich oraz środkowo- i wschodnioeuropejskich regionów, ponieważ województwo lubuskie ma największe w tym zakresie doświadczenia.

Konkretyzacja wizji, a jednocześnie weryfikacja możliwości realizacyjnych następuje w trakcie prac diagnostycznych. Wizja ta jest jednak potrzebna dlatego, by strategia rozwoju regionu nie została już na samym początku „przykrojona” do ograniczeń rozwoju, lecz by odpowiadała na wyzwania, których podjęcie może przyczynić się do dynamizacji i racjonalizacji procesów społeczno-gospodarczych, zachodzących w regionie w horyzoncie strategii. Strategii nie trzeba więc orientować wokół problemów, które w danym regionie należy rozwiązać, bowiem przyjęcie takiej koncepcji uzależniałoby cele strategiczne od procesów mających miejsce w przeszłości, podczas gdy strategia jest programem działania przyszłego.

2.3. Strategia

Trzecim etapem budowy strategii jej udzielanie odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób osiągnąć pożądaną stan? Jest to strategia właściwa, czyli zespół planowych działań, wykorzystujących atuty i osłabiających negatywny wpływ ograniczeń rozwoju. Strategia formułuje cele rozwoju w ich wzajemnym uporządkowaniu hierarchicznym; może także przedstawiać opis poszczególnych stanów pośrednich oraz wskazać punkty w czasie, w których powinny one wystąpić. Strategia identyfikuje również środki osiągnięcia celów.

Produktem końcowym strategii jest opracowanie zestawu konkretnych **programów**, opisujących praktyczne działania, jakie powinny być podjęte przez właściwe instytucje czy organizacje. Programy te powinny wskazywać cele, które mają być osiągnięte, sposoby ich osiągnięcia (w tym, w miarę możliwości, koszty), instytucje odpowiedzialne za ich realizację, źródła finansowania, prezentację ewentualnych rozwiązań alternatywnych.

Programy powinny zawierać zestawy **mierników**, umożliwiających precyzyjne śledzenie procesu osiągnięcia poszczególnych celów.

3. Cele zawarte w strategii

3.1. Rozwój

Ułtymatywnym celem rozwoju jest poprawianie jakości życia mieszkańców lub też – jak kiedyś to formułowano – „coraz pełniejsze zaspokajanie ich materialnych i duchowych potrzeb”. Współcześnie dodajemy, że cel ten powinien być osiągnięty bez czynienia szkód w środowisku naturalnym, co zresztą bezpośrednio wynika z definicji jakości życia, której jakość środowiska przyrodniczego i kulturowego jest istotnym elementem. Powstaje jednak pytanie, w jakim zakresie ów cel nadrzędny, powszechny i nie budzący większych kontrowersji ma być uwzględniony w strategii rozwoju regionu. Sądzymy, że cel ten nie powinien być traktowany jako główny cel strategii, prowadziłyby to bowiem do jej nieokreśloności, ponieważ takie sformułowanie celu nie poddaje się operacjonalizacji. Poszczególne cele powinny być tak sformułowane, by ich realizacja przyczyniała się, za pośrednictwem przyspieszania i racjonalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego, do poprawy warunków życia mieszkańców regionu. Podejście to zastosowano w strategii województwa lubuskiego, zgodnie z założeniem mówiącym, iż dopiero osiągnięcie trwałego i stabilnego wysokiego tempa rozwoju gospodarczego umożliwi poprawę warunków życia dzięki wzrostowi dochodów osobistych oraz dochodów publicznych, które można przeznaczyć na szeroko rozumianą infrastrukturę.

