

*Piotr Żuber*

**TEORIA I PRAKTYKA OPRACOWANIA STRATEGII  
ROZWOJU WOJEWÓDZTWA  
– PRACE NAD STRATEGIAMI ROZWOJU  
WOJEWÓDZTW W ŚWIETLE ANKIETY  
MINISTERSTWA GOSPODARKI\***

Niniejszy tekst nie pretenduje do całościowego przedstawienia stanu prac na strategiach rozwoju województw. Zawiera jedynie kilka podstawowych informacji na ten temat wraz ze wskazaniem kilku kluczowych problemów, które należy, zdaniem autora, postawić z punktu widzenia centrum odpowiedzialnego za kreowanie polityki regionalnej państwa. Informacje na temat stanu prac i ich zaawansowania zostały opracowane na podstawie ankiety, jaką w kwietniu br. przeprowadziło Ministerstwo Gospodarki, realizując ustawowe zadania w dziedzinie rozwoju regionalnego. Odpowiedź na ankietę samorządów wojewódzkich ograniczyła się do kilku wybranych tematów – w szczególności stanu zaawansowania prac, przebiegu procesu przygotowania i konsultacji dokumentów, treści sformułowanych celów i priorytetów oraz przygotowań do wdrażania strategii.

## **1. Proces powstawania strategii województw**

Posiadanie wizji rozwoju, dla realizacji której podejmowane są odpowiednie działania, jest we współczesnej gospodarce koniecznością każdego podmiotu gospodarczego. Dotyczy to także jednostek terytorialnych i struktur państwowych, które biorą udział w konkurencji globalnej o ograniczone zasoby i czynniki rozwoju.

W Polsce przygotowanie średniookresowych strategii rozwoju regionalnego jest obowiązkiem ustawowym samorządu wojewódzkiego (ustawa o samorządzie wojewódzkim), a na mocy ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, przygotowanie narodowej strategii rozwoju regionalnego będzie także wkrótce obowiązkiem ustawowym ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego<sup>1</sup>. Obecnie funkcje ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego,

\* Niniejszy tekst powstał w maju br.

<sup>1</sup> Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego weszła w życie 15 lipca br.

podobnie jak ministra właściwego ds. gospodarki oraz ministra właściwego ds. gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, pełni minister gospodarki<sup>2</sup>. Charakterystyczne jest, że prawo już od początku istnienia samorządów wojewódzkich nakazało przygotowanie strategii rozwoju regionalnego, aczkolwiek bez sprecyzowania procedur i terminów ich wykonania, podczas gdy przygotowanie strategii rozwoju regionalnego na poziomie krajowym pozostawiono dobrej woli rządu. W tej sytuacji od początku 1999 r. pierwsze strategie województw zaczęły powstawać całkowicie autonomicznie, opierając się w dużej mierze na założeniach ich twórców, a nie na uwarunkowaniach czy wytycznych płynących z centrum.

Wobec decyzji Komitetu Integracji Europejskiej z września 1998 r., dotyczącej rozpoczęcia prac nad Narodowym Planem Rozwoju oraz sześcioma krajowymi strategiami w najbardziej istotnych z punktu widzenia Unii Europejskiej obszarach działalności strukturalnej (rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo, transport, ochrona środowiska, rynek pracy i zasoby ludzkie, rozwój regionalny) uznano, że przygotowanie strategii rozwoju województwa jest nie tyle elementem krajowej polityki regionalnej (na której prowadzenie brak było podstaw prawnych i środków finansowych), co warunkiem ubiegania się o środki z funduszy pomocowych. Mniej więcej w drugiej połowie 1999 r. Ministerstwo Gospodarki, odpowiadające za przygotowanie programu spójności społeczno-gospodarczej Phare oraz Narodowego Planu Rozwoju, zupełnie nieformalnie – ponieważ brak było jakichkolwiek podstaw prawnych – ale jak się okaże w dalszej części niniejszego artykułu, całkiem skutecznie, zaczęło lansować tezę o konieczności przygotowania strategii rozwoju województw do końca czerwca 2000 r. Jednocześnie Ministerstwo Gospodarki opracowało we wrześniu 1999 r. projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2000–2006, który w założeniu miał stanowić wskazówkę dla województw, jakie cele i priorytety ich własnych strategii wojewódzkich mogą liczyć na wsparcie państwa i Unii Europejskiej. Na podstawie olbrzymiej liczby uwag do projektu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, otrzymanych z województw na jesieni 1999 r., można wnioskować, że jej przydatność dla samorządów wojewódzkich w konstruowaniu własnych wizji rozwojowych była jednak ograniczona.

