

**Autorzy raportu:**

Prof. UW dr hab. Wojciech Dziemianowicz

Prof. dr hab. Jacek Szlachta

Dr Anna Dąbrowska

Dr Julita Łukomska

Dr Krzysztof Piróg

Izabella Jurkiewicz

Weronika Marchewa

Martyna Olczak

Karolina Oleszkin

Jakub Tarnacki

Aleksandra Wawrzyszak

**Skróty użyte w dokumencie:**

|  |  |
| --- | --- |
| **Skrót** | **Rozwinięcie** |
| **B+R** | Badania i rozwój |
| **BDL** | Bank Danych Lokalnych |
| **CIT** | Podatek dochodowy od osób prawnych |
| **DF** | Departament Finansów |
| **DPR** | Departament Polityki Regionalnej |
| **EFRR** | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| **EFRROW** | Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich |
| **EFS** | Europejski Fundusz Społeczny |
| **EFTA** | Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ang. *European Free Trade Association*) |
| **EWT** | Europejska Współpraca Terytorialna |
| **GUS** | Główny Urząd Statystyczny |
| **IS** | Inteligentne Specjalizacje |
| **JST** | Jednostka samorządu terytorialnego |
| **JEREMIE** | ang. *Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises* (inicjatywa wsparcia mikro, małych i średnich przedsiębiorstw) |
| **JESSICA** | ang. *Joint European Suport for Sustainable Investment in City Areas* (finansowy instrument wsparcia na rzecz trwałych Inwestycji w obszarach miejskich) |
| **KOT** | Krajowe Obserwatorium Terytorialne |
| **KRB** | Koncepcja Realizacji Badania |
| **KSRR** | Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (projekt z 17.12.2018) |
| **MNiSW** | Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego |
| **MŚP** | Małe i średnie przedsiębiorstwa |
| **NGO** | Organizacje pozarządowe (ang. *non-government organization*) |
| **NUTS** | Nomenklatura Statystycznych Jednostek Terytorialnych |
| **OECD** | Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) |
| **OSI** | Obszar Strategicznej Interwencji |
| **OZE** | Odnawialne Źródła Energii |
| **PIT** | Podatek dochodowy od osób fizycznych |
| **PKB** | Produkt Krajowy Brutto |
| **PKD** | Polska Klasyfikacja Działalności |
| **PO IiŚ** | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko |
| **PO IR** | Program Operacyjny Inteligentny Rozwój |
| **PO PC** | Program Operacyjny Polska Cyfrowa |
| **PO PW** | Program Operacyjny Polska Wschodnia |
| **PO WER** | Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój |
| **PPP** | Partnerstwo publiczno-prywatne |
| **PPS** | Parytet Siły Nabywczej |
| **PROW** | Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 |
| **PZPW** | Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa |
| **REGON** | Rejestr Gospodarki Narodowej |
| **RIS** | Regionalne inteligentne specjalizacje |
| **RODO** | Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych |
| **ROPS** | Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej |
| **ROT** | Regionalne Obserwatorium Terytorialne |
| **RP** | Rzeczpospolita Polska |
| **RPO** | Regionalny Program Operacyjny |
| **SIWZ** | Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia |
| **SOPZ** | Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia |
| **SOR** | Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju |
| **SRWW 2020** | Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego. Wielkopolska 2020 |
| **SWOT** | Analiza SWOT (*ang. strenghts, weaknesses, opportunities and threats*, czyli siły, słabości, szanse i zagrożenia) |
| **SWW** | Samorząd Województwa Wielkopolskiego |
| **SZOOP** | Szczegółowy opis osi priorytetowych |
| **UE** | Unia Europejska |
| **UMWW** | Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego |
| **WLKP** | Wielkopolska |
| **WPF** | Wieloletnia Prognoza Finansowa |
| **WRPO 2014+** | Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020 |
| **WUP** | Wojewódzki Urząd Pracy |
| **ZIT** | Zintegrowane inwestycje terytorialne |
| **ZWW** | Zarząd Województwa Wielkopolskiego |

**Spis treści:**

[Streszczenie raportu 7](#_Toc5699440)

[1. Strategia Wielkopolska 2020 potrzebuje aktualizacji 20](#_Toc5699441)

[1.1. Aktualizacja jest odpowiedzią na różne uwarunkowania planowania strategicznego 20](#_Toc5699442)

[1.2. Ewaluacja jako krok w kierunku aktualizacji Strategii 20](#_Toc5699443)

[2. Strategia Wielkopolska 2020 – ocena kluczowych elementów dokumentu 24](#_Toc5699444)

[2.1. Paradygmat rozwoju Wielkopolski 24](#_Toc5699445)

[2.1.1. Jeśli nie model dyfuzyjno-absorpcyjny, to jaki? 24](#_Toc5699446)

[2.1.2. Ocena kluczowych zagrożeń realizacji modelu rozwoju 29](#_Toc5699447)

[2.2. Analiza SWOT 29](#_Toc5699448)

[2.2.1. Weryfikacja dotychczasowych zapisów analizy SWOT 30](#_Toc5699449)

[2.2.2. Zmodyfikowana analiza SWOT 37](#_Toc5699450)

[2.2.3. Analiza SWOT/TOWS 39](#_Toc5699451)

[2.3. Cele Strategii 42](#_Toc5699452)

[2.3.1. Cel generalny i jego istota 43](#_Toc5699453)

[2.3.2. Postępy w realizacji celów strategicznych 44](#_Toc5699454)

[2.3.3. Zasady horyzontalne realizacji celów 48](#_Toc5699455)

[3. Środki na rzecz realizacji Strategii 51](#_Toc5699456)

[3.1. Środki finansowe prorozwojowe 51](#_Toc5699457)

[3.1.1. W poszukiwaniu nowych źródeł finansowania 54](#_Toc5699458)

[3.1.2. Obszary zwiększających się potrzeb 56](#_Toc5699459)

[3.1.3. Czy wykorzystywane są wszystkie możliwości? 57](#_Toc5699460)

[3.1.4. Nakłady finansowe o efekcie rozwojowym 58](#_Toc5699461)

[3.2. Zasoby pozafinansowe 59](#_Toc5699462)

[3.3. Mobilizacja zasobów finansowych i pozafinansowych 62](#_Toc5699463)

[3.3.1. Co jest ważne 62](#_Toc5699464)

[3.3.2. Nad czym warto podyskutować i popracować? 63](#_Toc5699465)

[4. Wymiar terytorialny polityki rozwoju – zagadnienie szczególne 67](#_Toc5699466)

[4.1. Zakres terytorializacji w kontekście paradygmatu rozwoju 67](#_Toc5699467)

[4.2. Terytorializacja strategii a realizacja programów 72](#_Toc5699468)

[4.3. Efekty terytorializacji 76](#_Toc5699469)

[4.4. W poszukiwaniu innych form terytorializacji 78](#_Toc5699470)

[4.4.1. Skuteczność terytorializacji 79](#_Toc5699471)

[4.4.2. Instrumenty terytorializacji 80](#_Toc5699472)

[4.4.3. Terytorializacja a spójność 82](#_Toc5699473)

[4.4.4. Terytorializacja RPO i PROW 83](#_Toc5699474)

[5. Wdrażanie Strategii 85](#_Toc5699475)

[5.1. Co chciałby i co może robić samorząd województwa? 85](#_Toc5699476)

[5.2. Cele i kierunki interwencji a kompetencje 85](#_Toc5699477)

[5.3. Strategia bez działań bieżących 90](#_Toc5699478)

[5.4. Czy rząd pomoże? 91](#_Toc5699479)

[5.5. Budowanie zasobów instytucjonalnych na rzecz realizacji Strategii 92](#_Toc5699480)

[6. Monitoring, czyli uczenie się 94](#_Toc5699481)

[6.1. Mierzenie sukcesów 94](#_Toc5699482)

[6.1.1. Odwieczny problem doboru wskaźników 94](#_Toc5699483)

[6.1.2. Obszary tematyczne bez wskaźników 96](#_Toc5699484)

[6.1.3. Gdy opieramy się na statystyce publicznej 97](#_Toc5699485)

[6.1.4. Ku lepszym wskaźnikom 97](#_Toc5699486)

[6.2. W kierunku optymalnego monitoringu 98](#_Toc5699487)

[6.2.1. Czego nas uczą inne regiony? 98](#_Toc5699488)

[6.2.2. Organizacja lepszego monitoringu 99](#_Toc5699489)

[7. Wizja nowego systemu realizacji Strategii 102](#_Toc5699490)

[7.1. Bogata lista dokumentów strategicznych i programowych 102](#_Toc5699491)

[7.1.1. W kierunku wizji jednej strategii na poziomie Samorządu Województwa 102](#_Toc5699492)

[7.1.2. RIS3 – przypadek szczególnie ważny 103](#_Toc5699493)

[7.2. Organizacja systemu – kontekst zmian w otoczeniu 105](#_Toc5699494)

[7.3. Wizja systemu planowania strategicznego i operacyjnego 106](#_Toc5699495)

[7.3.1. Spójność dokumentów wdrożeniowych i SRWW 2020 107](#_Toc5699496)

[7.3.2. Cechy nowej Strategii 109](#_Toc5699497)

[7.4. Systemowe zarządzanie realizacją Strategii 112](#_Toc5699498)

[7.4.1. Czego uczą nas doświadczenia innych województw 112](#_Toc5699499)

[7.4.2. Spójne zarządzanie realizacją Strategii 113](#_Toc5699500)

[7.4.3. Skuteczne zarządzanie realizacją Strategii 113](#_Toc5699501)

[7.4.4. Realizacja strategii – działanie zbiorowe 113](#_Toc5699502)

[7.4.5. Ku lepszej realizacji Strategii 115](#_Toc5699503)

[7.4.6. Ku integracji planowania strategicznego, operacyjnego i przestrzennego 116](#_Toc5699504)

[8. Wnioski i zalecenia strategiczne 118](#_Toc5699505)

[8.1. Trzy razy człowiek 118](#_Toc5699506)

[8.2. Trzy problemy zarządzania strategicznego 120](#_Toc5699507)

[8.3. Trzy sugestie do aktualizacji Strategii 122](#_Toc5699508)

[9. Rekomendacje 124](#_Toc5699509)

[10. Bibliografia 126](#_Toc5699510)

[11. Spisy 128](#_Toc5699511)

# Streszczenie raportu

Prezentowany Raport powstał w oparciu o koncepcję ewaluacji zaprojektowaną przez pracowników Jednostki Ewaluacji we współpracy z przedstawicielami Oddziału Planowania Strategicznego (obie jednostki wchodzą w skład Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego).

***Ewaluacja jako element przygotowań do aktualizacji Strategii rozwoju województwa***

Ewaluacja Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego (SRWW 2020) jest elementem przygotowania władz województwa do procesu aktualizacji głównego dokumentu strategicznego. Aktualizacja taka jest potrzebna, ponieważ w latach 2017-2019 miały miejsce wydarzenia, które zmieniły zewnętrzne uwarunkowania rozwoju województwa wielkopolskiego:

* Rząd RP przyjął *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która zastąpiła dotychczasową średniookresową strategię rozwoju kraju;
* trwają prace nad aktualizacją dziewięciu strategii horyzontalnych, natomiast zakończyły się konsultacje projektu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*;
* Rząd RP wprowadza zmiany w funkcjonowaniu samorządu wojewódzkiego (ograniczając jego kompetencje) i podejmuje kolejne kroki we wdrażaniu dokumentu *Zasady zarządzania rozwojem Polski*;
* trwają prace nad nowym budżetem Unii Europejskiej, w ramach którego fundusze będą podstawą do tworzenia regionalnych programów operacyjnych.

***Cel główny i cele szczegółowe ewaluacji***

Cel główny badania określono następująco: *ocena Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego jako podstawy planowania operacyjnego dla perspektywy finansowej UE po 2020 roku*. Ponadto wyróżniono cele szczegółowe: (A) Ocena aktualności paradygmatu rozwoju Strategii; (B) Ocena zaprojektowanego w Strategii pola interwencji; (C) Ocena zakresu realizacji Strategii; (D) Ocena skutków realizacji Strategii; (E) Ocena systemu zarządzania realizacją Strategii.

***Ewaluacja odpowiada na wiele pytań, opierając się o zróżnicowane metody badawcze***

Ocena realizacji Strategii została przygotowana poprzez rozwiązanie 16 problemów badawczych[[1]](#footnote-2). Udzielenie rzetelnych odpowiedzi wymagało zastosowania palety metod i narzędzi badawczych, wśród których najważniejszą były bezpośrednie wywiady z przedstawicielami Samorządu Województwa (40 wywiadów), przedstawicielami obszarów objętych strategiami ZIT i mandatami terytorialnymi (łącznie 6 wywiadów). W badaniu wykorzystano również wiedzę trzynastu ekspertów tematycznych. Analizie poddano 113 opracowań i dokumentów[[2]](#footnote-3). Poza zadaniami zaplanowanymi, Ewaluatorzy zaproponowali badanie ankietowe, w którym uczestniczyli przedstawiciele szczebla kierowniczego w Samorządzie Województwa, a także ankietę adresowaną do 16 marszałków województw (otrzymano 10 wypełnionych ankiet (Rysunek 1).

Rysunek 1. Ewaluacja w wybranych liczbach

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **5** | | | | obszarów tematycznych | | | **16** | | | | problemów badawczych |  |
| **8** | dokumentów strategicznych | | | | **30** | | | programów | | | | **7** | planów |
|  | **40** | | | indywidualnych wywiadów z pracownikami Samorządu Województwa | | | **13** | | | indywidualnych wywiadów pogłębionych z ekspertami z różnych obszarów | | | |
| **2** | warsztaty | **113** | | | | opracowań i dokumentów poddanych analizie | | | **6** | | indywidualnych wywiadów z pracownikami samorządów objętych ZIT-ami i Mandatami Terytorialnymi | | |
|  | **6** | | Samorządów Województw analizowanych w studiach przypadku | | | | | **10** | | | | Marszałków dzielących się swoją wizją planowania strategicznego | |
| **28** | ankiet od szczebla kierowniczego | | | | **198** | | elementów  analizy SWOT poddanych ocenie | | | | | **11** | Ewaluatorów |
|  | **110** | | | | stron tekstu zasadniczego Ewaluacji | | | **9** | | | | zaleceń strategicznych |  |

Źródło: opracowanie własne.

***Ocena przyjętego w SRWW paradygmatu rozwoju***

W SRWW na paradygmat rozwoju składają się: model rozwoju, wizja rozwoju i misja. Przyjęty w Strategii dyfuzyjno-absorpcyjny model rozwoju jest adekwatny do sytuacji województwa, a ponadto elastyczny z punktu widzenia uwarunkowań zewnętrznych. Model ten jest dobrą odpowiedzią na wymagania konkurencji globalnej (dyfuzja utożsamiana jest z rozprzestrzenianiem się pozytywnych impulsów rozwojowych, głównie z ośrodków wzrostu). Ponadto, model ten zakłada podnoszenie zdolności absorpcyjnych obszarów problemowych w regionie. Ewaluacja wskazuje liczne sugestie dotyczące dyskusji nad wizją rozwoju regionu, przy czym podkreślenia wymaga kluczowe założenie: wizja powinna być obrazem przyszłości, z którym utożsamia się lider, nawet jeśli sformułowanie wizji odbywa się w procesie partycypacyjnym. Ponadto, zdaniem Ewaluatorów, wizja powinna stanowić punkt wyjścia całej Strategii i to jej podporządkowane powinny być pozostałe elementy procesu budowy i wdrażania Strategii. W obecnym dokumencie podmiotem misji jest Samorząd Województwa. Ewaluacja zwraca uwagę na fakt, że proces tworzenia dokumentu i jego wdrażanie służą wyższym celom. Odpowiedź na pytanie o sens tworzenia strategii i sens działania strategicznego pozwoli osiągnąć jeszcze wyższy poziom zarządzania strategicznego w województwie.

***Ocena mocnych i słabych stron województwa oraz szans i zagrożeń w jego otoczeniu***

W najbliższych latach polityka rozwoju województwa wielkopolskiego powinna opierać się o jego silne strony, zatem: prężną gospodarkę, wyróżniającą się w skali kraju wielofunkcyjną metropolię poznańską. Istotne będzie również wykorzystanie dobrze rozwiniętej hierarchicznej sieci osadniczej i wspieranie rozwoju ponadlokalnych funkcji ośrodków subregionalnych. Region posiada duży potencjał do rozwoju innowacji i wpisuje się bardzo dobrze w kierunki polityk UE nastawione na rozwój OZE. Otoczenie województwa wielkopolskiego należy uznać za mało stabilne, zarówno w wymiarze europejskim, jak i krajowym. Jednak potencjał społeczno-gospodarczy regionu pozwala ukierunkować działania na wykorzystywanie szans (pamiętając oczywiście o możliwym negatywnym wpływie zagrożeń). Do najważniejszych szans zaliczyć należy: krajowe i europejskie instrumenty rozwoju oparte o konkurencyjność, w której podmioty województwa wielkopolskiego odnoszą sukcesy; migracje zarobkowe do Polski; wzrost świadomości ekologicznej Europejczyków oraz rozwój działań i technologii ukierunkowanych na sferę społeczną (przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu). Wśród słabości województwa podkreślić należy: silne zróżnicowanie wewnętrzne (gospodarcze i w dostępie do usług), niewystarczające powiązania funkcjonalne z obszarami przygranicznymi regionu oraz słabo wykształcone powiązania nauki z gospodarką.

***Kluczowe osiągnięcia w realizacji celów***

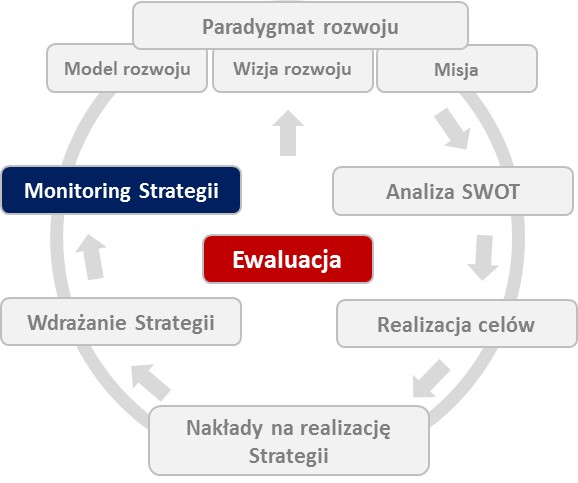
Województwo zbliża się do osiągnięcia celu generalnego, jednak następuje to w „dwóch prędkościach”. Znacząco poprawia się ogólna sytuacja gospodarcza regionu. Syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego, jakim jest wartość *PKB per capita* wzrósł w latach 2012-2017 w województwie wielkopolskim w tempie dającym regionowi drugie miejsce wśród wszystkich województw w Polsce. Dzięki temu wzrostowi województwo awansowało o jedno miejsce i obecnie plasuje się na trzeciej pozycji w kraju. Wielkopolska charakteryzuje się ponadto najniższą stopą bezrobocia i wysokimi wskaźnikami zatrudnienia. Również nakłady inwestycyjne plasują region wysoko w rankingu. Jednak wciąż wielkim wyzwaniem pozostaje niesatysfakcjonujący poziom innowacyjności regionu. Analiza 90 wskaźników używanych do monitorowania postępów w realizacji celów wskazuje, że w niemal 70% z nich nastąpiła poprawa sytuacji w latach 2012-2017.

***Realizacja Strategii, to nie tylko nakłady finansowe***

W latach 2013-2017 na działania związane z realizującą celów Strategii wydano z budżetu województwa 5,7 mld zł. 45% tej kwoty przeznaczono na komunikację (głównie transport), a kolejne 25% na cele społeczne (kultura i dziedzictwo kulturowe, zdrowie i polityka społeczna). Prowadzona dotychczas polityka budżetowa pozwoliła regionowi zająć pozycję lidera w kraju ze względu na nadwyżkę operacyjną. Ponadto zadłużenie Wielkopolski jest na znacznie niższym poziomie, niż średnie zadłużenie polskich województw. Sytuacja ta jest na pewno pozytywnym elementem w kontekście zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Warto podkreślić, że władze województwa angażują się w liczne inicjatywy pozafinansowe, które również przyczyniają się do realizacji celów (np. spotkania formalne i nieformalne, obecność w mediach, lobbowanie na rzecz rozwoju regionu, powoływanie lub branie udziału w grupach roboczych, komitetach, komisjach, radach, przyznawanie stypendiów, nagród, organizacja festynów, pikników, targów, misji gospodarczych).

***System wdrażania Strategii świadczy o wysokiej jakości zarządzania, ale można go jeszcze usprawnić***

Strategia dotyczy całego województwa i w rzeczywistości realizują ją cztery grupy podmiotów: administracja (samorząd województwa, samorządy lokalne, ale również ważne są inwestycje rządowe); biznes (w tym organizacje przedsiębiorców); nauka; mieszkańcy (najczęściej poprzez organizacje pozarządowe). Różnorodność interesariuszy powoduje, że wdrażanie Strategii wymaga wysokiej kultury organizacyjnej. Należy podkreślić, że w tak złożonym procesie realizacji polityki rozwoju całego regionu, kluczowym zagadnieniem jest przywódcza rola samorządu województwa, umiejącego budować i inicjować różnorodne sieci współpracy. Przykłady zastosowania w Wielkopolsce takich instrumentów jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, czy Mandaty Terytorialne pokazują, że Urząd Marszałkowski podejmuje z sukcesem złożoną tematykę zarządzania wielopoziomowego. Jednocześnie zwraca uwagę deklarowany przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego niedosyt w zakresie tworzenia zespołów zadaniowych, wymiany informacji i dyskusji nad tymi sferami wdrażania Strategii, które mają charakter interdyscyplinarny.

***Monitoring strategii jest wciąż wyzwaniem w całej Polsce***

Przeprowadzone analizy systemów monitorowania w czterech wybranych województwach pozwalają sformułować tezę, iż bardzo często strategie są na tyle monitorowane, na ile pozwala na to statystyka publiczna. W takim ujęciu SRWW jest monitorowana odpowiednio. Jednak problemy związane z monitoringiem, np. w przygotowaniu raportów z realizacji Strategii, pokazują, że należy podjąć wyzwanie, jakim jest stworzenie systemu, który będzie ukierunkowany na realne działania w ramach Strategii. Mechanizm monitorowania, którego efektem będzie wiedza o realizacji Strategii i możliwość uczenia się (wyciągania wniosków) podniesie w Urzędzie Marszałkowskim poziom zarządzania strategicznego.

***Co szczególnie warto rozważyć w kontekście przyszłej aktualizacji Strategii***

W poniższej tabeli zawarto kluczowe „strategiczne” wnioski z całej ewaluacji oraz sugestie zespołu Ewaluatorów dotyczące oczekiwanych działań. Adresatem poniższych zaleceń jest Zarząd Województwa, jednak warto pamiętać, że jest on odpowiedzialny za przygotowanie i realizację Strategii, ale nie da się tego zrobić bez efektywnej współpracy z Sejmikiem Województwa i innymi interesariuszami polityki rozwoju. Tabela ma charakter skrótowy, ponieważ każde zalecenie, wraz z jego uzasadnieniem, jest zamieszczone w głównej części Raportu.

Głównym zadaniem Ewaluatorów było przeprowadzenie oceny dokumentu strategicznego w taki sposób, by wnioski z ewaluacji były przydatne zarówno na poziomie planowania strategicznego, jak i planowania operacyjnego.

Tabela 1. Wnioski i zalecenia strategiczne

| **Wnioski** |  | **Zalecenia strategiczne** |
| --- | --- | --- |
| **1.** Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego wymaga aktualizacji |  | Wykorzystanie czas na aktualizację Strategii do wzmacniania istniejących i budowania nowych relacji z interesariuszami Strategii |
| **2.** Przywództwo regionalne należy utożsamiać z Marszałkiem Województwa, jednak złożoność procesu rozwoju regionu wymaga szerszego spojrzenia na przywódczą rolę i funkcję Samorządu Województwa Wielkopolskiego, czyli Sejmiku i Zarządu |  | Wprowadzenie transparentnych zasad budowania relacji z wewnętrznym otoczeniem Samorządu Województwa opartych o: otwarcie na wspólne definiowanie zadań, współpracę przy planowaniu, wymianę informacji, kontrolę jakości wykonywanych zadań, rzetelną ocenę, motywowanie do współpracy i odpowiedzialność |
| **3.** Osoby zaangażowane w realizację Strategii, z którymi przeprowadzono liczne wywiady pogłębione, są świadome procesów, za które odpowiadają i wykazują bardzo wysokie przygotowanie merytoryczne. Jednak sama Strategia, w ich poczuciu, jest ich współwłasnością jedynie w części dotyczącej departamentu, w którym pracują |  | Potrzeba systemowego wprowadzenia stałych „warsztatów strategicznych” w zespołach składających się z przedstawicieli różnych departamentów, wzbogacających możliwości interakcji w stosunku do dotychczasowych spotkań kierownictwa, a także systemowe szkolenia podnoszące kwalifikacje w zakresie współpracy i pracy zespołowej |
| **4.** To ludzie są podmiotem polityki rozwoju, zatem aktywność prorozwojowa Samorządu Województwa powinna być ukierunkowana na budowanie jak najszerszej sieci wartościowych relacji |  | Wdrożenie pomysłu Forum Terytorialnego oraz innych form budowania relacji wewnątrzregionalnych opartych na uzyskanych dobrych doświadczeniach, jako stałego elementu wzmacniania potencjału Samorządu Województwa na rzecz rozwoju Wielkopolski |
| **5.** Dobrze rozwinięte zarządzanie strategiczne, nawet jeśli obecnie istnieje na poziomie urzędów marszałkowskich, poddane będzie w najbliższym czasie poważnej próbie |  | Podjęcie prac nad pogłębionymi scenariuszami reakcji Samorządu Województwa na różne bodźce zewnętrzne w sposób transparentny, inkluzyjny i zrozumiały dla pracowników wszystkich szczebli |
| **6.** Planowanie strategiczne wciąż nie jest procesem „budowania strategii”. Zapomina się, że proces tworzenia dokumentu, z punktu widzenia wzmacniania potencjału ludzkiego i instytucjonalnego dla późniejszej jego realizacji, jest tak samo ważny, jak sama realizacja |  | Uruchomienie procesu „instrumentalizacji Strategii”, którego efektem będzie traktowanie jej jako rdzenia wszelkich inicjatyw strategicznych, w tym sieci współpracy |
| **7.** Potencjał rozwojowy województwa wielkopolskiego jest na tyle silny, że może ono stosować i wzmacniać model rozwoju endogennego |  | Wypracowanie w ramach procesu aktualizacji Strategii założeń do „programu wzmocnienia instytucjonalnego regionu”, którego celem będzie podniesienie zdolności kooperacyjnych wewnątrz województwa, a także zdolności konkurencyjnych poza jego granicami |
| **8.** Model rozwoju opisany w SRWW 2020 jest odważną i opartą na twardych przesłankach merytorycznych deklaracją podejścia władz regionalnych do przyszłości województwa |  | Zachowanie dotychczasowego modelu rozwoju z rozważeniem zmian w zakresie umiejscowienia i kształtu wizji, a także roli misji w dokumencie |
| **9.** Deklarowana jest świadomość istnienia Strategii, która ma określoną wagę, jednak na co dzień wdrażane są programy i zadania bieżące. Po uchwaleniu Strategii staje się ona „własnością” Departamentu Polityki Regionalnej, co nie tylko nie budzi sprzeciwu innych departamentów, ale wręcz wydaje się być akceptowane |  | Wypracowanie w ramach procesu aktualizacji Strategii założeń systemu komunikacji, wdrażania i monitoringu najważniejszego w województwie dokumentu planistycznego |

Poza wskazanymi wyżej kluczowymi sugestiami dotyczącymi działań zalecanych w trakcie przygotowania aktualizacji Strategii rozwoju województwa oraz jej wdrażania, w ewaluacji sformułowano dwie rekomendacje dotyczące programów operacyjnych:

**Rekomendacja 1. Opracowanie zasad efektywnego monitorowania projektów strategicznych**. Najprawdopodobniej strategie rozwoju województw czwartej generacji będą posiadały zapisy dotyczące projektów strategicznych, które powinny być szczególnie monitorowane (połączenie wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania). Już na etapie selekcji tych projektów powinny zostać przyjęte kryteria oceny strategicznego wpływu danego projektu na rozwój województwa i późniejszej weryfikacji tego wpływu.

**Rekomendacja 2. Zwiększenie spójności terytorializacji polityki rozwoju w wymiarze strategicznym i operacyjnym**. Należy dążyć do terytorialnej integracji w zakresie planowanych działań finansowanych z różnych funduszy europejskich (głównie: EFRR, EFS, EFRROW). Tego typu integracja pozwoli zintensyfikować oddziaływanie polityki rozwoju w konkretnych subregionach, a przede wszystkim powinna zmniejszyć liczbę interwencji, które już na etapie konstrukcji programów zakładają „cały obszar województwa”.

\*\*\*

W tym miejscu autorzy ewaluacji pragną serdecznie podziękować wszystkim osobom, które poświęciły swój czas i podzieliły się własnymi doświadczeniami i spostrzeżeniami dotyczącymi tematów podejmowanych w Raporcie. Szczególne wyrazy uznania kierowane są do pracowników Departamentu Polityki Regionalnej UMWW. Ich zaangażowanie, wsparcie i krytyka stanowiły fundament procesu ewaluacji, którego finałem jest niniejszy Raport.

**Report summary**

The presented Report is based on the evaluation concept designed by the Evaluation Unit employees in cooperation with the representatives of the Strategic Planning Department (both units are part of the Regional Policy Department of the Wielkopolskie Voivodship Marshal’s Office).

***Evaluation as part of the preparations for updating the voivodship development Strategy***

Evaluation of the Wielkopolskie Voivodship Development Strategy (SRWW 2020) is part of the voivodship authorities' preparation for the process of updating the main strategic document.

Such an update is needed because in 2017-2019 some events took place that changed the external determinants of the Wielkopolskie voivodship development:

* the Polish government adopted the *Strategy for Responsible Development* which replaced the previous medium-term strategy of the country's development;
* work is in progress on the updating of nine horizontal strategies whereas the consultations on the draft *National Strategy for Regional Development* have been completed;
* The Government of the Republic of Poland is introducing changes in the functioning of the voivodship self-government (by limiting its competences) and taking subsequent steps in the implementation of the *Management Rules for the Development of Poland* document;
* work is underway on a new EU budget in which the funds will be the basis for creating regional operational programs.

***Main goal and detailed objectives of the evaluation***

The main goal of the study has been defined as follows: *evaluation of the Wielkopolskie voivodship development Strategy as the basis for operational planning for the EU's financial perspective after 2020*. In addition, detailed objectives have been distinguished: (A) evaluation of the up-to-dateness of the Strategy development paradigm; (B) evaluation of the intervention field designed in the Strategy; (C) assessment of the Strategy implementation scope; (D) assessment of the Strategy implementation effects; (E) evaluation of the Strategy implementation management system.

***The evaluation based on diverse research methods answers many questions***

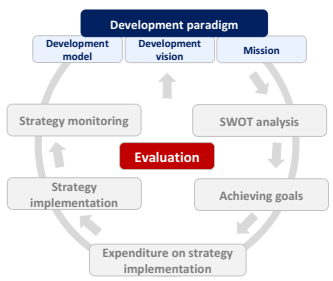
The evaluation of the Strategy implementation has been prepared by solving 16 research problems[[3]](#footnote-4). Providing reliable answers required the use of a range of research methods and tools, among which the most important were direct interviews with representatives of the Voivodship Self-government (40 interviews), representatives of the areas covered by the ITI strategies and territorial mandates (6 interviews in total). The study also makes use of the expertise of thirteen thematic experts. 113 papers and documents have been analyzed[[4]](#footnote-5). In addition to the planned tasks, the Evaluators proposed a survey which was responded by representatives of the Voivodship Self-government executive level as well as a questionnaire addressed to 16 voivodship marshals (10 completed questionnaires were received) (Figure 1).

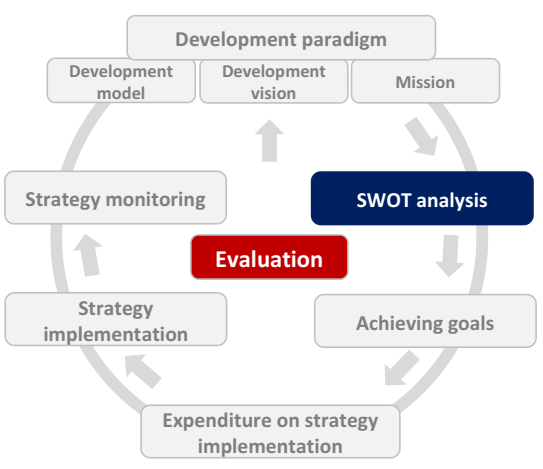
**Figure 1. Selected evaluation numbers**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **5** | | | | thematic areas | | | **16** | | | | research problems |  |
| **8** | strategic documents | | | | **30** | | | programs | | | | **7** | plans |
|  | **40** | | | individual interviews with the Voivodship Self-government employees | | | **13** | | | individual in-depth interviews with experts from various areas | | | |
| **2** | workshops | **113** | | | | papers and documents analyzed | | | **6** | | individual interviews with the employees of local governments covered by ITIs and Territorial Mandates | | |
|  | **6** | | Voivodship Self-governments analyzed in case studies | | | | | **10** | | | | marshals sharing their vision of strategic planning | |
| **28** | surveys from the executive level | | | | **198** | | analysed SWOT items | | | | | **11** | Evaluators |
|  | **110** | | | | pages of the Evaluation main text | | | **9** | | | | strategic recommendations |  |

Source: own work.

***Assessment of the development paradigm adopted in the Wielkopolskie Voivodship Development Strategy***

The development paradigm in the Wielkopolskie Voivodship Development Strategy consists of a development model, a development vision and a mission. The diffusive-absorptive development model adopted in the Strategy is adequate to the voivodship's situation and also flexible from the point of view of external determinants. The model is a good response to the requirements of global competition (diffusion is associated with the spread of positive developmental impulses, mainly from growth centres). In addition, this model assumes increasing the absorption capacity of problem areas in the region. The evaluation points to numerous suggestions regarding discussion on the region’s development with the key assumption to be highlighted: the leader should identify himself with the vision of the future even if the vision is formulated in a participatory process. In addition, according to the Evaluators, the vision should be the starting point of the entire Strategy while the other components of the Strategy construction and implementation process should be subordinate to it. In this document, the subject of the mission is the Voivodship Self-government. The Evaluation points to the fact that the document creation and implementation process serves higher purposes. The answer to the question about the sense of creating a strategy and the sense of strategic action will allow to achieve an even higher level of strategic management in the voivodship.

***Assessment of the voivodship's strengths and weaknesses as well as the opportunities and threats in its environment***

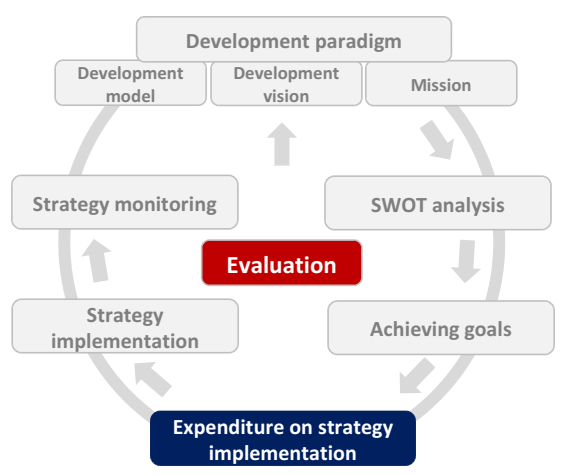
In the years to come, the development policy of the Wielkopolskie voivodship should be based on its strong sides, ie: a thriving economy and the multifunctional metropolis of Poznań that is unique in the country. Making use of the well-developed hierarchical settlement grid and supporting the development of the supra-local functions of subregional centers will also be important. The region has great potential for innovation and fits well in the EU policies oriented towards the development of renewable energy. The environment of the Wielkopolskie voivodship should be considered unstable both in the European and national dimension. However, the region’s socio-economic potential allows to focus activities on the exploitation of opportunities (bearing in mind the possible negative impact of the threats, of course). The most important opportunities include: the national and European development instruments based on competitiveness in which the entities of the Wielkopolska Region have already been successful; labor migration to Poland; increase of ecological awareness of Europeans and the development of activities and technologies aimed at the social sphere (counteracting social exclusion). The voivodship's weaknesses include: strong internal differences (economic and in access to services), insufficient functional links with the border areas of the region and poorly developed links between science and economy.

***Key achievements in the implementation of objectives***

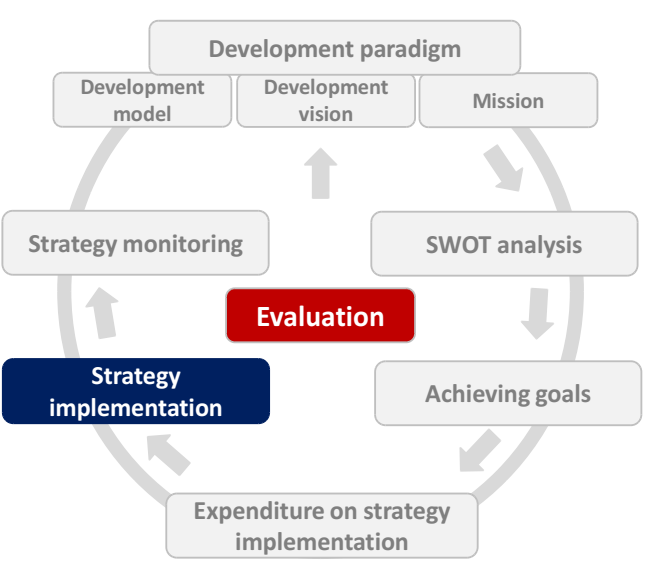
The voivodship is close to achieving its general goal, but it is being done at "two speeds". The general economic situation in the region has been improving significantly. The synthetic index of the socio-economic development, the GDP value per capita, was increasing in the Wielkopolskie voivodship between 2012 and 2017 at a pace which lifted the region to the second place among all the voivodships in Poland. Thanks to this growth, the voivodship advanced by one place and now ranks third in the country.