Jednym z częściej stosowanych ostatnio pojęć jest **rozwój zrównoważony**. Termin ten bywa bardzo nadużywany. Rozwój z natury rzeczy jest niezrównoważony, często może być wręcz spolaryzowany, a zrównoważony jest jedynie bezruch. Jeżeli bowiem rozwija się tak skomplikowany układ społeczno-gospodarczy, jakim jest region, miasto czy też gmina wiejska, to dzieje się to w wyniku szybszego wzrostu jednych segmentów ich gospodarki – i stagnacji lub nawet zaniku innych. Podobnie nie jest możliwe uzyskanie rozwoju zrównoważonego przestrzennie, rozumianego jako wyrównanie poziomu rozwoju poszczególnych części danego terytorium. Jedyną rozsądną dyrektywę stanowi dążenie do równoważenia rozwoju, polegające na harmonizowaniu jego struktury branżowo-gałęziowej przez usuwanie barier („wąskich gardeł”), a także struktury przestrzennej – dzięki budowie infrastruktury i/lub podejmowaniu interwencji (np. edukacyjnej) w obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją społeczną (w tym także przez stymulowanie odpływu migracyjnego).

Kolejnym dylematem, przed jakim stają twórcy strategii, bywa określenie źródeł rozwoju regionalnego i lokalnego. Możliwe są dwa podejścia. Pierwsze to upatrywanie tych źródeł na zewnątrz, a więc poszukiwanie egzogennych czynników rozwoju, takich jak duży inwestor (inwestorzy), zasilenia finansowe w postaci środków przekazywanych przez rząd (region), partnerzy zagraniczni lub organizacje międzynarodowe itp. Drugie podejście nacisk kładzie na czynniki wewnętrzne, wskazując, że **rozwój endogenny** jest z reguły bardziej stabilny. Ponadto właściwe wykorzystanie czynników egzogennych wymaga uprzedniego dobrego przygotowania miejscowych warunków do przyjęcia

zewewnętrznych impulsów. Podstawą strategii rozwoju województwa powinno być więc założenie maksymalnego wykorzystania wewnętrznych zasobów oraz potencjału miejscowych podmiotów, jak również atuty położenia. Tylko w szczególnych, krańcowych przypadkach można stwierdzić, że dany układ terytorialny (np. gmina) jest pozbawiony jakichkolwiek czynników rozwoju. Ogromna większość z nich może znaleźć jakieś nisze, w których okazałyby się konkurencyjne i których wykorzystanie wspomogłoby wysiłki rozwojowe. Nisze takie są jednak z reguły słabo widoczne, i od pomysłowości tworzących strategię zależy, czy zostaną dostrzeżone i wykorzystane w opracowywaniu programów rozwoju.

3.2. Liczba celów

Już opracowane lub będące w przygotowaniu strategie rozwoju polskich miast, gmin i województw różnią się pod względem liczebności zawartych w nich celów. W niektórych wymienia się ich nawet kilkanaście, co powoduje, że cele te formułowane są wąsko, szczegółowo. W wielu przypadkach znaczna liczba celów jest odzwierciedleniem dążenia do uwzględnienia wszystkich możliwych aspektów i kierunków rozwoju danego układu terytorialnego. Rozwój jednak zawsze dokonuje się w sytuacji ograniczonych środków i dlatego istotą strategii jest dokonywanie najważniejszych dla regionu czy miasta **wyborów**, nie zaś dążenie do zaspokojenia wszystkich zgłaszanych potrzeb. Wynikiem dokonania tych wyborów – i ograniczenia ich do zagadnień najważniejszych – powinna być niewielka liczba celów strategicznych. Nie można, oczywiście, wskazać na jakąkolwiek liczbę „właściwą” – może to być jeden cel, może ich być kilka. Nie ma przy tym zależności między stopniem skomplikowania układu terytorialnego a „właściwą” dla niego liczbą celów.

Strategia dla województwa lubuskiego zawiera tylko cztery cele, będące odpowiedzią na jego wyzwania rozwojowe.

