

Lucyna Wojtasiewicz

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Wstęp

Projekt strategii rozwoju województwa wielkopolskiego przygotował zespół autorów, wyłoniony w wyniku przetargu ogłoszonego przez zarząd województwa wielkopolskiego, a wygranego przez Akademię Ekonomiczną w Poznaniu. Projekt strategii powstał w ścisłej współpracy z Departamentem Strategii Rozwoju i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego i przy wykorzystaniu wyników dwóch podstawowych prac tego departamentu, tj. *Raportu o stanie województwa* i *Diagnozy stanu województwa*. Zespół składał się z przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, a także z praktyków (łącznie około 40 osób). Wykonawcą części zadań była Agencja Rozwoju Regionalnego w Koninie. Prace trwały około dziewięciu miesięcy.

1. Przedmiot strategii, jej zakres i zadania

Autorzy przyjęli, że strategia dotyczy rozwoju województwa we wszystkich zasadniczych aspektach życia jego mieszkańców, gospodarki i środowiska. Rozwój rozumieli jako kompleks pozytywnych przeobrażeń ilościowych i jakościowych, zachodzących na obszarze województwa jako całości i w jego strukturach lokalnych, w zakresie poziomu życia ludzi i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Rozwój interpretowali przy tym jako efekt powstający na obszarze województwa (i odpowiednio – w jego terytorialnych częściach składowych), natomiast czynniki rozwoju widzieli szeroko, tzn. obejmowali nimi zarówno elementy wewnętrzne (wojewódzkie, lokalne), jak i zewnętrzne.

Przyjęto, że strategia ma za zadanie udzielenie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania:

- do czego powinniśmy **dążyć** w kształtowaniu rozwoju województwa (wizja przyszłości)?
- co powinniśmy starać się **osiągnąć** w perspektywie 15–20 lat (cele strategiczne)?

– w jaki sposób, tzn. czyimi siłami, jakimi środkami, przy jakich rozwiązaniach organizacyjnych itd., chcemy **zrealizować** nasze zamierzenia (przedsięwzięcia, sposoby działania).

W sumie strategia objęła ustalenia o trojakim charakterze: koncepcyjnym, programowym i projektowym.

Nurt **koncepcyjny** ma za zadanie stworzenie wizji rozwojowej województwa jako całości i poszczególnych składowych jego systemu społeczno-gospodarczego, kulturowego i przyrodniczego. Nurt **programowy** określa drogi realizacji wizji rozwojowych. Nurt **projektowy** to zespół przedsięwzięć, będących operacyjnym wyrazem dyrektyw zawartych w nurcie programowym.

Całość zagadnień będących przedmiotem strategii ujęta została w trzech blokach tematycznych o następującej treści:

1. Społeczeństwo:

- Prognozy demograficzne.
- Zachowanie i rozwój środowiska kulturowego.
- Kształtowanie rynku pracy – program gospodarowania zasobami ludzkimi.
- Jakość życia.

2. Przestrzeń:

- Gospodarka zasobami i ochrona środowiska.
- Ład przestrzenny i rozwój sieci osadniczej.
- Równoważenie systemu transportowego i rozwój infrastruktury technicznej.

3. Gospodarka:

- Przeobrażanie struktury i technologii gospodarki (wraz z programem rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności).
- Rozwój wybranych dziedzin gospodarki, w tym przemysłu, budownictwa, rolnictwa, turystyki.
- Rozwój nauki i specjalistycznych usług wyższego rzędu.

Powyższy podział miał charakter roboczy i służył do uporządkowania szczegółowych opracowań tematycznych – odcinkowych programów sektorowych. Programy te były podstawą ujęć zbiorczych (przekrojowych), o których jest mowa w dalszej części opracowania.

Strategię rozwoju województwa zbudowano jako dokument kompleksowy (całościowy) i dlatego – oprócz sfery decyzji samorządu województwa – mieściły się w niej sprawy:

- którymi zajmują się organy centralne państwa i terenowa administracja rządowa,
- które są przedmiotem działania samorządów powiatowych i gminnych,
- które należą do decyzji autonomicznych podmiotów życia społeczno-gospodarczego (poszczególnych osób, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, wszelkich organizacji gospodarczych i instytucji życia publicznego).

W konsekwencji strategia rozwoju województwa została **zaadresowana do wszystkich kreatorów rozwoju**, a nie tylko do samorządowych władz województwa. Realizatorzy strategii to:

- mieszkańcy regionu we wszystkich ich zbiorowościach i strukturach organizacyjnych;

- władze samorządowe poziomu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, władze państwowe: centralne i terenowe;
- lokalne, regionalne i zewnętrzne podmioty gospodarcze, zarówno istniejące, jak i potencjalne (inwestorzy lokalni, regionalni, krajowi i zagraniczni);
- regionalne i lokalne agencje rozwoju, izby przemysłowo-handlowe, biura promocji i rozwoju, instytucje wspierania przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości, stowarzyszenia na rzecz rozwoju;
- banki, kasy, fundusze itp.;
- związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe, organizacje społeczne, związki wyznaniowe;
- szkoły, placówki naukowo-badawcze, parki technologiczne, technopole;
- instytucje użyteczności publicznej;
- placówki dysponujące funduszami pomocowymi, zagranicznymi i krajowymi;
- parlamentarzyści i partie polityczne;
- współpracujące jednostki zagraniczne (regiony, miasta i gminy partnerskie, instytucje i organy wspierające).

Równocześnie jednak strategia była rozumiana jako dokument własny (po uchwaleniu – norma prawna) samorządu województwa, z założeniem, że przede wszystkim ten właśnie samorząd będzie **realizatorem** strategii. Oprócz tego w strategii wymienione są dwie grupy jednostek współpracujących: grupa **partnerów** (są to jednostki współdziałające na zasadzie wspólnego ponoszenia nakładów, np. samorządy gminne i powiatowe) oraz grupa **sojuszników** (są to jednostki wspomagające realizację strategii różnymi działaniami, np. parlamentarzyści, grupy lobbingu).