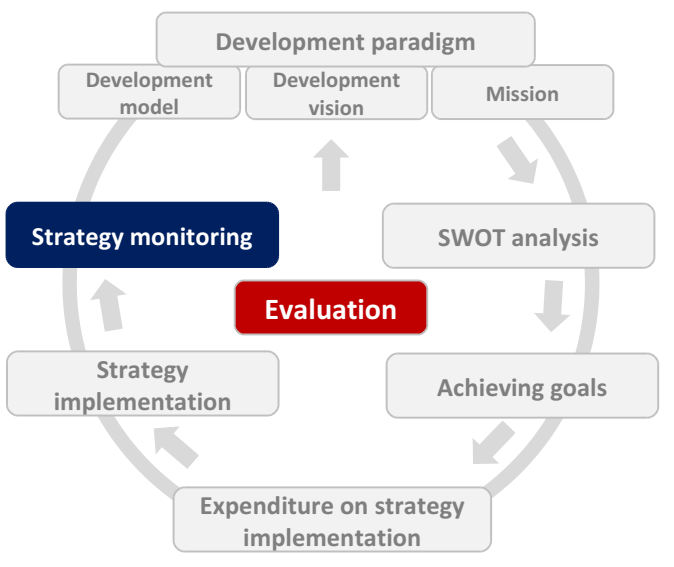
Wielkopolska is also characterized by the lowest unemployment rate and high employment rates. Investment expenditures also rank the region high. However, the unsatisfactory level of innovation in the region remains a great challenge. The analysis of 90 indicators used to monitor progress in achieving the objectives shows that almost 70% of them improved in 2012-2017.

***The Strategy implementation means not only financial outlays***

In 2013-2017, 5.7 billion zlotys were spent out of the voivodship budget for activities related to the implementation of the Strategy objectives. 45% of this amount was allocated to communications (mainly transport) and another 25% for social purposes (culture and cultural heritage, health and social policy). The budget policy implemented so far has allowed the region to take the leading position in the country due to the operating surplus. In addition, the debt of Wielkopolska is at a much lower level than the average debt of Polish voivodships. This situation is certainly a positive element in the context of changeable external determinants. It is worth noting that the voivodship authorities are involved in numerous non-financial initiatives that also contribute to the implementation of objectives (e.g. formal and informal meetings, presence in the media, lobbying for development of the region, setting up or participating in working groups, committees, commissions, councils, awarding scholarships and prizes, organizing festivals, picnics, fairs, business missions).

***The Strategy implementation system testifies to the high quality of management, but it can be further improved***

The Strategy applies to the entire voivodship and in fact it is being implemented by four groups of entities: administration (voivodship self-government and local governments, although the state government investments are also important); business (including entrepreneurs' organizations); science; residents (mostly through NGOs). The diversity of interested parties means that the implementation of the Strategy requires a high organizational culture. It should be emphasized that in such a complex process of implementing the development policy of the whole region, the key issue is the leadership role of the voivodship self-government capable of building and initiating various cooperation networks. Examples of the application in Wielkopolska of instruments such as Integrated Territorial Investments or Territorial Mandates show that the Marshal’s Office successfully copes with the complex subject of multi-level governance. At the same time, the Marshal’s office employees point to the insufficiency in the area of creating task teams, exchanging information and discussing the spheres of Strategy implementation which are interdisciplinary.

***Strategy monitoring is still a challenge in all of Poland***

The analyses of monitoring systems in four selected voivodships justify the thesis that very often strategies are monitored as much as public statistics allow. Given this approach, the Wielkopolskie Voivodship Development Strategy is monitored properly. However, problems related to monitoring, e.g. preparation of reports on the Strategy implementation, show that the challenge is to create a system that will be focused on real actions under the Strategy. The monitoring mechanism, the effect of which will be the knowledge about the Strategy implementation and the opportunity to learn (draw conclusions), will raise the level of strategic management at the Marshal's Office.

***What is particularly worth considering in the context of the future update of the Strategy***

The table below contains the key "strategic" conclusions from the entire evaluation and the suggestions of the Evaluators team regarding the due activities. The following recommendations are addressed to the Voivodship Board, however, it is worth remembering that although the Board is responsible for the Strategy preparation and implementation, this can not be done without effective cooperation with the Voivodship Parliament and other parties having interest in the development policy. The table is brief, because each recommendation, along with its justification, is included in the main part of the Report. The main task of the Evaluators was to evaluate the strategic document in such a way that the evaluation conclusions would be useful both at the level of strategic planning and operational planning.

**Table 1. Strategic conclusions and recommendations**

| **Conclusions** |  | **Strategic recommedations** |
| --- | --- | --- |
| **1.** The Wielkopolskie Voivodship development strategy needs updating. |  | Use the Strategy update time to strengthen the existing relationships and build new ones with parties having interest in the Strategy. |
| **2.** Regional leadership should be associated with the Voivodship Marshal but the complexity of the region's development process requires a broader look at the leadership role and function of the Wielkopolska Voivodship Self-Government, i.e. the Self-Government Assembly and the Management Board. |  | Introduce transparent rules for building relations with the internal environment of the Voivodship Self-government based on: readiness to jointly define tasks, cooperation in planning, exchange of information, quality control of performed tasks, reliable evaluation, motivating to cooperation and responsibility |
| **3.** People involved in the implementation of the Strategy, with whom numerous in-depth interviews were conducted, are aware of the processes for which they are responsible and show very high substantive preparation. However, they feel that they co-own the Strategy ionly in the part relevant to the department in which they work. |  | The need for a systemic introduction of regular "strategic workshops" for teams composed of representatives of various departments, that would enhance the possibilities of interaction compared to the previous executive meetings, as well as systemic trainings to improve skills in the field of cooperation and teamwork. |
| **4.** It is people that are the subject of the development policy, therefore the pro-development activities of the Voivodship Self-government should be focused on building the widest possible network of valuable relationships. |  | Implement the Territorial Forum idea and other forms of building intra-regional relations based on good experience as a permanent element of strengthening the potential of the Voivodship Self-Government for the development of Wielkopolska. |
| **5.** Well-developed strategic management, even if it currently exists at the level of marshal’s offices, will be subject to a serious test in the near future. |  | Undertake work on in-depth scenarios of the Voivodship Self-government's response to various external stimuli in a way transparent, inclusive and understandable for employees at all levels. |
| **6.** Strategic planning is still not a strategy building process. It is forgotten that the process of creating a document, from the point of view of strengthening human and institutional potential for its subsequent implementation, is just as important as the implementation itself. |  | Launch the "Strategy instrumentalisation" process to the effect that it will be treated as the core of all strategic initiatives, including also cooperation networks. |
| **7.** The developmental potential of the Wielkopolskie voivodship is so strong that they can apply and strengthen the endogenous development model. |  | Develop assumptions, as part of the Strategy update process, for a “program of institutional strengthening of the region", the aim of which will be to increase the cooperative capabilities within the voivodship as well as the competitive capabilities outside its borders. |
| **8.** The development model described in the SRWW 2020 is a declaration of the regional authorities' approach to the voivodship's future, which is bold and based on firm substantive premises. |  | Maintain the current development model while considering changes in the placement and form of the vision as well as the role of the mission in the document. |
| **9.** The awareness of the Strategy existence is declared, which has a certain significance, but what is implemented on a daily basis is programs and current tasks. After the Strategy is adopted, it becomes the "property" of the Regional Policy Department, which not only does not raise objections from other departments, but also seems to be accepted. |  | Develop assumptions, as part of the Strategy update process, for the system of communication, implementation and monitoring of the most important planning document in the voivodship. |

In addition to the above-mentioned key suggestions regarding the actions recommended for the preparation of the voivodship development strategy update and its implementation, the evaluation provides two recommendations regarding operational programs:

**Recommendation 1. Develop rules for effective monitoring of strategic projects.**

Most likely, the voivodships' fourth-generation development strategies will include provisions for strategic projects that should be particularly monitored (a combination of product, result and impact indicators). Already at the selection stage of these projects, criteria should be adopted for assessing the strategic impact of a given project on the voivodship development and subsequent verification of that impact.

**Recommendation 2. Increasing the territorialisation coherence of development policy in the strategic and operational dimension**. Territorial integration should be sought for planned activities financed from various European funds (mainly: ERDF, ESF, EAFRD). This type of integration will allow to intensify the impact of development policy in specific subregions and, above all, it should reduce the number of interventions that assume "the whole voivodship area" already at the stage of program construction.

\*\*\*

At this point, the authors of the evaluation would like to thank all those who have devoted their time and shared their own experiences and insights regarding the topics addressed in the Report. Special tribute to the employees of the Department of Regional Policy of the Wielkopolskie Voivodship Marshal’s Office. Their involvement, support and criticism were the foundation of the evaluation process finalized in this Report

# Strategia Wielkopolska 2020[[5]](#footnote-6) potrzebuje aktualizacji

## Aktualizacja jest odpowiedzią na różne uwarunkowania planowania strategicznego

***Strategia jest przygotowana na określony czas…***

Aktualna Strategia rozwoju województwa została przygotowana w 2012 roku i swoim zakresem czasowym sięga 2020 roku. Zatem niezależnie od uwarunkowań zewnętrznych Zarząd Województwa, nie mogąc dopuścić do sytuacji, w której Samorząd Województwa nie ma aktualnej Strategii, jest zmuszony do rozpoczęcia prac nad jej aktualizacją.

***…jednak najczęściej o potrzebie jej aktualizacji decydują czynniki zewnętrzne***

Poza powodem związanym ze zbliżającym się terminem ważności Strategii, należy odnotować bardzo ważne procesy zewnętrzne, które wpływają na konieczność aktualizacji wszystkich strategii województw w Polsce:

* w lutym 2017 roku Rząd RP przyjął *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która pełni funkcję średniookresowej strategii rozwoju kraju – dokumentu uwzględnianego przez województwa w swoich strategiach;
* obecnie finalizowane są prace nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, po przyjęciu której wszystkie województwa powinny podjąć się przeglądu swoich dokumentów strategicznych;
* ponadto trwają prace nad budżetem Unii Europejskiej na lata 2021-2027, którego środki będą w dużej mierze finansowały przedsięwzięcia rozwojowe w całej Polsce.

W związku z powyższym wszystkie zarządy województw w Polsce podjęły decyzję o zaktualizowaniu swoich dotychczasowych dokumentów.

## Ewaluacja jako krok w kierunku aktualizacji Strategii

***Celem ewaluacji jest dostarczenie argumentów do dalszych prac nad aktualizacją Strategii***

Rzetelna aktualizacja Strategii powinna być poprzedzona oceną dotychczasowych działań, czemu służy niniejsza ewaluacja. Cel główny procesu ewaluacji sformułowano następująco:

***ocena Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego jako podstawy planowania operacyjnego dla perspektywy finansowej UE po 2020 roku.***

Prezentowana ewaluacja uwzględnia cztery zakresy prowadzenia polityki rozwoju regionu:

1. **Zakres podmiotowy** – podmiotem w niniejszym badaniu jest Samorząd Województwa Wielkopolskiego, który jest odpowiedzialny za realizację zapisów Strategii. Oznacza to, że w badanie zostali zaangażowani przedstawiciele departamentów i biur UMWW oraz jednostek organizacyjnych województwa.
2. **Zakres przedmiotowy** – przedmiotem badania jest „Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku. Wielkopolska 2020”. W szczególności analizie i ocenie poddane został: paradygmat rozwoju określony w Strategii, system jej realizacji oraz działania podjęte w ramach Strategii. Zatem Strategia interesuje nas zarówno z punktu widzenia dokumentu, jak i procesu jego realizacji.
3. **Zakres przestrzenny** – badanie obejmowało obszar województwa wielkopolskiego, choć w przypadku koniecznych odniesień np. do pozycji konkurencyjnej regionu w ramach analizy SWOT zakres przestrzenny został rozszerzony do całej Polski.
4. **Zakres czasowy** – analizy obejmowały okres 17.12.2012 – 31.12.2017, czyli od momentu uchwalenia SRWW 2020 przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego do ostatniego pełnego roku, jaki można obecnie podsumować.

***Kryteria ewaluacji determinują rodzaj stawianych pytań i postępowanie badawcze***

W każdej ewaluacji określone są kryteria, którymi dana ewaluacja jest podporządkowana. W przypadku ewaluacji Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego Wielkopolska 2020 zastosowano dwa kryteria:

1. **Kryterium skuteczności** – w szczególności odnosiło się do oceny stopnia osiągania celów Strategii, skuteczności użytych metod oraz oceny wpływu czynników wewnętrznych i zewnętrznych na ostateczne efekty realizacji Strategii.
2. **Kryterium użyteczności** – to kryterium pozwoliło ocenić stopień, w jakim podejmowane w ramach realizacji działania przyczyniały się do osiągania celów Strategii. W szczególności analizowane były dokumenty wykonawcze, źródła finansowania, przedsięwzięcia i inicjatywy podejmowane przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego.

***Ewaluacja powinna być procesem przemyślanym, tworzącym ustrukturalizowaną koncepcję badawczą…***

Autorzy ewaluacji jednomyślnie przyznają, że przygotowana przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego koncepcja badawcza była wyjątkowo dobrze i dogłębnie przemyślana, a co najważniejsze, położyła duży nacisk na kreatywną funkcję ewaluacji – wnioski, zalecenia strategiczne i rekomendacje powinny odnosić się nie tylko do aktualnej sytuacji np. prawnej, ale również oferować sugestie „jak powinno być”, a także zaproponować sposoby wdrożenia.

Prezentowana ewaluacja odnosi się do pięciu obszarów tematycznych:

1. Ocena aktualności paradygmatu rozwoju Strategii.
2. Ocena zaprojektowanego w Strategii pola interwencji.
3. Ocena zakresu realizacji Strategii.
4. Ocena skutków realizacji Strategii.
5. Ocena systemu zarządzania realizacją Strategii.

***…opartą o różne źródła informacji...***

W ewaluacji wykorzystano różne narzędzia pozwalające zgromadzić potrzebną wiedzę, jak: ankiety do marszałków szesnastu województw, ankiety do dyrektorów, kierowników i naczelników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, analizę danych zastanych, jednak głównym źródłem informacji było łącznie 40 wywiadów, zarówno z przedstawicielami szczebla kierowniczego jednostek Urzędu Marszałkowskiego, jak i pracownikami jednostek organizacyjnych zaangażowanych w realizację Strategii.

Ponadto przeprowadzono wywiady z przedstawicielami ośrodków regionalnych (Stowarzyszenie Metropolia Poznań oraz Stowarzyszenie Aglomeracja Kalisko-Ostrowska) i ośrodków subregionalnych (Piła, Gniezno, Konin i Leszno), a także z ekspertami tematycznymi, reprezentującymi różne dziedziny: transport, środowisko, społeczeństwo informacyjne, energia, rolnictwo, polityka społeczna, rynek pracy, edukacja, przedsiębiorczość i innowacyjność, zdrowie, kultura, sport i turystyka, instrumenty terytorialne w perspektywie 2014-2020.

Ewaluacja opiera się zatem w głównej mierze na informacjach pozyskanych w drodze bezpośrednich rozmów z osobami zaangażowanymi w realizację Strategii i/lub ekspertami. Oznacza to, że większość pozyskanych informacji ma charakter jakościowy, stanowi zbiór subiektywnych opinii, których nie należy analizować w sposób ilościowy.

***…oraz zakładającą dyskusję w celu uzyskania najtrafniejszych wniosków***

Proces ewaluacji Strategii odwołuje się do kolejnych, powszechnie przyjętych, faz tworzenia dokumentu i późniejszej jego realizacji (Rysunek 2). W zasadzie zarządzanie strategiczne jest procesem cyklicznym, w który wkomponowana jest ewaluacja. Zatem wnioski z ewaluacji powinny możliwie precyzyjnie odwoływać się do doświadczeń w przygotowaniu i wdrażaniu Strategii, ale również stawiać hipotezy „w przód”.

|  |
| --- |
| Rysunek 2. Cykl strategiczny i główne zagadnienia poddane ewaluacji |
| Rysunek prezentuje kolejne cykle tworzenia i realizacji strategii (wizja, diagnoza, analiza SWOT, cele, realizacja, monitoring, efekty, ewaluacja). Dołączone do nich są wymagania stawiane przed ewaluatorami dotyczące sformułowania wniosków do nowej wizji systemu monitoringu, systemu zarządzania realizacją strategii oraz systemu zarządzania rozwojem. |
| Źródło: opracowanie własne. |

|  |
| --- |
| Rysunek 3. Cykl procesu rozwiązywania problemu badawczego |
| Rysunek przedstawia kolejne elementy cyklu, od problemu badawczego przez pytania badawcze, wstępne wnioski dyskusje, wnioski i rekomendacje dla zamawiającego, po wnioski i rekomendacje końcowe. |
| Źródło: opracowanie własne. |

W prowadzonej ewaluacji ważnym elementem procesu były dyskusje oraz konsultacje zarówno wewnątrz zespołu Ewaluatorów, jak i w relacji Zamawiający – zespół Ewaluatorów (Rysunek 3). Szczególną rolę w tym „cyklu uczenia się” przypisano dwóm spotkaniom warsztatowym, w trakcie których poddano pogłębionej dyskusji najistotniejsze wnioski ze wstępnych wyników badania.

# Strategia Wielkopolska 2020 – ocena kluczowych elementów dokumentu

Każda strategia powinna być elementem zarządzania strategicznego. Gdy przyjmuje się spisanie dokumentu strategicznego[[6]](#footnote-7), wówczas możemy rozpatrywać zarządzanie strategiczne przez pryzmat tego dokumentu, jak i przez pryzmat procesu tworzenia i realizacji strategii. W takim ujęciu prezentowane są kolejne elementy oceny Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego.

## Paradygmat rozwoju Wielkopolski

W ocenie tego elementu aktualnej SRWW 2020 uwzględniono następujące zagadnienia: model rozwoju; misja; wizja. Cel generalny Strategii omówiony jest z pozostałymi celami dokumentu (w rozdziale 2.3.1).

### Jeśli nie model dyfuzyjno-absorpcyjny, to jaki?

W Strategii jest zalecane określenie modelu rozwoju województwa. Należy podkreślić, że proces tworzenia SRWW 2020 przebiegał w okresie, gdy w KSRR określony był model polaryzacyjno-dyfuzyjny, budzący wiele obaw, szczególnie ze strony regionów i obszarów słabiej rozwiniętych[[7]](#footnote-8). Jednak nie sam fakt odniesienia się do dokumentów wyższego rzędu jest tu kluczowy, a raczej przemyślana deklaracja polityki rozwoju regionu.

***Model dyfuzyjno-absorpcyjny ma sens, ale może nie wytrzymać zmian w krajowym otoczeniu…***

Określony w Strategii model rozwoju województwa posiada kilka następujących cech (s. 65-66):

(A) Jest napisany naukowym językiem; (B) Przyjmuje zróżnicowanie przestrzeni jako fakt naturalny i obiektywny; (C) Wskazuje 9 słusznych założeń; (D) Mówi o zasadach wymaganych przy formułowaniu i realizacji Strategii; (E) Mówi o zasadach, które powinny być filarami zrównoważonego rozwoju Wielkopolski.

Model dyfuzyjno-absorpcyjny zaprezentowany w Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego jest nowatorską koncepcją, szczególnie wobec modelu zaprezentowanego w projekcie KSRR, który z jednej strony wskazuje na obszary problemowe, z drugiej zaś mówi o specyficznych cechach regionów, na których powinno budować się przewagi konkurencyjne. Model dyfuzyjno-absorpcyjny nie pomija znaczenia metropolii, gdyż kluczowe czynniki rozwojowe są skoncentrowane w aglomeracjach miejskich i to w nich rozpoczyna się proces dyfuzji.

Biorąc pod uwagę złożony i wielowymiarowy opis modelu rozwoju, warto rozważyć następujące kwestie:

* zdefiniowanie roli, jaką określenie modelu rozwoju powinno mieć w procesie tworzenia i realizacji Strategii;
* odpowiedzi na pytania: z jakich elementów powinien składać się model oraz czym są założenia modelu i zasady, jakimi się posługujemy?

Jednocześnie na poziomie polityki krajowej dominuje narracja o rozwoju „odpowiedzialnym”, „społecznie wrażliwym” czy „terytorialnie zrównoważonym”. Nacisk na regiony peryferyjne i problemowe wydaje się trudny do pogodzenia z faktem, że chcąc realizować cele rozwoju w oparciu o środki europejskie należy przeznaczyć 65% z nich na przedsiębiorczość i innowacyjność oraz tzw. „zielony rozwój”, który również jest silnie skorelowany z innowacjami i nowymi technologiami. Zatem dyskurs polityczny może prowadzić do rozdźwięku na niekorzyść samorządów województw, które dużo uwagi poświęcają swoim biegunom wzrostu – stolicom regionów. Chcąc utrzymać w oficjalnej narracji model dyfuzyjno-absorpcyjny, konieczny będzie duży wysiłek włożony w wytłumaczenie jego zasadności, co nie musi spotkać się ze zrozumieniem oponentów. Dotyczy to w szczególności dyskusji wewnątrz regionu, bowiem literalnie odbierany „rozwój odpowiedzialny” z SOR wraz z jego terytorializacją ukierunkowaną na obszary problemowe, może rodzić oczekiwania, że podejście Samorządu Województwa będzie takie samo. Warto zatem konsekwentnie prezentować następujące fakty:

* Komisja Europejska dąży do silnego powiązania rozwoju z konkurencyjnością i innowacyjnością. Takiemu podejściu podporządkowane są pierwsze propozycje budżetu, z którego finansowana będzie większość inwestycji publicznych w Polsce;
* KSRR w celu drugim *de facto* dotyka kwestii biegunów wzrostu, ponieważ to w nich skoncentrowane są zasoby, które umożliwiły stworzenie specjalizacji województw. Nałożone na RPO *ring fencingi*, czyli ograniczenia w jego konstrukcji, mają zagwarantować koncentrację środków w sferze innowacyjności. Oznacza to, że obszary problemowe w umiarkowanym stopniu otrzymają wsparcie z RPO w tradycyjnych sferach, takich jak infrastruktura techniczna czy drogowa. Z kolei bieguny wzrostu będą mogły liczyć na wsparcie z RPO, szczególnie w zakresie innowacji, choć powinny również zabiegać o środki na wzrost konkurencyjności na poziomie krajowym i europejskim.

***Misja, czyli problem: „w jakim celu”***

W Strategii misja Samorządu Województwa określona jest następująco (s. 69):

(…) *skupienie wszystkich podmiotów działających na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu, poprawy warunków życia mieszkańców oraz odsunięcia perspektywy zapaści demograficznej; uzyskanie efektu synergii przez stworzenie spójnej koncepcji wykorzystania środków publicznych; wykorzystanie własnych instrumentów dla uzyskania efektu dźwigni.*

Po przestudiowaniu rozdziału „Misja województwa” nasuwa się kilka uwag:

* tytuł „Misja województwa” zawiera w sobie „misję samorządu województwa”, która w istocie jest ukierunkowaną na bieżące wyzwania interpretacją ustawy o samorządzie województwa;
* definicja misji jest bardzo złożona i zaprezentowana w sposób mało przystępny – najpierw dowiadujemy się, że: „…misja jest pochodną kilku ustaleń. Z jednej strony wynika z diagnozy i identyfikacji problemów oraz potencjałów, z drugiej, z ustalenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu strategii. Misja, to, ujmując rzecz w uproszczeniu, opis dążeń podmiotu strategii, czyli Samorządu Województwa, do realizacji celów strategii.”. Następnie opisano, jak należy rozumieć misję województwa: „skupienie wszystkich podmiotów publicznych działających na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu i poprawy warunków i jakości życia mieszkańców; uzyskanie efektu synergii przez stworzenie i wdrożenie spójnej koncepcji wykorzystania środków publicznych”. W trzeciej kolejności autorzy doprecyzowują ostatni zapis o następujący punkt: „Wykorzystanie własnych instrumentów dla uzyskania efektu dźwigni”. Następnie podana jest, połączona z tych trzech fragmentów, misja przytoczona na początku tego akapitu. Wskazano podmiotowość Samorządu Województwa w kontekście misji, restrykcyjnie oddzielając podmioty Strategii (realizujących Strategię) od podmiotu misji (Samorządu Województwa);
* można wyciągnąć wniosek, że misja służy podkreśleniu lub uświadomieniu wszystkim interesariuszom roli Samorządu Województwa w procesach rozwoju.

W związku z powyższym można sformułować następującą rekomendację cząstkową obejmującą:

* poddanie dyskusji upodmiotowienia innych interesariuszy Strategii w kontekście misji – trudno jest zgodzić się ze stwierdzeniem, iż mówimy o misji województwa, ale podmiotem misji jest wyłącznie Samorząd Województwa;
* poddanie dyskusji pomysłu sformułowania misji strategii, jako procesu i przyjęcia prostej definicji mówiącej, iż misja odpowiada na pytanie: po co coś istnieje? – w naszym przypadku będzie to pytanie: w jakim celu przygotowujemy i realizujemy Strategię?

***Wizja powinna odzwierciedlać marzenie lidera…***

Wizja w SRWW 2020 poprzedzona jest uzasadnieniem toku myślenia twórców dokumentu. Jako wizję rozumiemy krótkie zdanie, które rozwinięte jest w szereg oczekiwań dotyczących stanu regionu w 2020 roku (s. 68):

*Wielkopolska 2020 roku – w wyniku stopniowego osiągania celów strategii ma być regionem inteligentnym, innowacyjnym i spójnym, gdzie:*

*· efektywnie wykorzystywany jest potencjał wewnętrzny,*

*· podmioty rozwoju ściśle współpracują, co skutkować powinno wartością dodaną,*

*· istnieje klimat dla innowacji we wszystkich sferach funkcjonowania regionu,*

*· konkurencyjność budowana jest na wzajemnie korzystnych powiązaniach funkcjonalnych między ośrodkami wzrostu a ich otoczeniem, co generuje korzystne procesy dyfuzyjne i absorpcyjne,*

*· priorytetem i fundamentem rozwoju jest edukacja oraz budowa na jej podstawie kreatywnych kapitałów, intelektualnego i innowacyjnego,*

*· jednym z głównych priorytetów jest zielony aspekt rozwoju,*

*· mieszkańcy wykazują wysoką aktywność zawodową, gospodarczą i społeczną,*

*· gospodarka i życie społeczne są otwarte na świat, co wzmacnia ich konkurencyjność,*

*· wszystkie aspekty rozwoju uwzględniają zasadę włączenia społecznego,*

*· każdy mieszkaniec ma dostęp do podstawowych standardów usług społecznych,*

*· przestrzeń województwa pozbawiona jest barier dla mobilności mieszkańców,*

*· sytuacja demograficzna sprzyja zastępowalności pokoleniowej,*

*· polityka kieruje się większą otwartością na nowe i nowych,*

*· istotny wpływ na rozwój regionu wywiera sprawowane w stylu koncyliacyjnym, zdecydowane przywództwo regionalne.*

Trudno jest poddawać dyskusji dokonany wybór, przy założeniu, że wizja ma jedną, kluczową cechę: jest to wizja lidera (przywódcy regionalnego z ostatniego fragmentu przytoczonej wizji). Nie rozstrzygając, czy jest to wizja określona przez jedną osobę, czy sformułowana w sposób partycypacyjny, lider musi się z nią bezwzględnie utożsamiać.

Można natomiast dokonać krótkiej oceny stosując krytyczną analizę tekstu. Jeden z ogólnych wniosków powinien dotyczyć punktów uszczegóławiających wizję, których jest dużo (propozycje redukcji zawiera Tabela 2).

Tabela 2. Elementy wizji – uwagi dyskusyjne

|  |  |
| --- | --- |
| **Cechy podnoszone przez wizję** | **Uwagi** |
| region inteligentny, innowacyjny, spójny | można mieć wątpliwość, czy inteligentny i innowacyjny nie są w tym przypadku synonimami? Wymienione hasła są często obecne w dyskusji o czynnikach i celach rozwoju |
| efektywnie wykorzystywany jest potencjał wewnętrzny | często pojawiające się stwierdzenie, nawiązujące do zarządczego podejścia do rozwoju. Jednak mówiąc o potencjale wewnętrznym warto odpowiedzieć, w jaki sposób traktujemy uwarunkowania zewnętrzne |
| podmioty rozwoju ściśle współpracują, co skutkować powinno wartością dodaną | hasła współpraca i wartość dodana często pojawiają się w dokumentach strategicznych, jednak „podmioty rozwoju” są dość enigmatyczne. Jeśli jednak przyjmiemy, że są to również „ośrodki wzrostu” (poniżej), wówczas warto zastanowić się nad połączeniem tych cech z konkurencyjnością |
| istnieje klimat dla innowacji we wszystkich sferach funkcjonowania regionu | to rozwinięcie nawiązuje bezpośrednio do jednej z trzech głównych cech regionu i wydaje się zbędne |
| konkurencyjność budowana jest na wzajemnie korzystnych powiązaniach funkcjonalnych między ośrodkami wzrostu a ich otoczeniem, co generuje korzystne procesy dyfuzyjne i absorpcyjne | propozycja twórczego połączenia z cechą omówioną dwie pozycje wyżej |
| priorytetem i fundamentem rozwoju jest edukacja oraz budowa na jej podstawie kreatywnych kapitałów, intelektualnego i innowacyjnego | w kontekście powyższych cech, można zadać pytanie, dlaczego priorytet wymieniony jest na piątym miejscu, choć oczywiście lista uszczegółowiająca wizję może mieć charakter „losowy”. Podwojenie znaczenia „priorytet” i „fundament” wydaje się zbędne. Wprowadzono jednocześnie pojęcie „kreatywnych kapitałów” nie odwołując się do innych rodzajów kapitałów (np. społecznego, środowiskowego, intelektualnego). Warto zatem przemyśleć albo odniesienie wizji do różnych typów kapitałów, albo usunięcie tego jednorazowego przypadku |
| jednym z głównych priorytetów jest zielony aspekt rozwoju | nie wymienia się już innych priorytetów, natomiast sama „zieloność” odpowiada obecnym trendom |
| mieszkańcy wykazują wysoką aktywność zawodową, gospodarczą i społeczną | można dyskutować, czy nie wystarczyłoby stwierdzenie „aktywność społeczna” |
| gospodarka i życie społeczne są otwarte na świat, co wzmacnia ich konkurencyjność | można wyobrazić sobie konkurencyjność życia społecznego, jednak warto zastanowić się nad ew. rozwinięciem lub przemodelowaniem użytych sformułowań |
| wszystkie aspekty rozwoju uwzględniają zasadę włączenia społecznego | pytanie o jakie aspekty chodzi, czy o: inteligencję, innowacyjność i spójność, czy jakieś inne aspekty? Włączenie społeczne mieści się jak najbardziej w nurcie dyskusji o rozwoju społeczno-gospodarczym |
| każdy mieszkaniec ma dostęp do podstawowych standardów usług społecznych | często pojawiający się postulat w różnych strategiach, w tym rządowych |
| przestrzeń województwa pozbawiona jest barier dla mobilności mieszkańców | hasło - postulat, który jest jednoznaczny i zrozumiały |
| sytuacja demograficzna sprzyja zastępowalności pokoleniowej | ze zrozumieniem tego zapisu mogą mieć problemy osoby niezajmujące się procesami rozwojowymi |
| polityka kieruje się większą otwartością na nowe i nowych | tu wyróżniamy „politykę”, gdy podobny sens był zawarty we fragmencie dotyczącym „gospodarki i życia społecznego”. Warto przemyśleć połączenie tych punktów lub rezygnację z omawiania go w tym miejscu |
| istotny wpływ na rozwój regionu wywiera sprawowane w stylu koncyliacyjnym zdecydowane przywództwo regionalne | wątpliwości nasuwa zestawienie stylu koncyliacyjnego ze słowem „zdecydowane”, które bardziej pasuje do stylu „bossowskiego” zarządzania. Pojęcie przywództwo regionalne nie określa o kogo chodzi, sprawia wrażenie, że zabrakło w tej kwestii decyzji |

Źródło: opracowanie własne.

***W poszukiwaniu wyjątkowości***

Często podejmowanym zagadnieniem w kontekście wizji (ale także celów generalnych czy głównych) jest kwestia ich podobieństwa w różnych dokumentach administracji publicznej. Odwołując się do powyżej przytoczonej wizji w SRWW 2020, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że pod tak sformułowanymi zapisami podpisałby się niejeden marszałek, prezydent czy burmistrz miasta. Problem poszukiwania oryginalności nie powinien być jednak sprowadzany do układania określonej sekwencji słów, a raczej do próby mówienia o „naszym regionie”. Dopuszczalne jest zatem, duże podobieństwo treści sformułowanych w strategiach różnych województw, ponieważ każda władza publiczna dba w istocie o jakość życia mieszkańców obszarów, za które odpowiada i stara się budować (przy tym samym lub podobnym instrumentarium) przewagi konkurencyjne swoich terytoriów. Dużo ważniejszy jest w tym przypadku proces wyłaniania wizji i określania celu głównego. Nie ma nic złego w tym, że np. dwóch marszałków będzie miało podobnie brzmiącą wizję rozwoju swojego województwa, jednak wizja ta powinna być **ich wizją, którą z determinacją będą chcieli realizować**.

Nie oznacza to, że nie warto szukać wyjątkowości czy specyfiki regionów w zapisach wizji, czy celu głównego. Poza prostym wskazaniem nazwy województwa, można przytoczyć szczególne cechy, które jednoznacznie wskazują na konkretny i specyficzny obszar Polski (jako dobry przykład takiego zabiegu można podać wizję stworzoną w trakcie prac samorządowych nad założeniami Strategii Rozwoju Polski Zachodniej, która brzmiała: „Polska Zachodnia – region dorzecza Odry… otwarty, atrakcyjny, mobilizujący, kreatywny, współpracujący” i została utrzymana w końcowym dokumencie rządowym, czyli w Strategii Rozwoju Polski Zachodniej z 2014 roku).

***Wizja i misja – synteza i synergia***

Znając cechy misji i wizji określone w SRWW 2020 można pokusić się o zaprezentowanie skróconej wersji wizji, operującej syntetycznymi sformułowaniami oraz dwóch wariantów misji (Tabela 3), w pierwszym przypadku, gdy podmiotem misji jest województwo, w drugim zaś, gdy podmiotem jest strategia.

Tabela 3. Wizja i dwie wersje misji – propozycja do dyskusji

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Wizja Wielkopolski w 2030**  **(propozycja)** | **Misja województwa**  **(obecna, skrócona)** | **Misja Strategii (propozycja)** |
| Wielkopolska 2030, to jeden z wiodących regionów w skali międzynarodowej, oferujący jednocześnie jedne z najlepszych warunków życia wśród wszystkich regionów w Polsce, poprzez wysoko rozwinięte… | Samorząd województwa skupia wszystkie podmioty działające na rzecz konkurencyjności regionu, poprawy warunków życia mieszkańców oraz… | Strategia Wielkopolska 2030 instrumentem Samorządu Województwa w tworzeniu regionalnych sieci współpracy na rzecz rozwoju endogennego potencjału regionu, służącego realizacji wizji rozwoju, poprzez przestrzeganie zasad zarządzania województwem i proaktywne przywództwo: |
| * innowacyjność i przedsiębiorczość | * odsunięcia perspektywy zapaści demograficznej | * poszukujące przewag regionu i synergii we współpracy |
| * aktywność indywidualną i społeczną mieszkańców | * uzyskania efektu synergii | * stwarzające warunki realizacji własnych aspiracji mieszkańców |
| * więzi społeczne w skali regionalnej | * wykorzystania własnych instrumentów dla uzyskania dźwigni | * otwarte i wspierające relacje społeczne |
| * odpowiedzialność za przyszłe pokolenia |  | * odpowiedzialne, szczególnie w kontekście jakości życia przyszłych pokoleń |
| * sieci współpracy wewnątrzregionalnej |  | * aktywizujące, inspirujące i wspierające w zakresie działań szeroko rozumianej poczwórnej helisy |
| * sieci powiązań komunikacyjnych spójne w skali całego regionu |  | * ukierunkowane na przeciwdziałanie wszelkim formom wykluczenia |

Źródło: opracowanie własne.

### Ocena kluczowych zagrożeń realizacji modelu rozwoju

Z perspektywy obowiązujących i planowanych polityk rozwojowych na wszystkich szczeblach zarządzania strategicznego nie należy spodziewać się długoterminowego zagrożenia realizacji zasad ujętych w Strategii (solidarność, odpowiedzialność i współuczestnictwo). Zasady te wspierane są przez zapisy dokumentów strategicznych wyższego szczebla. W ostatnim okresie można wskazać działania, które mogą być odbierane jako osłabianie samorządowych województw, ale gwarantem tych zasad jest fakt, że są one również drogowskazem w prowadzeniu polityk rozwoju na poziomie europejskim, zatem obecne osłabienie (pogorszenie) relacji rząd – samorząd może być traktowane jako zjawisko przejściowe.