Wyzwanie I

ZAPEWNIENIE PRZESTRZENNEJ, GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ SPÓJNOŚCI REGIONU

Województwo lubuskie w swoim obecnym kształcie jest nowym tworem administracyjnym, przestrzennym, gospodarczym i społecznym, utworzonym wokół dwóch równoważnych i wzajemnie komplementarnych ośrodków miejskich średniej wielkości. Jednym z najważniejszych wyzwań rozwojowych są działania zwiększające jego spójność, a więc poprawa infrastruktury drogowej, intensyfikacja wewnętrznych więzi gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych, umacnianie świadomości regionalnej.

Wyzwanie II

PODNIESIENIE POZIOMU WYKSZTAŁCENIA SPOŁECZEŃSTWA I ZWIĘKSZENIE POTENCJAŁU INNOWACYJNEGO NAUKI I GOSPODARKI

Województwo lubuskie charakteryzuje się niskim poziomem wykształcenia ludności oraz niewielką zdolnością do wytwarzania i rozprzestrzeniania innowacji. Aby sprostać konkurencji we współczesnym świecie i nie zostać zepchniętym do

pozycji dostawcy jedynie prostych zasobów, region musi zintensyfikować kształcenie na poziomie średnim i wyższym oraz szybko rozwijać placówki naukowo-badawcze oraz instytucje transferu technologii.

Wyzwanie III

WSPIERANIE PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Naturalnym kierunkiem rozwoju województwa lubuskiego, położonego w bezpośrednim sąsiedztwie wielkiego europejskiego rynku, jest intensyfikowanie wielostronnych kontaktów z partnerami zagranicznymi. Należy dążyć, by coraz więcej przedsiębiorstw regionu, funkcjonujących w międzynarodowym otoczeniu, stało się równoważnymi partnerami w wymianie handlowej, technologicznej i kapitałowej. W tym celu niezbędne jest podjęcie działań wspomagających miejscową przedsiębiorczość, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, dominujących w strukturze gospodarczej województwa.

Wyzwanie IV

EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE ZASOBÓW ŚRODOWISKA NATURALNEGO I KULTUROWEGO

Województwo ma stosunkowo mało zanieczyszczone środowisko i dysponuje dość atrakcyjnymi zasobami przyrodniczymi oraz historyczno-kulturowymi. W połączeniu z tranzytowym położeniem stwarza stosunkowo dobre warunki dla rozwoju różnych form turystyki. Utrzymanie wysokich standardów ekologicznych wymaga rozbudzenia świadomości ekologicznej i upowszechniania zachowań chroniących i wzbogacających środowisko naturalne i dziedzictwo kulturowe. Zasoby środowiska naturalnego i kulturowego mogą stać się jedną z ważnych płaszczyzn integracji społecznej regionu.

Należy podkreślić wzajemną współzależność tak sformułowanych celów rozwoju regionu. Każdy z nich warunkuje możliwości realizacji pozostałych. Wszystkie łącznie przyczyniają się do dynamizacji rozwoju województwa lubuskiego, a tym samym do poprawy warunków życia jego mieszkańców.

4. Tryb prac nad strategią

Strategie opracowują władze samorządowe. Nie zawsze jednak przygotowanie fachowe pracowników urzędów administracji samorządowej może być wystarczające do tego, by można było uwzględnić wszystkie aspekty rozwoju lokalnego czy regionalnego. Trudno jest także osobom uwikłanym w cały splot lokalnych zależności i relacji, mającym ogląd miejscowych procesów „od wewnątrz”, dokonać chłodnej, obiektywnej oceny szans i możliwości rozwoju ich regionu, miasta czy gminy wiejskiej. Często jest to znacznie łatwiejsze dla specjalistów zewnętrznych.

Z tych też powodów w większości przypadków w przygotowaniu strategii rozwoju układów terytorialnych aktywnie uczestniczą eksperci zewnętrzni. Ich rolą nie powinno jednak być zastępowanie przedstawicieli samorządu terytorialnego w przygotowaniu strategii – powinni oni raczej przyjąć rolę „konstruktywnych krytyków” oraz – ewentualnie – redaktorów ostatecznego materiału. Wybór kierunków rozwoju, formułowanie celów oraz wskazywanie

na możliwe do uzyskania środki na ich realizację wchodzi w zakres obowiązków władz samorządowych, które nie powinny wyręczać się w tej mierze ekspertami zewnętrznymi.