Istniało pytanie, jaka może być relacja ustaleń strategii województwa do działalności wyżej wymienionych autonomicznych podmiotów. Przyjeliśmy, że strategia rozwoju – wyrażając w swej finalnej postaci stanowisko samorządowych władz województwa – może względem podmiotów autonomicznych pełnić trojaką rolę: może po pierwsze, dawać im informacje o zamierzonych kierunkach i sposobach rozwoju województwa jako całości; po drugie, tworzyć programy, do których będą one mogły wpasowywać się ze swoimi działaniami; po trzecie, formułować przedsięwzięcia (sposoby i środki) podejmowane na poziomie województwa w celu inicjowania i wspierania działalności tych podmiotów. W konsekwencji w strategii ujęte są **działania własne** samorządu wojewódzkiego i **działania stymulowane** przez samorząd wojewódzki.

W sumie strategia – wyrażona w postaci dokumentu uchwalonego przez władze samorządowe województwa – ma dwie funkcje.

Funkcja pierwsza – to **bezpośrednia** podstawa do działań organów samorządu wojewódzkiego w tych dziedzinach i w tych zakresach, które wynikają z kompetencji samorządu.

Funkcja druga – to **pośrednie** oddziaływanie (informacyjne, inspiracyjne, mobilizujące, organizacyjne, edukacyjne, a także pomocowe) względem podmiotów autonomicznych, tak aby podmioty te przez swą działalność, realizowaną w imię własnych dążeń, służyły celom rozwoju regionu.

Do tego dochodzi jeszcze jedna funkcja strategii, mająca obecnie szczególne znaczenie. Strategia może być używana jako **narzędzie w staraniach o uzyskanie zewnętrznych środków pomocowych**, zwłaszcza ze źródeł Unii Europejskiej (w licznych przypadkach odpowiedni zapis strategii jest warunkiem koniecznym, chociaż oczywiście niewystarczającym dla uzyskania takich środków).

Strategia obejmuje obszar województwa wielkopolskiego w jego granicach administracyjnych i wewnętrznych strukturach terytorialnych, ustalonych prawnie i obowiązujących od dnia 1 stycznia 1999 r.

Całość ujęć koncepcyjnych zawiera się w perspektywie czasowej **15–20 lat** (dotyczy to również prognoz demograficznych). Natomiast projekty zadaniowe mają horyzont bliższy i zawierają się w granicach **pierwszej** fazy realizacji, którą widzimy w okresie do roku **2005**.

2. Podstawy informacyjne i metodyka opracowania

Strategia oparta została na wynikach wielu prac o różnym zakresie i charakterze. W szczególności bazuje ona na dwóch opracowaniach wykonanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego. Są to:

1. *Raport o stanie województwa wielkopolskiego (sytuacja społeczno-gospodarcza)*, 1999, wyd. drugie, uzupełn., Poznań, maj.
2. *Diagnoza stanu województwa*, 1999, Poznań, październik.

Strategia województwa wielkopolskiego uwzględnia i wykorzystuje dotychczas wykonane prace studialne i koncepcyjne województw wchodzących w skład obecnego województwa wielkopolskiego i województw ościennych, a także opracowania dotyczące poszczególnych miast i gmin województwa wielkopolskiego, w tym zwłaszcza strategie rozwoju tych jednostek oraz studia uwarunkowań i kierunków ich zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto wykorzystane są analizy i projekty udostępnione przez wszelkie inne instytucje (placówki) życia społeczno-gospodarczego województwa, takie jak agencje rozwoju, biura promocji, izby przemysłowo-handlowe, stowarzyszenia, związki, a także większe organizacje gospodarcze.

I wreszcie, materiał źródłowy do opracowania strategii stanowią odnoszące się do Polski propozycje, założenia i ustalenia międzynarodowe, zwłaszcza w aspekcie włączenia do Unii Europejskiej (wyniki dotychczasowych prac negocjacyjnych).

Istotną sprawą jest **relacja** strategii rozwoju województwa do strategii (bądź programów rozwojowych) wymienionych wyżej podmiotów. Przyjeliśmy, że strategia rozwoju województwa **nie zastępuje** strategii tych podmiotów, **nie może** też ich **krepuwać** w autonomicznym kształtowaniu przyszłości, celów, kryteriów wyboru itd.; z drugiej strony strategia ta **nie może abstrahować** od opracowań branżowych czy strategii gmin, chociaż **nie jest** ich **sumą**. Jest pomyślana jako **nowa całość**, aktywnie wiążąca ustalenia częst-

kowe¹, w określonych zakresach ukierunkowująca i wspomagająca zawarte w nich dążenia; służy także ich syntetyzacji i rozwiązywaniu konfliktów rozwojowych. Powyższe założenia rzutowały na procedurę i metodę tworzenia finalnego kształtu strategii.

Przyjęto, że strategia rozwoju województwa powinna wynikać z:

- rozpoznania endogenicznych czynników rozwoju, zarówno czynników twardej (ilościowych, mierzalnych), jak i miękkich (jakościowych, trudnych do wyrażenia ilościowego, ale istotnych dla rozwoju) oraz oceny możliwości ich wykorzystywania;
- rozpoznania barier rozwoju (i oceny możliwości ich pokonania lub ominięcia);
- rozpoznania i przewidywania potrzeb, oczekiwań, aspiracji, priorytetów społeczeństwa i podmiotów gospodarczych;
- rozpoznania zewnętrznych warunków rozwoju (w tym modelu polskiej gospodarki rynkowej oraz kształtu i charakteru państwowej polityki regionalnej, jej celów i środków) z uwzględnieniem relacji (przystawiania, przydatności) tych warunków do potrzeb województwa wielkopolskiego;
- rozpoznania wyzwań cywilizacyjno-kulturowych oraz przemian związanych z transformacją gospodarki Polski i włączeniem w struktury europejskie.

Równocześnie zapisy projektu strategii były wyrazem wiedzy, wyobrażeń i poglądów grona autorów oraz licznych zespołów i poszczególnych osób współuczestniczących w jej tworzeniu.