Traktując powstające strategie jako integralny element procesu przygotowania do udziału w polityce regionalnej Unii Europejskiej (Specjalny Program Przygotowawczy do Funduszy Strukturalnych), Ministerstwo Gospodarki w roku 1999 wsparło przygotowanie strategii wojewódzkich na łączną sumę 800 tys. zł (po 50 tys. zł na województwo). Oczywiście, środki te były zbyt małe na przygotowanie jakiegokolwiek strategii, niemniej jednak kierunki ich wydatkowania świadczą, że pozwoliły na pełniejsze przeprowadzenie uzgodnień i konsultacji społecznych, uzyskanie recenzji poszczególnych faz powstawania

<sup>2</sup> Od dnia 21 czerwca br. funkcję ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego pełni Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa.

strategii, a także przygotowanie szeregu ekspertyz, opracowywanych z reguły przez najwybitniejszych specjalistów w zakresie polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Pomimo zapotrzebowania zgłaszanego przez samorządy wojewódzkie, Ministerstwo Gospodarki nie próbowało narzucać standardów metodycznych powstających strategii, wychodząc z założenia, że brak podstaw prawnych dla takiej działalności. Jako materiały pomocnicze ministerstwo kolportowało jedynie współfinansowane wydawnictwa w zakresie programowania regionalnego oraz tłumaczone na język polski regulacje i zeszyty metodologiczne Komisji Europejskiej. Z opóźnieniem, od początku 2000 r., pomoc doradczą w zakresie przygotowania strategii była także dostępna dla niektórych województw w ramach programu Phare INRED oraz Specjalnego Programu Przygotowawczego do Funduszy Strukturalnych (SPP).

Jak się wkrótce okazało, dzięki uruchomieniu w pięciu województwach (warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, podkarpackim, śląskim) procesu programowania Phare 2000, to nie strategie, ale przygotowywane na ich podstawie programy wojewódzkie stały się głównym przedmiotem zainteresowania rządu i Komisji Europejskiej. Naturalną kolejną rzeczą uwaga samorządów, w szczególności w województwach objętych programem spójności społeczno-gospodarczej Phare, przesunęła się ze strategii w kierunku programów tworzonych w odniesieniu do dostępnej sumy środków i sformalizowanych wymogów. W niektórych województwach uproszczone na potrzeby Phare 2000 programy wojewódzkie zaczęły powstawać przed przygotowaniem strategii, a w jednym przypadku nawet przed uzgodnieniem jej założeń (w województwie warmińsko-mazurskim). Wywołało to bardzo różne, w większości negatywne dla polityki rozwoju regionalnego konsekwencje, polegające m.in. na proponowaniu do realizacji przedsięwzięć o małej skali oddziaływania lub też niskiej akceptacji społecznej. Obserwując proces przygotowania programu Phare, spójność społeczno-ekonomiczną Phare 2000, praktykę programu współpracy przygranicznej Phare-Crossorder oraz w oczekiwaniu na szybkie rozpoczęcie rokowań zmierzających do zawarcia kontraktu wojewódzkiego (ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego), niektóre województwa przygotowały w toku prac nad strategią listy konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Częściowo na skutek nacisku gmin i powiatów oraz innych powiatów dołączono do kilku strategii zadania, które mają charakter lokalny.