Pojawia się w tym miejscu zagadnienie tzw. „mobilizacji społecznej”, tj. zakresu, w jakim społeczność lokalna czy zbiorowość regionalna powinna uczestniczyć w przygotowywaniu strategii rozwoju (mówi się często o „uspołecznieniu” tworzenia strategii). Uznając mobilizację społeczną za czynnik korzystny, nie należy jednak rozumieć jej jako bezpośredniej działalności możliwie dużej liczby mieszkańców w pracach nad określaniem kierunków rozwoju regionu, przygotowywaniem strategii jego rozwoju i konkretnych programów operacyjnych (czy nawet planów poszczególnych przedsięwzięć).

Wiele strategii rozwoju obecnych województw jest (było) przygotowywanych przez znaczne gremia, liczące ponad sto, a nawet kilkaset osób. Tak liczne zespoły nie mogą oczywiście prowadzić stale obrad plenarnych, muszą być podzielone na zespoły. Zespoły te są tworzone przed przystąpieniem do prac nad strategią i z reguły konstruowane według klucza branżowego (przemysł, rolnictwo, infrastruktura, edukacja, ochrona zdrowia itp.; czasem są stosowane ujęcia nieco bardziej ogólne, np. przedsiębiorczość, obszary wiejskie itp.). Problem polega jednak na tym, że konstrukcja zespołów roboczych może determinować ostateczną strukturę dokumentu strategicznego, co oczywiście nie jest zgodne z racjonalną sekwencją prac, bowiem to prace nad diagnozą i strategią prowadzą do określenia tej struktury.

Ponadto często zdarza się że prace szerokiego zespołu podzielonego na podzespoły robocze kończą się „koncertem życzeń”, ponieważ każde środowisko – jeżeli tylko ma taką możliwość – prezentuje swoje (z reguły bardzo rozbudzone) potrzeby i później domaga się włączenia ich do „strategii”. Istnieją projekty strategii, w których sformułowano tyle celów strategicznych, ile powołano zespołów, co jest oczywistym błędem metodologicznym.

W pracach nad strategią może oczywiście uczestniczyć większa liczba osób, jednak ostateczny kształt powinien nadać dokumentowi wąski zespół, złożony z polityków oraz ekspertów. Zespół ten musi dokonać gruntownej selekcji życzeń i postulatów zgłaszanych w trakcie prac nad strategią i w ostatecznej wersji pozostawić tylko najważniejsze i jedynie takie, które rzeczywiście władza samorządu terytorialnego może zrealizować. Należy bowiem pamiętać, że strategia rozwoju regionu jest **zobowiązaniem** demokratycznie wyłonionej władzy samorządowej, która zostanie poddana ocenie podczas kolejnych wyborów. Przyjmowanie w strategii zbyt znacznej liczby celów – a w dodatku celów, których realizacja od władzy tej nie zależy – pociąga za sobą niebezpieczeństwo niezrealizowania większości z nich, co opozycja polityczna niewątpliwie wykorzystałaby podczas następnej kampanii wyborczej.

Horyzont czasowy strategii znacznie wykracza poza okres kadencji władz samorządu regionalnego. Byłoby wysoce niewskazane, gdyby ewentualna zmiana układu politycznego w województwie pociągała za sobą odrzucenie dotychczasowego dokumentu strategicznego i rozpoczynanie prac nad nową,

„własną” strategią. Zakłócałoby to ciągłość działań rozwojowych w regionie, prowadziłoby do marnotrawienia dotychczasowego wysiłku, zmuszałoby także do odrzucania wielu niewątpliwie dobrych pomysłów i rozwiązań i poszukiwania nowości za wszelką cenę. Po to więc, by zwiększyć szanse na utrzymanie strategii nawet po dojściu opozycji do władzy, już w trakcie przygotowywania tego dokumentu należy obecną opozycję włączyć do tychże prac, korzystając z jej krytycyzmu, ale i z konstruktywnych podpowiedzi i sugestii. Strategia jest bowiem dokumentem władzy samorządu regionalnego – władzy nie tylko obecnej, ale i przyszłej.