Strategia powstawała na zasadzie **społecznego partnerstwa**. Konsultacje i wymiana poglądów były prowadzone w różnych gremiach i dotyczyły różnych obszarów życia społeczno-gospodarczego województwa. Dla zachowania zasady społecznego partnerstwa przyjęto określony tryb pracy realizowanej w dwóch etapach:

Etap I miał za zadanie przygotowanie **wstępnego** projektu strategii i obejmował niżej wymienione czynności:

- przygotowanie założeń programowych do opracowania projektu strategii;
- określenie ogólnej wizji przyszłości województwa i jego pozycji w kraju oraz powiązań z zagranicą;
- określenie celów strategicznych, ich zbioru i struktury hierarchicznej (drzewa celów);
- wstępne określenie koncepcji głównych kierunków rozwoju w zakresie:
 - środowiska kulturowego,
 - zagadnień demograficznych, rynku pracy i aktywizacji zasobów ludzkich,
 - jakości środowiska przyrodniczego i korzystania z jego zasobów,
 - ładu przestrzennego i sieci osadniczej,
 - systemu transportowego,
 - infrastruktury technicznej,

¹ Na użytek strategii rozwoju województwa wynikające z różnych źródeł koncepcje, programy i projekty rozwojowe zostały zweryfikowane, uzupełnione, zaktualizowane i sprowadzone do stanu porównywalności. Były przedmiotem przetworzenia, zwłaszcza pod kątem ujęcia dynamicznego (prognozowania) i badania współzależności (korelacji, efektów synergii, układów współdziałających i analizy SWOT).

- budownictwa mieszkaniowego i gospodarki mieszkaniowej,
- infrastruktury społecznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych,
- nauki, szkolnictwa i specjalistycznych usług wyższego rzędu,
- rolnictwa i gospodarki żywnościowej,
- przeobrażeń wsi,
- turystyki,
- powiązania z otoczeniem krajowym i międzynarodowym.

Etap II polegał na zasadniczym opracowaniu projektu strategii, kończącym się raportami **finalnymi**. W tym etapie wykonano następujące czynności:

- przeprowadzono procedurę społecznego partnerstwa poprzez:
 - organizowanie spotkań dyskusyjnych i seminariów konsultacyjno-informacyjnych dla różnych środowisk życia publicznego regionu,
 - organizowanie warsztatów dla przedstawicieli samorządów poszczególnych powiatów (z informacją o przebiegu prac i wymianą poglądów na temat przyszłości województwa i określonych jego obszarów),
 - wydawanie biuletynu *Strategia Wielkopolski* i opracowanie stron internetowych informujących o przebiegu prac nad strategią;
- zebrano oceny i uwagi przedstawione przez różne gremia opiniujące;
- zmodyfikowano i rozwinięto wstępne założenia i koncepcje I etapu.

Ponadto opracowano:

- zasady montażu finansowania wybranych programów wojewódzkich;
- koncepcję monitoringu realizacji strategii oraz monitoringu zmian sytuacji społeczno-gospodarczej województwa.

Metodykę tworzenia projektu strategii rozwoju województwa wypracowano w **drodze poszukiwań**. Wpłynęły na to dwie przyczyny:

1. brak gotowych, jednoznacznych wzorców tworzenia strategii wojewódzkich, kwalifikujących się do zaadaptowania na użytek naszego województwa,
2. znaczne braki oraz duża część informacji niekompletnych, rozbieżnych i niepewnych.

Jeśli chodzi o sprawę pierwszą, to oczywiście budując strategię województwa, można było odnieść się do klasycznego sposobu przyjętego przy budowie strategii przedsiębiorstwa i zastosować układ czynności, obejmujący:

- ocenę potencjału (stanu wyjściowego, silnych i słabych stron, szans i zagrożeń, czyli po prostu bilansu otwarcia);
- określenie wizji rozwoju wraz z misją danego podmiotu;
- wyznaczenie celów strategicznych;
- określenie dróg ich osiągnięcia (scenariuszy rozwoju);
- sprecyzowanie sposobów postępowania (przedsięwzięć, środków).

Tak też w zasadzie postąpiono przy budowaniu projektu strategii województwa wielkopolskiego, ale rzecz jasna, szerzej niż w przypadku klasycznego modelu budowy strategii przedsiębiorstwa potraktowano cele i środki rozwoju województwa. Również niewystarczające okazały się metody stosowane przy budowie strategii rozwoju gmin, jakkolwiek istnieją tu spore i dobre doświadczenia, także w naszym województwie. Na niemożność mechanicznego zapo-

zyczenia metod wpłynął przede wszystkim fakt nieporównywalnej skali przestrzennej strategii gminy i strategii województwa. I wreszcie – ograniczona była możliwość przejęcia pewnych wzorców ze strategii regionalnych z zagranicy (państw Europy Zachodniej i USA). Tutaj, prócz różnic potencjału gospodarczego i odrębności organizacyjno-instytucjonalnych, zaważył inny system finansowania regionów. Przy wszystkich powyższych trudnościach projekt strategii starano się tworzyć tak, aby mógł on skupić założenia programowe gmin oraz programy innych podmiotów autonomicznych. Dążono również do osiągnięcia zbieżności, a przynajmniej porównywalności zapisów z tworzonymi obecnie strategiami innych województw Polski.

Jeśli chodzi o sprawę drugą (niedostatek lub nie zawsze dobrą jakość informacji statystycznych i planistycznych), to źródło trudności tkwi po prostu w specyfice sytuacji, w jakiej obecnie w Polsce się znajdujemy: początkowego stanu realizacji wielu reform w państwie. Sytuacja ta charakteryzuje się szeregiem dylematów i niewiadomych. Zaczynając od spraw generalnych, można tu wymienić:

- toczące się negocjacje w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i brak (w tej chwili) jednoznacznych postanowień odnośnie terminu i szczegółowych warunków przyjęcia;
- nie do końca sprecyzowany kształt dalszej polityki państwa w sprawach gospodarczych i społecznych; wiadomo, że będzie to konsekwentne wprowadzanie i doskonalanie rynkowych reguł gospodarki i że generalną opcją, zgodnie z zapisem konstytucyjnym, będzie społeczna gospodarka rynkowa; wiele innych spraw, m.in. kierunek dalszych reform, dobór priorytetów, wymaga jednak jeszcze określenia;
- brak jednoznacznej koncepcji polityki regionalnej państwa i polityki przestrzennej z odpowiednim zestawem narzędzi i środków.