W kontekście przyjętego modelu rozwoju Wielkopolski w aktualnie obowiązującej SRWW 2020 można spodziewać się pewnego napięcia w zakresie rozumienia pojęcia równowagi funkcjonalnej. W SRWW 2020 założono wzajemnie korzystną relację biegunów wzrostu i ich otoczenia (stanowiącą odpowiedź i uzupełnienie na przyjęty model rozwojowy w dotychczasowym KSRR), obecny projekt KSRR zakłada odejście od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz wspomagania obszarów funkcjonalnych miast przy jednoczesnym wspieraniu obszarów zagrożonych marginalizacją społeczną czy miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W kontekście równowagi społecznej uwzględnionej w SRWW 2020 można spodziewać się wystąpienia pewnego zagrożenia dla realizacji zasady. Aby zminimalizować ryzyko jego wystąpienia wskazane byłoby rozszerzenie pojęcia o gospodarkę społeczną uwzględniającą podejmowanie działań na rzecz zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Pewnego przeformułowania i innego rozłożenia akcentów wymagałaby także zasada odnosząca się do efektywności ekonomicznej, zakładająca zysk uwzględniający koszty społeczne i ekonomiczne, ponieważ sformułowanie to jest dosyć niejasne i może powodować pewne trudności interpretacyjne. Należy przy tym uwzględnić, że w aktualnie obowiązujących politykach rozwojowych większy nacisk położony został na wspieranie wymiaru społecznego (także w wymiarze gospodarczym). Niezagrożona realizacją zdaje się być zasada dotycząca kwestii środowiskowych, które są silnie akcentowane w obowiązujących i planowanych politykach. Pozostałe założenia modelu rozwoju Wielopolski odnoszące się do: wzmacniania wewnętrznych potencjałów, usieciowienia, zapewnienia jednakowego standardu dostępu do usług publicznych można uznać za niezagrożone w realizacji, ponieważ odnoszą się one do podstawowych założeń obowiązujących na poziomie wspólnotowym i krajowym. **Należałoby jednak rozważyć uszczegółowienie lub wzbogacenie modelu rozwojowego Wielkopolski o elementy aktualnie najsilniej akcentowane** (budowanie konkurencyjności w oparciu o potencjały wewnętrzne, podnoszenie jakości zarządzania i odchodzenie od jego „twardej formy”, wspieranie innowacyjności – nie tylko technologicznej, ale i społecznej, nie tylko tej „osadzonej”, ale i w zalążku).

## Analiza SWOT

Analiza SWOT traktowana jest powszechnie jako jedna z metod pozwalających przejść od diagnozy strategicznej do celów. Z założenia ewaluacja nie dotyczyła samej diagnozy, ponieważ jej główne i strategiczne wnioski są zawarte właśnie w analizie SWOT. Oprócz oceny aktualności zapisów obecnej w SRWW 2020 analizy SWOT przeprowadzono dodatkowo analizę SWOT/TOWS.

Weryfikacja zapisów analizy SWOT zawartej w SRWW 2020 oraz proces formułowania zapisów w nowej propozycji analizy SWOT przebiegały zgodnie z założeniem triangulacji metod badawczych oraz źródeł informacji. Uwzględniono zatem:

* analizę desk research (analiza literatury przedmiotu, dostępnych opracowań, wyników przeprowadzonych dotychczas badań);
* analizę danych statystycznych (danych z BDL GUS),
* wywiady pogłębione z ekspertami,
* wywiady pogłębione z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

Ostatecznie, wszystkie informacje uzyskane w ramach wyróżnionych metod zostały poddane analizie wewnętrznej zespołu eksperckiego Geoprofit. Przedstawione w raporcie rozwiązania w zakresie modyfikacji dotychczasowej analizy SWOT stanowią w związku z tym autorską propozycję ewaluaotorów opartą o pozyskane i przetworzone informacje.

### Weryfikacja dotychczasowych zapisów analizy SWOT

***Siedem lat po uchwaleniu Strategii możemy dokonać weryfikacji naszych potencjałów***

Jednym ze wstępnych założeń leżących u podstaw modyfikacji analizy SWOT było **ograniczenie jej obszerności**. Analiza SWOT w SRWW 2020 zawiera łącznie **198 elementów**, w tym: 49 silnych stron (S), 69 słabych stron (W), 44 szanse (O) oraz 36 zagrożeń (T). Wprawdzie Autorzy Strategii zaznaczają, że (s. 49) *(…) ograniczono liczbę elementów poszczególnych pól tabeli SWOT do najważniejszych, co oznacza, iż nie identyfikowano na przykład wszystkich mocnych stron, lecz tylko te o znaczeniu strategicznym*, jednak na tle analiz SWOT w strategiach rozwojowych innych województw należy ocenić ją jako **bardzo rozbudowaną** (Wykres 1).

Wykres 1. Przegląd analiz SWOT w strategiach rozwoju województw Polski\*

1. Analiza nie uwzględnia województwa małopolskiego, które w swoim dokumencie nie zawarło analizy SWOT.
2. Województwo mazowieckie w swoim dokumencie ma zarówno analizę SWOT w obszarach tematycznych (183 elementy), jak i syntezę tej analizy (bez podziału na obszary). Na wykresie uwzględniono syntezę analizy.
3. Wielkimi literami oznaczono województwa, których analizy SWOT wykonane są z podziałem na obszary tematyczne.
4. Dla porównywalności wyników analiza obejmuje strategie rozwoju województw powstałe w latach 2010-2014. W 2018 roku została uchwalona Strategia województwa dolnośląskiego, zaś projekt Strategii województwa zachodniopomorskiego poddana została ewaluacji ex-ante. Zawierają one odpowiednio: 127 elementów (w 5 obszarach tematycznych) oraz 52 elementy (bez podziału tematycznego).

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych województw.

***Choć analiza SWOT jest powszechnie znaną metodą, to tylko pozornie wydaje się być prosta***

Choć analiza SWOT jako technika analizy strategicznej jest powszechnie wykorzystywana przy opracowywaniu strategii rozwojowych, to metodyka jej tworzenia przysparza pewnych trudności. Autorzy SRWW 2020 wskazują na istnienie różnych standardów, a przede wszystkim praktyk w zakresie jej tworzenia i podkreślają, jak istotne jest dla ułatwienia dyskusji i interpretacji wyników przyjęcie jednoznacznych założeń metodycznych. Dlatego na wstępie przedstawiono kluczowe założenia stosowanej metodyki (Tabela 4), przy czym szerzej omówiono założenia, które zdaniem Ewaluatorów są najważniejsze.

Najbardziej istotnym założeniem, który determinuje kształt analizy SWOT, są kryteria wyróżniania poszczególnych czynników. Analizowane czynniki dzielimy według dwóch kryteriów: (1) **miejsca występowania** oraz (2) **charakteru oddziaływania**. Ze względu na kryterium pierwsze (miejsce występowania/powstania) wyróżniamy czynniki (A) **wewnętrzne** (czyli występujące w obrębie województwa wielkopolskiego, a nie np. w obrębie analizowanego sektora) oraz (B) **zewnętrzne** (występujące w otoczeniu jednostki). Natomiast biorąc pod uwagę kryterium charakteru oddziaływania, czynniki dzielimy na (A) **pozytywne** oraz (B) **negatywne** (Dziemianowicz i in. 2012).

W efekcie wyróżniamy cztery rodzaje czynników:

* **(S) silne strony** – czynniki wewnętrzne pozytywne;
* **(W) słabe strony** – czynniki wewnętrzne negatywne;
* **(O) szanse** – czynniki zewnętrzne pozytywne;
* **(T) zagrożenia** – czynniki zewnętrzne negatywne.

Drugim założeniem, wartym podkreślenia, jest sposób podejścia do przewag regionu. Wśród wielu podejść znajdują się również takie, które prezentują dany region głównie poprzez ocenę „pozytywne/negatywne” cechy województwa. Zdarzają się analizy wskazujące cechy regionu, które „w przyszłości” mają stać się kołem zamachowym i samo posiadanie zalążków tego potencjału traktowane jest już jako np. silna strona. W rekomendowanym podejściu cechy regionu powinny mówić o jego wyróżnikach względem konkurencji.

Tabela 4. SWOT – główne założenia

|  |  |
| --- | --- |
| **Cecha analizy SWOT** | **Założenie** |
| Podział czynników analiz | Przyjęcie jednoznacznego założenia, że **silne i słabe strony to czynniki wewnętrzne województwa**, zaś **szanse i zagrożenia to czynniki zewnętrzne** **wobec województwa.** |
| Sposób podejścia do wyróżników regionu | Koncentrowanie się na elementach stanowiących pozytywne lub negatywne **wyróżniki Wielkopolski względem innych regionów**/unikalne cechy, a nie tylko „pozytywne/negatywne cechy województwa”. |
| Podział tematyczny wewnątrz analizy | **Rezygnacja z podziału tematycznego** na rzecz zbiorczej analizy SWOT. |
| Liczebność wyróżnionych elementów | **Ograniczenie liczb**y wyróżnionych **elementów** do tych kluczowych (w tym celu posłużono się triangulacją metod: wywiadów bezpośrednich przeprowadzanych z ekspertami oraz przedstawicielami UM, analizy desk research, analizy danych statystycznych oraz metody eksperckiej – wewnętrznej dyskusji w gronie zespołu badawczego). |
| Sposób formułowania zapisów | Możliwie **precyzyjne i jednoznaczne** formułowanie zapisów. Analiza SWOT powinna być **zrozumiała** jako „niezależny byt”, nawet w oderwaniu od diagnozy strategicznej. |

Źródło: opracowanie własne.

W związku z istotną modyfikacją metodyki SWOT w stosunku do obowiązującej w SRWW 2020 należy w pierwszej kolejności zweryfikować zasadność istniejących zapisów pod kątem założeń metodycznych. Warto zwrócić uwagę, że wiele pojawiających się przykładów zapisów wymagających modyfikacji dotyczy szans oraz zagrożeń (Tabela 5). Wynika to w głównej mierze ze zmiany sposobu definiowania kryterium „zewnętrzności” czynników.

Tabela 5. Główne problemy metodyczne w analizie SWOT SRWW 2020 i propozycje ich rozwiązania

| **Problem** | **Przykład** | **Konsekwencja/rekomendacja** |
| --- | --- | --- |
| **Powszechne cechy**, czyli „to nie są nasze wyróżniki” – pojawiają się zapisy, które z powodzeniem mogłyby charakteryzować każde inne województwo w Polsce. | 1. (W) „przewaga absorpcji innowacji nad ich kreacją”, „niewystarczająca trwałość MSP” 2. (W) „bariery dla niepełnosprawnych” 3. (T) „wzrost patologii społecznych” 4. (T) „bariery finansowania przedsiębiorstw” | Czynniki te nie mają strategicznego charakteru. Tak wyróżnione silne strony nie stanowią przewag konkurencyjnych Wielkopolski wobec innych regionów, analogicznie ze słabymi stronami.  **Rekomendacja: rezygnacja z takich zapisów. Koncentracja na „unikalnych cechach” regionu.** |
| **Zbyt ogólne lub niejasne sformułowania** – zapisy, które z uwagi na poziom ogólności nie pozwalają na jednoznaczne zrozumienie, co się pod nimi kryje. Między innymi istnienie zapisów o charakterze neutralnym (np. „Infrastruktura logistyczna”), w przypadku których jedynie umiejscowienie tego elementu w analizie SWOT (w silnych lub słabych stronach) pozwala na ocenę charakteru tego czynnika. | 1. (W) „zły stan infrastruktury mieszkalnictwa” – nie jest jasne, czy chodzi o mieszkalnictwo komunalne (tu faktycznie ocena negatywna) czy mieszkalnictwo na rynku komercyjnym (tu obserwowane pozytywne tendencje) 2. (T) „oddziaływania komunikacyjne” 3. (T) „kumulacja braków w infrastrukturze” i (O) „poprawa stanu infrastruktury” 4. (S) „wzrost więzi społecznych” 5. (S) „infrastruktura logistyczna” | Przy analizie SWOT obejmującej prawie 200 elementów należałoby się spodziewać bardzo dużej szczegółowości, co jednak nie jest udziałem analizy SWOT SRWW 2020 . Obecne zapisy często powodują brak możliwości jednoznacznej interpretacji oraz ryzyko fałszywego wnioskowania.  **Rekomendacja: zastąpienie takich zapisów bardziej szczegółowymi –**  **doprecyzowanie (jeśli to możliwe) lub ich usunięcie. Zadbanie o takie sformułowania, które jednoznacznie będą wskazywać charakter czynnika (pozytywny lub negatywny).** |
| **Zapisy sprawiające wrażenie wzajemnie sprzecznych** | 1. (S) układ dróg wodnych sprzyjający rozwojowi transportu rzecznego i turystyki i (W) niewystarczające wykorzystanie dróg wodnych 2. (T) „kumulacja braków w infrastrukturze”, (T) „zły stan infrastruktury, szczególnie komunikacyjnej, środowiskowej i energetycznej” i (O) „poprawa stanu infrastruktury” | Dyskusyjne jest przykładowo zamieszczanie zapisów dot. „potencjału” w zakresie silnych stron, a jednocześnie „niewykorzystania tego potencjału” w zakresie słabych stron. Skoro istniejący potencjał jest niewykorzystany, to pozostaje słabą stroną.  **Rekomendacja: unikanie takich zapisów** |
| **Powtórzenia** – te same czynniki pojawiają się kilkukrotnie (w lekko zmodyfikowanej lub wręcz niezmienionej formie). | 1. (T) „antropopresja” i „wzrastająca antropopresja” 2. (T) „zmiany klimatu” i „zmiany klimatyczne” 3. (S) „spadek poziomu emisji zanieczyszczeń” i (O) „zmniejszająca się emisja zanieczyszczeń” 4. (T) „marginalizacja grup o najniższym wykształceniu, upośledzonych pod względem społecznym, fizycznym i psychicznym” – dwukrotnie ten sam zapis | Niepotrzebne zwiększenie objętości strategii.  **Rekomendacja: wyeliminowanie powtarzających się zapisów.** |
| **Przemieszanie czynników wewnętrznych i zewnętrznych** – będące między innymi konsekwencją przyjęcia jako kryterium „czynnika zewnętrznego” założenia o „zewnętrzności” wobec analizowanego sektora:*Silne i słabe strony odnoszą się do wewnętrznych cech województwa lub sektora analizowanego. Szanse i zagrożenia odnoszą się do właściwości otoczenia województwa oraz do cech innych sektorów, względem sektora analizowanego,* SRWW 2020, s. 49). Zgodnie z przyjętym w SRWW 2020 założeniem wykonywania analizy SWOT sektorowej – *słabe strony określonego sektora mogą być jednocześnie zagrożeniem dla innego, a silne strony – szansą lub odwrotnie* (SRWW 2020, s. 49). | 1. (O) „dobre warunki dla energii odnawialnej, konwencjonalnej i jądrowej” – czynnik wewnętrzny 2. (O) „wzrastająca ranga metropolii poznańskiej i ośrodków subregionalnych” – czynnik wewnętrzny 3. (O) „wzrost wykształcenia i zamożności mieszkańców” – czynnik wewnętrzny 4. (T) „liczne grupy i środowiska zagrożone wykluczeniem” – czynnik wewnętrzny 5. (W) i (T) „niewystarczająca i niedostosowana do potrzeb oferta edukacyjna” 6. (S) „spadek poziomu emisji zanieczyszczeń” i (O) „zmniejszająca się emisja zanieczyszczeń” | Takie przyjęte założenie stwarza zagrożenie niejednoznaczności w interpretacji zidentyfikowanych elementów, co jest problematyczne na etapie formułowania celów rozwojowych. Wprowadza ponadto chaos i niejednoznaczność interpretacji.  **Rekomendacja: rezygnacja z wielosektorowej analizy SWOT na rzecz analizy zbiorczej, zakładającej jednocześnie eliminację elementów o niejasnym charakterze oraz przyjęcie jednoznacznego założenia, że szanse i zagrożenia to czynniki zewnętrzne wobec województwa (a nie sektora).** |

Źródło: opracowanie własne.

***Część zapisów jest już nieaktualna***

Poddawana analizie Strategia rozwoju województwa została uchwalona w 2012 roku, a podstawą do formułowanych wniosków strategicznych często były materiały diagnostyczne pochodzące z 2010-2011 roku. Przez te kilka lat sytuacja w województwie, a także w jego otoczeniu dynamicznie się zmieniała, w efekcie czego konieczne jest zweryfikowanie, które elementy wskazane w analizie SWOT są nadal aktualne, a które na tej aktualności straciły. W tym miejscu koncentrowano się wyłącznie na elementach, które **przestały być aktualne** (np. z uwagi na poprawę lub pogorszenie sytuacji w danym zakresie), a nie na elementach, które z uwagi na zastrzeżenia o charakterze metodycznym (sygnalizowane w poprzednim podrozdziale) zostały pominięte w dalszej dyskusji nad kształtem analizy SWOT.

Przyczyny, dla których elementy zawarte w analizie SWOT tracą na aktualności, mogą być zasadniczo dwojakiego rodzaju: (1) **wewnętrzne**, czyli związane ze zmianą sytuacji w województwie lub (2) **zewnętrzne**, czyli związane ze zmianami w naszym otoczeniu zewnętrznym. W przypadku **uwarunkowań wewnętrznych** warto zwrócić uwagę między innymi na fakt oddziaływania strategii. Skoro strategia ma służyć najogólniej wzmocnieniu silnych stron i osłabieniu słabych, to należałoby się spodziewać, że niektóre słabe strony powinny stracić na aktualności (czyli przestałyby być słabymi stronami). Być może jednak zaniechanie pewnych działań lub konkurencyjne działania innych regionów spowodowały, że nasze silne strony przestały być na tyle unikalnymi cechami, aby warto było je wyróżniać w analizie SWOT. **Otoczenie zewnętrzne** – zarówno to bliższe (na poziomie krajowym), jak i to dalsze (europejskie, światowe) – także może podlegać pewnym zmianom. Przykładowo, na arenie krajowej finalizowane są prace nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030, a w Europie trwają prace nad budżetem Unii Europejskiej na lata 2021-2027. To wszystko sprawia, że nie tylko sformułowane wcześniej szanse i zagrożenia powinny ulec weryfikacji, ale także silne i słabe strony – w kontekście obserwowanych trendów.

Poniżej przedstawiono główne elementy, które z różnych względów straciły na swojej aktualności (Tabela 6). Z uwagi na fakt, że wiele szans oraz zagrożeń zawartych w analizie SWOT SRWW 2020 nie spełnia proponowanego w ewaluacji założenia (czynników zewnętrznych wobec województwa), w ograniczonym zakresie są one oceniane pod kątem aktualności (większość z nich została bowiem wyeliminowana bądź zmodyfikowana na etapie poprawek metodycznych). Poniższe zestawienie siłą rzeczy koncentruje się więc na czynnikach wewnętrznych, czyli silnych i słabych stronach.

Tabela 6. Elementy nieaktualne w analizie SWOT SRWW 2020

|  |  |
| --- | --- |
| **Element nieaktualny** | **Komentarz** |
| (S) duże zasoby węgla brunatnego | W kontekście obserwowanych trendów europejskich w zakresie polityki energetycznej trudno nadal traktować „zasoby węgla brunatnego” jako istotną silną stronę. Ponadto, analizy waloryzacji ekonomicznej rankingu złóż w Polsce nie wskazują zasobów węgla brunatnego w Wielkopolsce jako złóż najbardziej strategicznych w skali krajowej. |
| (S) Międzynarodowe Targi Poznańskie | Podczas wywiadów pogłębionych zwracano uwagę na zmniejszenie znaczenia targów i w efekcie utratę strategicznego charakteru tego zasobu. Ponadto, w dobie globalizacji i dynamicznego rozwoju internetu uczestnictwo w targach przestaje być postrzegane jako główne narzędzie marketingowe oraz kluczowa możliwość nawiązania kontaktów biznesowych. |
| (S) Port Lotniczy Poznań-Ławica i inna infrastruktura lotniskowa regionu | W wywiadach kwestionowana była strategiczna rola Portu Lotniczego Poznań-Ławica. Zwracano między innymi uwagę na trudności w jego dalszym rozwoju (kwestia lokalizacji i presji społecznej). |
| (S) duży potencjał biomasy do produkcji energii | W wywiadach wskazywano na dezaktualizację tego elementu, głównie z uwagi na spadek opłacalności produkcji roślin energetycznych, a także na stosunkowo małe zasoby regionu w tym zakresie (ledwo starczające na pokrycie zapotrzebowania w produkcji zwierzęcej). |
| (S) układ dróg wodnych sprzyjający rozwojowi transportu rzecznego i turystki i (W) niewystarczające wykorzystanie dróg wodnych | W wywiadach wskazywano, że o ile sam układ dróg wodnych z geograficznego punktu widzenia jest korzystny, o tyle jego znaczenie w praktyce – w tym dla rozwoju transportu rzecznego i turystyki – jest znikome, a inwestycje w tym zakresie nieopłacalne. |
| (W) ograniczona oferta instrumentów finansowych | W wywiadach zwracano uwagę na poprawę sytuacji w tym zakresie wskutek prowadzonych działań, w związku z czym dany element przestał być „negatywnym” wyróżnikiem województwa. |
| (W) niewystarczająca infrastruktura badawcza | Potencjał naukowo-badawczy regionu (na który składają się zarówno istniejące zasoby ludzkie, jak i istniejąca infrastruktura badawcza) stanowi silną stronę regionu. Ewentualnym problemem może być kwestia nierównomiernego rozmieszczenia tej infrastruktury (choć z natury infrastruktura B+R wykazuje dużą koncentrację) oraz niewystarczające wykorzystywanie tej infrastruktury. |
| (W) niewystarczający rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego i (W) ograniczony dostęp do infrastruktury społeczeństwa informacyjnego | Zdaniem ekspertów oraz pracowników UMWW sytuacja w tym zakresie uległa znaczącej poprawie dzięki podejmowanym działaniom. Wskaźniki statystyczne wskazują zarówno na zwiększenie wyposażenia gospodarstw domowych w komputer osobisty z dostępem do Internetu, jak i zwiększenie dostępu przedsiębiorstw do Internetu, choć jednocześnie dynamika tych zmian nie jest w Wielkopolsce tak duża, jak w innych województwach. W wypowiedziach respondentów pojawiały się nawet sugestie przeniesienia tego elementu do „silnych stron”. |
| (W) bariery dla niepełnosprawnych (infrastruktura komunikacyjna i wymiany towarowej) | W wywiadach zwracano uwagę na istotną poprawę sytuacji w zakresie likwidowania barier dla osób niepełnosprawnych w województwie. Intensyfikacja działań w tym zakresie obserwowana jest w całej Polsce i wiąże się między innymi z rosnącymi wymogami dotyczącymi udogodnień dla osób niepełnosprawnych zawieranymi w regulacjach prawnych, np. w zakresie prawa budowlanego. |
| (W) słabo rozwinięte funkcje pozarolnicze | W wywiadach zwracano uwagę na poprawę sytuacji w tym zakresie wskutek prowadzonych działań, czego efektem są między innymi zmiany obserwowane we wskaźnikach statystycznych (odsetek osób pracujących poza sektorem rolniczym). |
| (W) niska świadomość zasad funkcjonowania infrastruktury OZE | W tym zakresie nastąpiła zdecydowana zmiana, będąca efektem coraz większej dostępności infrastruktury OZE, jak i bardzo silnego akcentowania tego zagadnienia w debacie publicznej (związane jest to przede wszystkim z polityką energetyczną UE promującą OZE). |
| (W) niekorzystna pozycja niepełnosprawnych i absolwentów na rynku pracy | W wywiadach zwracano uwagę, że wskutek prowadzonych w województwie działań sytuacja ulegała znaczącej poprawie. Jednak o ile pozytywne zmiany w zakresie sytuacji osób niepełnosprawnych oraz absolwentów na rynku pracy potwierdzają wskaźniki statystyczne (między innymi rosnący wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz zmniejszająca się liczba bezrobotnych absolwentów), o tyle sytuacja kobiet na rynku pracy nadal przedstawia się w wielu aspektach niekorzystnie. |

Źródło: opracowanie własne.

***Polityczne otoczenie Strategii wymaga również weryfikacji zapisów dotyczących uwarunkowań zewnętrznych***

Polityczne otoczenie Strategii uchwalonej w 2012 roku wyznaczały częściowo dokumenty, które zostały poddane (lub w najbliższym czasie poddane będą) aktualizacji. W lutym 2017 roku Rząd RP przyjął Strategię Odpowiedzialnego Rozwoju, obecnie zaś toczą się dyskusje nad projektem *KSRR*. Na arenie europejskiej trwają natomiast rozmowy na temat kształtu przyszłego budżetu UE.

O ile w przypadku aktualnie obowiązujących polityk takich jak *Strategia Europa2020, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2030* czystrategii sektorowych stosunkowo łatwo przewidzieć ich wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą, o tyle w przypadku planowanych polityk zarówno na poziomie krajowym (projekt *KSRR*), jak i Unii Europejskiej (toczące się dyskusje na temat kształtu UE i jej finansów po 2020 roku) – trudniej jest mówić o kierunkach wpływu.

Przy analizie politycznego otoczenia strategii Wielkopolski należy uwzględnić jednocześnie kończącą się po 2020 roku perspektywę wielu dokumentów strategicznych na poziomie krajowym lub ponadregionalnym (m.in. *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategii Rozwoju Polski Zachodniej*), co utrudnia przewidzenie zakresu możliwego wpływu na sytuację województwa wielkopolskiego. W obliczu aktualnie trwających konsultacji projektu *KSRR* można przewidywać, że wprowadzone zostaną zmiany do samego projektu, zaś zaktualizowane dokumenty sektorowe będą wspierać zapisy strategiczne wypracowane w *KSRR*. Obszarami, na które będą wpływać krajowe polityki rozwojowe będą: odpowiedzialność i włączenie społeczne, rozwój współpracy międzysektorowej, innowacyjność i konkurencyjność, ochrona środowiska i zmiany klimatyczne, przeciwdziałanie marginalizacji i utratom funkcji społeczno-gospodarczych jednostek czy spójność terytorialna, gospodarcza i przestrzenna. Opierając się jednak na projekcie *KSRR* można powiedzieć, że rząd RP będzie stawiał przede wszystkim na „regiony problemowe”, do których Wielkopolska nie należy.

Aktualnie toczące się dyskusje nad przyszłością Unii Europejskiej, jej kształtem i wielkością budżetu, to czynniki, które mają niebagatelne znaczenie dla rozwoju polityki regionalnej. Przewiduje się, że poziom finansowania ze źródeł funduszy unijnych będzie dla Polski wyraźnie mniejszy w stosunku do ubiegłych lat. Ma to szczególne znaczenie dla polskich regionów, które dzięki funduszom unijnym realizowały dużą część inwestycji (szczególnie infrastrukturalnych). Przewiduje się, że środki w kolejnej perspektywie 2021-2027 będą przeznaczone w dużej mierze na rozwój projektów innowacyjnych. W tym ujęciu struktura i wysokość finansowania województwa wielkopolskiego jako przynależącego do grupy regionów przejściowych[[8]](#footnote-9), może ulec znaczącej zmianie.

***Przyjęte w dokumentach wyższego rzędu obszary tematyczne, jak i zasady realizacji różnych strategii wymagają rozważenia na poziomie regionu***

Mimo niepewnej sytuacji co do kolejnej perspektywy na poziomie europejskim i przewidywanych aktualizacji perspektyw dokumentów strategicznych na poziomie krajowym można dostrzec pewne trendy, które prawdopodobnie determinować będą kształt polityk rozwojowych po 2020 roku[[9]](#footnote-10):

1. Trendy w zakresie obszarów tematycznych:

* **Wsparcie postaw i umiejętności przedsiębiorczych** – w oparciu o system edukacyjny nastawiony na kreowanie postaw przedsiębiorczych, wsparcie w nabywaniu umiejętności i kompetencji potrzebnych na rynku pracy, dostosowanie systemów nauczania do potrzeb rynkowych;
* **Rozwój innowacyjności** – rozwój sektora badawczo-rozwojowego, współpraca interdyscyplinarna i międzysektorowa, generowanie innowacji technologicznych i społecznych, komercjalizacja badań;
* **Cyfryzacja gospodarki (Przemysł 4.0.)** – uprzemysłowienie, dynamiczne zmiany technologiczne, rozwój społeczeństwa informacyjnego i technologii informacyjnych, wzrost znaczenia sztucznej inteligencji w codziennym funkcjonowaniu, robotyzacja, dominacja sieci, systemy inteligentne, personalizacja;
* **Polityki klimatyczne i ochrona środowiska** – uwzględniające przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, adaptację do zmian klimatu, wdrożenie rozwiązań przyjaznych środowisku, racjonalne wykorzystanie zasobów, zastosowanie niskoemisyjnych i efektywnych energetycznie (OZE) rozwiązań w gospodarce, odpowiedzialność społeczna;
* **Polityka demograficzna** – stanowiąca odpowiedź na obserwowane w całej Europie negatywne trendy demograficzne, w tym przede wszystkim proces starzenia się społeczeństwa oraz niski przyrost naturalny. Skuteczne radzenie sobie z wyzwaniami demograficznymi ma opierać się nie tylko na zwiększaniu efektywności opieki zdrowotnej dla osób starszych, ale także na większej ich aktywności zawodowej i otwartości na wymianę międzygeneracyjną w duchu solidarności pokoleń (*silver economy*).
* **Ekonomia społeczna** – koncentrująca się przede wszystkim na przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu (poprzez aktywizację osób młodych, osób z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotnych czy uzależnionych) i zaangażowaniu społeczności w polityki publiczne, w efekcie zaś prowadząca do reintegracji społecznej i zawodowej.
* **Polityka migracyjna** – systemy wsparcia socjalnego, zapewnienie podstawowej infrastruktury, szkolenia i kursy wspierające budowanie konkurencyjności na rynku pracy;
* **Efektywność zarządzania** – przejście od „twardego zarządzania” ku odmianie nastawionej na zmiany jakościowe, uzależnienie realizacji interwencji publicznych od efektywności (nakłady vs koszty).

1. Trendy w zakresie zasad realizacji polityki:

* **Sieciowość, relacje i powiązania** – nastawienie na współpracę i relacje różnych podmiotów życia publicznego, realizacja koncepcji *multilevel governance*, rozwijanie współpracy międzysektorowej, transfer wiedzy i technologii, gospodarka oparta na wiedzy;
* **Ujęcie terytorialne i funkcjonalne** – nastawienie na wykorzystanie lokalnych potencjałów i niwelowanie różnic rozwojowych, elastyczny dobór instrumentów do potrzeb danego terytorium, obszary strategicznej interwencji;
* **Spójność społeczna, gospodarcza i** **przestrzenna** – zapewnienie dostępności do usług takiej samej jakości, rozwój integrujący wszystkie obszary życia społeczno-gospodarczego, interdyscyplinarne podejście.

Realizacja powyższych zasad powinna odbywać się w szczególności w oparciu o podejście terytorialne uwzględniające koncepcję *multilevel governance* (szczególnie uwzględniając instrumenty takie jak ZIT czy OSI).Należy przez torozumieć wypracowanie mechanizmów i podejmowanie działań mających na celu zaangażowanie w tworzenie i realizacje polityk rozwojowych różnych środowisk (instytucje rządowe i samorządowe wszystkich szczebli), a także aktorów życia publicznego (administracja publiczna, przedsiębiorcy, naukowcy i społeczność lokalna). Proces powinien zachodzić na różnych poziomach zarządzania, z poszanowaniem współzależności wertykalnych i horyzontalnych interakcji, przy jednoczesnym zachowaniu zasady policentryzmu decyzyjnego. Wskazane jest zachowanie elastyczności i swobody w kształtowaniu procesu (z uwzględnieniem specyfiki otoczenia, potrzeb i interesów podmiotów powiązanych z danym terytorium).

### Zmodyfikowana analiza SWOT

Efektem analizy czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych kształtujących sytuację w województwie wielkopolskim jest zmodyfikowana analiza SWOT (Tabela 7). Powstała propozycja analizy SWOT zgodnie z założeniami została poważnie „odchudzona”. Zawiera obecnie **32 elementy**, co oznacza, że pod względem obszerności stanowi nieco ponad **16% analizy SWOT** z SRWW 2020. Było to możliwe między innymi dzięki rezygnacji z podziału na obszary tematyczne oraz koncentracji na najważniejszych czynnikach.

Tabela 7. Propozycja analizy SWOT

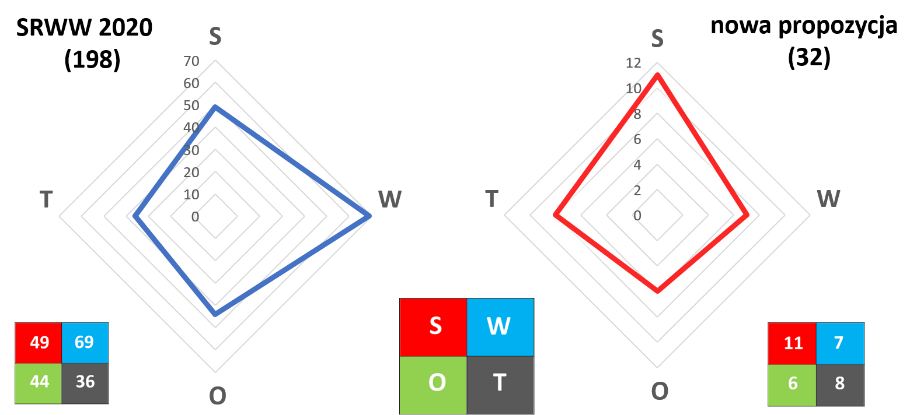
|  |  |
| --- | --- |
| **SILNE STRONY** | **SŁABE STRONY** |
| 1. korzystne położenie w przestrzeni europejskiej i krajowej, na skrzyżowaniu ważnych szlaków komunikacyjnych (Berlin-Moskwa, Praga-wybrzeże Bałtyku) 2. silna i rosnąca gospodarka zmniejszająca dystans do regionów europejskich (w tym przemysł rolno-spożywczy) 3. silna i wielofunkcyjna metropolia poznańska stanowiąca motor rozwoju dla całego regionu 4. dobrze wykształcona hierarchiczna sieć osadnicza z ośrodkami subregionalnymi z dużym potencjałem 5. wysoka atrakcyjność inwestycyjna regionu skutkująca napływem inwestycji zagranicznych 6. silny potencjał naukowo-badawczy, w szczególności dobrze rozwinięte szkolnictwo wyższe 7. korzystne warunki do rozwoju energetyki opartej o źródła odnawialne 8. gospodarstwa rolne charakteryzujące się wysoką wydajnością 9. wysoki poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w skali kraju, szczególnie w zakresie aktywności organizacji pozarządowych 10. duża różnorodność i wartość dziedzictwa kulturowego 11. względnie korzystna sytuacja demograficzna w skali kraju, szczególnie pod kątem gęstości zaludnienia, przyrostu naturalnego i salda migracji | 1. silne wewnętrzne zróżnicowanie województwa (pod względem rozwoju gospodarczego, rynku pracy, dostępu do usług, dostępności komunikacyjnej, infrastruktury) 2. niewystarczające powiązania funkcjonalne z obszarami przygranicznymi województwa, szczególnie położonymi w północnej i południowo-wschodniej części Wielkopolski (-> wzrost ryzyka marginalizacji i wzmacnianie procesu utraty funkcji społeczno-gospodarczych) 3. niewystarczający stopień powiązań kooperacyjnych oraz powiązań nauki z gospodarką mający swoje odzwierciedlenie w relatywnie niskim poziomie innowacyjności województwa 4. niewystarczający poziom nakładów na działalność badawczo-rozwojową 5. niewystarczająca podaż opieki zdrowotnej, w szczególności tej specjalistycznej (słaba dostępność personelu medycznego oraz infrastruktury szpitalnej) 6. znaczny deficyt wodny oraz ograniczone możliwości retencji naturalnej, szczególnie w zasięgu oddziaływania kopalni węgla brunatnego oraz w północno-środkowej części województwa 7. największa w skali kraju powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych |
| **SZANSE** | **ZAGROŻENIA** |
| 1. zintegrowane podejście terytorialne, pozwalające na elastyczność w doborze instrumentów rozwojowych oraz dopasowanie do potrzeb danego terytorium (-> szansą na zwiększoną spójność w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym) 2. krajowe i europejskie instrumenty rozwoju, których pozyskanie będzie wymagało konkurowania na arenie krajowej i międzynarodowej (w tym środki na rozwój inteligentnych specjalizacji) 3. migracje zarobkowe do Polski (głównie z kierunku wschodniego) 4. wysoka świadomość ekologiczna Europejczyków kształtująca polityki europejskie ukierunkowane na wyższą jakość życia 5. rosnące znaczenie ekonomii społecznej stwarzającej możliwości przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz negatywnym skutkom procesów demograficznych 6. postępujący proces globalizacji wspierający rozwój technologii i społeczeństwa sieciowego (-> sprawny przepływ informacji i wiedzy umożliwiający wykorzystanie wysokiego potencjału naukowo-badawczego województwa oraz budowanie pozycji konkurencyjnej) | 1. rozbieżności między polityką wspólnotową UE a polityką krajową, w szczególności w zakresie: polityki regionalnej, energetyki czy polityki senioralnej 2. planowane zmiany w polityce krajowej (*KSRR*) polegające na odejściu od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego i koncentracji na „regionach problemowych” (do których WLKP nie należy) 3. ograniczenie wpływów finansowych z polityki spójności (-> konieczność większej mobilizacji środków własnych samorządu) 4. upolitycznienie instrumentów rozwoju stosowanych przez administrację rządową, np. w ramach realizacji *KSRR* i innych strategii horyzontalnych 5. dominacja podejścia sektorowego nad podejściem zintegrowanym w politykach poszczególnych ministerstw 6. rosnące znaczenie miast i obszarów funkcjonalnych na poziomie ponadregionalnym (-> stopniowe zmniejszanie roli regionów na szczeblu krajowym i europejskim) 7. zaniechanie inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną zarządzaną na poziomie krajowym (północ-południe S11) w perspektywie do 2030 roku 8. otwarcie niemieckiego rynku na obywateli Ukrainy i związany z tym odpływ ukraińskich pracowników poza granicę kraju |

Źródło: opracowanie własne.