## **2. Stan zaawansowania strategii**

W kwietniu br. dwie strategie wojewódzkie (dla województwa podkarpackiego oraz województwa lubuskiego) zostały zaakceptowane przez sejmiki wojewódzkie. Ukończenie większości pozostałych planowane jest na czerwiec i lipiec br., a w dwóch przypadkach termin zakończenia prac określono na jesień br. (w województwie mazowieckim i zachodniopomorskim). Wiele strategii posiada tylko bardzo ogólnikowo sformułowane założenia finansowe. Należy się spodziewać, że w momencie oszacowania środków budżetowych

przeznaczonych na realizację kontraktów oraz środków programu Phare, udostępnianych Polsce w kolejnych latach, tablice finansowe wszystkich strategii wojewódzkich będą musiały ulec uzupełnieniom i zmianom. Wobec braku dokładnego określenia daty wstąpienia Polski do UE, prawdopodobieństwa zmian regulacji funduszy strukturalnych, a także niewiadomych efektów przygotowywanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie jest możliwe obecnie odpowiedzialne planowanie finansowe poza rok 2002. Dlatego też wiele z załączonych do strategii przedsięwzięć realizacyjnych będzie musiało być weryfikowane w miarę udostępniania nowych środków na realizację polityki rozwoju regionalnego.

### 3. Horyzont czasowy strategii

Ustawa o samorządzie wojewódzkim nie precyzuje okresu, na jaki ma być przygotowana strategia wojewódzka. Brak także wytycznych organów administracji państwowej w tym zakresie, aczkolwiek pewne wskazówki dać mógł horyzont czasowy strategii i strategicznych programów rządowych. Strategie sektorowe, przygotowywane przez poszczególne ministerstwa na potrzeby programowania funduszy przedakcesyjnych oraz strukturalnych po wejściu Polski do Unii Europejskiej, powstające od początku roku 1999, mają horyzont średnioterminowy i pokrywają się z okresem programowania Wspólnoty – 2000–2006. W takim horyzoncie czasowym powstaje także Narodowy Plan Rozwoju, będący dokumentem operacyjnym, określającym kierunki wydatkowania środków publicznych na działania strukturalne wspierane w ramach polityki strukturalnej UE. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju, przygotowany w roku 1999 na potrzeby funduszy przedakcesyjnych, a w szczególności programów rozwoju regionalnego Phare, ustalił także cezurę czasową na rok 2003 jako domniemany rok wejścia do Unii Europejskiej. Oprócz dokumentów średniookresowych o charakterze społeczno-gospodarczym punktem odniesienia dla województw były zapewne także strategiczne dokumenty długookresowe. Do tego typu dokumentów można zaliczyć: na poziomie europejskim *Europejską perspektywę zagospodarowania przestrzennego*, a w Polsce *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* przygotowaną przez RCSS.

W tej sytuacji horyzont czasowy przygotowywanych dokumentów wojewódzkich uzależniony został od dwóch czynników: przewidywanej funkcji strategii (podstawa średniookresowego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego *versus* strategiczne kierunki rozwoju) oraz oceny konieczności posługiwania się podobnymi przekrojami czasowymi jak Unia Europejska i – próbujący dostosować do nich własny system programowania strukturalnego – rząd RP. W większości przypadków horyzont czasowy przygotowywanych strategii rozwoju województw ogranicza się do roku 2006, ale niekiedy sięga aż po rok 2015 (np. w strategii opolskiej). Czasem w ogóle nie dochodzi do określenia konkretnego terminu. Wydaje się, że głównym powodem, dla

których województwa obrały rok 2006 jako cezurę czasową, jest wzorowanie się na dokumentach rządowych. Tworzy to podstawy do harmonizacji działań rządu i samorządu w działaniach prorozwojowych. Często dochodzi przy tym do wydzielenia podokresu 2000–2002, a więc zgodnie z horyzontem przyjętym przez rząd dla własnych programów i strategii średniookresowych, współfinansowanych ze źródeł przedakcesyjnych.