Wszystkie te rozwiązania są w fazie tworzenia. Należy również zakładać reformę polskiego systemu informacyjnego (statystycznego) i innych instrumentarium analizy i kształtowania rozwoju. W związku z tym w wielu przypadkach można opierać się obecnie raczej na przewidywaniach niż na programach. Powoduje to, że strategia rozwoju województwa w licznych kwestiach również ma charakter zapisów hipotetycznych. Próbowaliśmy chronić nasze propozycje przed skutkami powyższych niewiadomych i czyniliśmy to dwójako: po pierwsze – przez formułowanie postanowień **nie za bardzo szczegółowych**, ponieważ zbyt uszczegółowione utrudniłyby swobodę manewru w razie zmiany sytuacji; po drugie – przez posługiwanie się (w niektórych przypadkach) ujęciami **wariantowymi**, formułowanymi na zasadzie: „jeśli..., to...”. Niestety, jedno i drugie rozwiązanie może być poczytane za słabość strategii, może obniżać jej wiarygodność i użyteczność realizacyjną. Dlatego w finalnych zapisach staraliśmy się **różnicować** stopień szczegółowości i konkretyzacji w zależności od tego, czy mamy na uwadze pierwsze lata realizacji strategii (do roku 2005), czy okresy dalsze. Podajemy również założenia, przy których formułowaliśmy nasze koncepcje.

Układ projektu strategii odpowiadał klasycznej strukturze tego typu opracowań. Przede wszystkim prezentowaliśmy **analizę strategiczną**, w której

w nawiązaniu do wyników poprzednich prac (*Raportu o stanie województwa i Diagnozy*) przedstawiono potencjał województwa i warunki, jakie dla rozwoju województwa stwarza otoczenie, a także potrzeby, dążenia, motywacje mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Następnie zarysowaliśmy **ogólną koncepcję przyszłości województwa**, a zwłaszcza sformułowaliśmy cele strategiczne i podaliśmy propozycje priorytetów, tzn. spraw najważniejszych i najpilniejszych. Kolejna kwestia to **projekcja rozwoju głównych dziedzin**, w tym: zasobów ludzkich, kształtowania rynku pracy i poprawy jakości życia; poprawy struktury przestrzennej województwa i perspektywy rozwoju wybranych sektorów gospodarczych. Ta część projektu strategii jest próbą odpowiedzi na pierwsze z podanych na początku pytań, a mianowicie – do czego powinniśmy dążyć. Dokonaliśmy tu połączenia oczekiwań i hipotez rozwoju. Na tle powyższej projekcji stworzyliśmy **wojewódzkie programy strategiczne** dotyczące najważniejszych, naszym zdaniem, obszarów działania w okresie, jaki ujmuje strategia. Są to zagadnienia: **pracy i przedsiębiorczości, edukacji, infrastruktury, wsi i rolnictwa, ochrony środowiska**. Spróbowaliśmy odpowiedzieć tu na dwa pozostałe pytania, a mianowicie, co powinniśmy starać się osiągnąć i jak to zrealizować. W zakończeniu opracowania piszemy o działaniach, które należałoby podjąć po zatwierdzeniu wojewódzkich programów strategicznych. Chodzi tu mianowicie o **tworzenie projektów określonych przedsięwzięć, prowadzenie monitoringu realizacji zapisów strategii i przeobrażeń województwa oraz promocję województwa w kraju i za granicą**.

3. Analiza strategiczna

3.1. Analiza potencjału wewnętrznego (silne i słabe strony województwa)²

Województwo wielkopolskie jest jednym z 16 województw utworzonych w dniu 1 stycznia 1999 r. w ramach reformy administracji publicznej Polski. Jest w skali kraju województwem dużym. Ma powierzchnię 29 826 km² (2. miejsce, 9,53% obszaru Polski) i liczy 3 346 tys. mieszkańców (3. miejsce,

² Analizę oparto na informacjach zawartych w następujących źródłach:

1. *Województwo wielkopolskie*, 1998, Poznań: Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Wydział Rozwoju Regionalnego, listopad.
2. *Raport o stanie województwa wielkopolskiego (sytuacja społeczno-gospodarcza)*, 1999, wyd. drugie, uzup., Poznań: Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, maj.
3. *Diagnoza stanu województwa*, 1999, Poznań: Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, październik.
4. Grabowski E. i in., *Bilans otwarcia oraz diagnoza stanu województwa wielkopolskiego*. Materiały konferencyjne „Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego w skali kraju i regionu”, V Forum Ekologiczne, 2000, Poznań: ABRYS, marzec.
5. Dostępne (wg stanu na 1 stycznia 2000 r.) strategie rozwoju poszczególnych miast i gmin województwa wielkopolskiego oraz studia uwarunkowań i kierunków rozwoju (w części diagnostycznej).
6. Studia i analizy wykonane przez autorów projektu strategii (wyniki zawarte są w raportach szczegółowych).

8,66% ludności kraju). Jest obszarowo porównywalne z niektórymi regionami Europy Zachodniej, np. z Brandenburgią – najbliższą nam położonym regionem niemieckim; jest większe od partnerskich regionów – Bretanii we Francji, prowincji Północnej Brabancji w Holandii czy Kraju Basków w Hiszpanii.

W swych obecnych granicach województwo wielkopolskie nawiązuje do historycznej Wielkopolski (*Polonia Maior*), chociaż poza granicami województwa pozostaje jeszcze pewna liczba gmin, które z Wielkopolską się utożsamiają i deklarują chęć włączenia się do jej obszaru.