5. Realizacja

Jako „własny dokument władzy” strategia rozwoju regionu jest dokumentem politycznym, przygotowanym i realizowanym przez określoną partię lub koalicję wyłonioną w demokratycznych wyborach. Jak wspomniano, horyzont strategii wykracza jednak poza kadencję samorządu regionalnego. Z tego też względu strategia powinna – w miarę możliwości – uwzględniać cele i zadania, które znajdują możliwie szerokie poparcie polityczne w regionie, co umożliwi przyjęcie jej podstawowych założeń przez następne ekipy władzy w województwie.

Realizacja strategii będzie dokonywała się w zmieniającym się otoczeniu i sam region będzie ulegał przekształceniom. Nie wszystkie można przewidzieć z dużym wyprzedzeniem i ze znaczną precyzją. Dlatego też strategia musi być traktowana elastycznie, już na wstępie powinno się założyć stałe monitorowanie jej realizacji i dopuścić możliwość wprowadzania korekt.

Jak już wskazywano, władza samorządowa nie może podejmować wszystkich działań wynikających z celów strategii. Część przedsięwzięć może być realizowana w wyniku ich stymulacji przez samorząd wojewódzki przez podmioty od władzy tej niezależne. W strategii województwa lubuskiego zadania obu tych rodzajów sformułowano następująco:

DZIAŁANIA STRATEGICZNE SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Rodzaje działań	Działania własne samorządu wojewódzkiego	Działania stymulowane przez samorząd wojewódzki
Spójność województwa		
kształtowanie <i>duopolu</i> Zielona Góra–Gorzów	inicjowanie współpracy gmin (wspólne sesje rad Gorzowa i Zielonej Góry)	porozumienie samorządów Gorzowa i Zielonej Góry
modernizacja drogi nr 3, modernizacja innych dróg, budowa mostów	współfinansowanie inwestycji, lobbing poselski	kontrakt region(y)–rząd, współpraca z województwami dolnośląskim i zachodniopomorskim Kontrakt region–rząd

Rodzaje działań	Działania własne samorządu wojewódzkiego	Działania stymulowane przez samorząd wojewódzki
<p>nowe mosty (przejścia) graniczne</p> <p>rewitalizacja miast</p> <p>poprawa dostępności do Warszawy i Berlina</p> <p>modernizacja obszarów wiejskich</p>	<p>współfinansowanie inwestycji, negocjacje z landem Brandenburgii</p> <p>pomoc logistyczna i koncepcyjno-projektowa</p> <p>inicjowanie, pomoc w tworzeniu i zarządzaniu oraz koordynacji programów</p>	<p>współfinansowanie ze strony niemieckiej</p> <p>aktywność samorządów lokalnych na rzecz estetyzacji miast</p> <p>negocjacje z LOT nt. uruchomienia połączeń</p> <p>współpraca z jednostkami zarządzającymi programami</p>
<p>Podniesienie poziomu wykształcenia ludności i potencjału naukowego</p> <p>podniesienie jakości kształcenia</p> <p>założenie i rozwój Uniwersytetu Lubuskiego</p> <p>zwiększanie potencjału lubuskich szkół wyższych i placówek naukowo-badawczych</p> <p>założenie Lubuskiego Ośrodka Edukacji Europejskiej</p>	<p>pomoc doradcza i ew. finansowa w wyposażeniu materialnym liceów i realizacji programów nauki języków oraz ekorozwoju</p> <p>programy stypendialne dla młodzieży, w tym zagraniczne</p> <p>inicjowanie porozumienia Gorzowa i Zielonej Góry w celu przygotowania bazy materialnej dla Uniwersytetu</p> <p>inicjowanie integracji Uniwersytetu Viadrina z systemem lubuskiego szkolnictwa</p> <p>pomoc materialna i logistyczna najlepszym zespołom naukowym regionu</p> <p>inicjatywa i środki na rozruch Urzędu Marszałkowskiego</p>	<p>doradzanie i inspirowanie współpracy gmin i powiatów w promocji nowych efektywnych form kształcenia</p> <p>zachęcanie gmin i przedsiębiorstw do fundowania stypendiów</p> <p>oddziaływanie na autonomiczne placówki akademickie, kontrakt region–rząd</p> <p>negocjacje ze stroną niemiecką i UAM</p> <p>współpraca z placówkami naukowo-dydaktycznymi regionu i samorządami niektórych miast</p> <p>uzyskanie pomocy z Euroregionów i od przedsiębiorców</p>