#### **4. Partnerstwo przy przygotowywaniu strategii wojewódzkich**

Wydaje się, że we wszystkich województwach w proces powstawania strategii zostały włączone szerokie grupy społeczne. Zazwyczaj powoływano rady programowe czy też zespoły sterujące, które kierowały całością prac osób bezpośrednio zaangażowanych w przygotowanie strategii. W skład tych zespołów wchodził przeważnie przedstawiciele świata nauki, miejscowi praktycy życia gospodarczego, politycy i przedstawiciele zarządów województw. Liczebność ciał sterujących, jak i powoływanych przez nie tematycznych zespołów roboczych była zróżnicowana i wahała się od kilkudziesięciu do nawet 200 osób. Niekiedy struktura zespołów została bardzo rozbudowana. Na przykład w województwie lubelskim obejmowała:

- radę ds. strategii,
- radę ekspertów,
- radę konsultacyjną,
- robocze centrum koordynacyjne oraz trzynaście grup roboczych.

Jak wynika z informacji uzyskanych od samorządów wojewódzkich, częstotliwość spotkań osób bezpośrednio zaangażowanych w tworzenie strategii była wszędzie dosyć duża – nawet do kilku razy w miesiącu. Na osoby kierujące pracami nad strategią wybierano osoby nominowane przez zarząd, natomiast głównymi konsultantami były z reguły osoby o dużym autorytecie naukowym w zakresie polityki rozwoju regionalnego bądź planowania przestrzennego. W kilku przypadkach wykonawcę strategii wyłoniono w drodze przetargu (np. w województwie pomorskim, mazowieckim).

Faktem jest, że wszystkie powstające strategie były szeroko konsultowane – w pierwszym rzędzie z przedstawicielami samorządów terytorialnych, a następnie samorządu gospodarczego, instytucji otoczenia biznesu i rolnictwa oraz instytucji społecznych. Uspołecznienie procesu tworzenia strategii na tak dużą skalę (niektóre województwa podały, że w spotkaniach konsultacyjnych wzięło udział kilka tysięcy osób) jest być może największą wartością procesu przygotowania strategii. Samorząd wojewódzki, budując strategię, wzmacnia i uwiarytelnia swoją rolę jako twórcy i realizatora polityki rozwoju w województwie.

Na skutek braku jasnych wytycznych co do sposobów i mechanizmów wdrażania zasady partnerstwa przy tworzeniu strategii poszczególne województwa stosowały własne procedury. W rezultacie proces konsultacji rozpoczynał się na różnych etapach przygotowania strategii i obejmował różnych partnerów

– np. w województwie podkarpackim miał miejsce od samego początku prac, podczas gdy w większości województw szerokim konsultacjom były poddawane dopiero założenia lub nawet pierwsze wersje gotowych strategii opracowanych przez zespoły robocze. Z reguły następowało to już po kilku lub kilkunastu miesiącach pracy zespołów. Z przeprowadzonej ankiety wynika, że znacznie lepiej poinformowani o przebiegu i kierunkach prac były samorządy terytorialne, natomiast zaangażowanie partnerów społecznych, w tym w szczególności instytucji pozarządowych (np. ekologicznych) było minimalne i dalece niewystarczające. W niektórych województwach przy organizacji procesu konsultacji wyraźnie niedoreprezentowana była administracja rządowa, głównie wojewodowie i podległe im służby. W kontekście wdrażania zdecentralizowanego modelu polityki regionalnej, opartej na partnerstwie publicznym i partnerstwie publiczno-prywatnym, stan ten musi ulec zmianie.