Ogólnie rzecz biorąc, województwo wielkopolskie jest historycznie i kulturowo identyfikowalne, lecz równocześnie wewnętrznie bardzo zróżnicowane. Różnice dotyczą cech środowiska oraz zasobów przyrodniczych, zaludnienia i struktury sieci osadniczej, a także zainwestowania infrastrukturalnego i potencjału gospodarki. Uprzedzając dalsze, szczegółowsze charakterystyki można powiedzieć, że – analogicznie jak cały kraj – Wielkopolska ma swoją „ścianę wschodnią i północną”. Jest to wynik zaszłości historycznych, a także procesów stosunkowo nowych (z okresu transformacji systemowej Polski po roku 1989).

W sumie województwo wielkopolskie ma liczne atuty rozwojowe, ale posiada też wiele niedoskonałości. Silne i słabe strony województwa zostały w projekcie strategii zestawione w pięciu grupach:

- uwarunkowania przestrzenne (położenie),
- środowisko przyrodnicze,
- zasoby pracy, walory społeczne,
- wyposażenie techniczne,
- gospodarka i potencjał finansowy.

Powyższe elementy zostały przedstawione według *status quo* i według przewidywań na najbliższe kilkanaście lat (np. prognozy demograficzne opracowano na okres 2000–2020).

Oceniając atuty województwa w aspekcie kształtowania strategii jego rozwoju, zespół autorski przyjął, że:

1. najcenniejszym czynnikiem rozwoju są zasoby ludzkie i to one powinny być punktem wyjścia do programowania;
2. wszelkie zasoby województwa należy eksploatować w sposób zapewniający ciągłość rozwoju, tzn. chronić je i w miarę możliwości wzbogacać dla przyszłych pokoleń;
3. szczególnie duże znaczenie ma zachowanie i umacnianie tożsamości regionalnej. Województwo powinno funkcjonować jako region wewnętrznie zintegrowany, tzn. jako organizm społeczno-gospodarczy.

3.2. Analiza otoczenia (szanse i zagrożenia)

Dla przyszłości województwa ważne są – oprócz jego potencjału wewnętrznego – warunki zewnętrzne, tzn. warunki stworzone przez otoczenie. Wyróżniliśmy dwa poziomy otoczenia:

1. bezpośrednio sąsiedztwo,

2. otoczenie ogólne, zwane makrootoczeniem, a w tym:
 - poziom krajowy,
 - poziom międzynarodowy.

Uwzględniając szanse i zagrożenia płynące z otoczenia, przyjęliśmy, iż generalną przesłanką strategii powinna być **maksymalizacja spożytkowania korzyści i minimalizacja skutków zagrożeń**. Przyjęliśmy następujący zbiór wyznaczników:

1. województwo jest integralną częścią Polski – państwa unitarnego; w konsekwencji w strategii rozwoju województwa nie mogą być przyjęte rozwiązania niekorzystne dla państwa jako całości oraz dla jego konstytucyjnych funkcji;
2. równocześnie województwo wielkopolskie wspólnie z innymi województwami Polski powinno zabiegać o dalszą decentralizację państwa i rozwój samorządności i w imię tych dążeń doskonalić swoje struktury instytucjonalne;
3. troska o dobro regionu powinna wyrażać się w autentycznej konkurencji gospodarczej z innymi województwami, przy pomocy skutecznej promocji i konsekwentnego reprezentowania swych interesów na zewnątrz (liczy się tu również stworzenie określonego lobbingu regionalnego);
4. przedmiotem starań powinno być utrzymywanie i rozwijanie właściwego obrazu regionu (z odwołaniem się do dobrej tradycji), ale równocześnie należy zwalczać mit regionu bogatego, któremu nie trzeba pomagać, bo i tak sobie poradzi (karanie za gospodarność).

3.3. Obraz potrzeb, dążeń i motywacji

Przedstawione wyżej mocne i słabe strony województwa oraz szanse i zagrożenia, wynikające z warunków, w jakich funkcjonujemy lub będziemy funkcjonować, to jedna grupa determinant przyszłości i sposobów jej kształtowania. Druga grupa to potrzeby, dążenia, motywacje (a w tym: oczekiwania, nadzieje, a nawet marzenia). Są one artykułowane przez wszystkie ogniwa organizmu społeczno-gospodarczego, jaki tworzy województwo. Ich twórcami są poszczególni mieszkańcy województwa i różne ich zbiorowości, organy samorządu terytorialnego wszystkich trzech poziomów (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego), podmioty gospodarujące (przedsiębiorstwa, instytucje biznesu) w różnych strukturach. Są też potrzeby i dążenia adresowane do naszego województwa z zewnątrz, z tytułu dawnych lub przyszłych (potencjalnych) związków z Wielkopolską lub wynikające z troski o całość gospodarki Polski i z wyobrażenia o naszej w niej roli.

Otrzymane informacje zestawiliśmy w trzech grupach:

1. **potrzeby, dążenia i motywacje mieszkańców (gospodarstw domowych)**

Generalnie w artykułowanych dążeniach i postulatach na pierwszym miejscu wymieniane jest zapewnienie mieszkańcom **pracy i dochodów**, pozwalających

na godziwy w odczuciu społecznym poziom życia. Dopiero te podstawy (praca i dochody z nią związane) kształtują możliwość zaspokajania potrzeb w zakresie:

- warunków bytu materialnego, a w tym wyżywienia, mieszkania i przebywania w środowisku nie szkodzącym zdrowiu,
- zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, a w tym poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju dla następnych pokoleń,
- warunków rozwoju duchowego, a w tym możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem.

W przedstawionych propozycjach podkreśla się **potrzeby szczególnych grup społecznych** (pomoc dla uboższych i niepełnosprawnych, godne życie ludzi starych, opieka nad rodzinami wielodzietnymi, sierotami społecznymi, bezdomnymi, przeciwdziałanie dyskryminacji kobiet itp.). Uwzględnia się ponadto takie potrzeby zbiorowości mieszkańców jak zachowanie tożsamości kulturowej, troska o zdrowie fizyczne i duchowe społeczeństwa, zwalczanie wszelkich postaci patologii społecznej (narkomanii, alkoholizmu, kryminalizacji, korupcji i biurokracji, a także – rzeczy w polskich warunkach stosunkowo nowej – bezrobocia, już utrwalającego się w modelu życia).