***Dominują silne strony nad słabymi, podczas gdy w analizie SWOT w SRWW 2020 przeważały słabe strony***

Zmianie uległa nie tylko obszerność analizy SWOT, ale także jej kształt, determinowany relacjami między liczbą poszczególnych elementów: silnych stron, słabych stron, szans oraz zagrożeń (Wykres 2). Wyraźnie widać, że **analiza SWOT w SRWW 2020 „ciążyła” ku słabym stronom, podczas gdy w nowej propozycji zdecydowanie na plan pierwszy „wybijają się” silne strony**.[[10]](#footnote-11) Śmiało można zaryzykować twierdzenie, że jest to po części efektem prowadzonych w regionie działań strategicznych, które najogólniej mają prowadzić do niwelowania słabych i wzmacniania silnych stron.

Wykres 2. Porównanie analizy SWOT w SRWW 2020 i w nowej propozycji



Źródło: opracowanie własne.

Do interesujących wniosków prowadzi także analiza relacji między elementami wewnętrznymi a zewnętrznymi, a także pozytywnymi i negatywnymi (Wykres 3). Porównanie nowej propozycji analizy SWOT z analizą SWOT w SRWW 2020 może być w tym zakresie nieco utrudnione z uwagi na fakt przyjęcia w SRWW 2020 innych kryteriów wyróżniania szans oraz zagrożeń.[[11]](#footnote-12) Z pewnością w nowej propozycji analizy SWOT silniej zaakcentowana jest rola otoczenia w kształtowaniu możliwości rozwojowych Wielkopolski. Otoczenie stwarza jednak więcej zagrożeń niż szans.

|  |
| --- |
| Wykres 3. Czynniki wewnętrzne vs. zewnętrzne i czynniki pozytywne vs. negatywne w analizie SWOT SRWW 2020 oraz nowej propozycji |
|  |
|  |
| Źródło: opracowanie własne. |

Sztando (2006, s. 138) wskazuje, że plany strategiczne oparte na sztucznie równouprawnionych wynikach diagnoz koncentrują się w równym stopniu na faktycznie biegunowo różnych, pod względem znaczenia dla rozwoju, własnościach układu terytorialnego. Dlatego zestawienie liczbowe poszczególnych elementów analizy SWOT nie uprawnia nas w żaden sposób do odpowiedzi na pytanie o siłę oddziaływania i znaczenie poszczególnych czynników.

### Analiza SWOT/TOWS

Kluczowe wydaje się zidentyfikowanie, które z elementów analizy SWOT mają najsilniejszy wymiar strategiczny. W tym celu wykorzystana została uproszczona analiza SWOT/TOWS, która pozwoliła na nakreślenie **relacji między poszczególnymi elementami analizy**,za pomocą ośmiu pytań (Tabela 8).

Tabela 8. Pytania w analizie SWOT/TOWS

|  |  |
| --- | --- |
| **ANALIZA SWOT** | **ANALIZA TOWS** |
| Czy silne strony pozwolą wykorzystać szanse?  Czy słabe strony zablokują wykorzystanie szans?  Czy silne strony pozwolą przezwyciężyć zagrożenia?  Czy słabe strony wzmocnią zagrożenia? | Czy szanse spotęgują silne strony?  Czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabe strony?  Czy zagrożenia osłabią silne strony?  Czy zagrożenia spotęgują słabe strony? |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza SWOT/TOWS pozwala wyróżnić tzw. „elementy węzłowe”, czyli takie które generują najwięcej interakcji i sprzężeń zwrotnych z innymi elementami (Tabela 9). Wyróżnienie tych czynników stanowi istotną wskazówkę na etapie projekcyjnym procesu budowania strategii, przy formułowaniu konkretnych celów strategicznych, zgodnie z zasadami: „silne strony wzmacniamy”, „słabe strony eliminujemy”, „szanse wykorzystujemy” oraz „unikamy zagrożeń”.

Tabela 9. Analiza SWOT/TOWS dla Wielkopolski – wyniki analiz cząstkowych

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ANALIZA SWOT** | | **SO – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe silne strony\*\*)** |
| **Czy silne strony pozwolą wykorzystać szanse?\*** | | **S3** – silna i wielofunkcyjna metropolia poznańska stanowiąca motor rozwoju dla całego regionu  **S2** – silna i rosnąca gospodarka zmniejszająca dystans do regionów europejskich  **S6** – silny potencjał naukowo-badawczy, w szczególności dobrze rozwinięte szkolnictwo wyższe |
| **ANALIZA TOWS** | | **OS – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe szanse)** |
| **Czy szanse spotęgują silne strony?** | | **O2** – krajowe i europejskie instrumenty rozwoju, których pozyskanie będzie wymagało konkurowania na arenie krajowej i międzynarodowej  **O6** – postępujący proces globalizacji wspierający rozwój technologii i społeczeństwa sieciowego  **O1** – zintegrowane podejście terytorialne, pozwalające na elastyczność w doborze instrumentów rozwojowych oraz dopasowanie do potrzeb danego terytorium |
| **ANALIZA SWOT** | | **WO – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe słabe strony)** |
| **Czy słabe strony zablokują wykorzystanie szans?** | | **W1** – silne wewnętrzne zróżnicowanie województwa (pod względem rozwoju gospodarczego, rynku pracy, dostępu do usług, dostępności komunikacyjnej, infrastruktury) |
| **ANALIZA TOWS** | | **OW – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe szanse)** |
| **Czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabe strony?** | | **O1** – zintegrowane podejście terytorialne, pozwalające na elastyczność w doborze instrumentów rozwojowych oraz dopasowanie do potrzeb danego terytorium  **O6** – postępujący proces globalizacji wspierający rozwój technologii i społeczeństwa sieciowego  **O2** - krajowe i europejskie instrumenty rozwoju, których pozyskanie będzie wymagało konkurowania na arenie krajowej i międzynarodowej |
| **ANALIZA SWOT** | | **ST – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe silne strony)** |
| **Czy silne strony pozwolą przezwyciężyć zagrożenia?** | | **S3** – silna i wielofunkcyjna metropolia poznańska stanowiąca motor rozwoju dla całego regionu  **S2** – silna i rosnąca gospodarka zmniejszająca dystans do regionów europejskich |
| **ANALIZA TOWS** | | **TS – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe zagrożenia)** |
| **Czy zagrożenia osłabią silne strony?** | | **T3** – ograniczenie wpływów finansowych z polityki spójności (-> konieczność większej mobilizacji środków własnych samorządu)  **T1** – rozbieżności między polityką wspólnotową UE a polityką krajową, w szczególności w zakresie: polityki regionalnej, energetyki czy polityki senioralnej  **T2** – planowane zmiany w polityce krajowej (KSRR) polegające na odejściu od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego i koncentracji na „regionach problemowych” (do których WLKP nie należy) |
| **ANALIZA SWOT** | | **WT – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe słabe strony)** |
| **Czy słabe strony wzmocnią zagrożenia?** | | **W1** – silne wewnętrzne zróżnicowanie województwa (pod względem rozwoju gospodarczego, rynku pracy, dostępu do usług, dostępności komunikacyjnej, infrastruktury)  **W2** – niewystarczające powiązania funkcjonalne z obszarami przygranicznymi województwa, szczególnie położonymi w północnej i południowo-wschodniej części Wielkopolski |
| **ANALIZA TOWS** | | **TW – WYNIKI I WNIOSKI (kluczowe zagrożenia)** |
| **Czy zagrożenia spotęgują słabe strony?** | | **T3** – ograniczenie wpływów finansowych z polityki spójności (-> konieczność większej mobilizacji środków własnych samorządu)  **T1** – rozbieżności między polityką wspólnotową UE a polityką krajową, w szczególności w zakresie: polityki regionalnej, energetyki czy polityki senioralnej |
| **\*** | | |
|  | brak relacji | |
|  | relacja o umiarkowanej sile | |
|  | relacja o dużej sile | |

**\*\*** każdorazowo wyróżnione zostały najbardziej „węzłowe” elementy (od 1-3) w danej analizie cząstkowej.

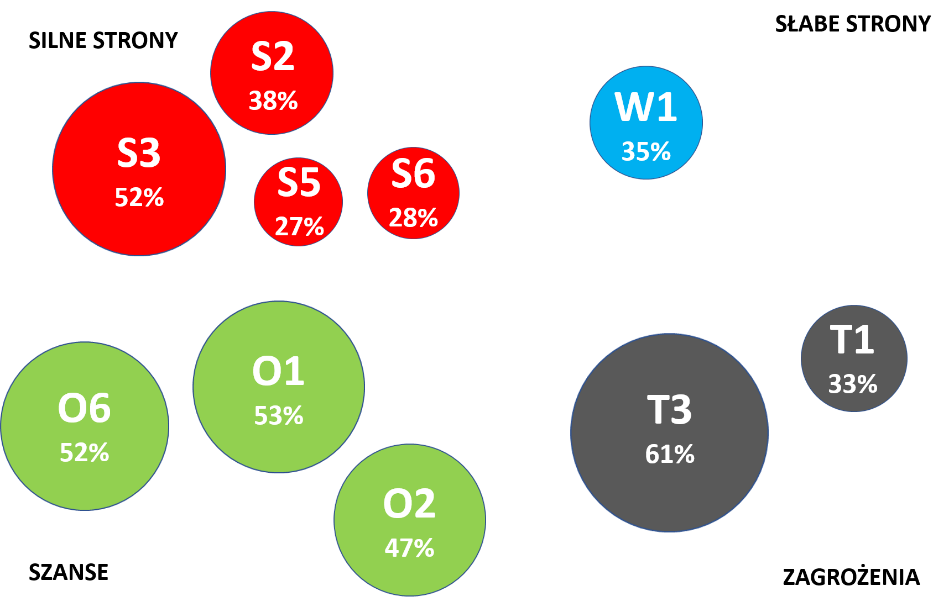
Źródło: opracowanie własne.

Wśród elementów o strategicznym znaczeniu dla rozwoju Wielkopolski należy wskazać przede wszystkim czynniki pozytywne – silne strony (S2, S3, S5, S6) oraz szanse (O1, O2 i O6) (Wykres 4). Szczególnie wyraźnie zaznacza się rola **silnej i wielofunkcyjnej metropolii poznańskiej**, która stanowi motor rozwoju dla całego regionu (S3). Pozostałe strategiczne silne strony koncentrują się wokół szeroko rozumianego potencjału gospodarczego Wielkopolski, związanego z **silną i rosnącą gospodarką** (S2), **potencjałem naukowo-badawczym** (S6) oraz **atrakcyjnością inwestycyjną regionu** (S5). Czynniki te wydają się stanowić oś rozwoju Wielkopolski w kolejnych latach, jednak ich znaczenie może być osłabione przez zaniechanie działań na rzecz niwelowania słabych stron, takich jak: niski stopień powiązań kooperacyjnych oraz powiązań nauki z gospodarką (W3) czy niski poziom nakładów na B+R (W4).

W przypadku szans należy zwrócić uwagę przede wszystkim na **politykę zintegrowanego podejścia terytorialnego** (O1), która daje możliwość elastycznego doboru instrumentów rozwojowych i dopasowanie do potrzeb danego terytorium. Jest to szczególnie istotne w kontekście silnego **wewnętrznego województwa** (W1) w zakresie rozwoju gospodarczego, rynku pracy, dostępu do usług, dostępności komunikacyjnej czy infrastruktury, utrzymującego się pomimo pozytywnych tendencji. Kluczowych szans należy także upatrywać w **krajowych i europejskich instrumentach rozwoju** (O2), choć ich pozyskanie będzie wymagało konkurowania na arenie międzynarodowej i krajowej. Instrumenty dedykowane między innymi inteligentnym specjalizacjom mogą przyczynić się do dalszego wzmacniania wielkopolskiej gospodarki (S3) i pomóc w przełamaniu barier kooperacyjnych między nauką a biznesem (W3).

Choć elementów negatywnych (słabych stron i zagrożeń) o strategicznym znaczeniu wyróżnionych jest relatywnie niewiele, to jednak nie można pominąć dużego ryzyka związanego z **ograniczeniem wpływów finansowych z polityki spójności**, a w efekcie konieczności większej mobilizacji środków własnych samorządów (T3). Ponadto, **istniejące rozbieżności między polityką wspólnotową UE a polityką krajową** (w szczególności w zakresie polityki regionalnej) (T1) stanowią zagrożenie, które może osłabić działanie zidentyfikowanych szans (np. O1).

Wykres 4. Elementy strategiczne analizy SWOT\*



\* wielkość koła oraz wartość procentowa odzwierciedla „węzłowatość” danego elementu, tzn. im większe koło, tym więcej interakcji generuje dany element. Przykładowo, wartość 52% (dla S3) oznacza, że element ten wchodzi w 52% wszystkich możliwych interakcji w ramach analizy TOWS/SWOT.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników analizy SWOT/TOWS.

Układ strategicznych elementów w analizie SWOT/TOWS województwa wielkopolskiego wskazuje na dominację silnych stron wewnątrz województwa i szans w otoczeniu. Oparcie rozwoju w szczególności o kombinację tych elementów powinno dać największy i najlepszy efekt. Taki rodzaj strategii nazywany jest **strategią agresywną (maxi-maxi)** (Tabela 10.), ponieważ polega na wykorzystaniu efektu synergii występującego między silnymi stronami organizacji i szansami generowanymi przez otoczenie (Obłój 2001, s. 58). W związku z tym, że strategia agresywna jest strategią silnej ekspansji i zdywersyfikowanego rozwoju (i zdecydowanie wykracza poza podejmowanie zachowawczych działań) wiąże się także z pewnym ryzykiem (większym niż w przypadku pozostałych typów strategii).

Tabela 10. Rodzaje strategii organizacji

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **SZANSE (O)** | **ZAGROŻENIA (T)** |
| **SILNE STRONY (S)** | ***strategia agresywna*** *(maxi-maxi)* | ***strategia konserwatywna*** *(maxi-mini)* |
| **SŁABE STRONY (W)** | ***strategia konkurencyjna*** *(mini-maxi)* | ***strategia defensywna*** *(mini-mini)* |

Źródło: Obłój 2001, s. 58.

## Cele Strategii

Strategia Wielkopolska 2020 posiada hierarchiczny układ celów. Wyróżniono jeden cel generalny, następnie dziewięć celów strategicznych, a w każdym z nich cele operacyjne. W tej części ewaluacji skoncentrowano się na prezentacji statystyk świadczących o stopniu realizacji celu generalnego i celów strategicznych, ponieważ na tym poziomie określono wskaźniki służące do monitorowania postępów we wdrażaniu SRWW 2020.

### Cel generalny i jego istota

***Cel generalny w SRWW 2020 jest ponadczasowy***

Cel generalny w SRWW 2020 jest sformułowany następująco (s. 74):

*Efektywne wykorzystanie potencjałów rozwojowych na rzecz wzrostu konkurencyjności województwa, służące poprawie jakości życia mieszkańców w warunkach zrównoważonego rozwoju*

Cel ten podejmuje cztery ważne zagadnienia: potencjały rozwojowe, konkurencyjność, jakość życia oraz rozwój zrównoważony. Bez głębszej analizy treści wypełniającej znaczenie każdego z tych elementów można stwierdzić wysoką zbieżność takiego podejścia np. z aktualnym projektem KSRR2030, w której cel główny mówi o:

* efektywnym wykorzystaniu endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji;
* zrównoważonym rozwoju;
* wzroście dochodów mieszkańców (jako docenienie tego aspektu jakości życia);
* spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

Biorąc pod uwagę różne nurty dyskusji o podstawie rozwoju państw i regionów z łatwością odnajdziemy w nich zagadnienia podejmowane w obecnym celu generalnym SRWW 2020. Jednocześnie w dobie kreowania różnych mód na chwytliwe wyrażenia w dłuższej perspektywie ryzykowne może okazać się przywiązywanie się do nawet najbardziej atrakcyjnych sformułowań (nie wiemy jak długo przetrwa w głównym nurcie wyrażenie „inteligentna specjalizacja”, ponieważ już obecnie widać, że na drugi plan zeszły takie hasła, jak klastry czy klasa kreatywna).

Z punktu widzenia relacji między różnymi częściami Strategii, cel generalny powinien mieć najsilniejszy związek z wizją rozwoju, nie musi jednak wynikać z analizy SWOT – do niej odwołują się raczej cele strategiczne i operacyjne. Można przyjąć, że funkcją celu generalnego jest „syntetyczna kwantyfikacja” wizji rozwoju. O ile wizja nie podlega ocenie SMART, o tyle cele już tak. Zatem nawiązując do wizji (rozmytego obrazu pożądanej przyszłości), cel generalny powinien być „SMART”, czyli S – specyficzny; M – mierzalny; A – osiągalny; R – istotny; T – określony w czasie[[12]](#footnote-13).

Zakładając, że strategia organizacji służy ogólnie wzmacnianiu potencjałów wewnętrznych oraz umiejętnej (odpowiedniej) reakcji na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne, w celu generalnym nie musimy odnosić się do tych dwóch wymiarów (wewnętrznego i zewnętrznego). Na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne powinny być ukierunkowane cele niższego rzędu, zgodnie z wynikami analizy SWOT.

***Województwo wielkopolskie zmienia się zgonie z kierunkami założonymi we wskaźnikach celu generalnego***

Na podstawie analizy zmian wartości wskaźników celu generalnego (Tabela 11) można sformułować następująca hipotezę: **w województwie wielkopolskim następuje poprawa w poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (w tym poprawa pozycji w rankingu województw), co współwystępuje z pozytywnymi zmianami wartości pozostałych przyjętych wskaźników celu generalnego**. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w województwie wielkopolskim odnotowujemy najniższą w kraju stopę bezrobocia, przy jednoczesnym spadku nakładów inwestycyjnych na B+R, co ogólnie plasuje region w połowie stawki województw. Zwiększa się udział ludności z wyższym wykształceniem w ogóle ludności, jednak inne województwa osiągają większe postępy.

Tabela 11. Wskaźniki celu głównego i ich zmiana w latach 2012-2017

Objaśnienia: **kolory strzałek**: zielona zmiana pozytywna, czerwona – zmiana negatywna; **kierunek strzałek**: góra – wzrost; dół – spadek; **„+”** – oznacza poprawę pozycji w rankingu; **„-„** – pogorszenie pozycji w rankingu; **wartości w nawiasach „ranking zmiany”**: 1 – pozycja najlepsza ze względu na wielkość zmiany – np. najwyższy wzrost PKB lub największy spadek bezrobocia; **wartości w nawiasach „pozycja aktualna”**: 1 pozycja najlepsza…; 16 – pozycja najgorsza; w przypadku bezrobocia „1” oznacza najniższe bezrobocie, z kolei w przypadku PKB „1” oznacza najwyższe PKB).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Wskaźnik** | **Zmiana w latach 2012-2017** | | |
|  | **wartości wskaźnika**  **(ranking zmiany)** | | **pozycji Wielkopolski (pozycja aktualna)** |
| PKB per capita | **↑** | **(2)** | **+1 (3)** |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata | **↑** | **(4)** | **+1 (2)** |
| Stopa bezrobocia wg BAEL | **↓** | **(1)** | **+1 (1)** |
| Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca | **↑** | **(4)** | **0 (5)** |
| Nakłady na działalność badawczo – rozwojową w relacji do PKB | **↓** | **(15)** | **-2 (8)** |
| Udział ludności w wieku 15 – 64 lat z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie ludności w tym wieku % GUS | **↑** | **(15)** | **-3 (13)** |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

### Postępy w realizacji celów strategicznych

Kompleksowa ocena realizacji celów strategicznych oparta o przyjęte wskaźniki może nasuwać pewne trudności ze względu na argumenty, które zaprezentowano w rozdziale 6. Poniżej zamieszczono wartości wszystkich wskaźników, które były możliwe do uzupełnienia ze względu na dostępność danych (Tabela 12).

Syntetycznie można stwierdzić, że spośród 90 wskaźników, osiągnięto pożądany kierunek zmian w przypadku 62 wskaźników (69%). Prowadzone obliczenia prezentują pozycję regionu w zakresie dynamiki zmiany w stosunku do pozostałych województw, jak i w zakresie aktualnej pozycji rankingowej (możliwie najświeższe dane).

Tabela 12. Wskaźniki celów strategicznych i ich zmiana w latach 2012-2017

Objaśnienia: **kolory strzałek**: zielona zmiana pozytywna, czerwona – zmiana negatywna; **kierunek strzałek**: góra – wzrost; dół – spadek; **„+”** – oznacza poprawę pozycji w rankingu; **„-„** – pogorszenie pozycji w rankingu; **wartości w nawiasach „ranking zmiany”**: 1 – pozycja najlepsza ze względu na wielkość zmiany – np. najwyższy wzrost PKB lub największy spadek bezrobocia; **wartości w nawiasach „pozycja aktualna”**: 1 pozycja najlepsza…; 16 – pozycja najgorsza; w przypadku bezrobocia „1” oznacza najniższe bezrobocie, z kolei w przypadku PKB „1” oznacza najwyższe PKB).

| **Wskaźnik** | **Zmiana w latach 2012-2017** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **wartości wskaźnika**  **(ranking zmiany)** | | **pozycji Wielkopolski (aktualna)** | |
|  |  |  |  | |
| Cel strategiczny 1. Poprawa dostępności komunikacyjnej regionu |  |  |  | |
| Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km2 | **↑** | **(7)** | **0 (7)** | |
| Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 10 tys. ludności | **↑** | **(10)** | **0 (8)** | |
| Linie kolejowe ogółem na 10 tys. ludności | **↓** | **(14)** | **-3 (10)** | |
| Ruch pasażerów w portach lotniczych (przyjazdy, wyjazdy, tranzyt) - ogółem | **↑** | **(10)** | **+1 (5)** | |
| Ruch pasażerów w portach lotniczych (przyjazdy) | **↑** | **(11)** | **0 (6)** | |
| Ruch pasażerów w portach lotniczych (wyjazdy) | **↑** | **(11)** | **0 (6)** | |
| Ruch pasażerów w portach lotniczych (tranzyt) | **↓** | **(11)** | **-3 (4)** | |
| Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer osobisty z dostępem do Internetu w % ogółu gospodarstw domowych | **↑** | **(12)** | **0 (3)** | |
| Przedsiębiorstwa ogółem (przedsiębiorstwa sektora niefinansowego) posiadające dostęp do Internetu | **↑** | **(12)** | **- 4 (14)** | |
| Linie komunikacji miejskiej | **↑** | **(2)** | **+2 (3)** | |
| Cel strategiczny 2. Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami | | | | |
| Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem | **↓** | **(13)** | **-1 (9)** | |
| Lesistość | **↑** | **(13)** | **0 (12)** | |
| Grunty zdewastowane i zdegradowane wymagające rekultywacji | **↑** | **(5)** | **0 (1)** | |
| Zanieczyszczenia gazowe zatrzymane lub zneutralizowane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń w % zanieczyszczeń wytworzonych zakładów szczególnie uciążliwych | **↑** | **(8)** | **-2 (8)** | |
| Emisja zanieczyszczeń gazowych z zakładów szczególnie uciążliwych: dwutlenek węgla | **↓** | **(13)** | **0 (4)** | |
| Zanieczyszczenia pyłowe zatrzymane lub zneutralizowane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń w % zanieczyszczeń wytworzonych zakładów szczególnie uciążliwych | **brak zmiany** | **(11)** | **-1 (6)** | |
| Udział odpadów zdeponowanych na składowiskach w ilości odpadów zebranych zmieszanych | **↓** | **(15)** | **-9 (15)** | |
| Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów z gospodarstw domowych | **↓** | **(14)** | **-9 (12)** | |
| Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności | **↓** | **(16)** | **-1 (4)** | |
| Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności | **↑** | **(4)** | **+2 (9)** | |
| Pojemność obiektów małej retencji wodnej | **↑** | **(13)** | **0 (1) (dane dla 2016)** | |
| Cel strategiczny 3. Lepsze zarządzanie energią |  |  |  | |
| Zużycie energii elektrycznej | **↑** | **(1)** | **+1 (4)** | |
| Produkcja energii elektrycznej z odnawialnych nośników energii | **↑** | **(12)** | **0 (5)** | |
| Korzystający z instalacji gazowej w % ogółu ludności | **↓** | **(4)** | **0 (9) (dane za 2016)** | |
| Zużycie gazu z sieci w gospodarstwach domowych | **↑** | **(8)** | **+1 (2) (dane za 2016)** | |
| Cel strategiczny 4. Zwiększanie konkurencyjności metropolii poznańskiej i innych ośrodków wzrostu w województwie | | | | |
| Ludność w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym | **↑** | **(4)** | **0 (3)** | |
| Ludność w wieku przedprodukcyjnym | **↓** | **(3)** | **0 (3)** | |
| Ludność w wieku produkcyjnym | **↓** | **(6)** | **0 (3)** | |
| Ludność w wieku poprodukcyjnym | **↑** | **(6)** | **+1 (3)** | |
| PKB per capita, w podziale na podregiony NUTS 3 (dane dla 2016)\* | | | | |
| Podregion kaliski | **↑122,9** | | |  |
| Podregion koniński | **↑112,8** | | |  |
| Podregion leszczyński | **↑117,6** | | |  |
| Podregion pilski | **↑117,6** | | |  |
| Podregion poznański | **↑122,2** | | |  |
| Podregion m. Poznań | **↑115,9** | | |  |
| Pracujący (bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób) w podziale na: Poznań, metropolia poznańska, ośrodek regionalny, ośrodki subregionalne, ZIT, OSI\* | | | | |
| Metropolia Poznańska | **↑112,6** | | |  |
| Ośrodek regionalny Kalisz - Ostrów Wlkp. | **↑109,0** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Gniezno | **↑107,5** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Konin | **↑104,2** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Leszno | **↑109,0** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Piła | **↑104,0** | | |  |
| ZIT Poznań | **↑112,6** | | |  |
| ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej | **↑118,1** | | |  |
| OSI Gniezno | **↑109,8** | | |  |
| OSI Konin | **↑105,8** | | |  |
| OSI Leszno | **↑112,9** | | |  |
| OSI Piła | **↑106,4** | | |  |
| Miasto Poznań | **↑106,6** | | |  |
| Bezrobotni zarejestrowani w podziale na: Poznań, metropolia poznańska, ośrodek regionalny, ośrodki subregionalne, ZIT, OSI\* | | | | |
| Metropolia Poznańska | **↓39,9** | | |  |
| Ośrodek regionalny Kalisz - Ostrów Wlkp. | **↓35,2** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Gniezno | **↓42,0** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Konin | **↓53,4** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Leszno | **↓46,6** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Piła | **↓37,4** | | |  |
| ZIT Poznań | **↓37,9** | | |  |
| ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej | **↓33,9** | | |  |
| OSI Gniezno | **↓41,4** | | |  |
| OSI Konin | **↓57,0** | | |  |
| OSI Leszno | **↓44,5** | | |  |
| OSI Piła | **↓36,3** | | |  |
| Miasto Poznań | **↓36,9** | | |  |
| Podmioty gospodarki narodowej na 10 tys. mieszkańców w podziale na: Poznań, metropolia poznańska, ośrodek regionalny, ośrodki subregionalne, ZIT, OSI\* | | | | |
| Metropolia Poznańska | **↑106,0** | | |  |
| Ośrodek regionalny Kalisz - Ostrów Wlkp. | **↑102,1** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Gniezno | **↓99,0** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Konin | **↑103,2** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Leszno | **↑102,6** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Piła | **↑102,2** | | |  |
| ZIT Poznań | **↑105,8** | | |  |
| ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej | **↑119,3** | | |  |
| OSI Gniezno | **↑106,8** | | |  |
| OSI Konin | **↑114,3** | | |  |
| OSI Leszno | **↑108,2** | | |  |
| OSI Piła | **↑109,1** | | |  |
| Miasto Poznań | **↑112,3** | | |  |
| Ludność w podziale na: Poznań, metropolia poznańska, ośrodek regionalny, ośrodki subregionalne, ZIT, OSI\* | | | | |
| Metropolia Poznańska | **↑102,8** | | |  |
| Ośrodek regionalny Kalisz - Ostrów Wlkp. | **↓98,0** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Gniezno | **↓98,3** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Konin | **↓96,1** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Leszno | **↓99,2** | | |  |
| Ośrodek subregionalny Piła | **↓98,5** | | |  |
| ZIT Poznań | **↑102,6** | | |  |
| ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej | **↑102,7** | | |  |
| OSI Gniezno | **↑100,7** | | |  |
| OSI Konin | **↓99,4** | | |  |
| OSI Leszno | **↑101,6** | | |  |
| OSI Piła | **↓99,3** | | |  |
| Miasto Poznań | **↓97,8** | | |  |
| Cel strategiczny 5. Zwiększenie spójności województwa |  |  |  | |
| Pracujący w głównym miejscu pracy ogółem | **↑** | **(4)** | **0 (3)** | |
| Pracujący w głównym miejscu pracy na wsi | **↑** | **(3)** | **0 (1)** | |
| Pracujący w głównym miejscu pracy w miastach | **↑** | **(5)** | **0 (3)** | |
| Bezrobotni zarejestrowani ogółem | **↓** | **(1)** | **+2 (7)** | |
| Bezrobotni zarejestrowani zamieszkali na wsi | **↓** | **(1)** | **+2 (10)** | |
| Bezrobotni zarejestrowani ogółem zamieszkali w mieście | **↓** | **(16)** | **+3 (1)** | |
| Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności | **↑** | **(8)** | **0 (5)** | |
| Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności na wsi | **↑** | **(6)** | **-1 (3)** | |
| Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w miastach | **↑** | **(7)** | **-2 (5)** | |
| Podmioty gospodarki narodowej prowadzące działalność przemysłową, budowlaną i usługową w ogólnej liczbie podmiotów wpisanych do rejestru REGON | **↑** | **(4)** | **0 (13)** | |
| Podmioty gospodarki narodowej prowadzące działalność przemysłową, budowlaną i usługową w ogólnej liczbie podmiotów na wsi wpisanych do rejestru REGON | **↑** | **(5)** | **-1 (12)** | |
| Podmioty gospodarki narodowej prowadzące działalność przemysłową, budowlaną i usługową w ogólnej liczbie podmiotów w miastach wpisanych do rejestru REGON | **↑** | **(2)** | **+1 (12)** | |
| Odsetek osób pracujących poza sektorem rolniczym | **↑** | **(7)** | **+2 (9)** | |
| Odsetek osób pracujących poza sekcją A (wg faktycznego miejsca pracy) | **↑** | **(6)** | **0 (7) (dane za 2016)** | |
| Cel strategiczny 6. Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu |  |  |  | |
| Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności | **↑** | **(8)** | **0 (5)** | |
| Udział nakładów ponoszonych przez sektor przedsiębiorstw w nakładach na działalność B+R ogółem | **↑** | **(1)** | **+5 (10) (dane za 2016)** | |
| Jednostki aktywne badawczo wg sektorów wykonawczych ogółem na 100 tys. podmiotów gospodarki narodowej | **↑** | **(15)** | **-4 (10) (dane za 2016)** | |
| Nakłady wewnętrzne na B+R na 1 mieszkańca | **↓** | **(15)** | **-2 (6)** | |
| Odsetek podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego | **↓** | **(9)** | **0 (5)** | |
| Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca | **↑** | **(4)** | **0 (5)** | |
| Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przychodach netto ze sprzedaży ogółem w przedsiębiorstwach przemysłowych | **↓** | **(15)** | **-5 (7) (dane za 2016)** | |
| Powierzchnia użytków rolnych z certyfikatem i w okresie przestawiania w ekologicznych gospodarstwach rolnych | **↓** | **(13)** | **-1 (8)** | |
| Nakłady wewnętrzne na B+R w relacji do PKB (ceny bieżące) | **↓** | **(15)** | **-2 (8) (dane za 2015)** | |
| Produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszkańca (wg PKD 2007) | **↑** | **(2)** | **+2 (3)** | |
| Cel strategiczny 7. Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia |  |  |  | |
| Osoby dorosłe w wieku 25-64 lata uczestniczące w kształceniu i szkoleniu | **↓** | **(13)** | **-2 (11)** | |
| Odsetek studiujących na kierunkach technicznych i przyrodniczych (bez cudzoziemców) | **↓** | **(12)** | **+2 (12)** | |
| Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym na wsi | **↑** | **(8)** | **-1 (5)** | |
| Dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego | **↓** | **(3)** | **+1 (13)** | |
| Stopa bezrobocia rejestrowanego | **↓** | **(1)** | **0 (1)** | |
| Bezrobotni absolwenci ogółem | **↓** | **(2)** | **+2 (11)** | |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata | **↑** | **(6)** | **+3 (6)** | |
| Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata | **↑** | **(4)** | **+1 (2)** | |
| Osoby w wieku 18-59 lat mieszkające w gospodarstwach domowych bez osób pracujących | **↓** | **(16)** | **-1 (16)** | |
| Udział osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym | **↓** | **(11)** | **-1 (4)** | |
| Wydatki z budżetów JST w Dziale 801 - Oświata i wychowanie | **↑** | **(2)** | **0 (3)** | |
| Cel strategiczny 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa | | | | |
| Współczynnik dzietności | **↑** | **(2)** | **0 (2)** | |
| Zgony niemowląt na 10 tys. ludności | **↓** | **(8)** | **-1 (6)** | |
| Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych | **↓** | **(9)** | **-2 (10)** | |
| Dzieci objęte opieką w żłobkach na 10 tys. Ludności | **↑** | **(3)** | **+3 (6)** | |
| Dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych na 1 tys. dzieci w wieku do lat 3 | **↑** | **(3)** | **+4 (7)** | |
| Przeciętne dalsze trwanie życia (mężczyźni) | **↑** | **(16)** | **-1 (5)** | |
| Przeciętne dalsze trwanie życia (kobiety) | **↑** | **(7)** | **+1 (8)** | |
| Saldo migracji zagranicznych (na pobyt stały) | **↑** | **(10)** | **+3 (10) (dane za 2016)** | |
| Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata (wg BAEL) | **↑** | **(5)** | **+2 (10)** | |
| Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwach domowych | **↑** | **(1)** | **+5 (6)** | |
| Osoby, którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności | **↓** | **(8)** | **0 (11)** | |
| Korzystający z turystycznych obiektów noclegowych | **↓** | **(14)** | **0 (5)** | |
| Widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych na przedstawieniach / koncertach wg miejsca prezentacji | **↑** | **(4)** | **0 (6)** | |
| Mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. ludności | **↑** | **(4)** | **0 (5)** | |
| Łóżka na oddziałach specjalistycznych (kardiologicznym, kardiochirurgicznym, onkologicznym, psychiatrycznym, dla przewlekle chorych) na 10 tys. ludności | **↓** | **(16)** | **-3 (14) (dane za 2016)** | |
| Cel strategiczny 9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarządzania regionem |  |  |  | |
| Nowo zarejestrowane fundacje, stowarzyszenia, organizacje społeczne w rejestrze REGON na 10 tys. ludności | **↑** | **(6)** | **0 (6)** | |
| Udział dochodów JST na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w dochodach JST ogółem | **↓** | **(13)** | **-1 (15)** | |
| Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw stwierdzonych przez Policję | **↓** | **(12)** | **-3 (6)** | |
| Ofiary śmiertelne wypadków drogowych na 100 tys. ludności | **↓** | **(2)** | **+4 (5)** | |

\*Wskaźniki przedstawiane na poziomie niższym niż NUTS 2 nie uwzględniają rankingów. Dla tych wskaźników przedstawiana jest % zmiana wartości wskaźnika względem roku bazowego 2012.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

### Zasady horyzontalne realizacji celów

Realizowane dotychczas przedsięwzięcia w ramach celów operacyjnych były zgodne z wyznaczonymi w SRWW 2020 ośmioma zasadami horyzontalnymi, do których należą (s. 154-157):

*ład społeczny, zrównoważony rozwój, społeczeństwo informacyjne, innowacje, równe szanse i włączenie społeczne, współpraca i sieciowanie, edukacja, aktywność obywatelska i srebrny rozwój.*

Projekty realizowane z dofinansowaniem UE muszą być monitorowane, w kontekście zgodności z wyznaczonymi zasadami horyzontalnymi. Część z wyznaczonych zasad ma również przełożenie w celach strategicznych i/lub operacyjnych SRWW 2020 np. społeczeństwo informacyjne, edukacja, a część stanowi jedynie sposób ich realizacji (ład przestrzenny, współpraca i sieciowanie). Wszystkie wyznaczone **c**ele horyzontalne wpisują się do grupy zasad stosowanych w polityce rozwoju – zrównoważonego rozwoju, partnerstwa i równości szans (*Sprawozdanie…,* 2017).