W kilku przypadkach samorządy wojewódzkie wskazały na problemy pojawiające się w procesie tworzenia i konsultacji strategii. Do najczęściej wymienianych należy brak możliwości dokładnego oszacowania środków finansowych na realizację strategii oraz konflikty w określeniu modelu rozwojowego (wspieranie najbardziej efektywnych gałęzi gospodarki oraz silnych ośrodków miejskich a zapewnienie odpowiedniego poziomu życia wszystkim mieszkańcom). Formułowane cele i priorytety strategii, jak to będzie szczegółowiej przedstawione w dalszej części niniejszego artykułu, są często wyrazem chęci pogodzenia wszystkich uczestników gry o strategię, podczas gdy nie zawsze odzwierciedlają one (jak często przyznają to same zarządy województw) najbardziej efektywne i optymalne kierunki działań z punktu widzenia perspektyw rozwojowych województwa. Nacisk lobby terytorialnych i trudności w osiągnięciu konsensusu dały się odczuć najsilniej w pięciu województwach (dolnośląskim, łódzkim, lubuskim, małopolskim, wielkopolskim), ale także w innych były one zauważalne.

## **5. Misja, cele i priorytety strategii wojewódzkich**

Misję strategii rozumianą także jako cel strategiczny, nadrzędny w stosunku do celów częściowych, sformułowało 11 województw. Najczęściej mowa w niej o poprawie konkurencyjności regionu oraz podnoszeniu poziomu życia mieszkańców. W kilku województwach wskazano na potencjał kulturowy i ekologiczny, a w dwóch na przedsiębiorczość. Konieczność restrukturyzacji pojawia się tylko w jednym przypadku (w województwie łódzkim), także w jednym (w województwie dolnośląskim) w misji pojawia się Unia Europejska („Dolny Śląsk – region, który spina Polskę z Europą”).

Odpowiedzi uzyskane w ramach ankiety zdają się wskazywać, że przy formułowaniu celów częściowych i priorytetów rozwoju starano się w pierwszym rzędzie zaspokoić oczekiwania rozmaitych grup społecznych, biorących udział w tworzeniu i konsultacji strategii. Przeciętna strategia wymienia około 6–8 celów, ale są takie, które ustalają ich ponad 10. Najmniejszą liczbę celów

ustala strategia województwa lubuskiego – tylko 4. Każdy cel posiada przeciętnie po kilka – od dwóch do pięciu priorytetów – kierunków działań. Wstępna analiza pozwala stwierdzić, że przy ich ustalaniu województwa nie oddzielają często tego, co może być zrealizowane w ramach ich własnych strategii rozwojowych, od tego, co może i powinno być przedmiotem krajowych strategii sektorowych. Występuje dosyć wyraźna tendencja do umieszczania wszelkich możliwych działań społeczno-gospodarczych, a nie tylko tych, które będą przedmiotem oddziaływania bezpośredniego samorządu wojewódzkiego. Przy takim układzie strategii zaciera się różnica pomiędzy strategią rozwoju województwa a katalogiem życzeń i potrzeb.

Największa liczba celów (w niektórych strategiach nazywanych priorytetami) dotyczy sfery gospodarczej (46), w tym 12 rozwoju obszarów wiejskich, 11 rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej, 8 dywersyfikacji działalności gospodarczej, 6 turystyki, a 7 przedsiębiorczości i tworzenia MSP. Co niepokojące, tylko dwukrotnie pojawia się w strategiach województw priorytet zwiększania innowacyjności. Problematyki społecznej dotyczy 28 priorytetów, z tego 12 edukacji, 9 ochrony środowiska przyrodniczego, 7 zdrowia i warunków bezpieczeństwa. O ile konieczność podnoszenia wykształcenia mieszkańców jest wyraźnie artykułowana, o tyle wydaje się, że możliwości oddziaływania na rynek pracy poprzez oferowanie przekwalifikowań, budowę partnerstwa lokalnego itd. zostały niedocenione. Część formułowanych priorytetów społecznych i instrumentów ich realizacji leży poza klasycznie rozumianą sferą oddziaływania polityki rozwoju regionalnego, ale wiąże się ze zwiększonym zakresem zadań własnych samorządów.