Duże znaczenie w hierarchii artykułowanych potrzeb mieszkańców Wielkopolski ma **motywacja do pracy i nauki**. W tym ostatnim aspekcie szczególnie podkreślona jest potrzeba powszechnej dostępności do nauki i równych szans młodych ludzi, niezależnie od miejsca ich zamieszkania i środowiska, z którego pochodzą.

I wreszcie, duży nacisk kładzie się na potrzebę życia w demokratycznym państwie, w warunkach swobód obywatelskich, z możliwościami samoorganizacji społeczeństwa i samorealizacji poszczególnych jego członków;

2. potrzeby, dążenia i motywacje podmiotów gospodarczych

W tym zakresie wymienia się przede wszystkim **aktywizację gospodarczą i tworzenie warunków do dobrego funkcjonowania podmiotów gospodarczych**. Chodzi tu o:

- system ułatwień i zachęt dla przedsiębiorców;
- pomoc w dostosowaniu przedsiębiorstw do norm i standardów Unii Europejskiej;
- respektowanie zasad wzajemności i równych szans dla polskich firm pracujących za granicą i ochronę celną krajowych produktów;
- działania ułatwiające pozyskiwanie gruntów pod inwestycje oraz wspieranie inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw przez komunalne aporty gruntowe;

3. potrzeby, dążenia i motywacje struktur samorządowych

W przedstawionych wyżej potrzebach zaakcentowane są dążenia do:

- możliwie najwyższej jakości życia ludzi,

– możliwie najwyższej efektywności i konkurencyjności podmiotów gospodarczych.

W obu tych obszarach mieszczą się też dążenia terytorialnych struktur samorządowych. Równocześnie wyraźnie zaznacza się tu przeświadczenie, iż terytorialna władza samorządowa:

- jest gospodarzem danego obszaru i zajmuje się wszystkimi składowymi gospodarki, niezależnie od charakteru własności i rozwiązań instytucjonalnych (choć oczywiście w różnej formie);
- jest odpowiedzialna za rozwój obszaru swego działania, nie ogranicza się więc do działań doraźnych, lecz zajmuje się również tworzeniem i realizacją strategii rozwoju;
- realizuje zadania, do których została powołana (zaspokajanie potrzeb wspólnoty), nie tylko swymi bezpośrednimi przedsięwzięciami, lecz również za pośrednictwem działań innych podmiotów, a więc ogółu podmiotów gospodarujących na danym terenie. Samorząd terytorialny, reprezentowany przez ustawowe struktury samorządowe, kształtuje zatem (stara się kształtować) zachowania podmiotów gospodarujących – pod kątem osiągania założonych celów wspólnoty (likwidacja bezrobocia, ochrona środowiska, wspólne przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury itd.).

Wyeksponowane są dążenia do spożytkowania posiadanych walorów, przede wszystkim takich jak:

- a) walory użytkowe wytworzone przez naturę (bogactwa mineralne, gleba, woda, klimat, krajobraz, ukształtowanie powierzchni);
- b) walory użytkowe będące wytworem działań człowieka (obiekty produkcyjne, obiekty szeroko rozumianej infrastruktury gospodarczej, społecznej, technologicznej);
- c) siła robocza (jej rozmiary, kwalifikacje, wydajność, tradycje dobrej i solidnej pracy);
- d) instytucje zajmujące się promocją i rozwojem danego obszaru (banki, izby gospodarcze, inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju i wszystkie elementy składające się na tzw. otoczenie biznesu);
- e) kultura i tradycje gospodarcze danego obszaru (podejście do pracy i inne cechy mieszkańców, osiągnięcia gospodarcze tego obszaru);
- f) atrakcyjność miejsc przebywania (kultura i tradycje mieszkańców, wygląd danej miejscowości, porządek na ulicach i wokół zabudowań, zagospodarowanie przestrzeni).

Równocześnie podkreśla się braki w infrastrukturze (głównie w drogownictwie) i niedostateczność środków na usunięcie tych braków. Zwraca się uwagę na utrzymujący się nadmierny centralizm w działalności państwa, zwłaszcza w zakresie finansów publicznych. Wyraźnie artykułowanym dążeniem struktur samorządu terytorialnego jest dalsza decentralizacja życia publicznego przy zachowaniu zasady subsydiarności (pomocniczości) względem jednostek mniejszych i słabszych.

4. Ogólna koncepcja przyszłości województwa

4.1. Przesłanki kształtowania przyszłości

Formułując strategię województwa wielkopolskiego, przyjmujemy, że podstawową zasadą kształtowania jego rozwoju powinno być optymalne wykorzystanie szeroko rozumianych zasobów wewnętrznych oraz szans wynikających z uwarunkowań zewnętrznych – dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców i dla sprawnego funkcjonowania podmiotów gospodarczych znajdujących się na tym obszarze.

Łącząc wyniki analizy strategicznej z podaną wyżej zasadą optymalnego wykorzystania zasobów wewnętrznych i szans wynikających z uwarunkowań zewnętrznych, przyjęliśmy trzy następujące przesłanki kształtowania strategii województwa wielkopolskiego:

- przesłanka 1 – nie zaprzepaścić posiadanych przez województwo możliwości, wynikających z położenia, tradycji, istniejącego potencjału środowiska przyrodniczego, walorów społecznych i gospodarki, a także wizerunku Wielkopolski;
- przesłanka 2 – chroniąc posiadane dobra, efektywnie je wykorzystywać, a równocześnie w miarę możliwości pomnażać oraz poprawiać ich jakość;
- przesłanka 3 – dać wszystkim mieszkańcom i wszystkim podmiotom szansę korzystania z możliwości rozwojowych województwa, a w rezultacie dać szansę uczestniczenia w zadaniach na rzecz rozwoju i partycypacji w efektach rozwoju.

4.2. Dylematy

Aktywa i pasywa województwa oraz potrzeby i dążenia jego mieszkańców i podmiotów gospodarujących na jego obszarze, a także wskazane wyżej przesłanki nie wyznaczyły w sposób jednoznaczny postanowień co do przyszłości.