W związku z powyższymi zapisami, należy wyraźniej zaznaczyć w Strategii podział na zasady, które odnoszą się jedynie do realizacji celów oraz te, które stanowią także cele w strukturze hierarchicznej. Warto także wyraźniej podkreślić różnicę między celami horyzontalnymi, a zasadami horyzontalnymi. W poprzedniej SRWW 2020 (z 2005 r.) cele horyzontalne stanowiły to, co w obecnej wskazujemy jako zasady, a cele horyzontalne w aktualnym dokumencie stanowią wszystkie cele operacyjne nie uwzględniające wymiaru terytorialnego. Jednocześnie wydaje się, że celami horyzontalnym są też te, które wskazane są zarówno jako zasady horyzontalne, jak i cele operacyjne.

***Co lepsze: podejście horyzontalne czy hierarchiczne?***

Wszystkie wskazane zasady mają charakter horyzontalny. Trudno jest wykluczyć lub wskazać zagadnienia jako nieistotne, czy do pominięcia. Można natomiast wyróżnić te, które są istotne, w kontekście obecnie zachodzących i prognozowanych trendów (wskazywane i podkreślane w departamentach merytorycznych UMWW). Należą do nich: srebrny rozwój i społeczeństwo informacyjne.

Dwa powyższe cele, choć wielokrotnie wskazywane jako niezwykle istotne zagadnienia, w ocenie Ewaluatorów są właściwie osadzone w części projekcyjnej. Być może w szerszym zakresie należałoby uwzględnić społeczeństwo informacyjne w zagadnieniach związanych z włączeniem społecznym, a także sprawnością administracji, ale takie zapisy mogą znaleźć się także na poziomie działań.

Biorąc pod uwagę ciągle słabą pozycję Wielkopolski pod względem innowacyjności, wskazane byłoby mocniejsze zaakcentowanie działań w tym zakresie – tym bardziej, że rozważa się także potencjalnie szerszy zakres uwzględniania inteligentnych specjalizacji w Strategii, które są elementem polityki innowacyjnej.

Kwestia współpracy i sieciowania jest także problematycznym zagadnieniem, a jednocześnie niknie w zapisach poszczególnych celów. Jako sama zasada została opisana w dość ogólny sposób. Należy pamiętać, że szeroko rozumiane inicjowanie współpracy i sieci partnerstw to bardzo istotne narzędzie samorządów, sprzyjające osiąganiu celów, których realizacja wynika przede wszystkim z działań podejmowanych przez podmioty zewnętrzne (jest to tzw. sfera poza bezpośrednimi kompetencjami samorządu województwa).[[13]](#footnote-14)

***Cele nie są odrębnymi bytami***

Cele wyznaczone w Strategii są ze sobą silnie skorelowane i „przenikają się” w różnych wymiarach. Jak zapisano w SRWW 2020 (s. 154):

*Poszczególne cele tematyczne, strategiczne i operacyjne tworzą spójny i komplementarny system. Oznacza to, iż efekty w jednych dziedzinach generują, bądź wzmacniają efekty w innych. Część kwestii wyłamuje się jednak ze struktury hierarchicznej, bowiem ich osiąganie jest możliwe we wszystkich dziedzinach.*

Z tego też względu zostały wyznaczone zasady horyzontalne. Jednym z zagadnień, które pojawia się w ramach wielu wyznaczonych interwencji, i które cechuje horyzontalny charakter jest dziedzictwo/tożsamość kulturowa.Jednocześnie należy zaznaczyć, że temat kultury nie jest wystarczająco uwzględniony w części projekcyjnej SRWW 2020. Odniesienia do dziedzictwa kulturowego i kultury zidentyfikowane zostały w celach 4, 5, 8 i 9. Pośrednio wpisuje się także w cel 1., bowiem ochrona środowiska tj. krajobrazów kulturowych i pomników przyrody również jest tego częścią.

Ponadto na podstawie wywiadów określono także silne powiązanie z celem 6. – działania kulturotwórcze wzmacniają potencjał gospodarki. Należy jednocześnie pamiętać, że kultura jest wyraźnie powiązana z sektorem kreatywnym także wspieranym w ramach celu 6. W związku z powyższym można rozważyć uwzględnienie zagadnienia tożsamości/dziedzictwa kulturowego, czy też kultury ogółem w ramach zasad horyzontalnych, ew. przy aktualizacji SRWW 2020 przywiązać większą wagę do tego obszaru w części projekcyjnej.

# Środki na rzecz realizacji Strategii

## Środki finansowe prorozwojowe

***Nie wszystkie działania samorządu można zakwalifikować do prorozwojowych…***

Istnieje wiele propozycji klasyfikacji wydatków publicznych, które stanowią podstawę badań nad ich wpływem na rozwój gospodarczy. W Polsce „w sprawozdawczości budżetowej w układzie zarówno tradycyjnym, jak też zadaniowym nie wyodrębniono kategorii wydatków rozwojowych” (Moździerz 2016, s. 36). Część środków finansowych wydawanych przez samorząd i ujmowanych w klasyfikacji budżetowej stanowią wydatki ponoszone na rzecz rozwoju. Zliczenie wartości środków przeznaczanych na ten cel wymaga zaklasyfikowania poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej do konkretnych grup czy kategorii ekonomicznych, na jakie dzielą się wydatki rozwojowe. Kwestią problemową przy sumowaniu wydatków rozwojowych oznaczanych poszczególnymi paragrafami jest niekiedy zbyt mała szczegółowość, np. nieuwzględnianie typu beneficjentów w klasyfikacji budżetowej. Problemem jest także brak wyróżnienia rozdziałów służących ewidencji środków finansowych wydanych na niektóre zadania, np. rozwój cyfryzacji oraz brak zakresów przedmiotowych rozdziałów, który uniemożliwia ominięcie wydatków na bieżące utrzymanie obiektów, np. w zakresie przewozów kolejowych (Bitner 2016). Wydatki prorozwojowe to także wydatki ponoszone na otoczenie polityki rozwoju, czyli takie, które nie mają na celu wzmocnienia podstawowych czynników rozwoju, ale mogą być istotne w długim okresie, m.in. wydatki na ochronę środowiska i wychowanie.

Za wydatek rozwojowy niektórzy uznają te środki, które w najbardziej znaczący sposób katalizują rozwój całej gospodarki, tj. służą wzrostowi innowacyjności i efektywności systemu społeczno-gospodarczego oraz minimalizują ryzyko wejścia w dryf rozwojowy (Moździerz 2016). Dzięki tak skonstruowanej definicji, możliwy jest podział wydatków na rozwojowe i inne (wydatki bieżące, wydatki niepowodujące wzrostu potencjału w długim okresie). Należy tutaj podkreślić, że wydatki inne również obejmują niektóre wydatki inwestycyjne, więc nie można ich nazwać „nierozwojowymi” – jednak wg definicji nie powodują one wzrostu potencjału długookresowego (np. budownictwo mieszkaniowe). Z kolei projekt nowej klasyfikacji wydatków rozwojowych (KWR), zaproponowany w ramach SOR, analogicznie jak u Bitnera, oparty jest o klasyfikację budżetową. Szczególnie istotnymi dla rozwoju są nakłady jednostek samorządu terytorialnego ukierunkowane prorozwojowo, postuluje się ponadto zmianę wielkości i struktury wydatków rozwojowych (Moździerz 2016). Wyniki badań OECD wskazują, że na długookresowy wzrost PKB wpływa w największym zakresie zwiększenie ilości środków przeznaczanych na edukację, ochronę zdrowia i infrastrukturę transportową. Jednak w Polsce wydatki na edukację zmniejszyły się, na ochronę zdrowia nie zmieniły znacząco, jedyny impuls prorozwojowy stanowiły inwestycje w infrastrukturę transportową, możliwe dzięki środkom unijnym (Moździerz 2016). Kluczowe jest także podniesienie utrzymujących się w Polsce na niskim poziomie nakładów na badania podstawowe i prace B+R.

W Raporcie końcowym z Ewaluacji *ex post* realizacji Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 opisane są powiązania między interwencjami w ramach grup tematycznych a celami SRWW 2020. Zależności pomiędzy WRPO 2007-2013 a SRWW 2020 są bardzo silne i wielokierunkowe, wiele z nich wykorzystano przy aktualizacji Strategii w 2012 roku (*Ewaluacja* *ex-post …* 2017). Interwencje w ramach WRPO 2007-2013 skupiały się w następujących obszarach: konkurencyjność gospodarki, warunki życia mieszkańców województwa i dostępność transportowa. Działania w ramach WRPO 2007-2013 odpowiadały na konkretne problemy zdiagnozowane w SRWW 2020, np. w ramach grupy tematycznej Infrastruktura i usługi społeczeństwa informacyjnego podjęto próbę rozwiązania problemu niskiego wykorzystania technologii komunikacyjnych i innowacyjnych przez przedsiębiorstwa w województwie wielkopolskim (*Ewaluacja ex-post* … 2017). Raport końcowy ocenia, że „interwencje w poszczególnych grupach tematycznych WRPO 2007-2013 skutecznie odpowiadały na zdiagnozowane w SRWW 2020 potrzeby i problemy, i przyczyniały się do realizacji celów Strategii” (*Ewaluacja ex-post …* 2017, s. 181).

***Finanse na rozwój to przede wszystkim wydatki inwestycyjne. Coraz ważniejsze stają się też niektóre wydatki bieżące…***

Analizy sprawozdań z wykonania budżetów województwa wielkopolskiego w latach 2013-2017 wskazują, że średnio około 34% wszystkich wydatków budżetu województwa stanowiły wydatki na inwestycje. Wynik ten plasuje Wielkopolskę na 11 miejscu pośród polskich województw. Uzyskany wynik jest powiązany m.in. z dostępnością środków na inwestycje w ramach RPO oraz programów operacyjnych szczebla krajowego. Przy relatywnie dużym budżecie SWW zwiększenie udziału środków inwestycyjnych wymagałoby pozyskania odpowiednio większej ilości środków zewnętrznych. Zmiana tej struktury wydatków budżetowych jest dla SWW utrudniona m.in. ze względu na: wykluczenie z niektórych źródeł finansowania np. PO PW, uzależnienie wykorzystania części środków przekazywanych w ramach PO IiŚ od „sztywnych” decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym (np. dotyczących finansowania budowy konkretnych elementów infrastruktury technicznej), „odgórną” alokację środków w ramach RPO uzależnioną od poziomu rozwoju regionu. Okres w którym obowiązuje SRWW 2020 to czas specyficzny, nie pokrywający się z perspektywami finansowymi środków UE. Początek analizowanego okresu to czas wygasania perspektywy 2007-2013, w którym Wielkopolska zrealizowała już znaczną część swoich wydatków współfinansowanych środkami UE (województwo wielkopolskie należało to tych najszybciej wydatkujących środki w ramach RPO). Ponad połowa środków inwestycyjnych budżetu SWW w latach 2013-2017 została przeznaczona na transport (prawie 30% to inwestycje w budowę dróg wojewódzkich, pozostałe ponad 20% to rozbudowa majątku związanego z przewozami kolejowymi). Kolejnymi priorytetami inwestycyjnymi województwa były: ochrona zdrowia (w tym rozpoczęcie budowy szpitala) oraz rolnictwo (obydwa sektory pochłonęły po około 17% wydatków inwestycyjnych).

Jak zauważyli przedstawiciele departamentów UMWW w trakcie wywiadów, postrzeganie wydatków prorozwojowych ewoluuje podążając za tym jak definiowany jest rozwój (*W pierwszej strategii rozwoju województwa, kwestie społeczne i kapitału ludzkiego były marginalizowane. Liczyły się drogi, mosty, koleje – to był rozwój. (…) Dzisiejsza strategia rozwoju województwa jest zupełnie inną strategią. Ona mówi o rozwoju w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, mówi o kapitale ludzkim, o edukacji*).

Coraz częściej wskazywane są przykłady wydatków bieżących mających ogromne znaczenie dla procesów rozwojowych, co potwierdzają rozmowy z przedstawicielami departamentów UMWW. W tym kontekście najczęściej wymienia się wydatki związane z nawiązywaniem współpracy, wymianą informacji, prowadzeniem badań i stwarzaniem warunków dla rozwoju innowacji, oświatą, wychowaniem i edukacją, rozwojem przedsiębiorczości i kadr nowoczesnej gospodarki. Wydatki z budżetu województwa przeznaczone na wspomniane 2 ostatnie elementy stanowiły w latach 2013-2017 łącznie 1,45% wydatków budżetowych na realizację SRWW 2020.

Analiza WRPO 2007-2013 pokazuje, że interwencje skupiały się w następujących obszarach:

* **konkurencyjność gospodarki** – wsparcie w zakresie: infrastruktury B+R, tworzenia i rozwoju instytucji otoczenia biznesu i sieci współpracy, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej regionu, wsparcie bezpośrednie skierowane do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z regionu,
* **warunki życia mieszkańców województwa** – infrastruktura kulturalna i promocja kultury, infrastruktura zdrowotna, edukacyjna, turystyczna, sportowo-rekreacyjna i promocja, infrastruktura i usługi społeczeństwa informacyjnego, infrastruktura pomocy społecznej i podmiotów ekonomii społecznej,
* **dostępność transportowa** w zakresie transportu drogowego, kolejowego i lotniczego (*Ewaluacja ex-post…* 2017).

Powyższe działania w ramach WRPO należy uznać za wydatki prorozwojowe.

Analiza wydatków rozwojowych z budżetu województwa wielkopolskiego w latach 2013-2017 wskazuje, że stanowiły one około 65% wydatków ogółem. Metoda klasyfikacji wydatków rozwojowych została zaczerpnięta z publikacji Bitnera, jednak uwzględnia pewne modyfikacje wprowadzone w wyniku analizy zawartej w Sprawozdaniu z realizacji SRWW 2020 w latach 2015-2016 (do wydatków rozwojowych włączone zostały wydatki z rozdziału klasyfikacji budżetowej 01042 „Wyłączenie z produkcji gruntów rolnych” oraz wydatki ujmowane w rozdziałach \*\*\*95 klasyfikacji budżetowej „Pozostała działalność”, a także wydatki w ramach rozdziałów 60001 „Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe” oraz 60003 „Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe”, a także wydatki transferowane do innych jednostek samorządu terytorialnego w ramach dotacji inwestycyjnych[[14]](#footnote-15)).

Wśród wydatków rozwojowych z budżetu SWW dominują te z grupy II i III (Wykres 5, szczegółowe definicje grup wydatków rozwojowych zaprezentowane zostały w opracowaniu Bitnera 2016). Na wydatki grupy II, związane z kapitałem rzeczowym, ludzkim i społecznym przeznaczono 2 431 mln zł. Wydatki rozwojowe w grupie III związane z bazą gospodarczo-społeczną wyniosły w analizowanym okresie 1 351 mln zł. Poniesione przez Wielkopolskę w latach 2013-2017 wydatki powiązane z otoczeniem polityki rozwoju (grupa IV) wyniosły 18 mln zł. Dotyczyły one przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, w tym z działalnością parków krajobrazowych. Struktura wydatków rozwojowych ponoszonych z budżetu SWW w latach 2013-2017 różni się od „piramidy” tego typu wydatków prezentowanej przez Bitnera. Zakłada on, że wydatki rozwojowe bazują przede wszystkim na tych, związanych z bazą gospodarczo-społeczną (grupa III), w nieco mniejszym stopniu na dotyczących kapitału rzeczowego, ludzkiego i społecznego (grupa II) i w najmniejszym zakresie tworzone są poprzez wydatki generujące wysoką wartość dodaną gospodarki opartej na wiedzy (grupa I)(Bitner 2016).

|  |
| --- |
| Wykres 5. Struktura wydatków rozwojowych z budżetu Województwa Wielkopolskiego (suma z lat 2013-2017) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu województwa oraz klasyfikacji wydatków rozwojowych opracowanej przez M.Bitnera (2016). |

### W poszukiwaniu nowych źródeł finansowania

***Województwo dobrze radzi sobie z sięganiem po środki z programów krajowych oraz po środki na badania...***

Dochody budżetu województwa to głównie, uzależnione od koniunktury, udziały w podatkach centralnych CIT i PIT oraz transfery z zewnątrz (subwencje i dotacje). Przy poszukiwaniu nowych źródeł finansowania celów rozwojowych szczególne znaczenie mają dotacje, w tym dotacje inwestycyjne. Mogą być one pozyskiwane z budżetu państwa lub budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Mogą pochodzić też z budżetu Unii Europejskiej lub ze środków państw członkowskich EFTA.

Łączne dochody budżetu województwa wielkopolskiego w latach 2013-2017 wyniosły 5 655 mln zł. Nieco ponad połowę tych środków stanowiły udziały we wpływach z CIT i PIT. 1 889 mln zł to kwota dotacji celowych pozyskanych przez województwo w latach 2013-2017 (co stanowi 33,4% dochodów ogółem; z czego prawie połowa to dotacje inwestycyjne) (Wykres 6). Ponad 95% dotacji celowych to środki otrzymane z budżetu państwa (w tym ponad połowa dotycząca dotacji na realizację różnych projektów i programów współfinansowanych środkami unijnymi).

|  |
| --- |
| Wykres 6. Struktura dochodów budżetu Województwa Wielkopolskiego (suma z lat 2013-2017) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu województwa |

***Wielkopolska skutecznie konkuruje o środki zewnętrzne z krajowych programów operacyjnych***

Województwo wielkopolskie aktywnie korzysta z krajowych programów operacyjnych. Analizując strukturę łącznej wartości podpisanych umów Wielkopolska ma największy udział w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa (10,2%, wyprzedza ją tylko Lubelskie). W przypadku pozostałych programów krajowych udział umów podpisanych przez wielkopolskich beneficjentów waha się pomiędzy 6,4% (PO IiŚ), a 8,1% (PO WER) co daje Wielkopolsce miejsca pomiędzy 4 i 6 pośród pozostałych województw (Wykres 7).

|  |
| --- |
| Wykres 7. Struktura korzystania poszczególnych województw z programów krajowych (wg wartości umów, do 28.02.2019) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014 |

Podmioty z Wielkopolski są także ponadprzeciętnie aktywne w pozyskiwaniu środków na badania naukowe i innowacje w ramach programu Horyzont 2020. Zgodnie z oceną Komisji Europejskiej, w efekcie projektów realizowanych z tego programu tworzone są nowe miejsca pracy, a dzięki wzrostowi gospodarczemu i rozwojowi społecznemu stopniowo poprawia się dobrostan społeczeństwa (Komunikat Komisji Europejskiej z 30.05.2017). Wyższy udział w dofinansowaniu z tego programu odnotowano jedynie na Mazowszu i w Małopolsce (Wykres 8).

|  |
| --- |
| Wykres 8. Udział poszczególnych województw w dofinansowaniu z programu Horyzont 2020 (po 586 konkursach) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPK z 12.2018 roku. |

W poprzednich perspektywach finansowych najpopularniejszą metodą finansowania inwestycji były granty[[15]](#footnote-16). Ta forma jest wciąż szeroko wykorzystywana, jednak ze względu na pewne jej cechy (np. możliwość tylko jednorazowego wykorzystywania środków, czasochłonność i skomplikowanie procedur aplikacyjnych, uzależnienie planów inwestycyjnych od terminów naborów wniosków i ich wyników, o czym szeroko pisze Fulara (2016)) wiele samorządów rozważa alternatywne metody współfinansowania, tj. zwrotne instrumenty finansowe, takie jak np. kredyty, pożyczki, kredyty i pożyczki preferencyjne, obligacje komunalne, obligacje przychodowe, cesja wierzytelności, leasing operacyjny lub finansowy.

Zwrotne instrumenty finansowe są korzystne dla administracji (w tym samorządowej) ze względu na: wysokie bezpieczeństwo i trwałość inwestycji (ocena przez wyspecjalizowane instytucje bankowe), zmniejszone koszty operacyjne, przejrzystość i łatwość monitorowania realizacji oraz realizację celów polityki spójności (ułatwiony dostęp do kapitału przez MŚP) (Fulara 2016).

Województwo wielkopolskie ma pozytywne doświadczenia z instrumentami finansowymi w latach 2007-2013 dzięki Inicjatywie JEREMIE (pożyczki i poręczenia dla sektora MŚP) oraz Inicjatywie JESSICA (pożyczki na zwiększanie atrakcyjności obszarów miejskich) realizowanymi ze środków WRPO 2007-2013, gdzie menadżerami byli odpowiednio Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Dzięki efektowi dźwigni finansowej w tamtym okresie, zaangażowane środki z WRPO sfinansowały przedsięwzięcia o znacznie większej wartości (Szczucki i in. 2015).

Środki, które zostały zwrócone w ramach instrumentów inżynierii finansowej wykorzystywanych w latach 2007-2013 (JEREMIE i JESSICA) pozostały w dyspozycji Wielkopolskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o. (spółki samorządu województwa wielkopolskiego). Środki pozabudżetowe wydatkowane przez inne podmioty województwa wielkopolskiego (np. spółki komunalne samorządu województwa) także mogą przyczyniać się do realizacji Strategii. Przeznaczenie funduszy zwróconych w ramach programów JEREMIE i JESSICA na dalszy rozwój regionu wydaje się najbardziej oczywistą strategią wykorzystania tych środków. Przy czym warto przy monitorowaniu realizacji przyszłej strategii rozwoju województwa pamiętać o włączeniu tego typu wydatków pozabudżetowych do analiz.

W trakcie wywiadów z przedstawicielami departamentów UMWW zwracano także uwagę na pewne zagrożenia wiążące się z uzależnieniem od środków unijnych. W sytuacji, gdy będzie tych środków mniej lub nie będzie ich w ogóle warto mieć pomysł na jakiś rodzaj substytutu. W tym kontekście przytaczana była idea stworzenia puli środków, które mogłyby być wykorzystywane na zasadach podobnych jak w programach JEREMIE i JESSICA, czyli na zasadzie zwrotnych pożyczek. Oczywiście jest to rozwiązanie, które może być rozważane przede wszystkim w relacji do niektórych sektorów działalności samorządu województwa tj. rozwoju przedsiębiorczości czy rozwoju rolnictwa. W przypadku ekonomii społecznej czy kultury wdrażanie podobnego rozwiązania byłoby bardzo trudne.

Dodatkowe środki na finansowanie celów strategicznych, w szczególności dotyczące otoczenia rozwoju, można pozyskiwać w Narodowym oraz Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które oferują pożyczki na preferencyjnych warunkach, co podkreślają przedstawiciele dwóch departamentów (Finansów i Środowiska) UMWW.

### Obszary zwiększających się potrzeb

Poziom aktywności finansowej samorządu można analizować pod kątem obszarów (jedne są bardziej wspierane finansowo, inne mniej) lub w kontekście wykorzystania pewnych instrumentów finansowych (jedne są bardziej eksploatowane, inne mniej).

Samorząd Województwa Wielkopolskiego na realizację celów Strategii w latach 2013-2017 przeznaczył ze środków budżetowych 5 698 mln zł, z czego największe kwoty, wg obszarów (Wykres 9), przypadły na:

* komunikację – 2 554 mln zł (z tego 98% to wydatki na transport),
* społeczeństwo – 1 409 mln zł, z czego najwięcej na kulturę i dziedzictwo kulturowe (36,5%), zdrowie (27,8%) oraz politykę społeczną (21,2%).

|  |  |
| --- | --- |
| Wykres 9. Struktura wydatków z budżetu Województwa Wielkopolskiego na realizację SRWW 2020 (suma z lat 2013-2017) | |
|  |
| Uwaga: uwzględnione zostały wszystkie wydatki budżetowe poza ujętymi w działach 700, 757, 758.  Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu województwa | |

W trakcie wywiadów z przedstawicielami departamentów UMWW wśród obszarów, które pozostają niedoinwestowane wymieniane były niektóre programy dotyczące rynku pracy np. dotyczące adaptacji obcokrajowców, programy z zakresu polityki społecznej np. dotyczące opieki nad seniorami (w tym szybkie systemy szkolenia opiekunów), czy poprawy edukacji młodzieży w kontekście korelacji z rynkiem pracy czyli z uwzględnieniem zawodów deficytowych bądź zawodów, które wpisują się w strategiczne kierunki rozwojowe regionu. Niewielkie są również, zdaniem niektórych rozmówców, inwestycje w sport i turystykę. Zwrócono także uwagę na niewystarczające wsparcie dla programu usuwania azbestu[[16]](#footnote-17). Często te potrzeby wydatkowe pojawiają się w efekcie pewnych uwarunkowań zewnętrznych, które nie zawsze udaje się przewidzieć wcześniej, jak np. napływ pracowników z Ukrainy. Warto w tym kontekście pamiętać na etapie planowania rozwoju o szczególnej roli przewidywania i prognozowania przyszłych warunków społeczno-ekonomicznych regionu.

Bitner (2016) pisząc o wydatkach rozwojowych podkreśla rolę wydatków ponoszonych na otoczenie polityki rozwoju, czyli takich, które nie mają na celu wzmocnienia podstawowych czynników rozwoju, ale mogą być istotne w długim okresie, m.in. wymienia w tym kontekście wydatki na ochronę środowiska. Kwoty przeznaczane z budżetu województwa na ten obszar według niektórych rozmówców mogłyby być wyższe.

### Czy wykorzystywane są wszystkie możliwości?

***Przy pozyskiwaniu nowych środków dominuje konsekwentne, świadome i bezpieczne zarządzanie finansowe***

Samorząd Województwa Wielkopolskiego korzysta z podstawowego katalogu instrumentów finansowych tj. z kredytów i pożyczek oraz z emisji obligacji komunalnych. Nie sięga po instrumenty takie jak: wykup wierzytelności, leasing, subrogacja, obligacje przychodowe czy hybrydowe formy finansowania. Województwo nie angażowało się także w inicjatywy typu PPP, przede wszystkim ze względów ekonomicznych, tzn. instrument ten okazał się być relatywnie bardziej kosztowny w porównaniu z innymi możliwościami pozyskania środków (często wiąże się z koniecznością sfinansowania nie tylko kredytu partnera prywatnego, ale również jego zysku), co podkreślali przedstawiciele DF UMWW. Kryterium jak najniższego kosztu pozyskania środków zewnętrznych należy do priorytetów zarządzania finansami SWW.

Województwo wielkopolskie w ostatnich latach jest liderem wśród polskich regionów pod względem sytuacji finansowej mierzonej nadwyżką operacyjną[[17]](#footnote-18). Przy tak wysokiej zdolności kredytowej zadłużenie samorządu utrzymuje się w okolicach 30% dochodów czyli jest na poziomie relatywnie bezpiecznym (dla porównania przeciętne zadłużenie polskich regionów w 2017 roku wynosiło 39% dochodów województw). Biorąc pod uwagę wachlarz wykorzystywanych przez SWW instrumentów dłużnych można politykę finansową województwa określić jako konsekwentne, świadome i bezpieczne zarządzanie finansowe, co należy ocenić pozytywnie ze względu na niepewność otoczenia społeczno-ekonomicznego i prawnego w jakim funkcjonuje województwo (np. zmiany prawa krajowego, czasem wprowadzane bardzo szybko i bez konsultacji z samorządami; wpływ globalizacji; zmieniające się uwarunkowania związane z przynależnością do Unii Europejskiej). Agencja Ratingowa Fitch Ratings w maju 2018 roku pozytywnie oceniła zdolność kredytową SWW. Przyznany rating uzasadniła bardzo dobrym zarządzaniem strategicznym i finansowym SWW, które zapewnia bezpieczne wskaźniki obsługi i spłaty zadłużenia (czego potwierdzeniem był wcześniejszy wykup przed terminem 115 mln obligacji).

### Nakłady finansowe o efekcie rozwojowym

***Najważniejsze są środki finansowe, którymi można wielokrotnie obracać…***

W programach UE współfinansowanych z funduszy strukturalnych w perspektywie 2014-2020 wzrosła rola różnych instrumentów finansowych ze względu na ich większą efektywność. Przejawia się ona w możliwości wielorazowego wykorzystania środków, czyli ważny staje się zwielokrotniony efekt tzw. dźwigni finansowej, dzięki któremu generowane są większe zasoby finansowe do wykorzystania przez beneficjentów (Fulara 2016). W poprzednich perspektywach najpopularniejszą metodą finansowania inwestycji były granty. W ostatnich latach przyjęto, że bezzwrotne granty będą zarezerwowane przede wszystkim dla przedsięwzięć wysoce innowacyjnych. W opisywane nowe podejście do kwestii efektywności dobrze wpisuje się przywoływana już wcześniej inicjatywa UE – JEREMIE bazująca na odnawialnych instrumentach finansowych, takich jak niskooprocentowane pożyczki i poręczenia kredytów dla firm. Decyzja ZWW o przystąpieniu do tego programu była świadomym wyborem, który wiązał się z pewnym ryzykiem. ZWW decydując o przeznaczeniu w ramach RPO puli środków na pożyczki i poręczenia dla firm było inicjatorem wdrażania Inicjatywy JEREMIE w Polsce, inspirując tym samym inne województwa (w latach 2007-2013 udzielono wielkopolskim przedsiębiorcom ponad 8,5 tysiąca pożyczek/poręczeń o wartości ponad 1,3 mld zł, inicjatywa ta jest kontynuowana w Wielkopolsce w obecnej perspektywie finansowej).

Rozwój przedsiębiorstw jest jednym z najważniejszych filarów rozwoju regionu. Pożyczki zwrotne dla firm w ramach programu JEREMIE to środki świetnie ulokowane: pomogły rozwinąć się firmom, a teraz posłużą realizacji kolejnych celów rozwojowych. Większość działań w tym obszarze realizowanych jest przez spółki z udziałem SWW, w tym Wielkopolski Fundusz Rozwoju sp. z o.o., który oferuje wsparcie firmom z Wielkopolski w postaci pożyczek zwrotnych, które są szansą na kolejne inwestycje, innowacje oraz tworzenie nowych miejsc pracy, a także specjalne linie finansowe dla pośredników finansowych udzielających wsparcia przedsiębiorstwom z sektora MŚP z województwa wielkopolskiego.

## Zasoby pozafinansowe

***Często działania prorozwojowe nie muszą oznaczać konkretnych sum pieniędzy…***

Do pozafinansowych instrumentów służących realizacji strategii można zaliczyć różnego rodzaju instrumenty informacyjne, edukacyjne oraz koncepcyjno-organizacyjne, np. komisje rozwoju gospodarczego, ciała doradcze złożone z ekspertów zewnętrznych, kadry i struktura organizacyjna urzędu, procedury współpracy (Sztando 1999).

Według informacji zawartych w Sprawozdaniu z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku w latach 2013-2014 oraz Sprawozdaniu z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku w latach 2015-2016 władze województwa w celu osiągnięcia założonych celów, podejmowały takie działania pozafinansowe jak: „zawieranie porozumień, listów intencyjnych, dokumentów i aktów prawnych, dokumentów strategicznych i operacyjnych, spotkania formalne i nieformalne, obecność w mediach, lobbowanie w danej sprawie, zlecanie ekspertyz lub podejmowanie ich we własnym zakresie, podobnie jak badań, powoływanie lub branie udziału w grupach roboczych, komitetach, komisjach, radach, realizacja projektów unijnych, międzynarodowych, ogłaszanie i rozstrzyganie konkursów, w tym na realizację zadań publicznych, realizacja zadań statutowych, wynikających z ustaw i zleconych przez administrację rządową, przyznawanie stypendiów, nagród, organizację festynów, pikników, targów, misji gospodarczych, forów, wyjazdy studyjne, wydawanie publikacji i poradników i wiele innych”.

Działania finansowe i pozafinansowe samorządu uzupełniają się w procesie realizacji celów strategii rozwoju. Wykorzystywanie tych drugich jest dużo trudniejsze i dużo bardziej skomplikowane, jeśli chodzi o pomiar efektów. Niemniej jednak działania pozafinansowe pozostają bardzo ważne dla kwestii rozwojowych i dlatego istotne jest, by prowadzić monitoring i pomiar tego typu aktywności. Efekty działań pozafinansowych należy mierzyć wskaźnikami, które podkreślają wagę jakościowych, a nie tylko ilościowych, aspektów zjawisk społeczno-ekonomicznych. Do tego typu wskaźników możemy zaliczyć te, obrazujące jakość kapitału ludzkiego, np. w zakresie stanu zdrowia dotyczące zachorowalności na choroby cywilizacyjne oraz te, opisujące jakość kapitału społecznego, np. liczba i struktura NGOs, w tym ich aktywność i skuteczność w pozyskiwaniu środków europejskich; liczba organizacji współpracujących z NGOs w danym regionie oraz liczba podejmowanych przez te podmioty wspólnych inicjatyw lub projektów. Ponadto, tworzone powinny być sieci połączeń, tak, by osiągnąć pozytywne efekty „rozlewania się” rozwoju z rdzeni na peryferia (Churski i in. 2018).

Najczęściej wśród działań pozafinansowych SWW wymieniane są różnego rodzaju działania promocyjne, aktywności związane z budową platform wymiany wiedzy, z budowaniem sieci współpracy, dotyczące organizacji różnego rodzaju szkoleń, konferencji czy konkursów oraz różne formy lobbowania. Ważny element tego typu działalności to obejmowanie przez Marszałka patronatem honorowym różnego rodzaju imprez na wniosek organizatorów. Analiza rozmieszczenia w regionie objętych patronatem honorowym Marszałka Województwa Wielkopolskiego imprez i wydarzeń może pośrednio wskazywać na regionalne zróżnicowanie aktywności środowisk lokalnych

|  |
| --- |
| Mapa 1. Patronaty Marszałka Województwa Wielkopolskiego w latach 2016-2018 (łącznie 1288) |
| Na mapie Polski przedstawiono rozmieszczenie patronatów Marszałka Województwa Wielkopolskiego w latach 2016-2018. |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UMWW |

(Mapa 1). Południowa, zachodnia i środkowa część Wielkopolski wyróżniają się pozytywnie pod tym względem.

Szczególnej roli działalności niefinansowej upatrywali przedstawiciele Departamentu Organizacyjnego i Kadr UMWW we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wymieniane tu były aktywności takie jak: wzajemne informowanie się o kierunkach działalności, konsultowanie różnych projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym, prowadzenie punktów konsultacyjnych oraz strony internetowej dedykowanej organizacjom pozarządowym.

Departamenty UMWW prowadzą także w różnych formach i obszarach niefinansową działalność polegającą na lobbowaniu w innych instytucjach (np. w innych samorządach, w Ministerstwach, w szpitalach i ośrodkach zdrowia niepodlegających SWW etc.) w celu rozwiązania konkretnych problemów (np. związanych z remontem czy budową dróg krajowych na terenie województwa wielkopolskiego) lub wypracowania wspólnych rozwiązań przy realizacji nowych projektów, np. „Wyposażenie środowisk informatycznych wojewódzkich, powiatowych i miejskich podmiotów leczniczych w narzędzia informatyczne umożliwiające wdrożenie Elektronicznej Dokumentacji Medycznej oraz stworzenie sieci wymiany danych między podmiotami leczniczymi samorządu województwa”.

***Czynniki ułatwiające i ograniczające mobilizację zasobów pozafinansowych***

Mobilizację zasobów pozafinansowych ułatwiają cechy kapitału społecznego takie jak zaufanie, skłonność do współpracy, do działania na rzecz dobra wspólnego. Cechy te często są uwarunkowane historycznie. M.in. poprzez edukację i wychowanie dzieci można próbować kształtować te pozytywne cechy społeczne. Przy czym efekty będą oddalone w czasie, stąd inwestycje w edukację i wychowanie często są politycznie mniej popularne. W przypadku województwa wielkopolskiego do charakterystyk ułatwiających zaktywizowanie działań pozafinansowych należy zaliczyć relatywnie wysoki wskaźnik kapitału społecznego (Herbst, Swianiewicz 2008). Analiza zawartości lokalnych dokumentów strategicznych z jednej strony wskazuje na występowanie licznych organizacji pozarządowych na obszarze Wielkopolski i dobrą współpracę samorządów z tymi organizacjami, z drugiej zaś strony podkreślany jest brak zaangażowania stowarzyszeń w działania prewencyjne i nastawienie organizacji na działania projektowe oraz skłonności wielu gmin do działań zindywidualizowanych, czego przejawem są np. braki wspólnego produktu turystycznego gmin, ponadregionalnej oferty turystycznej, czy spójnej strategii kultury i turystyki (Borkowska 2018).

Zgodnie z wypowiedziami w trakcie wywiadów przeszkodą w angażowaniu zasobów pozafinansowych są różne procesy centralizacyjne, które skutkują wprowadzaniem przepisów prawa niekonsultowanych społecznie i ekspercko (np. stworzenie przyrządowego Centrum Wsparcia Doradczego dla samorządów). Przepisy, które przesuwają niektóre zadania ze szczebla regionalnego na poziom krajowy lub tworzą zadania na szczeblu krajowym podczas gdy mogłyby być z powodzeniem realizowane na szczeblu wojewódzkim (zgodnie z zasadą pomocniczości), nierzadko utrudniają działania pozafinansowe. Dodatkowo, na co wskazywali przedstawiciele ROPS, niektóre zmiany przepisów prawa (np. RODO) ograniczają możliwości pozafinansowej aktywności dotyczącej pośredniczenia w przekazywaniu informacji (np. w sytuacji, gdy obywatel zwraca się z prośbą o pomoc, zgodnie z prawem nie ma możliwości by przekazać dalej dokumentację od niego otrzymaną). W przypadku Wielkopolski poza procesami centralizacyjnymi i barierami wynikającymi z przepisów prawa do czynników zakłócających mobilizację zasobów pozafinansowych możemy zaliczyć także ograniczenia kadrowe i czasowe oraz często obecną niską świadomość tego, że wymiana informacji czemuś służy (na co uwagę zwracali przedstawiciele DPR UMWW).