Praktycznie wszystkie województwa przygraniczne szanse rozwojowe upatrują w działaniach ukierunkowanych na współpracę przygraniczną i międzynarodową. Charakterystyczne jest, że tych zagadnień nie dostrzegają województwa położone bardziej centralnie. W dwóch przypadkach mowa jest o drogach wodnych – Odrze (w województwie dolnośląskim) oraz Wiśle (w kujawsko-pomorskim). Pozostałe cztery cele dotyczą zwiększania prestiżu mieszkańców województwa, harmonizacji życia, marketingu i promocji.

Oprócz wspomnianego powyżej minimalnego uwzględniania innowacyjności bardzo niepokoi niedostrzeganie możliwości wykorzystania największych ośrodków miejskich dla dynamizowania rozwoju poszczególnych województw. Cele związane z aglomeracjami miejskimi pojawiają się tylko w czterech strategiach. Częściej natomiast mówi się o konieczności przeciwdziałania domniemanej utracie możliwości rozwojowych przez byłe miasta wojewódzkie czy o aktywizacji małych ośrodków położonych na obszarach wiejskich, głównie na wschodzie kraju. Nigdzie nie pojawiają się problemy rewitalizacji społeczno-gospodarczej miast przemysłowych. Takie ukierunkowanie strategii jest prawdopodobnie wynikiem wspomnianego powyżej nacisku samorządów terytorialnych, reprezentujących mniejsze ośrodki, przy jednoczesnym słabo zakorzenionym postrzeganiu największych miast jako szansy dla wszystkich obywateli województwa – tzn. jako nośników innowacji, wzrostu i rozwoju.

Występuje wyraźny brak korelacji między proponowanymi w strategiach kierunkami działań nawet pomiędzy sąsiednimi województwami. W szczególności dotyczy to działań infrastrukturalnych o krajowym, a nie regionalnym zakresie oddziaływania – korytarzy transportowych, dróg wodnych, obszarów ekologicznych. Niewątpliwie drogą do usunięcia tych rozbieżności jest większe zaangażowanie partnerów rządowych przy tworzeniu strategii wojewódzkich oraz zwiększenie możliwości koordynacyjnych (w tym o charakterze administracyjnym) ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

## 6. Przygotowania do wdrażania strategii

Na podstawie przeprowadzonej ankiety można stwierdzić, że województwa widzą przygotowania do wdrażania strategii jako konieczność ustalenia konkretnych zadań inwestycyjnych. Zadania te są opracowywane równolegle do postępu prac nad strategią i dołączane do niej w formie załączników. Brak, niestety, informacji na temat rzeczywistych możliwości ich realizacji – spełniania wymogów formalnych, stanu dokumentacji. Nie jest jasne, czy powszechnie przyjmowane przez województwa założenie, że duża część środków na finansowanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego będzie pochodziła z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych Unii Europejskiej, przekłada się na świadomość konieczności spełniania odpowiednich norm i wymogów technicznych. Zwraca uwagę bardzo marginalne potraktowanie zagadnień monitorowania i oceny podejmowanych działań rozwojowych. Najwięcej informacji na ten temat zawiera strategia województwa podkarpackiego, ale i ona jest lakoniczna i nie podaje nawet bardzo ogólnych mierników osiągnięcia zakładanego celu generalnego i celów cząstkowych. Z ankiety wynika, że wstępna identyfikacja instytucji rozwoju regionalnego, uczestniczących w procesie wdrażania strategii, wraz z przypisaniem im konkretnych zadań została przeprowadzona zaledwie w pięciu województwach, podczas gdy w siedmiu województwach brak informacji na ten temat. Często pojawiającym się w wypowiedziach przedstawicieli zarządów województw uzasadnieniem dla bardzo pobieżnego potraktowania zagadnień implementacji w strategiach wojewódzkich jest brak wytycznych w tym zakresie ze strony rządu RP. Jeżeli można się zgodzić, że niektóre elementy systemu nie były jeszcze określone w momencie przygotowywania ankiety (kwiecień br.) na skutek niezakończenia prac nad ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz braku ostatecznych ustaleń implementacyjnych w sprawie Phare 2000, to jednak w województwach musi kształtować się poczucie odpowiedzialności za wdrażanie własnych wizji rozwojowych i programów. Zgodnie z regułami decentralizacji rząd nie chce i nie powinien zastępować samorządów we wdrażaniu polityki regionalnej. Wydaje się, że świadomość tego faktu nie jest jeszcze powszechna wśród samorządów – nadal ujawnia się wyraźna postawa wyczekiwania.