Dla sformułowania strategii rozwoju województwa niezbędne okazało się rozstrzygnięcie dylematów dotyczących zarówno celów rozwoju, jak i sposobów ich osiągnięcia. Dylematów może być sporo. Ważne są w szczególności trzy.

Przede wszystkim istnieje **zasadniczy dylemat polityki regionalnej (krajowej zresztą również), a mianowicie: proefektywnościowa czy prospołeczna opcja polityki.**

Dylemat drugi dotyczy **polityki gospodarowania zasobami pracy w aspekcie przestrzennym.** Sprawa sprowadza się do pytania, czy bezrobocie ma być likwidowane tam (w tych miejscach, na tych obszarach), gdzie ono powstaje, czy też założymy (ze względów efektywności ekonomicznej) przestrzenną **koncentrację** rozwoju, a w efekcie większą mobilność ludności, z wszelkimi – pozytywnymi i negatywnymi – tego skutkami.

Dylemat trzeci to **sprawa przyszłego profilu gospodarki województwa, czy wręcz jej modelu.** Tworzenie jednego „typowego dla Wielkopolski” modelu

gospodarki (w znaczeniu jej charakteru, potencjału i struktury) nie jest wskazane przy dużym obszarze województwa i przy znacznym zróżnicowaniu czynników rozwojowych. Nie jest to zresztą możliwe przy rynkowym charakterze gospodarki i różnych formach własności (w tym: znacznym udziale własności prywatnej). Trzeba zatem nastawić się na różnorodność rozwiązań. Trawestując znane powiedzenie, że „można różnić się, byle pięknie”, należy uznać wewnętrzne zróżnicowanie gospodarki regionu, jeśli byłoby ono efektywne.

W sumie poszukiwaliśmy rozwiązań kompromisowych. Oznaczało to m.in. przyjęcie dwóch profili działalności:

1. **zachowania dotychczasowych funkcji głównych**, charakterystycznych dla Wielkopolski i nadających jej znaczącą rolę w gospodarce kraju i kontaktach międzynarodowych;
2. **tworzenia nowych ogniw** rozwoju w formie przedsięwzięć innowacyjnych (stanowiących wyznacznik postępu gospodarki) i unowocześnienie ich struktury.

Równocześnie okazało się, że **konieczne jest poszukiwanie i urzeczywistnienie** na szerszą skalę – głównie na obszarach bardziej oddalonych od centrów – jeszcze innych możliwości rozwoju, zwłaszcza **w zakresie lokalnej przedsiębiorczości, rolnictwa i jego obsługi oraz wielofunkcyjności wsi.**

4.3. Wizja województwa i jego misja

Wizję **przyszłości** województwa, o którą – zdaniem autorów projektu strategii – należy zabiegać i którą należy konsekwentnie i wszechstronnie kształtować, sformułowaliśmy na podstawie wyników przedstawionej poprzednio analizy strategicznej (zwłaszcza artykułowanych potrzeb i dążeń), wykorzystując ogólną wiedzę na temat procesów rozwojowych regionów (teorii rozwoju regionalnego) oraz poglądy i wyobrażenia zespołu autorskiego.

W konsekwencji powstały dwa zapisy, obrazujące **wizję** przyszłego (docelowego w perspektywie tworzonej strategii) stanu województwa:

1. województwo wielkopolskie – regionem nowoczesnym;
2. województwo wielkopolskie – regionem zintegrowanym.

W nawiązaniu do ogólnej wizji przyszłości województwa określono jego **misję**, rozumianą jako posłannictwo. Występują tu dwa aspekty: wewnętrzny i zewnętrzny.

W aspekcie **wewnętrznym** chodzi o zapewnienie możliwie najlepszych warunków życia dla **ludzi** tu zamieszkałych i dla **podmiotów** (przedsiębiorstw, organizacji) tu funkcjonujących.

W aspekcie **zewnętrznym** chodzi o przekazywanie impulsów rozwojowych na rzecz **otoczenia** (województw sąsiednich, obszarów związanych z Wielkopolską wspólnymi problemami rozwojowymi, więziami partnerstwa i współpracy).

Generalnie **misja**, jaką widzimy dla województwa wielkopolskiego, to **tworzenie możliwości optymalnego rozwoju dla ogółu jego struktur we-**

wewnętrznych, a także – przynajmniej w wybranych dziedzinach – tworzenie impulsów rozwojowych dla otoczenia.

Można również sformułować misję samorządu terytorialnego województwa jako integrowanie (skupianie) wszystkich autonomicznych ogniw działających dla osiągnięcia założonych strategicznych celów rozwoju województwa.

4.4. Strategiczne cele rozwoju

Województwo wielkopolskie, podobnie zresztą jak większość nowo utworzonych dużych województw, jest systemem złożonym i wewnętrznie zróżnicowanym. Ocena warunków przyrodniczych, społecznych i gospodarczych, istniejących tu aktywów i pasywów, uwzględnienie struktury przestrzenno-funkcjonalnej, szacunek przyszłych potrzeb społecznych, wnioski z dotychczasowego przebiegu procesu transformacji społeczno-gospodarczej oraz przemian globalnych i towarzyszących im wyzwań cywilizacyjno-kulturowych dają podstawę do sformułowania **wielu celów** rozwoju. Strategia rozwoju województwa nie może jednak operować zbyt dużym, szczegółowo przedstawionym i zamkniętym zbiorem celów. Byłoby to niewłaściwe ze względu na ograniczone środki determinujące osiąganie celów, byłoby również niewskazane dla jasności i czytelności dokonywania wyborów i utrudniałoby realizację strategii w miarę rozwoju sytuacji i pojawiania się nowych problemów i nowych możliwości rozwoju. Trzeba zatem – jak sądzimy – rozpocząć od zaprezentowania najbardziej ogólnego zestawu **uniwersalnych celów rozwoju**, w ramach którego będą sformułowane **cele generalne** oraz **cele szczegółowe**. Dadzą one punkt wyjścia do wyboru celów priorytetowych.