***Potrzebna jest „żywa” platforma wymiany wiedzy pomiędzy specjalistami z poszczególnych sektorów***

Działania SWW w obszarze zarządzania informacją, często w opinii naszych rozmówców, nie są wystarczające. SWW czuje się koordynatorem wielu różnych polityk np. w zakresie wpierania bezrobotnych czy rozwoju przedsiębiorczości, ale ograniczenia kadrowe nie dają możliwości, by działania, które prowadzi na tym polu, były w pełni skuteczne.

Ta potrzeba wymiany myśli i informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za poszczególne polityki sektorowe, stanowiące zadania samorządu województwa, jest zgłaszana przez przedstawicieli różnych departamentów UMWW, zarówno zajmujących się kwestiami społecznymi jak i sprawami gospodarczymi czy finansowymi. Przy czym oczekiwanie co do szczegółów funkcjonowania tego typu platformy wymiany informacji jest takie, by było to coś stałego, funkcjonującego w dłuższej perspektywie czasowej. Ważnym elementem jest kwestia formuły, w jakiej miałaby ta platforma działać. Bardziej preferowane niż przesyłanie informacji drogą elektroniczną, są spotkania typu warsztatowego, rozmowy i dyskusje. Taka platforma mogłaby mieć różne cele, i w różnych sytuacjach mogłaby być wykorzystywana, np. do corocznych lub odbywających się co 2 lata warsztatów poświęconych wewnętrznej ewaluacji przyszłej strategii rozwoju województwa wielkopolskiego. Podobną inicjatywą, funkcjonującą jednak w krótkiej perspektywie czasowej, był cykl spotkań z przedstawicielami różnych sektorów i różnych obszarów regionu w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Forum Terytorialnego. Dyskutowano tam na temat potencjałów i problemów rozwojowych Wielkopolski. Było to jednak przedsięwzięcie zaplanowane w ograniczonym zakresie czasowym, realizowane w związku z pracami nad nową strategią rozwoju województwa.

***W jakich innych obszarach działania pozafinansowe mogłyby przynieść wymierne skutki dla rozwoju regionu?***

Ze strony UMWW, o czym informowali nasi rozmówcy w trakcie wywiadów, pojawił się pomysł na ciekawą aktywność niefinansową, który niestety jak dotąd nie doczekał się formalizacji ani akceptacji szczebla rządowego. Chodziło o to, by projektowane przez Rząd Centrum Wsparcia Doradczego dla samorządów, mogło zostać utworzone na poziomie regionalnym, a nie krajowym. W województwach funkcjonowałyby centra wsparcia doradczego, które pomagałyby samorządom lokalnym w prowadzeniu polityki rozwoju, pisaniu dokumentów strategicznych, monitoringu itd. Dodatkową ich rolą byłoby zachęcanie lub inicjowanie współpracy pomiędzy gminami i powiatami w regionie.

Pojawia się jednak pytanie na ile realne jest wdrożenie pomysłu UMWW bez zewnętrznego wsparcia finansowego? Czy jest szansa, by projekt ten realizować w ramach działań pozafinansowych lub z ewentualnym niewielkim budżetem początkowym?

Inny obszar, w którym działania pozafinansowe mogłyby przyczynić się do częściowego rozwiązania jednego z problemów regionu, to kwestia szkoleń dla pracowników socjalnych. Zapotrzebowanie na nie jest bardzo duże, na co wskazywano w trakcie wywiadów (np. ROPS). W poprzednich perspektywach finansowych możliwe było prowadzenie tego typu szkoleń z wykorzystaniem środków zewnętrznych na obszarze województwa. Jednostki samorządowe szczebla lokalnego lub regionalnego podejmowały się realizacji tego zadania. Obecnie wciąż dostępne są środki na szkolenia dla służb społecznych, ale zostały one przeniesione na szczebel centralny, co w praktyce oznacza szkolenia w Warszawie. Ta zmiana lokalizacji poważnie ograniczyła liczbę zainteresowanych nimi pracowników. W efekcie nie kształcą się kadry pracowników socjalnych (w szczególności gerontologów), na których usługi dynamicznie rośnie popyt. Zgodnie z wypowiedziami w trakcie wywiadów, współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi mogłaby pomóc rozwiązać ten problem. Pojawia się tu pole do działań pozafinansowych dla SWW. Warto sprawić, by problem ten stał się przedmiotem dyskusji wśród osób zajmujących się tą tematyką, a wypracowane wnioski i pomysły zostały przekazane Zarządowi Województwa.

## Mobilizacja zasobów finansowych i pozafinansowych

### Co jest ważne

Przy programowaniu kierunków interwencji na rzecz przedsiębiorczości wskazane jest `możliwie największe wykorzystanie zwrotnych instrumentów finansowych. Jedynym z głównych motorów rozwoju są mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa – ze względu na swój rozmiar i małą zdolność kredytową, nierzadko mają one trudności z dostępem do finansowania zewnętrznego. Badanie obejmujące projekty realizowane w ramach Inicjatywy JESSICA i JEREMIE w latach 2007-2013 w województwie wielkopolskim wskazało na dużą wartość dodaną takiego sposobu przeprowadzania inwestycji (*Ewaluacja ex-post*... 2017). Dla kolejnych lat, tj. 2014+, postulowano m.in. zwiększenie wykorzystania instrumentów finansowych szczególnie w kontekście inwestycji w ramach priorytetu inwestycyjnego WRPO nr 3c, tj. zwiększone zastosowanie innowacji w przedsiębiorstwach sektora MŚP (Szczucki i in. 2015, s. 174).

Zgodnie z wypowiedziami naszych rozmówców, ważna jest świadomość i elastyczne reagowanie na zagrożenia dla finansów samorządu województwa, które wynikają ze zmian ustawowych. Skutkują one trudnościami w oszacowaniu środków niezbędnych na realizację celów zaprojektowanych w Strategii. Są to zagrożenia dla realizacji celów strategicznych pochodzące ze szczebla centralnego (np. obowiązek pokrycia ujemnego wyniku finansowego szpitali). Pojawienie się nowych wydatków z budżetu SWW, które natychmiast stają się wymagane, może spowodować opóźnienia, modyfikacje, a w skrajnych przypadkach być może nawet rezygnację z realizacji wybranych celów strategicznych.

### Nad czym warto podyskutować i popracować?

Przyjęto założenie, że niemal wszystkie wydatki z budżetów województw (z wyłączeniem wydatków w zakresie działów klasyfikacji budżetowej: „Gospodarka mieszkaniowa”, „Obsługa długu publicznego” i „Różne rozliczenia” oraz rozchodów) to środki na realizację działań ujętych w celach strategicznych. Sumując kwoty wydatków z budżetu SWW w latach 2013-2017 przeznaczonych na realizację SRWW 2020 otrzymujemy 5 698 mln zł. Kwota ta przeliczona na mieszkańca województwa w porównaniu z innymi regionami wypada relatywnie słabiej (Wykres 10).

|  |
| --- |
| Wykres 10. Wydatki z budżetu województwa na realizację SRWW 2020 w latach 2013-2017 (suma, w zł per capita) |
|  |
| Uwaga: uwzględnione zostały wszystkie wydatki budżetowe poza ujętymi w działach 700, 757, 758.  Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST |

Niższa wartość tego wskaźnika występuje jedynie w województwie łódzkim. Interpretując uzyskaną wartość należy odnieść się do scharakteryzowanego wcześniej udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem województwa wielkopolskiego (udział ten jest niższy o 1,5 punktu procentowego od średniej dla wszystkich województw). Dodatkowo analizując szczegółowo omawiany wskaźnik można zauważyć, że to wydatki finansowane lub współfinansowane ze środków europejskich różnicują jego wartość dla poszczególnych województw. Najwyższe wartości wskaźnika charakteryzują województwa ze wschodniej części kraju lub województwa przygraniczne, w przypadku których dostępność środków unijnych jest wyższa (mogą korzystać np. z PO PW lub ze środków przeznaczonych na EWT). Porównanie wydatków budżetowych na realizację strategii to tylko jeden wymiar analizy. Dla pełniejszej oceny sytuacji należałoby jeszcze porównać efektywność wydatkowanych środków. Wskaźniki realizacji zakładanych w SRWW 2020 celów są przedmiotem analizy kolejnego rozdziału tego raportu i ogólnie wskazują na wysoką efektywność SWW w tym zakresie. By analiza była bardziej kompleksowa, powinna zawierać informacje z ewaluacji strategii pozostałych polskich regionów (co w obecnej chwili nie jest możliwe do zrealizowania) i opierać się na zaawansowanych metodach oceny efektywności sektora publicznego (omówienie tego typu metod i przykład zastosowania jednej z nich w odniesieniu do szczebla lokalnego można znaleźć w publikacji Kopańska i in. 2018). Ze względu na to, że największą część wydatków na cele strategiczne SRWW 2020 stanowią wydatki na transport, zasadne jest odniesienie się do efektywności tych środków. Zmiana wskaźników dostępności transportowej w latach 2013-2017 w województwie wielkopolskim nie różni się znacznie od średniej ogólnopolskiej, przy czym Wielkopolska wypada lepiej w analizie dostępności kolejowej niż drogowej (Komornicki i in., 2017).

Pozycja Wielkopolski pod względem wartości środków przeznaczonych na realizację SRWW 2020 w latach 2013-2017 przeliczonej na mieszkańca (Wykres 10) wiąże się z alokacją środków UE na RPO według województw per capita. Tylko w przypadku województwa mazowieckiego alokacja środków na RPO przeliczona na mieszkańca jest niższa niż dla województwa wielkopolskiego (Wykres 11), co w dużym stopniu tłumaczy brak możliwości wyraźnego zwiększenia wydatków na realizację SRWW 2020 współfinansowanych ze środków UE.

|  |
| --- |
| Wykres 11. Wartość alokacji środków na RPO w obecnej perspektywie finansowej w przeliczeniu na mieszkańca (suma, w zł per capita) |
|  |
| Uwaga: uwzględnione zostały wszystkie umowy podpisane do 31.12.2018.  Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014 |

Biorąc pod uwagę wartość wkładu UE w umowach podpisanych w ramach RPO w obecnej perspektywie finansowej w odniesieniu do alokacji województwo wielkopolskie charakteryzuje wysoka efektywność organizacyjna. Wyższą efektywność, jak dotąd, osiągnęły jedynie 2 województwa: pomorskie i opolskie. Co więcej, odnosząc wartość wkładu UE uwzględnionego w certyfikacji do KE do alokacji środków, co stanowi podstawę dla śródokresowego przeglądu wdrażania RPO, województwo wielkopolskie zajmuje drugą pozycję, po Opolskim (Wykres 12).

|  |
| --- |
| Wykres 12. Stan wdrażania RPO 2014-2020 (wartość wkładu UE w umowach podpisanych oraz w certyfikacji do KE jako procent alokacji środków) |
|  |
| Uwaga: uwzględnione zostały wszystkie umowy podpisane do 31.12.2018, dane narastająco od uruchomienia programów.  Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014 |

W SRWW 2020 nie oszacowano skali ram finansowych, wskazano tylko kierunkowo skąd mogą pochodzić środki na realizację celów strategicznych. Wymienione zostały tu:

* + budżet województwa,
  + budżety samorządów powiatowych i gminnych,
  + budżety samorządowych jednostek organizacyjnych,
  + budżet państwa (również w ramach kontraktów terytorialnych),
  + budżety funduszy celowych,
  + środki Unii Europejskiej,
  + środki międzynarodowych instytucji finansowych,
  + środki prywatne,
  + środki innych partnerów zaangażowanych w osiąganie celów Strategii.

W Sprawozdaniach z realizacji SRWW 2020 w latach 2013-2016 finansowanie realizacji celów Strategii zostało zaprezentowane z wykorzystaniem tylko pierwszego z wymienionych powyżej źródeł finansowania, czyli środków będących w dyspozycji SWW i ujętych w budżecie województwa. Brakuje analizy środków pozostałych podmiotów, jak również uwzględnienia wydatków rozwojowych realizowanych przez spółki komunalne SWW czy zakłady budżetowe. Być może są konkretne bariery, które uniemożliwiają zbieranie i analizowanie tych danych. Trzeba jednak podkreślić, że w województwie wielkopolskim działa wiele prężnie działających spółek wojewódzkich świadczących usługi dla przedsiębiorstw z Wielkopolski (w tym pożyczki, poręczenia i innego rodzaju wsparcie). Są to instrumenty bardzo ważne dla rozwoju regionu i warto, by wydatki realizowane na tym polu uwzględniane były w procesie monitoringu Strategii. Stworzenie skoordynowanego systemu zbierania i analizowania tych danych posłuży dalszemu rozwijaniu systemu monitorowania strategii rozwoju województwa.

W odniesieniu do mobilizacji zasobów finansowych i pozafinansowych można sformułować kilka wniosków:

* dbałość o jak najlepsze metody przewidywania i prognozowania przyszłych warunków społeczno-ekonomicznych regionu jest szczególnie ważna m.in. w kontekście planowania kierunków rozwoju; dobrym sposobem radzenia sobie z trudnościami i słabościami prognoz może być np. zabezpieczenie puli środków, które pozwalają natychmiastowo reagować na problemy, których nie udało się przewidzieć wcześniej – tego rodzaju podejście stosowane jest przez zarządzających finansami SWW;
* ważna jest systematyczna ocena zagrożeń dla realizacji celów strategicznych, np. wynikających ze zmian ustawowych – SWW na bieżąco analizuje trendy zmian makroekonomicznych i ich potencjalny wpływ na budżet województwa uzupełniając szacunki prognoz wiedzą o specyfice i zasobach regionu ;
* wskazane jest opracowanie systemu, który umożliwiałby kompletne i całościowe ujęcie środków wykorzystywanych na realizację celów strategicznych (z uwzględnieniem środków wydatkowanych przez inne podmioty np. spółki komunalne, inne jednostki samorządu terytorialnego w regionie, firmy prywatne i organizacje pozarządowe w zakresie wykorzystywania środków UE etc.);
* przydatne byłoby także tworzenie bazy przedsięwzięć inwestycyjnych wraz ze sposobami ich finansowania w celu monitorowania kosztu finansowego w długim okresie co pozwoliłoby na lepsze dopasowanie źródeł finansowania do potrzeb wydatkowych;
* ze strony niektórych przedstawicieli departamentów sektorowych UMWW sygnalizowana była potrzeba bliższej współpracy z DF UMWW w zakresie informacji dotyczącej planów finansowych, informowania w sposób jak najbardziej przystępny i przejrzysty o zawartości WPF SWW, tj. o możliwościach i ograniczeniach finansowych SWW;
* ze względu na trwające na szczeblu centralnym prace dotyczące identyfikowania prorozwojowych wydatków publicznych użyteczne byłoby opracowanie sprawdzonego systemu przenoszenia klasyfikacji budżetowej na klasyfikację wydatków rozwojowych.

# Wymiar terytorialny polityki rozwoju – zagadnienie szczególne

Ze względu na fakt, iż zauważalne trendy krajowe i unijne pozwalają sformułować tezę o wzroście znaczenia wymiaru terytorialnego wszelkich polityk rozwoju, zagadnienie to postanowiono omówić w odrębnym rozdziale. Wymiar terytorialny jest obecny w samym dokumencie SRWW 2020 i odnoszą się do niego konkretne cele, zatem mógłby stanowić część poprzedniego rozdziału. Jednocześnie znaczna część interwencji Samorządu Województwa była poddana przyjętym kierunkom terytorializacji, co mogłoby zostać ujęte w rozdziale następnym. Wydaje się, że kompleksowe podejście do tego zagadnienia w jednej części ułatwi odbiór, a przede wszystkim zbliży do podkreślenia wagi tego problemu w przyszłym planowaniu strategicznym.

## Zakres terytorializacji w kontekście paradygmatu rozwoju

***Terytorializacja polityki rozwoju jest przyszłością – przynajmniej na jakiś czas…***

Część z celów strategicznych w SRWW 2020 adresowana jest w szczególności do określonych terytoriów, zarówno tych, które są motorami rozwoju (metropolia poznańska, subregionalne ośrodki wzrostu), jak i tych, które wymagają wsparcia ze względu na różnorodne słabości. Podejście to było spójne z kierunkami polityki regionalnej zaprezentowanymi w KSRR2020, ale wymaga reorientacji, gdy myślimy o projekcie KSRR.

|  |
| --- |
| Wykres 13. PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na podregiony województwa wielkopolskiego |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS. |

W projekcie KSRR wyraźnie zaakcentowano odejście od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz zrównoważonego rozwoju. Model polaryzacyjno-dyfuzyjny oznaczał koncentrację działań w największych ośrodkach miejskich, wychodząc z założenia, że nadawać będą one impulsy rozwojowe na pozostałe obszary – mniej rozwinięte. Jednocześnie podkreślono, że zasięg tych impulsów był na tyle słaby, że ten model polityki przyczynił się do jeszcze większego zróżnicowania wewnątrz regionów (*Krajowa Strategia*…, 2018).

Zmiana ta mierzona wskaźnikiem PKB per capita widoczna jest także w Wielkopolsce. Choć we wszystkich podregionach widoczny jest pozytywny trend, zróżnicowanie między nimi zwiększyło się (Wykres 13). Jednocześnie należy zaznaczyć, że zdaniem autorów niekoniecznie wynika to jedynie z przyjętego w poprzedniej perspektywie modelu rozwoju (należy pamiętać, że w regionie zidentyfikowano szereg zjawisk, które także wpłynęły na zmiany rozwojowe w poszczególnych obszarach np. inwestycje zagraniczne, restrukturyzacja gospodarki, depopulacja i in.) i podkreślić, że rozwój polaryzacyjno-dyfuzyjny, choć wymaga znacznie dłuższej perspektywy czasowej dla osiągniecia pozytywnych zmian, jest właściwy.

W planowanym nowym modelu kluczowe będzie zmniejszenie tych zróżnicowań wewnątrzregionalnych m.in. poprzez wsparcie słabszych obszarów (nie tylko nadanie im impulsów rozwojowych, ale także wsparcie potencjału do ich absorpcji). W KSRR wyznaczono dwa rodzaje obszarów:

* **OSI obligatoryjne** tj. obszary zagrożone marginalizacją i miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze – wspierane na poziomie krajowym i regionalnym (przy wykorzystaniu specjalnie ukierunkowanych na te obszary instrumentów) oraz
* **OSI fakultatywne** (Polska wschodnia, Śląsk i inne wytypowane na szczeblu lokalnym i regionalnym obszary).

Pozostałe terytoria, nie wpisujące się w żadne z powyższych OSI, także będą wspierane poprzez realizację działań horyzontalnych, które przyczynić się mają m. in. do (…) *wzrostu konkurencyjności polskich regionów, poprzez identyfikowanie i wykorzystywanie potencjałów terytorialnych* (*KSRR 2018*, s.38). Działania te będą miały jednak bardziej wybiórczy charakter i skupiać się będą na kluczowych przewagach. Istotne w tym kontekście było wytypowanie przez samorządy inteligentnych specjalizacji regionalnych.

W Wielkopolsce zidentyfikowano nieliczną grupę obszarów wpisującą się w OSI obligatoryjne. Przede wszystkim wskazano 7 miast jako obszary tracące funkcje społeczno-gospodarczą (Konin, Koło, Złotów, Turek, Piła, Gniezno, Pleszew). Obszary zagrożone marginalizacją, przede wszystkim społeczną, wyznaczone zostały we wschodniej części subregionu konińskiego, w północnej części subregionu pilskiego i także w jego południowo-zachodniej części (tutaj prócz marginalizacji społecznej wskazano także obszar zagrożony marginalizacją ekonomiczną). Warto podkreślić, że z poziomu krajowego wyznaczono w tych częściach województwa tylko pojedyncze gminy, co nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb i zakresu interwencji w omawianych częściach województwa.

Obecnie wyznaczone obszary interwencji SRWW 2020 odwołują się do wciąż obowiązującego KSRR i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, co tłumaczy dużą liczbę OSI. Biorąc pod uwagę fakt, iż projekt zaktualizowanej KSRR ogranicza znacząco liczbę OSI, a ponadto mają być zlikwidowane plany zagospodarowania województw, można sformułować kilka tez dotyczących kształtu OSI w aktualizowanej SRWW 2020 (o tym poniżej). W pierwszej kolejności przeprowadzono analizę dotychczasowego podejścia do terytorializacji w aktualnej SRWW 2020, przy czym podkreślenia wymaga fakt, że nie jest to jeszcze definitywna ocena konieczności zastosowania lub odstąpienia od danego obszaru wsparcia (Tabela 13).

Tabela 13. Ocena terytorializacji celów SRWW 2020

| **Obszar wsparcia** | **Zakres terytorialny** | **Uwagi** |
| --- | --- | --- |
| Szczególne preferencje na obszarach o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego |  | Wyznaczone obszary i zaadresowane do nich cele są właściwe, jednak obiektywnie obszary położone dalej od danego ośrodka będą zazwyczaj miały dłuższy czas dojazdu (w tym wypadku samochodem).  Dostępność transportowa do ośrodka wojewódzkiego mierzona czasem dojazdu samochodem budzi pewne wątpliwości:   * lepsze byłoby wskazanie złożonej dostępności, uwzględniającej czas dojazdu samochodem oraz komunikacją zbiorową; * często, z punktu widzenia mieszkańców nie czas dojazdu jest najważniejszy, a częstotliwość połączeń transportu zbiorowego; * mieszkańcy i przedsiębiorcy obszarów peryferyjnych częściej oczekują lepszych połączeń w skali subregionu, niż w relacji ze stolicą województwa, zatem warto pomyśleć o mierzeniu również dostępności do np. ośrodków powiatowych. |
| Szczególne preferencje na obszarach cennych przyrodniczo |  | Czy zasadne jest wyznaczanie obszaru, który obejmuje terytorium całego województwa?  Delimitacja obszaru jest związana z wyznaczonymi w KPZK obszarami funkcjonalnymi. Kryteria delimitacji uwzględniające szereg powiązań powierzchniowych, węzłowych i liniowych być może przyczyniły się do tego, że nie zidentyfikowano gmin, które do ww. struktur nie należą. Zagadnienia środowiskowe są jednak niezwykle istotne i należy je właściwie zaakcentować w dokumencie. Być może powinny stanowić cel horyzontalny – w tym przypadku nie koncentrując się jednak tylko na obszarach cennych przyrodniczo, ale szerszym ujęciu tematu. |
| Szczególne preferencje na obszarach cennych krajobrazowo |  | Geneza obszaru także powiązana jest z obszarami funkcjonalnymi zdefiniowanymi w KPZK. Ochrona krajobrazu jak wynika z zasięgu zdelimitowanego obszaru i ze względu na jej istotne znaczenie powinna przyjąć charakter horyzontalny.  Jednocześnie w związku z planowanymi w najbliższym czasie audytami krajobrazowymi (w wyniku których zostaną delimitowane obszary priorytetowe) wyznaczanie takiego obszaru – do czasu przeprowadzenia audytu – jest niepożądane. |
| Preferencje na obszarach deficytu wody oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego |  | Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych – nasuwa się pytanie czy zasadne jest wyznaczanie obszaru, który obejmuje terytorium całego województwa? Problem suszy, obniżenia poziomu wód gruntowych i stepowienia jest podkreślany w licznych wypowiedziach specjalistów z zakresu środowiska, ale również energetyki i turystyki. Jest to problem o szerokim znaczeniu społeczno-gospodarczym, nie tylko środowiskowym.  Ważne jest zatem rozważenie horyzontalnego, nieterytorialnego podejścia do tego zagadnienia. |
| Preferencje dla obszarów wiejskich o wysokiej kulturze rolnej |  | Region Wielkopolski ma charakter rolniczy, w związku z czym omawiane zagadnienie jest szczególnie istotne z punktu rozwoju województwa. Wydzielenie wsparcia dla rolnictwa jako odrębnego celu (poza ogólnie ujętym wsparciem obszarów wiejskich) wydaje się więc zasadne.  W pierwszej kolejności nasuwa się więc wniosek, że cel ten powinien mieć charakter horyzontalny. Jednocześnie mając świadomość, że obszary wiejskie (szczególnie te położone w obszarach funkcjonalnych większych miast) często zmieniają swój charakter, można również przyjąć założenie, że należy to wsparcie w pierwszej kolejności ukierunkować na obszary stricte rolnicze jak np. wyznaczony w projekcie planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego południowo-zachodni obszar funkcjonalny. |
| Poznański Obszar Metropolitalny |  | Pomimo ukierunkowania nowej polityki regionalnej (KSRR 2030) na obszary zmarginalizowane i tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Samorząd Województwa powinien być zainteresowany dynamicznym rozwojem aglomeracji poznańskiej, jako głównego motoru wzrostu w regionie – szczególnie, że właśnie w tym ośrodku jest największy potencjał do rozwijania działalności innowacyjnej i generalnie opartej na wiedzy (cel konkurencyjność w SOR i projekcie KSRR). |
| Ośrodek regionalny |  | Pomimo ukierunkowania nowej polityki regionalnej (KSRR 2030) na obszary zmarginalizowane i tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Samorząd w dalszym ciągu powinien wspierać rozwój najbardziej konkurencyjnych ośrodków i ich obszarów funkcjonalnych. Aglomeracja kalisko-ostrowska jest istotnym ośrodkiem kreowania wzrostu gospodarczego w regionie. Samorząd Województwa powinien być zainteresowany dynamicznym rozwojem obszaru także ze względu na rozwijającą się na jego obszarze działalność innowacyjną – istotną z punktu widzenia SOR i KSRR. |
| Ośrodki subregionalne |  | Zgodnie z zapisami KSRR 2030 należy zwrócić szczególnie uwagę na miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze. W związku z tym, że są to OSI obligatoryjne i należy je umieścić w Strategii, wskazane jest rozróżnienie ośrodków subregionalnych wpisujących się w OSI krajowe i OSI regionalne, bowiem mechanizmy wsparcia dla tych obszarów też będą różne.  Pomimo ukierunkowania nowej polityki regionalnej na obszary zmarginalizowane i tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Samorząd w dalszym ciągu powinien wspierać rozwój najbardziej konkurencyjnych ośrodków subregionalnych – w tym przypadku także Leszno, które nie zostało wskazane w KSRR jako miasto tracące funkcje społeczno-gospodarcze. |
| Ośrodki lokalne |  | Wskazanie wszystkich miast, które nie były wymienione wcześniej w „miejskich” OSI budzi wątpliwości dotyczące charakteru wsparcia konkretnych miast, a może i ich obszarów funkcjonalnych.  Część miast znajdzie się w obligatoryjnym OSI z KSRR 2030 (miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze).  Powstaje zatem problem wyróżnienia takiego OSI regionalnego w kontekście:  - pokrywania się OSI regionalnego i krajowego (ew. dodatkowa premia dla tych miast, które zostały wyróżnione w obu przypadkach) oraz  - wskazania określonych celów dla ośrodków miejskich |
| Preferencje dla obszarów wiejskich wymagających wsparcia procesów rozwojowych |  | Zarówno cel 5.2 jak i 6.10 adresowane są do obu obszarów. Należy podkreślić, że „obszary wiejskie” odnoszą się praktycznie do gmin wiejskich, które często zmieniają swój charakter i cała grupa gmin wiejskich jest mocno zróżnicowana.  Nasuwa się wniosek, że obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych są częścią obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich.  Podczas badań jakościowych z jednej strony zasugerowano wydzielenie rozwoju obszarów wiejskich, jako oddzielnego celu strategicznego, w ramach którego dokona się większego uszczegółowienia zróżnicowań tych obszarów, z drugiej wskazano, że zaprojektowane powinno być wsparcie, które będzie adresowane do jak największej liczby gmin wiejskich.  Jednak ew. OSI gminy wiejskie „poza obszarami funkcjonalnymi miast” powinno zostać poddane pogłębionej analizie również pod kątem wewnętrznego zróżnicowania takich gmin. |
| Obszary o najniższym poziomie rozwoju |  | Wyznaczone obszary i zaadresowane do nich cele są właściwe. Należy przeprowadzić powtórną delimitację – zweryfikować czy zrealizowane w ostatnich latach przedsięwzięcia przyczyniły się do zmian. Ponadto należy uwzględnić to, że w poszczególnych obszarach tematycznych zmiany zachodzą szybciej lub wolniej. Zakładając, że Strategia i programy wdrożeniowe mają perspektywę co najmniej kilkuletnią może się okazać, że już po 2 latach zakres terytorializacji jest nieaktualny. W tym przypadku rekomendujemy monitorowanie zmian w poszczególnych obszarach w celu aktualizacji delimitacji i/lub prowadzenie jej w ujęciu prospektywnym, czyli delimitacji danego obszaru na podstawie prognoz. |
| Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji |  | Należy zaznaczyć, że obszar ten zależny jest od sektora paliwowo-energetycznego. Obecny zapis SRWW 2020 miasta i obszary tracące funkcje społeczno-gospodarcze wprowadza odbiorcę w błąd, że tereny takie występują tylko we wschodniej części regionu.  Mając na uwadze zapisy nowej KSRR należy zwrócić uwagę, że przy aktualizacji SRWW 2020 trzeba uwzględnić OSI miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze – wskazane w nim 7 ośrodków miejskich z regionu. |
| Preferencje dla obszarów o najniższej dostępności do usług |  | Wskazane jest uszczegółowienie obszaru – łączenie usług z zakresu kultury, zdrowia czy dostępności infrastruktury technicznej jednocześnie, zaburza m.in. realny popyt na usługi stricte społeczne np. dostęp do żłobków w powiecie poznańskim.  Podczas wywiadów IDI stwierdzono, że ciężko terytorializować działania w obszarze opieki zdrowotnej – samorządy też nie mają takich instrumentów, które pozwoliłyby na umiejscowienie zakładów opieki zdrowotnej w konkretnej gminie.  W związku z powyższym warto się zastanowić nad dobraniem innych kryteriów delimitacji dla takiego obszaru m.in. wykluczając te zagadnienia, których nie powinno się terytorializować. |
| Preferencje dla obszarów o wyjątkowych walorach kulturowych |  | Warto się zastanowić, czy jest sens wyznaczać obszar, który obejmuje prawie cały region. Geneza obszaru związana jest z obszarami funkcjonalnymi zdefiniowanymi w KPZK (które niebawem przestaną obowiązywać). O ile nie będzie takiego wymogu rekomenduje się usunięcie obszaru z listy wyznaczonych OSI, a w przypadku, gdy zajdzie taka potrzeba określenie kryteriów, które pozwolą na wyłonienie obszarów o znaczeniu ponadlokalnym i regionalnym (przy jednocześnie większym uwzględnieniu wojewódzkich instytucji kulturowych). |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SRWW 2020.

## Terytorializacja strategii a realizacja programów

***Nie wszystkie obszary interwencji mają wyznaczone mechanizmy wsparcia…***

Nie wszystkie cele SRWW 2020 są adresowane terytorialne. Część z nich obejmuje zasięgiem cały region. Są to tzw. cele horyzontalne. Adresowane terytorialnie cele mają dwa wymiary. Pierwszy z nich to cele, które dotyczą de facto działań na obszarze całego województwa, jednak wskazane są w ramach nich preferencje dla zdelimitowanych obszarów. Drugi wymiar dotyczy celów, które realizowane są stricte na wyznaczonych obszarach interwencji.

Wyznaczony zakres terytorializacji wydaje się zasadny. Z jednej strony Strategia uwzględnia działania, których nie można ograniczyć jedynie do konkretnych obszarów, ale uwzględnia preferencje dla tych, na których widoczne jest największe zapotrzebowanie. Z drugiej strony są cele ukierunkowane jedynie na konkretne obszary i sam zakres działań określony w ramach nich wyklucza możliwość ich realizacji w innym miejscu, np. cele ukierunkowane na rozwój metropolii poznańskiej czy ośrodków subregionalnych.

Analizując narzędzia terytorializacji należy zwrócić uwagę, że pojawiają się takie obszary, dla których nie wskazano specjalnych instrumentów wsparcia np. obszary cenne przyrodniczo, obszary ochrony krajobrazów kulturowych, obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych i ośrodki lokalne (Tabela 14). W przypadku trzech pierwszych wymienionych obszarów poddaje się pod wątpliwość zasadność ich terytorializacji, bowiem obejmują one cały region. Jednocześnie, przeprowadzone badania jakościowe pozwalają stwierdzić, że w kwestiach środowiskowych i kulturowych zróżnicowanie to jest bardziej widoczne niż obrazują mapy delimitacji. Należy jednak pamiętać, że geneza delimitacji tych obszarów powiązana jest z obszarami funkcjonalnymi zdefiniowanymi w KPZK (który niebawem przestanie obowiązywać). Istotne jest zatem doprecyzowanie jakiego rodzaju zmiany ma wywołać realizacja Strategii w konkretnych częściach regionu. Wówczas bardziej precyzyjnie można by rozróżnić np. obszary cenne przyrodniczo w celu tematycznym związanym z jakością środowiska przyrodniczego, bądź też wskazać te pola interwencji jako horyzontalne.

Ponadto w dokumencie wdrożeniowym do Strategii zdelimitowany został jeszcze jeden obszar, ochrony strategicznych złóż kopalin (dla celu 2.4.), który nie został uwzględniony w ramach Strategii i WRPO 2014+ (nie widziano zasadności jego stosowania ze względu na fakt, iż jego wyznaczenie miało na celu uregulowanie sposobu zagospodarowania terenów położonych na złożach).

Tabela 14. Zakres i instrumenty terytorializacji

| Cele operacyjne | Zakres terytorializacji\* | Instrumenty |
| --- | --- | --- |
| 1.1. Zwiększenie spójności sieci drogowej | Preferencje | Preferencje RPO |
| 1.2. Wzrost różnorodności oraz upowszechnianie efektywnych form transportu | Preferencje | Preferencje RPO |
| 2.1. Wsparcie ochrony przyrody | Preferencje | - |
| 2.2. Ochrona krajobrazu | Preferencje | - |
| 2.4. Wykorzystanie, racjonalizacja gospodarki zasobami kopalin oraz ograniczanie skutków ich eksploatacji | Obszar | - |
| 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego | Preferencje | - |
| 2.9. Poprawa przyrodniczych warunków dla rolnictwa | Preferencje | PROW |
| 4.1. Rozwój metropolii poznańskiej | Obszar | ZIT (RPO) |
| 4.2. Wzmocnienie biegunów wzrostu w subregionach | Obszar | ZIT i mandaty terytorialne (RPO) |
| 5.1. Wsparcie ośrodków lokalnych | Obszar | - |
| 5.2. Rozwój obszarów wiejskich obszary | Preferencje | Preferencje RPO/PROW |
| 5.3. Aktywizacja obszarów o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych | Obszar | Preferencje RPO |
| 5.4. Wsparcie terenów wymagających restrukturyzacji, odnowy i rewitalizacji | Obszar | Preferencje RPO |
| 5.5. Zwiększenie dostępności do podstawowych usług publicznych | Preferencje | Preferencje RPO |
| 5.6. Wparcie terenów o wyjątkowych walorach środowiska kulturowego | Preferencje | - |
| 6.10. Poprawa warunków dla rozwoju rolnictwa i przetwórstwa rolnego | Preferencje | Preferencje RPO/PROW |

\* Informacja czy cel jest adresowany dla konkretnego obszaru czy dla całego regionu z uwzględnianiem preferencji dla wyznaczonych obszarów interwencji (na podstawie zapisów SRWW 2020 )

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego 2020 i Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2014+.

Głównymi instrumentami terytorializacji w województwie Wielkopolskim są WRPO2014+ oraz PROW. W ramach WRPO+ wyróżniono instrumenty obligatoryjne oraz fakultatywne. Podział ten powstał, w związku z kierunkami rozwoju wyznaczonymi na poziomie administracji centralnej (KSRR 2010-2020). Do obligatoryjnych form wsparcia wymiaru terytorialnego należą:

* **Wsparcie rewitalizacji w ramach Programów Operacyjnych na lata 2014-2020** – które zgodnie z zapisami SZOOP WRPO 2014+ obejmuje (s.299): *„obszary charakteryzujące się zdegradowaną zabudową, zdekapitalizowaną infrastrukturą techniczną, ograniczoną dostępnością transportową, koncentracją negatywnych zjawisk społecznych”.* Przy wyznaczonym instrumencie zastosowano metodę preferencji wyboru projektów uwzględnionych w Lokalnych Programach Rewitalizacji.
* **ZIT dla obszaru funkcjonalnego Miasta Poznania** – instrument rozwoju obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych. Zintegrowane inwestycje terytorialne są obligatoryjną formą wsparcia dla ośrodków wojewódzkich. Na realizację założeń ZIT (zapisanych również w dokumencie strategiczno-operacyjnym) przeznaczona została specjalna pula środków w ramach WPRO 2014+.
* **Obszary wiejskie** – dla tego instrumentu zastosowano dwa rodzaje preferencji – dla obszarów nie należących do obszarów funkcjonalnych OSI subregionalnych, ZIT Poznania oraz ZIT kalisko-ostrowskiego (wiejskie obszary funkcjonalne wymagające wsparcia procesów rozwojowych) oraz preferencje dla obszarów wiejskich (i/lub ludności zamieszkałej na tych obszarach) wyznaczonych na podstawie definicji GUS.