Ramy finansowe strategii wojewódzkich są wyznaczane bardzo ogólnie i raczej odzwierciedlają zapotrzebowanie wynikające z przyjętych celów i prio-



rytetów rozwojowych, a nie z oszacowania rzeczywistych możliwości ich zaspokojenia w przyjętym horyzoncie czasowym z zasobów własnych, budżetu państwa i środków pomocowych. Szacowanie środków finansowych jest dokonywane przy zastosowaniu różnej metodologii – według założeń poczynionych przez samych autorów strategii wojewódzkich. Charakterystyczne, że w małym stopniu uwzględniają one ogólne ramy finansowe, zarysowane w projekcie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego z września 1999 r., natomiast wszystkie optymistycznie oceniają możliwości przeznaczania na realizację strategii wojewódzkich środków pozostających w gestii ministrów „sektorowych”.

## Wnioski

1. Przygotowywane strategie rozwoju regionalnego województw cechuje duże zróżnicowanie w zakresie metodologii opracowania i jego zakresu. Metodologia opracowania strategii rozwoju województwa odzwierciedla warsztat naukowy projektantów i ekspertów pracujących nad strategią. Brak wytycznych rządu w tym zakresie (mimo powszechnego nawoływania przez samorządy do określenia minimum wymagań) zaowocował bardzo ciekawymi rozwiązaniami w podejściu do zagadnień prezentacyjnych, ale jednocześnie uczynił strategie trudno porównywalnymi między sobą.
2. Dotychczasowy projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego z września 1999 r. tylko w małym stopniu stanowił punkt odniesienia dla powstających strategii wojewódzkich. Powszechne jest oczekiwanie, że nowy projekt (którego ukończenie planuje się na czerwiec br.) będzie zawierał więcej informacji nt. kryteriów i zasad podziału środków finansowych pomiędzy województwa oraz wskaże zasady wykorzystania środków będących w gestii ministrów „sektorowych” dla realizacji strategii wojewódzkich.
3. Przygotowanie w ramach Phare 2000 programów operacyjnych rozwoju regionalnego poprzedziło w kilku województwach opracowanie strategii rozwoju województw. Wywołało to negatywne konsekwencje dla polityki rozwoju regionalnego przez proponowanie do realizacji przedsięwzięć o niskiej akceptacji społecznej, o małej skali oddziaływania.
4. Ustawa o samorządzie województwa nie określiła terminu przygotowania strategii wojewódzkich. W kwietniu br. tylko dwie strategie zostały przyjęte przez sejmiki wojewódzkie (dla województwa lubuskiego i podkarpackiego), ukończenie dalszych dwunastu planowane było przed końcem lipca br. Uchwalenie dwóch strategii (zachodniopomorskiej oraz mazowieckiej) planuje się na jesień br. Pomimo rozbieżności czasowych w świetle harmonogramu wdrożenia ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego wszystkie strategie wojewódzkie będą mogły stanowić punkt odniesienia dla programów wojewódzkich i zawieranych kontraktów.
5. Okres obowiązywania strategii jest zróżnicowany w zależności od założeń przyjętych przez zespoły projektantów i ekspertów. Horyzont czasowy jest