Przede wszystkim chodzi o:

1. zapewnienie mieszkańcom możliwie najlepszego poziomu życia;
2. osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu gospodarki;
3. wzrost wewnętrznej integracji i istotna poprawa jakości przestrzeni;
4. dostosowanie potencjału, struktury i organizacji województwa do wyzwań XXI w. i wymagań jednoczącej się Europy.

4.5. Priorytety

Bez wątplenia celem nadrzędnym jest poprawianie jakości życia społeczeństwa. Celowi temu służy praca (osiągane z jej tytułu godziwe dochody, dające możliwość zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych). Równocześnie dla stworzenia odpowiedniej liczby (i rozmieszczenia) miejsc pracy potrzebna jest przedsiębiorczość, a ta w istotnym stopniu zależy od infrastruktury i edukacji społeczeństwa.

Powyższy zbiór priorytetów został zarekomendowany Sejmikowi Województwa Wielkopolskiego i dla nich stworzono wojewódzkie programy strategiczne. Są to więc cztery programy: Praca, Przedsiębiorczość, Edukacja i Infrastruktura. Równocześnie przedstawiono jeszcze dwa szczególnie istotne programy: Wieś

i Rolnictwo oraz Ochrona Środowiska, których zasadnicze części tkwią zresztą w czterech pierwszych programach.

5. Wojewódzkie programy strategiczne

Wojewódzkie programy strategiczne syntetyzują koncepcje rozwojowe poszczególnych dziedzin. Obejmują zatem elementy zawarte w wymienionych poprzednio trzech obszarach projektowania przyszłości województwa (społeczeństwo, przestrzeń i gospodarka).

Każdy z programów został scharakteryzowany zestawem następujących elementów:

- zadania (przedsięwzięcia),
- sposoby i warunki realizacji,
- realizator (z określeniem funkcji samorządu wojewódzkiego jako głównego realizatora i z podaniem partnerów i sojuszników, a w przypadku gdy samorząd wojewódzki nie jest głównym realizatorem – z określeniem jego funkcji inicjujących lub wspomagających),
- miejsce realizacji (z określeniem charakteru ośrodków subregionalnych, obszarów wymagających intensyfikacji rozwoju itp.),
- czas realizacji (z wyspecyfikowaniem pierwszych kilku lat realizacji strategii, dla których powinien być sporządzony wieloletni plan inwestycyjny),
- finansowanie (z podaniem źródeł środków, co ma stanowić podstawę montażu finansowego).

W programach strategicznych zaznaczone są propozycje przedsięwzięć priorytetowych. Wskazuje się je według następujących kryteriów:

- kontynuacja przedsięwzięć będących w toku realizacji (zarówno przedsięwzięć typu inwestycyjnego, jak i przedsięwzięć o charakterze organizacyjnym, jak np. reforma szkolnictwa),
- realizacja ewentualnych podjętych już zobowiązań (zawartych umów),
- wyspecyfikowanie przedsięwzięć, których niepodjęcie stworzyłoby istotne zagrożenia społeczne lub gospodarcze,
- istotność dla realizacji polityki makroekonomicznej Polski,
- istotność dla zbliżenia do rozwiązań Unii Europejskiej,
- komplementarność i spójność przedsięwzięć.

6. Zakończenie

Określenie wojewódzkich programów strategicznych zamyka zasadnicze prace nad projektem strategii, a otwiera – po jej uchwaleniu – proces realizacji³. Występują tu dwie fazy:

1. faza opracowania projektów realizacyjnych,

³ Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego – według opisanego tu projektu – została uchwalona przez Sejmik Województwa w dniu 10 lipca 2000 r.

2. faza realizacji w ścisłym tego słowa znaczeniu.

W procesie realizacji strategii ważne jest jej **przedstawienie publiczne i możliwie najpełniejsze przyswojenie przez społeczeństwo**. Może to być traktowane jako kontynuacja dyskusji nad projektem strategii. Zostaną wówczas wykorzystane środki i sposoby, które zaproponowaliśmy dla tzw. wewnętrznej promocji województwa, tj. promocji skierowanej do mieszkańców i przedsiębiorstw zlokalizowanych na jego obszarze.

W zasadniczym procesie realizacji strategii ważna jest też kontrola przebiegu tego procesu oraz ocena uzyskanych efektów społecznych i gospodarczych, a także zmian w środowisku przyrodniczym. Zadanie to, mające charakter permanentny, jest po prostu monitoringiem strategii lub monitoringiem realizacji strategii.

Przyjęliśmy, że **monitoring** dotyczyć musi dwóch podstawowych spraw:

1. oceny przebiegu realizacji strategii, tj. jej celów, programów i zadań,
2. oceny uzyskiwanych efektów rozwoju społecznego i gospodarczego oraz stanu środowiska, co w sumie uznać można za efekty realizacji strategii.

Monitoring realizacji zapisów strategii będzie pełnił dwie funkcje: sprawdzającą i korygującą.

Funkcja sprawdzająca to systematyczne, najlepiej coroczne, zestawienie wykonanych przedsięwzięć w relacji do zapisanych programów. Należy tu określić zadania (wykonane i niewykonane), a także podać przyczyny opóźnień i innych odchyień od zapisów. Chodzi oczywiście nie tylko o zadania rzeczowe, ale również o zadania organizacyjno-finansowe (montaż finansowy).

Funkcja korygująca to wprowadzanie do zapisów strategii zmian wynikających ze szczególnie istotnych okoliczności, których nie dało się przewidzieć w fazie tworzenia dokumentu lub co do których przyjęto niewłaściwe założenie. Jako przykład można tu wymienić ewentualną decyzję o organizacji wystawy światowej Expo 2014 w Poznaniu.

Przyjęliśmy, że monitoring strategii umożliwi:

1. bieżącą ocenę realizacji programów i zadań oraz osiągania celów,
2. prognozowanie ewentualnych zmian warunków realizacji,
3. dokonanie bieżących korekt i poprawek,
4. podjęcie działań zabezpieczających i naprawczych,
5. informowanie społeczności regionalnej o uzyskanych wynikach.

Monitoring umożliwi zatem rzecz bardzo ważną, praktycznie nieodzowną, a mianowicie traktowanie prac nad strategią rozwoju województwa jako zadania ciągłego.