Rodzaje działań	Działania własne samorządu wojewódzkiego	Działania stymulowane przez samorząd wojewódzki
<p>Wspieranie przedsiębiorczości, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw</p> <p>Lubuskie Centrum Transferu Technologii</p> <p>Lubuska Agencja Rozwoju Regionalnego</p> <p>lubuski <i>Business Link</i> (program do natychmiastowej realizacji)</p>	<p>inicjatywa i pomoc logistyczno-finansowa w założeniu Centrum i rozwijaniu jego działalności</p> <p>przyjęcie istniejącej lub utworzenie nowej agencji jako organu Urzędu Marszałkowskiego</p> <p>opracowanie koncepcji (także na podstawie doświadczeń zagranicznych) i współpraca przy utworzeniu pilotażowych centrów doradztwa dla MŚP</p>	<p>udział przedsiębiorstw, Politechniki i ew. innych uczelni w kraju, a także innych partnerów, w tym niemieckich</p> <p>negocjacje z rządem nt. przekazania udziałów agencji</p> <p>współpraca z wybranymi samorządami miast, organizacjami przedsiębiorców, instytucjami rządowymi</p>
<p>Wykorzystanie zasobów środowiska, pomoc w rozwoju turystyki</p> <p>wzmacnianie świadomości ekologicznej</p> <p>powołanie Lubuskiej Agencji Rozwoju Turystyki</p> <p>turystyczne oznakowanie województwa (program do natychmiastowej realizacji)</p>	<p>wielokierunkowa promocja idei ekorozwoju</p> <p>LART jako spółka akcyjna Urzędu Marszałkowskiego, gmin oraz usługodawców</p> <p>oznakowanie szlaków i atrakcji wg standardu europejskiego</p>	<p>współpraca z Euroregionem Sprewa–Nysa–Bóbr</p> <p>zachęcanie WSP do kształcenia nauczycieli w zakresie ekologii</p> <p>zachęcenie WSP do uruchomienia studiów dziennych i zaocznych z zakresu ekorozwoju i turystyki</p> <p>uzyskanie pomocy rządu i/lub funduszy UE na program pilotażowy</p>

Ważną cechą strategii jest jej walor informacyjny. Przygotowując i upowszechniając dokument strategiczny, władza samorządowa prezentuje swoją ofertę współpracy z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami – przedsiębiorstwami, instytucjami, samorządami lokalnymi. Im szerszy zakres współpraca ta przybierze, tym większe będą możliwości oddziaływania władzy samorządu regionu na podmioty od niej niezależne i tym większe będą szanse korzystnej realizacji strategii.

Ważnym elementem strategii powinien być program monitorowania jej realizacji. Tak np. Sejmik Województwa Lubuskiego zobowiązał zarząd do corocznego składania sprawozdania z wdrażania strategii w życie. Ma to działanie dyscyplinujące władzę wykonawczą, może także stać się dobrą podstawą do wczesnej oceny poprawności przewidywań nt. przyszłości regionu i weryfikacji wizji jego rozwoju.