Dla fakultatywnych form wsparcia wymiaru terytorialnego, w WRPO 2014+ wskazano:

* **ZIT regionalny** – instrument rozwoju ukierunkowany na wsparcie aglomeracji kalisko-ostrowskiej. Podobnie jak w przypadku ZIT Poznania, na realizację założeń ZIT obszaru funkcjonalnego Kalisza z Ostrowem Wielkopolskim (zapisanych również w dokumencie strategiczno-operacyjnym) przeznaczona została specjalna pula środków w ramach WRPO 2014+.
* **Mandaty terytorialne dla OSI subregionalnych** – instrument rozwoju ukierunkowany na wsparcie subregionalnych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych. Podobnie jak w przypadku formuły ZIT dla instrumentu wyodrębniono specjalną alokację w ramach WRPO 2014+ i podobnie jak przy ZIT wybór kierunków interwencji poprzedzony został szczegółową diagnozą, co jest zapisane w specjalnych dokumentach strategiczno-operacyjnych. Mandatem objęte zostały ośrodki: Piła, Leszno, Konin oraz Gniezno[[18]](#footnote-19).
* **Inne instrumenty terytorialne – preferencje punktowe:** ukierunkowane na obszary interwencji zdelimitowane w dokumencie wdrożeniowym do SRWW 2020 (*Zasady i kryteria* …, 2015), wymagające szczególnego wsparcia: obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych; obszary o najniższej dostępności do usług warunkujących możliwości rozwojowe; obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodka wojewódzkiego; miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno–gospodarcze (obszar zależny od sektora paliwowo-energetycznego). Instrument ma formę preferencji punktowych przy wyborze projektów. Dla poszczególnych osi priorytetowych wskazywane są wybrane obszary preferencyjne.

Drugim kluczowym instrumentem ukierunkowanym na wsparcie wymiaru terytorialnego interwencji – w tym przypadku obszarów wiejskich – jest PROW. W pewnym zakresie funkcje zarządcze nad działaniami realizowanymi w ramach PROW znajdują się także w kompetencjach SWW. Wybór projektów w ramach PROW także opiera się na preferencjach punktowych – w zależności od osiąganych wskaźników. W ramach PROW funkcjonuje także inicjatywa LEADER (Rozwój lokalny kierowany przez społeczność) – wspierający przedsięwzięcia samorządów lokalnych lub/i przedstawicieli obywateli (tzw. Lokalne Grupy Działania). Kryterium przyznawania dofinansowania w ramach RLKS jest liczba mieszkańców obszaru, który obejmuje lokalna strategia rozwoju (przygotowana przez LGD).

Oceniając wyżej wymienione instrumenty przez pryzmat organizacji wsparcia, najłatwiejsze we wdrażaniu są preferencje punktowe w ramach WRPO 2014 +. Idea ta jest właściwa. Zasady konkursów i stosowane preferencje są znacznie bardziej zrozumiałe, niż pozostałe mechanizmy. Podobnie realizowane są konkursy w ramach PROW – adresowane są do wszystkich obszarów wiejskich, przy czym preferencje punktowe są dla tych obszarów, które osiągają najniższe wskaźniki. Jednocześnie należy zaznaczyć, że choć z punktu widzenia instytucji zarządzających programami (RPO i PROW) instrumenty te są łatwe we wdrażaniu, potencjalnemu beneficjentowi nie dają gwarancji uzyskania dofinansowania, a jedynie wzmacniają pozycję jego projektu podczas oceny.

ZIT-y i mandaty terytorialne, choć gwarantują uzyskanie konkretnej puli środków, ocenione zostały jako bardziej skomplikowane mechanizmy finasowania inwestycji. Kluczowym problemem było niewystarczające przygotowanie projektów (w wyznaczonych ośrodkach i obszarach funkcjonalnych).

Głównym problemem, jaki napotkały JST zakwalifikowane do wykorzystania ww. instrumentów, był brak zrozumienia ogólnych zasad wsparcia, które wymagały od gmin wyłonienia projektów wpisujących się w odgórne założenia narzucone zasadami wdrażania funduszy europejskich w Polsce. W przypadku formuły ZIT instrument oceniony został pozytywnie (przez instytucje pośredniczące), poza problemami związanymi z opóźnieniami w rozliczaniu projektów czy „szybkim tempem” ogłaszania konkursów. Słabości te są jednak powszechnie znane przy realizacji projektów unijnych i niezwiązane są stricte z instrumentem ZIT.

Bardziej problematyczne były tzw. koperty, czyli mandaty terytorialne (przynajmniej w opinii przedstawicieli obszarów, na terenie których były stosowane). Należy podkreślić, że mandaty terytorialne, to z założenia dokumenty strategiczno-operacyjne, które miały być wypracowane przez władze lokalne danego terenu w celu jak najlepszego wdrożenia interwencji z poziomu Samorządu Województwa. Dokumenty te były realnie wypracowywane w toku dyskusji i przy zaangażowaniu środowisk lokalnych. Zawierały zarówno część diagnostyczną, opracowane cele, jak i wstępne fiszki projektów służące określeniu kierunków interwencji (warto podkreślić, że na etapie powstawania dokumentu nie było gotowej dokumentacji projektowej oraz nie były znane do końca wszystkie zasady obowiązujące w danym obszarze wsparcia – rozmówcy wskazywali, że SZOOP został wydany po przygotowaniu mandatów).

Wyznaczony instrument w wyobrażeniu beneficjentów miał obejmować pewną pulę pieniędzy adresowaną na dany obszar, która może być wykorzystana dowolnie, a nie w ramach wyznaczonych odgórnie priorytetów, które wynikały głównie z konieczności utrzymania przez UMWW struktury wydatkowania środków z WRPO 2014+. Wytyczne te wydają się jednak zasadne mając na uwadze, że większość gmin ościennych ośrodków subregionalnych (czyli de facto gmin wiejskich) chciała przeznaczać pieniądze przede wszystkim na inwestycje drogowe, nie projekty miękkie, co mijałoby się z zakresem celu wyznaczonego w SRWW 2020. Warto dodać, że IZ WRPO 2014+ wykazywała się dużą elastycznością wobec propozycji projektów zgłaszanych przez poszczególne obszary objęte mandatami, choć kluczową była zasada, iż oczekiwany zakres interwencji powinien wynikać z przeprowadzonych diagnoz.

Finalnie od strony instytucji zarządzającej pojawia się także wątpliwość związana z pewnego rodzaju blokadą środków, bowiem gminy, które mają wpisane w mandatach pewne priorytety startowały w ramach nich także w zwykłych konkursach w ramach WRPO 2014+.

Ogólna ocena wszystkich instrumentów jest raczej zadowalająca. Warto się zastanowić, czy w świetle doświadczeń, ukierunkowanie działań na wszystkie OSI regionalne w postaci zamkniętej puli środków przyczyniło się do większej skuteczności podejmowanych interwencji i widocznych pozytywnych zmian na tych obszarach, niż miałoby to miejsce przy zwykłych preferencjach punktowych. Niewątpliwie wartością dodaną tego mechanizmu było zacieśnianie współpracy między ośrodkami subregionalnymi i gminami ościennymi.

Przy programowaniu kolejnej perspektywy trzeba także mieć na uwadze, że część ze wskazanych obszarów będzie otrzymywała wsparcie obligatoryjne jako OSI – wyznaczony w KSRR. Przy podejmowaniu decyzji, które obszary powinny otrzymywać preferencje, a dla których tworzyć oddzielne mechanizmy wsparcia, należy dodatkowo uwzględnić jedną niezwykle istotną kwestię – dynamikę zmian. W poszczególnych obszarach tematycznych zmiany zachodzą szybciej lub wolniej. Zakładając, że Strategia i programy wdrożeniowe mają perspektywę co najmniej kilkuletnią może się okazać, że już po 2 latach zakres terytorializacji jest nieaktualny. Oczywiście nie dotyczy to wszystkich obszarów. Takie zmiany są np. widoczne w obszarze edukacji czy rynku pracy. Logicznym rozwiązaniem byłoby stosowanie preferencji punktowych dla tych obszarów, które zmieniają się bardzo dynamicznie, a adresowanie działania do całości tych obszarów, na których zmiany te będą następować przez dłuższy horyzont czasowy. Można również rozważyć cykliczne monitorowanie zmian w obszarach, w celu aktualizacji delimitacji lub też delimitację obszarów w ujęciu prospektywnym tzn. na podstawie prognoz.

## Efekty terytorializacji

***Widoczne są zmiany w regionie, choć nie ma pewności czy wynikają z mechanizmów terytorializacji.***

Efekty terytorializacji są bardzo ciężkie do uchwycenia. Zmiany monitorowane na obszarach interwencji należy wiązać nie tylko z wypracowanymi mechanizmami (często wynikają ze zjawisk identyfikowanych w całym kraju np. depopulacja, postępująca emigracja zagraniczna, spadek bezrobocia). Właściwe uchwycenie efektów terytorializacji możliwe będzie m.in. przy ewaluacjach dotyczących realizacji WRPO 2014+.

Należy także mieć na uwadze, że terytorializacja działań jest ciągle pewnego rodzaju *novum* w polityce regionalnej. Jak pokazują wyniki niniejszego badania, we wdrażaniu instrumentów napotykano na problemy (np. samorządy lokalne odkładały w czasie zgłaszanie wniosków w ramach mandatów terytorialnych, ze względu na fakt, iż tematy te były traktowane jako „zapewnione w mandacie”. W zamian gminy poświęcały energię na startowanie w ogłaszanych ogólnych konkursach WRPO 2014+, gdzie z uwagi na większą konkurencję nie były pewne wyników konkursu). Realizacja interwencji przebiegała więc równolegle z nauką nowych mechanizmów wsparcia. Dotyczy to zarówno samorządu regionalnego, jak i projektodawców. Jednocześnie nadchodzące zmiany również wydają się dużym wyzwaniem, bowiem zmiana paradygmatu terytorializacji w KSRR w pewnym stopniu wymaga od samorządów reorientacji dotychczas wypracowanych rozwiązań.

Na potrzeby niniejszej ewaluacji przedstawione zostaną najważniejsze zmiany społeczno-gospodarcze uchwycone w wymiarze terytorialnym, które zakładamy, że w pewnym stopniu są wynikiem prowadzonych w ramach SRWW 2020 mechanizmów terytorializacji. Jednocześnie wnioski te mogą być przydatne przy dalszej identyfikacji obszarów problemowych. Poniżej znajduje się zwięzłe podsumowanie przeprowadzonej przez WROT *analizy zróżnicowania wewnątrzregionalnego województwa Wielkopolskiego* – badania szczególnie użytecznego, ze względu na zastosowane złożone wskaźniki syntetyczne, obrazujące zmiany w poszczególnych obszarach tematycznych.[[19]](#footnote-20)

Tabela 15. Analiza zmian zróżnicowania wewnątrzregionalnego województwa wielkopolskiego w latach 2014/2016

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **GOSPODARKA** | **Widoczne zmiany w zachodniej części regionu zarówno pozytywne jak i negatywne.**  Znaczący wzrost poziomu rozwoju gospodarczego powiatu wrzesińskiego i kępińskiego oraz spadek poziomu rozwoju w powiecie kolskim, a także ostrowskim.  W zachodniej części regionu w powiecie wolsztyńskim i szamotulskim widoczny spadek poziomu, a w powiecie rawickim i grodziskim wzrost. |  |
| **DEMOGRAFIA** | **W obszarze zaobserwowano niewielkie zmiany**  Poprawa sytuacji w Kaliszu, powiecie pilskim i jarocińskim.  Zmiana in minus w powiecie międzychodzkim.  Ciągle słaba sytuacja w powiatach kolskim, czarnkowsko-trzcianeckim i chodzieskim. |  |
| **RYNEK PRACY** | **Stopień zróżnicowania wewnątrzregionalnego jest niższy. Poprawa sytuacji na wschodzie, częściowo spadek poziomu na zachodzie**  Powiat szamotulski i Leszno spadły do grupy wysokiego poziomu rozwoju w obszarze rynku pracy (z poziomu bardzo wysokiego).  Pozytywne zmiany widoczne są w powiatach gnieźnieńskim i jarocińskim. |  |
| **EDUKACJA** | **Duże zmiany w ostatnich latach. Pozytywne trendy widoczne na południowym wschodzie.**  Zmiany in plus odnotowano w Kaliszu oraz powiatach: tureckim, słupeckim, wrzesińskim, pleszewskim, szamotulskim.  Negatywne tendencje odnotowano w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim, gostyńskim, ostrzeszowskim, złotowskim i kolskim. |  |
| **JAKOŚĆ ŻYCIA** | **Na wschodzie pogłębiające się negatywne zjawiska. Na zachodzie pozytywne zmiany**  Pozytywne zmiany widoczne w powiecie ostrzeszowskim, wolsztyńskim, kościańskim, średzkim i kaliskim  Zmiany in minus widoczne w powiatach: kępińskim i gostyńskim (spadek do grupy wysokiego poziomu rozwoju), w Koninie (spadek do grupy przeciętnego poziomu) oraz powiecie kolskim (spadek do najniższej grupy). |  |
| **JAKOŚĆ PRZESTRZENI** | **Znaczna poprawa w północnej części regionu. Negatywne trendy na wschodzie województwa**.  Korzystne zmiany w powiecie międzychodzkim wolsztyńskim, złotowskim, chodzieskim, czarnkowsko-trzcianeckim, nowotomyskim  Spadek poziomu odnotowano w powiecie wrzesińskim, tureckim, słupeckim, pleszewskim, rawickim, kościańskim. |  |

Źródło: *Analiza zróżnicowania wewnątrzregionalnego województwa Wielkopolskiego 2017 (2018), WROT, Poznań.*

Najbardziej zauważalne obszary problemowe znajdują się we wschodniej (powiat kolski) i północnej (powiat złotowski) części województwa. Jednocześnie na obszarach tych nie tylko nie zidentyfikowano pozytywnych zmian, ale także widoczne są pogłębiające i nakładające się na siebie negatywne zjawiska. Warto zaznaczyć, że na obszarach tych widoczna jest niska aktywność w pozyskiwaniu środków UE.

***Dużym sukcesem terytorializacji jest zacieśnienie współpracy pomiędzy JST…***

Omawiając efekty terytorializacji należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt – zacieśnienie współpracy – wskazywane przez przedstawicieli ZIT i OSI subregionalnych jako największa wartość dodana podejmowanych interwencji. Należy zaznaczyć, że partnerstwa te były problematyczne, szczególnie w aspekcie podziału środków i wyboru projektów. Widoczne jest ciągłe zróżnicowanie w obieranych priorytetach, czego powodem są różnice w potrzebach rozwojowych. W dużych ośrodkach miejskich pożądane jest realizowanie projektów prorozwojowych w wielu aspektach, także prospołecznych i na rzecz wzrostu przedsiębiorczości, podczas gdy na obszarach wiejskich przejawem właściwej działalności samorządów są inwestycje infrastrukturalne, drogowe i wodno-kanalizacyjne. Jak wynika z przeprowadzanych badań skonstruowane instrumenty wsparcia dla tych obszarów poniekąd zainicjowały dialog między samorządami miejskimi i ich najbliższym otoczeniem, a w niektórych przypadkach planowana jest dalsza kontynuacja współpracy.[[20]](#footnote-21)

## W poszukiwaniu innych form terytorializacji

Podejmując próbę identyfikacji innych mechanizmów terytorializacji w zakresie działań SWW, należy postawić wniosek, że nie tylko takich instrumentów nie ma, ale poszczególne departamenty merytoryczne są słabo zaznajomione z modelem terytorializacji działań SRWW 2020 .

Zaledwie w jednym z departamentów wskazano, że terytorializacja jest stosowana – przy ogłaszaniu konkursów na zlecanie zadań organizacjom pozarządowym, preferencje otrzymują organizacje spoza dużych miast lub organizacje z dużych miast, ale w partnerstwie z organizacją z mniejszego ośrodka. Efektem tego jest dyfuzja wiedzy (know-how) do mniejszych ośrodków.

***Obecnie funkcjonujące mechanizmy wymagają reorientacji…***

Choć w Samorządzie nie zidentyfikowano innych form terytorializacji w zakresie działań SWW, przeprowadzone badania jakościowe pozwoliły na wyciągniecie kilku wniosków, które być może przełożą się na udoskonalenie obecnie obowiązującego modelu interwencji:

* idea terytorializacji w pewnych obszarach nie jest pożądana (np. zdrowie, ekonomia społeczna) lub powinna przyjąć inną bardziej elastyczną formę – w poszczególnych obszarach tematycznych zmiany zachodzą szybciej lub wolniej. Zakładając, że Strategia i programy wdrożeniowe mają perspektywę, co najmniej kilkuletnią może się okazać, że już po 2 latach zakres terytorializacji jest nieaktualny. Taka dynamika zmian charakteryzuje m.in. rynek pracy i edukację;
* błędne jest założenie, że model polaryzacyjno-dyfuzyjny jest gorszy od wyrównawczego. Wyrównawczy jest łatwiejszy, a dyfuzja wymaga czasu. Należy pamiętać, że model wyrównawczy wzmacnia efekt uzależnienia od pomocy publicznej. Pomimo narzuconego w KSRR 2030 modelu zrównoważonego rozwoju, rekomenduje się ciągłe wspieranie ośrodków konkurencyjnych;
* ograniczenie zakresu terytorializacji – być może bardziej zasadne jest wyznaczenie mniejszej liczby obszarów (OSI), zidentyfikowanie tych, w których potrzeba interwencji jest najbardziej widoczna – pomoc trafi w pierwszej kolejności do tych obszarów, które najbardziej tego potrzebują. Wiązałoby się to z wyznaczeniem jeszcze bardziej restrykcyjnych kryteriów delimitacji;
* przyglądając się wytypowanym obszarom z zakresu ochrony środowiska, czy krajobrazów kulturowych, które przyjmują charakter bardziej horyzontalny, zasadne wydaje się, żeby w kolejnej strategii nie dokonywać ich terytorializacji.
* Mając na uwadze wszystkie wyżej wymienione wnioski zasadne jest stworzenie dwóch wymiarów terytorializacji. Pierwszy oparty na zdelimitowanych najbardziej problemowych obszarach (w rozumieniu obszarów tematycznych, ale także obszarów – terenów, na których te negatywne zjawiska są najbardziej zauważalne). Obszary te (OSI) powinno charakteryzować przede wszystkim nagromadzenie wielu negatywnych zjawisk, które w czasie nie zmieniają się bardzo dynamicznie. Drugi wymiar to preferencje terytorialne stosowane w ramach poszczególnych działań SWW (np. przy ogłaszanych konkursach), dla bardziej skonkretyzowanych zagadnień problemowych. Jednocześnie obszary te cechuje duża dynamika zmian (np. dostęp do opieki żłobkowej).

### Skuteczność terytorializacji

Rozmówcy, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione reprezentujący instytucje systemu wdrażania programów europejskich na terenie województwa wielkopolskiego oraz eksperci reprezentujący środowisko naukowe, akcentowali zasadność stosowania instrumentów terytorialnych w kontekście maksymalizacji skuteczności osiągania celów prowadzonej polityki rozwoju. W odniesieniu do województwa wielkopolskiego stosowanie terytorializacji działań jest tym bardziej istotne i uzasadnione ze względu na jego wielkość, a co za tym idzie, występowanie znacznych wewnętrznych zróżnicowań. Sposób podejścia do terytorializacji oraz skuteczność działań terytorialnych może być jednak inaczej oceniana w odniesieniu do różnych obszarów tematycznych.

### Instrumenty terytorializacji

***Możemy na mapie zaznaczyć każdy obszar i przypisać mu określone preferencje, jednak bez gwarancji, że to zadziała…***

Różnorodność obszarów oraz stosowane instrumenty wsparcia poddane zostały ocenie beneficjentów. Wyniki nie są jednoznaczne.

Bez wątpienia przeprowadzone wywiady pozwalają sformułować następujące wnioski dotyczące terytorializacji:

* terytorializacja jest potrzebna, nie tylko z powodu wprowadzania wymiaru terytorialnego do dokumentów zintegrowanych, ale przede wszystkim dlatego, że jest ona przejawem realnego podejścia do zagadnienia zróżnicowań wewnątrzregionalnych i wynikających z nich wyzwań;
* terytorializacja powinna być sposobem do osiągania różnorodnych celów horyzontalnych;
* metropolia poznańska odgrywa szczególną rolę w skutecznym i efektywnym rozwoju całego województwa, stanowiąc najważniejszy ośrodek wzrostu;
* regionalny i subregionalne ośrodki wzrostu zapewniają spójność rozwoju województwa, dzięki pełnieniu ponadlokalnych funkcji w wymiarze gospodarczym, administracyjnym, kulturalnym czy społecznym. Ośrodki subregionalne wiele tych funkcji mogą pełnić bez konieczności koncentrowania wszystkiego w stolicy województwa (przykładowo w wymiarze administracyjnym za pomocą delegatur urzędów szczebla wojewódzkiego). Z kolei w wymiarze gospodarczym zauważalne są procesy rozwoju przedsiębiorstw polegające na tworzeniu miejsc pracy poza stolicą województwa ze względu na coraz większe nasycenie poznańskiego rynku pracy. Na dostępność komunikacyjną w wymiarze transportowym może wpływać nie tylko poprawa przepustowości infrastruktury transportowej prowadzącej do stolicy województwa, ale również wspomniane pełnienie funkcji społeczno-gospodarczych przez ośrodki subregionalne, gdyż prowadziłoby to do zmniejszenia natężenia ruchu do stolicy województwa;
* obszary peryferyjne powinny być przedmiotem zainteresowania polityki rozwoju regionu głównie pod kątem eliminacji kluczowych źródeł peryferyzacji (np. dostępność transportowa).

Należy podkreślić, że skuteczność podobnych instrumentów w różnych częściach regionu może przynosić różne skutki. Przykładowo, w zakresie przedsiębiorczości oraz innowacyjności, najlepsza sytuacja występuje w aglomeracji poznańskiej, a w drugiej kolejności w ośrodkach subregionalnych. Najgorsza pod tym względem sytuacja występuje z kolei na obszarach peryferyjnych, w szczególności we wschodniej oraz północnej (okolice Piły) części województwa. Z tego względu można przyjąć, że obszary peryferyjne wymagają największego wsparcia w tym zakresie. Z drugiej jednak strony niewłaściwe byłoby wdrażanie analogicznych mechanizmów jak na obszarach najlepiej rozwiniętych ze względu na niemożliwe do zniwelowania różnice w potencjałach rozwojowych.

Stosowanie podejścia terytorialnego jest jednak różnie postrzegane w zależności od obszaru tematycznego. Poprawa dostępności komunikacyjnej ma znaczenie horyzontalne w kontekście zapewnienia spójności przestrzennej województwa. W odniesieniu do niektórych obszarów tematycznych podkreślano, że chociaż należy brać pod uwagę zróżnicowania wewnątrzregionalne, to kluczowe jest zapewnienie możliwie równej dostępności, np. w odniesieniu do takich sfer jak opieka zdrowotna, dostęp do infrastruktury informatycznej czy zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska. Mając na uwadze, że od strony technicznej nie jest możliwe zapewnienie takiego samego dostępu do opieki zdrowotnej w miejscowościach o różnej wielkości i potencjale, wskazywano, że zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej wpisuje się w kwestię praw człowieka i z tego względu nie można stosować zróżnicowań terytorialnych, przy czym za naturalny należy przyjąć stan, w którym opieka zdrowotna specjalistyczna zlokalizowana jest w wybranych ośrodkach w regionie.

Podobnie oceniono kwestię infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, która powinna być możliwie dostępna w całym województwie. Chociaż bez wątpienia koszt udostępnienia infrastruktury informatycznej na terenach o mniejszej gęstości zaludnienia jest wyższy niż w gęsto zaludnionych osiedlach zabudowy wielorodzinnej, to zapewnienie dostępu do infrastruktury informatycznej nie powinno odbywać się jedynie na podstawie kalkulacji rachunku ekonomicznego, ponieważ odnosi się do sfery zaspokojenia podstawowych potrzeb współczesnego człowieka i wpływa również na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Ważnym zagadnieniem związanym z infrastrukturą informatyczną jest jakość edukacji informatycznej (bardzo pozytywnie oceniono działania strategiczne podejmowane w Poznaniu kładące nacisk na kształcenie informatyczne oraz z zakresu kompetencji matematycznych). Ponadto edukację informatyczną wiąże się również z możliwościami rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, dlatego istotny jest możliwie wyrównany poziom dostępności do odpowiedniej jakości tego typu edukacji niezależnie, czy dana szkoła prowadząca kształcenie znajduje się na dobrze rozwiniętych obszarach miejskich czy na peryferyjnych obszarach wiejskich.

Natomiast w obszarze rynku pracy konieczne jest podejmowanie konkretnych działań elastycznie dostosowanych do zachodzących na danym obszarze zmian oraz pojawiających się wyzwań. Przykładem takiego wyzwania, w odniesieniu do którego w ramach obecnej Strategii nie podjęto wystarczająco skutecznych działań, jest sytuacja Konina, którego rynek pracy wymaga gruntownej restrukturyzacji. Rynek pracy w Koninie jest zdominowany przez kilka przedsiębiorstw z sektora paliwowo-energetycznego opartego na węglu brunatnym. Wyczerpywanie się zasobów węgla brunatnego oraz konieczność ograniczania wydobycia tego paliwa ze względów ekologicznych (degradacja środowiska naturalnego – powstawanie leja pokopalnianego za sprawą wydobycia odkrywkowego, obniżenie stanu wód oraz emisja zanieczyszczeń powietrza w wyniku spalania) wymaga tworzenia nowych miejsc pracy. Przy czym wspieranie rozwoju mikro i małej przedsiębiorczości może cechować się niską skutecznością ze względu na przyzwyczajenie mieszkańców do pracy najemnej. Zatem kluczowym wyzwaniem jest stworzenie wizji rozwoju tego terenu, np. poprzez wykreowanie nowych branż, które mogłyby stanowić impuls rozwojowy, przez podjęcie próby przetransformowania gospodarki w wytwarzanie odnawialnych źródeł energii czy wykorzystanie zasobów geotermalnych lub inwestycje w infrastrukturę uzdrowiskowo-rekreacyjno-turystyczną. Ważny działaniem w zakresie stymulowania restrukturyzacji konińskiego rynku pracy mogłoby być utworzenie w Koninie parku przemysłowo-technologicznego. Takie działanie nie zostało jednak dotychczas podjęte ze względu na brak możliwości wsparcia w ramach RPO, co jest konsekwencją zapisów Umowy Partnerstwa[[21]](#footnote-22).

Stosowanie podejścia terytorialnego jest bardzo ważne w kontekście zapewnienia skuteczności działań w zakresie odnawialnych źródeł energii. Pod tym względem bardzo dużym oraz jak dotąd niewykorzystanym potencjałem cechują się zasoby geotermalne, do których dostęp jest zróżnicowany terytorialnie. Innym przykładem zasadności uwzględniania uwarunkowań terytorialnych jest produkcja energii z biomasy. Inwestycje z tego zakresu powinny być lokowane na tych terenach, na których biomasa jest produkowana.

Wytwarzanie energii z odnawialnych źródeł wpisuje się w dbałość o zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska. Z perspektywy eksperckiej wskazywano, że działania mające na celu zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska nie powinny być terytorializowane, ponieważ jest to kwestia horyzontalna dla strategicznego rozwoju całego województwa. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że są specyficzne problemy, które muszą być terytorializowane, np. identyfikacja oraz zabezpieczenie terenów zagrożonych powodzią.

Jako horyzontalną, kluczową dla rozwoju całego województwa oceniono również rolę działań z zakresu kultury, mając zarazem na uwadze, że na terenie województwa wielkopolskiego są obszary o gorszym dostępie do infrastruktury kulturalnej.

### Terytorializacja a spójność

Podczas wywiadów z przedstawicielami gmin miejskich na prawach powiatu pojawiła się opinia, że stosowanie mandatu terytorialnego znacząco przyczynia się do wzmacniania integracji, współpracy pomiędzy podmiotami objętymi mandatem terytorialnym ze względu na konieczność wypracowania wspólnych inicjatyw. Wartością dodaną stosowanego mandatu terytorialnego jest to, że współpraca podejmowana w ramach działań związanych z mandatem terytorialnym jest przenoszona na inne obszary działania. Innymi słowy, sprzyja ona zmianie ogólnego podejścia do planowania polityki rozwoju na poziomie samorządów gminnych poprzez kształtowanie tej polityki w sposób bardziej zintegrowany.

Jak już wspomniano, w największym stopniu jako przyczyniające się do poprawy spójności województwa są postrzegane działania z zakresu zrównoważonego transportu.

Z perspektywy eksperckiej wśród podstawowych barier rozwojowych utrudniających zapewnienie spójności województwa wielkopolskiego (nie jest to specyfika tego województwa, lecz stanowi to szerszy problem prowadzenia polityki rozwoju regionów) jest podejmowanie działań rozwojowych w sposób punktowy, tzn. bez holistycznego podejścia do kwestii rozwoju. Terytorializacja instrumentów jest dobrym rozwiązaniem w kontekście przełamywania tych barier, lecz by prowadziła do poprawy spójności województwa, powinna być prowadzona w ujęciu prospektywnym, czyli delimitacji danego obszaru na podstawie prognoz i w odniesieniu do celu planowanego w określonej perspektywie czasowej. Tymczasem w całej Polsce delimitacja instrumentów terytorialnych odbywa się retrospektywnie (zob. np. SOR), tj. na podstawie danych zastanych i wskaźników stworzonych wg stanu sprzed kilku lat. Zmiana takiego podejścia wymagałaby uruchomienia dwóch procesów. Po pierwsze przeprowadzenia prognoz wskaźników opisujących daną tematykę, ważną z punktu widzenia określonego terytorium. Na podstawie tych prognoz powinny być wskazane „obszary aspirujące” do stania się częścią określonego obszaru funkcjonalnego (np. sąsiadujące obecnie z aglomeracją poznańską). Drugi proces, to uzgodnienia strategiczne na temat możliwości interwencji w „obszarach aspirujących” uwzględniające zarówno możliwości finansowe, jak i planowane kierunki interwencji polityki regionalnej (w dyskusji powinni uczestniczyć przedstawiciele obecnych obszarów funkcjonalnych, przedstawiciele obszarów „aspirujących”, jak i przedstawiciele Zarządu Województwa). W tak zarysowanym procesie punktem odniesienia nie powinien być obecny obszar funkcjonalny Poznania, lecz perspektywa jego oddziaływania jako ośrodka wzrostu w 2030 roku.

Z perspektywy eksperckiej przywołano jeden z podstawowych dylematów pojawiających się na etapie planowania polityki rozwoju, tj. czy należałoby kłaść większy nacisk na zapewnienie konkurencyjności, czy na zapewnienie spójności. Zdaniem eksperta posługiwanie się taką opozycją chociaż może być nośne pod względem przekazów politycznych, to w kontekście kreowania rozwoju regionalnego nie jest trafne, ponieważ zapewnienie spójności prowadzące do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej musi być powiązane z dążeniem do zapewnienia konkurencyjności. Bez zapewnienia konkurencyjności możliwe jest jedynie zapewnienie spójności poprzez „wyrównywanie do biedy”. Stąd też terytorializacja instrumentów wsparcia może stanowić bardzo dobre powiązanie zapewniające równowagę pomiędzy konkurencyjnością a spójnością. Za konkluzję mogą zatem posłużyć następujące słowa eksperta: „walczmy o przewagi konkurencyjne, ale dobierajmy cele do poszczególnych obszarów”.

### Terytorializacja RPO i PROW

***Więcej środków dedykowanych konkretnym obszarom …***

Podstawowe instrumenty finansowe umożliwiające wdrażanie Strategii stanowią fundusze europejskie ze szczególną rolą RPO. W porównaniu do poprzedniej perspektywy wdrażania funduszy europejskich nowym rozwiązaniem pod względem strategicznego stymulowania rozwoju było zastosowanie mandatu terytorialnego (w przypadku OSI ośrodków subregionalnych) i strategii ZIT (w przypadku aglomeracji poznańskiej oraz aglomeracji kalisko-ostrowskiej). Wprowadzenie tych instrumentów terytorialnych z pespektywy przedstawicieli gmin miejskich na prawach powiatu oraz organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie tych instrumentów było oceniane pozytywnie. Podkreślano przede wszystkim, że instrumenty te zapewniają „[…] samorządom pełny komfort aplikowania o środki finansowe”. Komfort ten polega na poczuciu pewności zarezerwowania puli środków przeznaczonych na określone cele, o które nie trzeba konkurować „[…] łatwiejszy dostęp mamy do tych środków, jeśli chodzi o WRPO. Są środki podzielone na konkretne działania, konkretne nasze cele, które mieliśmy do osiągnięcia” . Wymagane jest jedynie spełnienie postawionych kryteriów. Co oczywiście nie zwalnia z konieczności przygotowania odpowiedniej jakości dokumentacji projektowej, ponieważ pod tym względem wymagania są takie same jak w przypadku projektów wyłanianych w procedurze konkursowej.

Zdaniem rozmówców na skuteczność działań realizowanych w ramach instrumentów terytorialnych pozytywnie wpływa także to, że terytorializacja pozwala na przeniesienie na niższy poziom kompetencji w zakresie decydowania o priorytetach rozwojowych oraz o konkretnych działaniach. Co prawda można założyć, że mimo braku instrumentów terytorialnych część środków i tak zostałaby pozyskana przez podmioty obecnie objęte tymi instrumentami, jednak aplikowanie o środki w ramach programu regionalnego byłoby obarczone większym ryzykiem niepowodzenia, czyli mniejszą pewnością zabezpieczenia możliwości realizacji celów rozwojowych.

Najważniejszym efektem, wartością dodaną wdrażania instrumentów terytorialnych z perspektywy przedstawicieli podmiotów zaangażowanych w ich wdrażanie jest zacieśnianie współpracy pomiędzy samorządami. Stosowanie podejścia zintegrowanego wręcz wymusza taką współpracę. Współpraca na poziomie ponadlokalnym jest bardzo istotna w kontekście osiągania celów strategicznych, ponieważ szczególnie ze względu na specyfikę obszarów funkcjonalnych gminy znajdujące się na danym obszarze są faktycznie powiązane siecią różnorakich zależności i rozwiązywanie określonych problemów jest możliwe wyłącznie dzięki inicjatywom o charakterze ponadlokalnym. Podkreślenia jednak wymaga, że dostrzeganie z poziomu lokalnego tak rozumianej wspólnoty interesów nie jest oczywiste, m.in. z tego powodu, że w poprzedniej perspektywie finansowej konkurowanie pomiędzy samorządami było wręcz koniecznością ze względu na ubieganie się o środki europejskie w ramach procedury konkursowej. Nie bez znaczenia jest także wymiar polityczny polegający na dążeniu do skuteczności w ubieganiu się o środki zewnętrzne w celu utrzymania poparcia ze strony wyborców. To z kolei skłania do dążenia by dane inwestycje były lokalizowane na terenie danej gminy a nie np. gminy sąsiedniej, by można było się wykazać skutecznością. Z tego względu stosowanie instrumentów terytorialnych wymagających wypracowania wspólnych rozwiązań w sytuacji nabytych nawyków konkurowania o środki początkowo może wręcz stanowić zarzewie konfliktów pomiędzy samorządami, dlatego stymulowanie za pomocą instrumentów terytorialnych działań o charakterze ponadlokalnym, zacieśniania współpracy pomiędzy samorządami stanowi tym większą wartość.

Podczas wywiadów z przedstawicielami podmiotów zaangażowanych we wdrażanie instrumentów terytorialnych pojawiła się opinia, że skuteczność mandatów terytorialnych obniżała niewystarczająca spójność działań podejmowanych na różnym etapie programowania. Z jednej strony na etapie wyznaczania OSI określano pewien zakres inwestycji, jednak na etapie ogłaszania dokumentacji konkursowej okazywało się, że niektóre z wcześniej zidentyfikowanych inwestycji nie kwalifikują się do dofinansowania[[22]](#footnote-23).

W kontekście działań z zakresu edukacji wskazywano na wysoką skuteczność powiązania działań infrastrukturalnych z działaniami „miękkimi”, czyli komplementarne łączenie działań finansowanych z EFRR z działaniami finansowanymi z EFS, których celem jest dostosowanie kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, m.in. poprzez tworzenie centrów kształcenia praktycznego. Jednym z ważniejszych efektów tego typu działań jest wzmocnienie współpracy szkół zawodowych z pracodawcami, dzięki czemu kształcenie jest prowadzone w sposób praktyczny z dostosowaniem do potrzeb pracodawców.

# Wdrażanie Strategii

## Co chciałby i co może robić samorząd województwa?

Odpowiedź na postawione pytanie wymaga określenia, czemu służy Strategia. Czy w założeniu Samorządu ma być to Strategia oparta na zadaniach własnych samorządu, czyli *de facto* Strategia wyłącznie dla Urzędu Marszałkowskiego, czy Strategia rozwoju regionu, która angażuje wielu aktorów polityki regionalnej. Należy więc określić, czy zakres oddziaływania Samorządu w ramach Strategii jest wyłącznie bezpośredni, czy jest to oddziaływanie pośrednie (obejmujące także programowanie, planowanie, współfinansowanie przedsięwzięć), czy może Strategia uwzględnia też sferę pozostającą poza zakresem jego kompetencji – Samorząd może prowadzić jedynie działania promocyjne, lobbingowe, zachęcające do podejmowania działań (Szlachta 2013). W sprawozdaniu z realizacji SRWW 2020 podkreślono, że pewne przedsięwzięcia leżą poza kompetencjami województwa i tylko w określonym stopniu Samorząd może przyczyniać się do ich realizacji (s.50):

*„*(…) *Strategia dotyczy kompetencji Samorządu Województwa Wielkopolskiego oraz kompetencji Samorządu w zakresie wpływania na zachowania innych podmiotów (na przykład przez zarządzanie środkami własnymi i zewnętrznymi)”*

Wynika z tego, że Strategia realizowana jest we wszystkich wymienionych 3 trzech sferach.