zależny w dużej mierze od funkcji strategii – jeśli dokument ten jest postrzegany jako instrument średniookresowego programowania społeczno-gospodarczego, jest on zbieżny z horyzontem dokumentów strukturalnych rządu i Unii Europejskiej, opracowanych na lata 2000–2006. Część strategii ma jednakże charakter bardziej strategiczny i koncentruje się na zagadnieniach kształtowania ładu przestrzennego, ekologicznego i społeczno-gospodarczego, co powoduje, że horyzont czasowy realizacji takich strategii wojewódzkich wydłuża się do 10–15 lat.

6. Otrzymane wyniki wskazują, że aczkolwiek do zagadnień partnerstwa przy powstawaniu strategii wojewódzkich przywiązuje się dużą wagę, to formy i zakres konsultacji społecznych są bardzo różnorodne. Najczęściej dokument jest konsultowany dopiero po jego przygotowaniu przez zespoły eksperckie. Drogę zaangażowania w proces przygotowania strategii od etapu ustalenia celów wybrały tylko nieliczne województwa (2). Najwięcej informacji i możliwości przedstawienia własnych opinii otrzymały samorządy terytorialne, podczas gdy udział przedstawicieli rządu, zarówno reprezentujących władze centralne, jak i wojewódzkie, należy uznać za niewystarczający. Skutkowało to brakiem spójności strategii z zamierzeniami rządu w poszczególnych obszarach tematycznych strategii. Skala udziału przedstawicieli organizacji gospodarczych i społecznych jest bardzo zróżnicowana.
7. Najczęstszym i chyba najpoważniejszym problemem przy tworzeniu strategii wojewódzkich jest nacisk lobby terytorialnych i trudności w osiągnięciu konsensusu. Powoduje to, że ustalane cele i priorytety rozwoju nie zawsze są najbardziej efektywne i optymalne z punktu widzenia szans i perspektyw rozwojowych województwa.
8. Istnieje wyraźna potrzeba promocji niektórych zagadnień – istotnych z punktu widzenia polityki rządu – do uwzględnienia w strategiach wojewódzkich. Do takich „niedoreprezentowanych” kierunków działań w strategiach wojewódzkich należy m.in. innowacyjność, szkolenie i przekwalifikowanie zawodowe, promocja eksportu, tworzenie warunków rozwojowych dla krajowych i regionalnych ośrodków wzrostu.
9. Strategie wojewódzkie zbyt mało miejsca poświęcają zagadnieniom monitorowania realizacji zakładanych celów, ocenie podejmowanych działań oraz właściwej koordynacji i wykorzystania potencjału istniejących instytucji rozwoju regionalnego. Wydaje się, że drogą do zmiany tej bardzo niekorzystnej z punktu widzenia europejskiej polityki regionalnej sytuacji, jest podkreślenie wagi tych zagadnień oraz właściwe ich przedstawienie w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i innych dokumentach rządowych, które dotychczas także zajmowały się nimi w zbyt małym stopniu.
10. Niezbędne jest dokonanie metodologicznej oraz merytorycznej analizy porównawczej treści strategii wojewódzkich po ich ukończeniu. Powinna ona pozwolić na:

- a) wskazanie potencjalnych słabości tych dokumentów, co powoli na unikanie podobnych wad przy przygotowaniu kolejnych wersji strategii wojewódzkich,
- b) wskazanie innowacyjności zastosowanych rozwiązań w celu ich rozpowszechniania,
- c) stworzenie podstaw do rozpoczęcia monitorowania postępów instytucjonalnych przy tworzeniu strategii rozwojowych na szczeblu wojewódzkim,
- d) stworzenie podstaw do ewentualnego określenia wymogów minimum, stawianych przed strategiami wojewódzkimi przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w celu uzyskania środków finansowych na ich współfinansowanie z budżetu państwa i funduszy zagranicznych.