## Cele i kierunki interwencji a kompetencje

***Kompetencje Samorządu są szerokie, ale wśród departamentów UM brakuje poczucia współodpowiedzialności za realizację Strategii***

Zadania samorządu, choć prawnie uregulowane są zagadnieniem problematycznym, ze względu na złożoność i tempo zachodzących zmian. Ogrom zjawisk i procesów mających miejsce na obszarze województwa, wpływających na poziom rozwoju regionalnego sprawia, że nie jest on wynikiem jedynie działalności samorządu, ale wielu różnych podmiotów z danego regionu (Dahlke 2017).

Przegląd regulaminów organizacyjnych UMWW pozwala stwierdzić, że zakres pola interwencji pokrywa się z kompetencjami Urzędu, choćby w działaniach pośrednich (regulaminy uwzględniają także obszary współpracy z innymi instytucjami). Ogólny wniosek z przeglądu regulaminów jest taki, że dokumenty te w małym stopniu uwzględniają rolę Strategii. W większości zapisana jest informacja o współpracy przy opracowaniu i monitoringu Strategii, a zaledwie w nielicznych o jej realizacji. Przekłada się to także na postrzeganie przez departamenty, Strategii, jako dokumentu, za który odpowiedzialny jest Departament Polityki Regionalnej (często to stwierdzenie pojawiało się podczas wywiadów IDI). Widoczna jest zatem potrzeba zmiany postrzegania SRWW 2020 i podkreślenia współodpowiedzialności za realizację jej założeń, przez wszystkie departamenty, bowiem Departament Polityki Regionalnej, jak zapisano w jego regulaminie organizacyjnym, jest jedynie „menadżerem” Strategii.

Na podstawie przeglądu regulaminów i obowiązujących ustaw, przygotowano macierz celów z podziałem na kompetencje Samorządu – **B** (bezpośrednie kompetencje); **P** (pośrednie odziaływanie) i **O** (sfera poza zakresem kompetencji – odziaływanie za pomocą działań promocyjnych, lobbingowych, doradczych etc.). Podział ten przygotowany został w oparciu o wyznaczone w ramach celów operacyjnych kierunki działań. Należy jednak założyć pewien margines błędu, ze względu na ich ogólny charakter.

Tabela 16. Wpływ Samorządu Województwa na realizację celów SRWW 2020

| Cele strategiczne | Cele operacyjne | Zakres | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| B | P | O |
| 1. Poprawa dostępności i spójności komunikacyjnej regionu | 1.1. Zwiększenie spójności sieci drogowej |  |  |  |
| 1.2. Wzrost różnorodności oraz upowszechnianie efektywnych form transportu |  |  |  |
| 1.3. Rozbudowa infrastruktury na rzecz społeczeństwa informacyjnego |  |  |  |
| 1.4. Lepsze wykorzystanie dróg wodnych |  |  |  |
| 1.5. Rozwój transportu zbiorowego |  |  |  |
| 1.6. Rozwój komunikacji lotniczej |  |  |  |
| 2. Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami | 2.1. Wsparcie ochrony przyrody |  |  |  |
| 2.2. Ochrona krajobrazu |  |  |  |
| 2.3. Ochrona zasobów leśnych i racjonalne ich wykorzystanie |  |  |  |
| 2.4. Wykorzystanie, racjonalizacja gospodarki zasobami kopalin oraz ograniczanie skutków ich eksploatacji |  |  |  |
| 2.5 Ograniczanie emisji substancji do atmosfery |  |  |  |
| 2.6. Uporządkowanie gospodarki odpadami |  |  |  |
| 2.7. Poprawa gospodarki wodno-ściekowej |  |  |  |
| 2.8. Ochrona zasobów wodnych i wzrost bezpieczeństwa powodziowego |  |  |  |
| 2.9. Poprawa przyrodniczych warunków dla rolnictwa |  |  |  |
| 2.10. Promocja postaw ekologicznych |  |  |  |
| 2.11. Zintegrowany system zarządzania środowiskiem przyrodniczym |  |  |  |
| 2.12. Poprawa stanu akustycznego województwa |  |  |  |
| 3. Lepsze zarządzanie energią | 3.1. Optymalizacja gospodarowania energią |  |  |  |
| 3.2. Rozwój produkcji i wykorzystanie alternatywnych źródeł energii |  |  |  |
| 3.3. Poprawa bezpieczeństwa energetycznego regionu |  |  |  |
| 4. Zwiększanie konkurencyjności metropolii poznańskiej i innych ośrodków wzrostu w województwie | 4.1. Rozwój metropolii poznańskiej |  |  |  |
| 4.2. Wzmocnienie biegunów wzrostu w subregionach |  |  |  |
| 5. Zwiększenie spójności województwa | 5.1. Wsparcie ośrodków lokalnych |  |  |  |
| 5.2. Rozwój obszarów wiejskich |  |  |  |
| 5.3. Aktywizacja obszarów o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych |  |  |  |
| 5.4. Wsparcie terenów wymagających restrukturyzacji, odnowy i rewitalizacji |  |  |  |
| 5.5. Zwiększenie dostępności do podstawowych usług publicznych |  |  |  |
| 5.6. Wparcie terenów o wyjątkowych walorach środowiska kulturowego |  |  |  |
| 6. Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu | 6.1 Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw |  |  |  |
| 6.2. Wzmocnienie roli nauki i badań dla innowacji i rozwoju gospodarczego |  |  |  |
| 6.3. Rozwój sieci i kooperacji w gospodarce regionu |  |  |  |
| 6.4. Rozbudowa instytucji otoczenia biznesu |  |  |  |
| 6.5. Tworzenie warunków rozwoju inteligentnych specjalizacji, w tym wspierania sektorów kreatywnych w gospodarce |  |  |  |
| 6.6. Rozwój instrumentów finansowych dla gospodarki |  |  |  |
| 6.7. Doskonalenie kadr gospodarki |  |  |  |
| 6.8. Przygotowanie i racjonalne wykorzystanie terenów inwestycyjnych |  |  |  |
| 6.9. Tworzenie warunków dla ekspansji gospodarki województwa na rynki zewnętrzne |  |  |  |
| 6.10. Poprawa warunków dla rozwoju rolnictwa i przetwórstwa rolnego |  |  |  |
| 6.11 Rozwój gospodarki społecznej |  |  |  |
| 6.12. Rozwój "srebrnego" sektora gospodarki |  |  |  |
| 6.13. Rozwój biznesu i usług zdrowotnych |  |  |  |
| 7. Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia | 7.1. Poprawa warunków, jakości i dostępności edukacji |  |  |  |
| 7.2. Wsparcie szkolnictwa wyższego |  |  |  |
| 7.3. Promocja przedsiębiorczości i zatrudnialności |  |  |  |
| 7.4. Rozwój oraz promocja postaw kreatywnych i innowacyjnych |  |  |  |
| 7.5. Wzmocnienie szkolnictwa zawodowego i technicznego oraz poprawa organizacji rynku pracy |  |  |  |
| 7.6. Rozwój kształcenia ustawicznego |  |  |  |
| 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa | 8.1. Wzmacnianie aktywności zawodowej |  |  |  |
| 8.2. Poprawa sytuacji i przeciwdziałanie zagrożeniom demograficznym |  |  |  |
| 8.3. Poprawa stanu zdrowia mieszkańców i opieki zdrowotnej |  |  |  |
| 8.4. Promocja zdrowego stylu życia. |  |  |  |
| 8.5. Wzmacnianie włączenia społecznego |  |  |  |
| 8.6. Wzmocnienie systemu usług i pomocy społecznej |  |  |  |
| 8.7. Kształtowanie skłonności mieszkańców do zaspokajania potrzeb wyższego rzędu |  |  |  |
| 8.8. Budowa kapitału społecznego na rzecz społeczeństwa obywatelskiego |  |  |  |
| 8.9. Ochrona zasobów, standardu i jakości życia rodziny |  |  |  |
| 8.10. Ochrona i utrwalanie dziedzictwa kulturowego |  |  |  |
| 8.11. Poprawa warunków mieszkaniowych |  |  |  |
| 9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarządzania regionem | 9.1. Tworzenie warunków dla zarządzania rozwojem regionu |  |  |  |
| 9.2. Budowa wizerunku województwa i jego promocja |  |  |  |
| 9.3. Sprawna, innowacyjna administracja samorządowa |  |  |  |
| 9.4. Budowa partnerstwa dla innowacji |  |  |  |
| 9.5. Budowa regionalnych systemów zabezpieczania i reagowania na zagrożenia |  |  |  |
| 9.6. Rozwój współpracy terytorialnej |  |  |  |

Źródło: opracowanie własne.

***Zakres kompetencji Samorządu w najbliższym czasie może się zmienić…***

Zbliżające się uregulowania prawne, wynikające m.in. z przyjętego nowego paradygmatu polityki rozwoju, mogą w pewnym zakresie zmienić zakres kompetencji Samorządu, a przez to i jego wpływ na realizację polityki regionu. Na tym etapie nie mamy jeszcze wiedzy o kształcie i zakresie nowych uregulowań prawnych. Można natomiast na podstawie przyjętych krajowych koncepcji i dokumentów strategicznych nakreślić, na czym polegać będą najważniejsze zmiany w polityce regionalnej.

Kluczowym dokumentem, który określa rolę samorządu województwa w prowadzeniu polityki rozwoju jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. W kontekście omawianego wyzwania należy zwrócić uwagę na zachodzące zmiany (względem paradygmatu poprzedniej KSRR) (Tabela 17).

Tabela 17. Zmiany wynikające z projektu KSRR

| **Zakres przedmiotowy** | **Uszczegółowienie** |
| --- | --- |
| Ograniczenie wpływu środków unijnych | Większe zaangażowanie polityki krajowej i własnych zasobów regionów. Aktywniejszy udział regionów i władzy centralnej we wdrażaniu i finansowaniu polityki regionalnej (*polityka regionalna w znacznym stopniu oparta na polityce spójności vs. oparta w większym stopniu na administracji centralnej I działaniach własnych samorządu*). |
| Relacje partnerskie | Aktywniejszy udział partnerów w polityce regionalnej tzn. samorząd regionalny jako lider przy większym udziale administracji lokalnej i innych aktorów zaangażowanych w politykę społeczno-gospodarczą (szczególnie przy uwzględnianiu wymiaru terytorialnego). |
| Rola administracji centralnej | Większa rola rządu w polityce regionalnej (przede wszystkim w kontekście problemów związanych z wymiarem terytorialnym (subregionalnym – OSI obligatoryjne). |
| Kontrakt sektorowy | Zintegrowanie polityk sektorowych prowadzonych na szczeblu centralnym z działaniami podejmowanymi przez samorząd województwa. Dodatkowy instrument polityki rozwoju, prócz dotychczasowego kontraktu terytorialnego – wspomagający koordynację międzysektorową |
| Porozumienie terytorialne | Włączenie lokalnych JST w politykę regionalną – działania (instrument) podejmowane na poziomie regionalnym i krajowym dotyczące konkretnych JST. |

Źródło: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – projekt (2018), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa

W kontekście przyjętego przez województwo paradygmatu istotne jest m.in. zwiększenie roli samorządu jako koordynatora i inicjatora sieci współpracy podmiotów zaangażowanych w rozwój regionu oraz efektywne wykorzystanie nowych instrumentów terytorialnych (kontraktu sektorowego i porozumienia terytorialnego). Przy tym istotne jest, że dokument równolegle zakłada zwiększenie roli administracji centralnej w polityce rozwoju regionów, co budzi pewne obawy wśród przedstawicieli Samorządu, bowiem powinniśmy dążyć do jak największej decentralizacji i ograniczenia wpływu administracji centralnej. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że zmiany te przekładają się także na sposób finansowania podejmowanych interwencji. Wyzwaniem w kolejnej perspektywie jest więc także zwiększenie udziału środków własnych samorządu oraz większe uzależnienie od środków z budżetu rządowego (w związku z ograniczeniem wpływów z polityki spójności).

Pod koniec 2018 r. przyjęty został dokument kierunkowy *System zarządzania rozwojem Polski*, który będzie stanowił podstawę do wprowadzania ustawowych zmian. W dokumencie wskazano największe słabości działań koordynacyjnych na rzecz realizacji strategii w tym m.in.: brak odpowiedniej koordynacji współpracy podmiotów zaangażowanych w realizację strategii, przyjmowanie podejścia sektorowego nad horyzontalnym, niewystarczające zintegrowanie programowania strategicznego z operacyjnym, zbyt dużo utworzonych dokumentów programowych na poziomach regionalnym i lokalnym (a przy tym często niewłaściwie sporządzonych), zbyt słabe zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym. Ponadto w dokumencie podkreślono, że w kontekście wprowadzanych zmian na szczeblu krajowym samorządy regionalne powinny przygotować się na wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem – w tym programowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Celem tej integracji jest „(…) *terytorialne powiązanie różnego rodzaju interwencji”* (*System Zarządzania*… 2018). Choć powyższe nie jest bezpośrednio związane z analizą przyjętego pola interwencji i powiązanych z nim kompetencji samorządu, nakreśla jednak istotne zmiany w systemie zarządzania i strukturze dokumentów, które najpewniej przy aktualizacji Strategii przełożą się także na modyfikacje jej zapisów w części projekcyjnej.

***Zmiany często powodują utrudnienia…***

Jak już wspomniano, na obecną chwilę wpływ Samorządu na realizację wyznaczonych pól interwencji jest szeroki. Potwierdzają to również dyrektorzy departamentów merytorycznych. Duży poziom ogólności zapisów pozwala na dosyć elastyczne przypisanie kompetencji do poszczególnych celów. Zauważalne są jednak zmiany zarówno w otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym, które w pewnym stopniu ten zakres kompetencji samorządu modyfikują.

Pierwszym zauważalnym problemem są zmiany prawne i regulacje na poziomie administracji centralnej widoczne np. w obszarze edukacji (likwidacja gimnazjów, coroczne zmiany subwencji oświatowej), czy też w obszarze sportu (ograniczenie środków finansowych z funduszu rozwoju kultury fizycznej). Zmiany te wpłynęły lub wpłyną na podejmowane przez Urząd przedsięwzięcia, choć w omawianych sektorach (obszarach), zdaniem rozmówców nie powinny ograniczyć znacząco ich wpływu na realizację wybranych celów SRWW 2020. Bardziej problematycznym zagadnieniem w kontekście regulacji prawnych jest przekazywanie jednostek organizacyjnych podległych Samorządowi, administracji centralnej m.in. jednostkom terenowym administracji rządowej, co bezpośrednio przekłada się na ograniczenie kompetencji Samorządu. W opinii przedstawicieli poszczególnych departamentów powinniśmy dążyć do jak największej decentralizacji zadań.

***Istotna jest wieloszczeblowa współpraca, wynikająca z podziału kompetencji pomiędzy JST…***

Istotną kwestią jest także podział kompetencji w poszczególnych obszarach tematycznych, pomiędzy administrację publiczną na różnych szczeblach np. w obszarze edukacji – kształcenie zawodowe i ustawiczne jest zadaniem samorządów powiatowych. W związku z tym, zadaniem samorządu regionalnego jest także współpraca z JST i zachęcanie do podejmowania pewnych przedsięwzięć. Przy czym jest to zagadnienie dosyć problematyczne, bowiem samorządy lokalne często zwracają uwagę tylko na partykularne interesy.

***Efektywność podejmowanych przez Samorząd działań zależy od właściwej organizacji Urzędu…***

Finalnie efektywność podejmowanych przez Samorząd działań, zależy też od organizacji Urzędu. Na obecną chwilę widoczny jest problem w przepływie informacji pomiędzy departamentami. Szczególnie ważne jest to, żeby wzmocnić współpracę wewnątrz Urzędu pomiędzy komórkami, które odpowiedzialne są za te same i/lub zbliżone obszary tematyczne np. WUP, ROPS, Departament Zdrowia, Departament Edukacji i in. W tym aspekcie pożądanym rozwiązaniem (w opinii jednego z rozmówców) jest stworzenie platformy wymiany informacji, zespołu składającego się z przedstawicieli poszczególnych departamentów, który posłuży nie tylko do wymiany doświadczeń, ale być może przyczyni się także do realizacji nowych kreatywnych przedsięwzięć. Stworzenie w Urzędzie takiego forum wymiany informacji i pomysłów byłoby szczególnie wskazane w obszarze współpracy międzynarodowej. Na obecną chwilę prócz podejmowanych przez Biuro Współpracy Międzynarodowej zadań, poszczególne departamenty merytoryczne także nawiązują kontakty i przystępują do realizacji projektów międzynarodowych, przy czym brakuje przepływu informacji w tym zakresie. Zdarza się, że o realizacji takiego projektu pracownicy dowiadują się podczas nawiązania kontaktu z partnerem zagranicznym.

Warto zastanowić się także nad zmianami w strukturze Urzędu jak np. sugerowane podczas wywiadów połączenie Departamentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na rzecz zwiększenia efektywności podejmowanych działań. W opinii Ewaluatorów wszelkie zmiany, które prowadzą do usprawnienia działalności Urzędu i jakości pracy są jak najbardziej właściwe, choć do tematu należy podchodzić ostrożnie, bowiem zmiany te mogą mieć także negatywne skutki. W tym miejscu, jako przykład można wskazać zarządzanie współpracą zagraniczną. Jak już wspomniano współpraca ta realizowana jest równolegle przez Biuro Współpracy Międzynarodowej i departamenty merytoryczne. Podczas wywiadów stwierdzono, że w takim modelu mogą pojawiać się problemy w sprawnym obiegu informacji.

## Strategia bez działań bieżących

***W ramach SRWW 2020 nie zidentyfikowano działań, które nie mają charakteru prorozwojowego…***

Samorządy w zakresie swoich kompetencji podejmują zarówno działania bieżące (np. utrzymywanie szkół) oraz działania prorozwojowe. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa w strategii rozwoju województwa należy zwrócić szczególną uwagę na działania prorozwojowe m.in. „(…) *pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego”* (art. 11 ust. 1).

Pełna lista zagadnień, które dotyczą planowania rozwoju regionu zapisana jest w art. 11 ust. 2. ustawy o samorządzie województwa. Zestawiając wskazane w ww. artykule obszary, które powinny znaleźć się w strategii, z zapisami SRWW 2020, można stwierdzić, że działania Samorządu Wielkopolski wpisują się w ustawowo nakreśloną politykę rozwoju (Tabela 18).

Tabela 18. Kierunki polityki rozwoju zapisane w ustawie, a cele SRWW 2020

| **Ustawa o Samorządzie Województwa** | **Cele SRWW 2020** |
| --- | --- |
| Tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; | 4. Zwiększenie konkurencyjności metropolii poznańskiej i ośrodków wzrostu w województwie (4.1-4.2)  5. Zwiększenie spójności województwa(5.1-5.6)  6. Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu (6.1-6.13)  9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem (9.2, 9.4, 9.6) |
| Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; | 1. Poprawa dostępności i spójności komunikacyjnej regionu (1.1-1.6.)  3. Lepsze zarządzanie energią (3.1-3.3)  5. Zwiększenie spójności województwa (5.1-5.6)  9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem (9.5) |
| Pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; | 9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem (9.1, 9.3) |
| Wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; | 7. Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia (7.1-7.6) |
| Racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; | 2. Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami (2.1-2.12) |
| Wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; | 6. Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu (6.1-6.13) |
| Wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym jego racjonalne wykorzystywanie; | 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa (8.10)  5. Zwiększenie spójności województwa (5.6) |
| Promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; | 9.Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem (9.2, 9.6) |
| Wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. | 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa (8.1-8.11)  5. Zwiększenie spójności województwa (5.3, 5.5) |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy o Samorządzie Województwa i Strategii rozwoju Województwa Wielkopolskiego 2020

W wyznaczonych celach operacyjnych nie zidentyfikowano takiego, który nie ma charakteru prorozwojowego. Jednomyślnie potwierdzono to także podczas wywiadów pogłębionych (przez większość dyrektorów departamentów). Zdaniem przedstawicieli dwóch departamentów działania podejmowane przez samorząd regionalny, nawet jeśli często określane są mianem zadań bieżących, mają ten element prorozwojowy – szczególnie względem samorządów niższego szczebla.

## Czy rząd pomoże?

***Widoczna jest potrzeba rozszerzenia funkcji decyzyjnych samorządów…***

Rozwój regionalny sprzężony jest z realizacją strategii rozwoju na poziomie centralnym. Samorząd ma więc za zadanie nie tylko kreowanie samodzielnej polityki na poziomie regionu, ale również realizację założeń krajowej polityki rozwoju (Chrisidu-Budnik, Korczak 2013). W polityce regionalnej wyróżnić można dwa rodzaje – politykę inter i intraregionalną. Polityka interregionalna to polityka administracji rządowej (oraz jej jednostek terenowych) ukierunkowana na rozwój regionu. Polityka intraregionalna to polityka samorządu województwa. Polityka interregionalna w dużej mierze oparta jest na systemie finasowania (wsparcia z budżetu Państwa i środków UE) – administracja centralna decyduje o formie i wartości wsparcia finansowego dla poszczególnych regionów. W pewien sposób uzależnia to funkcje decyzyjne samorządów od decyzji administracji centralnej. Istotne w tym kontekście jest podkreślenie, że możliwe szeroka decentralizacja funkcji decyzyjnych i finansowych pozwoli na właściwy rozwój regionu, bowiem władze samorządowe lepiej znają specyfikę i potrzeby swoich regionów i skupiają się na najważniejszych kwestiach. Jednocześnie odciąża to administrację centralną. Uniezależnienie władz regionalnych wydaje się jednak ciągle niedostateczne (Dahlke 2017).

Zgodnie z obecnie obowiązującą Strategią SOR rolą administracji rządowej powinno być jedynie nakreślanie ogólnych celów i podstawowego instrumentarium. Samorządy powinny natomiast określić sposób ich realizacji uwzględniając przy tym specyfikę własnych obszarów. Samorządy powinny przy tym także inicjować i promować sieci partnerstw i współpracy oraz wspierać przedsięwzięcia realizowane przez inne podmioty. Przyczyni się to w największym stopniu do realizacji polityki rozwoju, również w tym zakresie, który obejmuje zadania poza kompetencjami samorządu (*Strategia…,*2017).

***Jednocześnie w KSRR zwiększa się rolę administracji rządowej…***

Jednym z głównych założeń aktualizacji SRWW 2020 (w 2012 r.) była potrzeba określenia przestrzeni, w jakiej realizowane będą cele. Wynikało to z przyjętego nowego paradygmatu polityki rozwojowej, określonego na poziomie administracji centralnej w KPZK 2030 oraz KSRR 2010-2020 (*Zasady i kryteria…*, 2015). Te dwa dokumenty bardzo silnie determinują działania podejmowane przez samorządy regionalne.

Realizacja polityki rozwoju w zakresie planowania przestrzennego podlegała konstytucji oraz krajowym i międzynarodowym aktom prawnym. Powinna być jednocześnie zgodna z przyjętym w KPZK 2030 paradygmatem rozwoju (*Koncepcja …*, 2012). W związku z uwzględnieniem wymiaru przestrzennego także w planowaniu społeczno-gospodarczym, zapisy strategii regionalnych muszą być zgodne z przyjętą krajową Koncepcją.

W projekcie nowej KSRR 2030 rolę samorządu województwa określono jako kluczową. Samorząd jest odpowiedzialny za zarządzanie i programowanie rozwoju regionu, podejmowanie w tym kierunku prorozwojowych działań koordynacyjnych oraz inicjowanie i utrzymywanie sieci współpracy aktorów regionalnych (*Krajowa Strategia*…, 2018). W ramach każdego celu szczegółowego KSRR wskazano dziedziny współpracy i współdziałania administracji rządowej, samorządu regionalnego i samorządów lokalnych.

SRWW 2020 musi więc być zgodna z założeniami powyższych dokumentów, które wyznaczają kierunki rozwoju (SOR, KSRR, KPZK). Rolą administracji rządowej zgodnie z zapisami SOR powinno być jedynie nakreślenie ogólnych celów i przygotowanie instrumentów rozwoju. Jednocześnie patrząc na zapisy KSRR 2030 warto zwrócić uwagę jak wielokrotnie podkreślane jest zwiększenie udziału administracji rządowej w polityce regionalnej, w kolejnej perspektywie.

***Powinniśmy jednak dążyć do jak najszerszej decentralizacji…***

Przedstawiciele Samorządu Województwa Wielkopolskiego jednomyślnie bardzo silnie akcentują, że nie należy dążyć do centralizacji. Pewne przedsięwzięcia czy ze względów prawnych, czy też kompetencyjnych realizowane są przez inne podmioty bądź samorządy niższego szczebla. I jest to właściwe podejście. Przekazywanie działań samorządowych, administracji centralnej jest niezgodne z zasadą pomocniczości.

W jednym z departamentów zwrócono również uwagę, że już na obecną chwilę poziom tej autonomii jest ograniczony przez przygotowywane, głównie przez administrację centralną, programy rozwojowe (przy niewielkim zaangażowaniu i wpływie samorządów regionalnych). Samorząd regionalny jest więc kreatorem rozwoju regionu, ale tylko w takim zakresie jaki narzuci mu administracja centralna.

## Budowanie zasobów instytucjonalnych na rzecz realizacji Strategii

***W pewnych obszarach sukces zależy w głównej mierze od aktywności podmiotów zewnętrznych…***

Samorząd regionalny powinien być odpowiedzialny za kreowanie rozwoju województwa – podejmować wszelkie działania, które przyczynią się do realizacji przedsięwzięć prorozwojowych. W tym aspekcie istotne jest zatem, żeby samorząd województwa we właściwy sposób inicjował i koordynował sieci współpracy w regionie, także współpracy administracji publicznej na różnych szczeblach. Sukces tej współpracy uzależniony jest od dwóch elementów kapitału społecznego i kreowanych sieci współpracy. Kapitał w tym miejscu rozumiany jest jako zdolność do pozyskiwania przewag wynikających z uczestniczenia w sieciach – jest jednocześnie traktowany jako podstawowy zasób, dla regionalnych podmiotów. Sieć tworzy natomiast przestrzeń dla uczenia się (procesów poznawczych) – organizacje administracyjne i gospodarcze tworzą relacje, które mają przysłużyć się do osiągania wspólnych celów (Chrisidu-Budnik, Korczak 2013).

Samorząd wojewódzki w procesie kreowania rozwoju regionalnego posługuje się różnymi instrumentami. Klasyfikacja tych instrumentów była przedmiotem wielu badań. W kontekście wyzwań, z jakimi zmaga się administracja regionalna warto podkreślić podział na instrumenty bezpośrednie – które leżą stricte w zakresie kompetencji samorządu i dotyczą zadań, na które on ma znaczący wpływ, oraz pośrednie – nie wpływające na wykonywanie zadań, ale ułatwiające ich realizację przez podmioty zewnętrzne (Dahlke 2017). W omawianym aspekcie należy zwrócić uwagę na możliwość rozszerzenia instrumentarium pośredniego – realizację działań promocyjnych na rzecz SRWW 2020, planowanie i programowanie, formułowanie opinii, doradztwo, działania lobbingowe i in. Jednak szczególnie istotnym zadaniem jest kreowanie partnerstw. W KSRR 2030 również podkreślono rolę samorządu jako inicjatora sieci współpracy i partnerstw z JST oraz podmiotami społecznymi i gospodarczymi, które uczestniczą w realizacji polityki rozwojowej regionu m.in. przez włączenie ich w proces programowania i realizacji interwencji prorozwojowych oraz wspieranie istniejących i inicjowanie nowych partnerstw szczególnie w obszarach funkcjonalnych.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z dyrektorami departamentów można postawić wniosek, że w zasadzie w każdym podejmowanym w SRWW 2020 obszarze tematycznym, są działania, na które samorząd ma większy i mniejszy wpływ. Szczególnie duży udział podmiotów zewnętrznych widoczny jest w zakresie rozwoju gospodarczego (rozwój sieci i kooperacji w gospodarce regionu), gdzie kluczowe jest zaangażowanie przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu i jednostek naukowych, a województwo może wspierać i tworzyć odpowiednie warunki dla podtrzymywania wykreowanych sieci. Jednak takie powiązania znajdujemy w zasadzie w każdym obszarze np. przy polityce społecznej jest to współpraca z samorządami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi, a w zakresie rynku pracy zaangażowane są uczelnie i powiatowe szkoły zawodowe i techniczne.

# Monitoring, czyli uczenie się

Wszystkie strategie rozwoju województw w Polsce są monitorowane. Monitoring ten ma jednak różny zakres tematyczny i czasowy. Różnorodne są zatem raporty z realizacji strategii, które prawdopodobnie w najbliższym czasie będą zastępowane obligatoryjnymi raportami o stanie województwa. Nie zmienia to faktu, że monitoring strategii jest elementem zarządzania strategicznego, a informacje płynące z monitoringu powinny służyć nie tylko trafniejszym decyzjom zarządczym, ale procesowi uczenia się całej organizacji.

## Mierzenie sukcesów

### Odwieczny problem doboru wskaźników

***Raporty z realizacji Strategii nie dają prostych odpowiedzi …***

W SRWW 2020 wskazano listę wskaźników przypisanych do celu głównego oraz każdego z dziewięciu celów strategicznych. Łącznie wskaźników tych jest 81. Ze względu na fakt, że nie określono w dokumencie wartości bazowych i docelowych, można przyjąć, że monitorowanie postępu odbywa się poprzez analizę zmiany wartości tych wskaźników i ocenę tej zmiany.

Lista wskaźników podlega hierarchizacji (ważniejsze wydają się wskaźniki celu głównego, zaś podrzędne są wskaźniki celów strategicznych). Kluczowym problemem jest zjawisko powielane we wszystkich województwach – wskaźniki mają jedynie charakter kontekstowy. Zatem trudne lub wręcz niezasadne jest podejmowanie próby uzyskania odpowiedzi na pytanie o zależności przyczynowo-skutkowe w oparciu o przyjęte zestawy wskaźników kontekstowych.

Na poziomie celu generalnego, który brzmi (s. 74):

*Efektywne wykorzystanie potencjałów rozwojowych na rzecz wzrostu konkurencyjności województwa, służące poprawie jakości życia mieszkańców w warunkach zrównoważonego rozwoju*,

określono wskaźniki: **(A)** PKB per capita; **(B)** Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata; **(C)** Stopa bezrobocia wg BAEL; **(D)** Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca; **(E)** Nakłady na działalność badawczo – rozwojową w relacji do PKB; **(F)** Udział ludności w wieku 15 – 64 lat z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie ludności w tym wieku (%).

Te sześć wskaźników w sposób kontekstowy opisuje cel główny, którego treść porusza zagadnienia sformułowane właśnie w związku przyczynowo-skutkowym, zaczynając od efektywnego wykorzystania potencjałów rozwojowych. Przy takim założeniu należałoby określić wskaźniki efektywności, których brakuje. Słusznie wzrost konkurencyjności potraktowano jako sposób na poprawę jakości życia, choć takie proste przełożenie jest ideowo dopasowane do biegunów wzrostu, trudniej jest mówić o konkurencyjności w przypadku obszarów peryferyjnych (tu jakość życia poprawia się nie wzrostem konkurencyjności, a nadrabianiem zaległości cywilizacyjnych, czy też inwestycjami publicznymi, które z konkurencyjnością mają często niewiele wspólnego). W końcu hasło zrównoważony rozwój jest i pojemne i opisywane wieloma wskaźnikami.

Jeszcze jeden problem wydaje się trudny do rozwiązania. Otóż powszechny i ułomny wskaźnik PKB per capita zawiera w sobie część wskaźników, które są przyjęte do tej samej grupy (nakłady inwestycyjne) lub jest pośrednio zależny od danego wskaźnika (bezrobotni w ograniczony sposób przyczyniają się do wzrostu PKB, zatrudnieni w większym stopniu).

Ostatnia uwaga dotycząca konstrukcji wskaźników na przykładzie celu głównego dotyczy adekwatności wskaźników kontekstowych do treści celu głównego. To wymagałoby znacznego uszczegółowienia treści wskaźników.

Tabela 19. Charakterystyka celu generalnego

| **Element celu generalnego** | **Wskaźnik celu głównego** | **Pytania „do wskaźnika”** |
| --- | --- | --- |
| Efektywność wykorzystania potencjału rozwojowego | Brak | nakłady do wyników?  efektywność = skuteczność? |
| Wzrost konkurencyjności | PKB per capita  zatrudnienie  wyższe wykształcenie  nakłady na B+R | czy opłaca się konkurować w zakresie PKB?  konkurencja o co?  konkurencja z kim? (skala krajowa?, europejska?) |
| Jakość życia | bezrobocie  zatrudnienie  wyższe wykształcenie | co z płacami i perspektywami rozwojowymi?  czy każda praca daje poczucie wysokiej jakości życia?  czy wyższe wykształcenie daje podstawy rozwoju jednostki? |
| Rozwój zrównoważony | Brak | czy rozwój zrównoważony w sensie SOR (terytorialny), czy w sensie dbania o warunki życia przyszłych pokoleń? |

Źródło: opracowanie własne.

***Wskaźniki zawsze budzą emocje, często przesadne…***

Powyższe ukazuje, że do zagadnień wskaźnikowania celów trzeba podchodzić z pewnym dystansem nie tylko przy ich doborze, ale także interpretacji. Poniższa ewaluacja wskaźników strategicznych przeprowadzona została z założeniem, że mają one przede wszystkim obrazować w najbardziej zbliżony sposób zmiany w obszarze tematycznym, którego dana interwencja dotyczy. Przy czym należy pamiętać, że wskaźniki kontekstowe mają to do siebie, że obrazują pewne zagadnienia w znacznie szerszej perspektywie (względem interwencji, które monitorują).

Tabela 20. Ocena wskaźników monitorowania celów strategicznych

| **Cel strategiczny** | **Ocena** |
| --- | --- |
| 1.Poprawa dostępności i spójności komunikacyjnej regionu | Wskaźniki odpowiednie – sugerowane uzupełnienia - Tabela 22 |
| 2.Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami | Wskaźniki odpowiednie |
| 3. Lepsze zarządzanie energią | Wskaźniki odpowiednie |
| 4. Zwiększanie konkurencyjności metropolii poznańskiej i innych ośrodków wzrostu w województwie. | Brakuje wskaźników obrazujących zmiany społeczne i w dostępie do usług publicznych. |
| 5.Zwiększenie spójności województwa | Wskaźniki odpowiednie – sugerowane uzupełnienia - Tabela 22 |
| 6.Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu | Brakuje wskaźników przedstawiających potencjał jednostek naukowych.  Przy aktualizacji SRWW 2020 należałoby także uwzględnić monitoring inteligentnych specjalizacji. |
|
| 7. Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia | Brakuje wskaźnika, który obrazowałby zmiany w zakresie szkolnictwa zawodowego i technicznego (szczególnie dopasowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy) – obserwując sytuację na rynku pracy w Wielkopolsce ten poziom edukacji jest bardzo istotny. |
| 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa | Brakuje wskaźnika, który obrazowałby aktywność społeczną mieszkańców. |
| 9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem | Wskaźnik frekwencji w wyborach jako efekt sprawności zarządzania regionem – można doszukać się takiego powiązania, ale obrazuje on raczej rozwój społeczeństwa obywatelskiego.  Przy celu 9 wskaźniki w małym stopniu powiązane są z wyznaczonymi celami (jednak w statystyce publicznej ciężko znaleźć miary dobrze obrazujące zmiany w tym zakresie). Brakuje m.in. wskaźnika obrazującego napływ inwestorów, efekty współpracy terytorialnej, czy działań promocyjnych samorządu. Sugerowane uzupełnienia - Tabela 22 |

Źródło: opracowanie własne.

### Obszary tematyczne bez wskaźników

W SRWW 2020 są cele operacyjne, których realizacja ma niewielki bądź też niezwykle ciężki do uchwycenia wpływ na zmiany wyznaczonych wskaźników monitoringowych (Tabela 21). Są to działania, które trudno zmierzyć danymi pozyskanymi ze statystyki publicznej. W tym celu należałoby przeprowadzić badania własne. Przy czym nie rekomendujemy prowadzenia monitoringu wskaźnikowego na poziomie tak szczegółowych celów operacyjnych. Oparcie na wskaźnikach kontekstowych obrazujących w możliwie najbardziej zbliżony sposób realizacji celów strategicznych w zupełności wystarczy, mając na uwadze, że zakres przedmiotowy monitoringu SRWW 2020 jest znacznie szerszy.

Tabela 21. Cele operacyjne bez wskaźników

| **Cel strategiczny** | **Cel operacyjny – niemonitorowany** |
| --- | --- |
| 1.Poprawa dostępności i spójności komunikacyjnej regionu | 1.2. Wzrost różnorodności oraz upowszechnianie efektywnych form transportu  1.4. Lepsze wykorzystanie dróg wodnych |
| 2.Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami | 2.12. Poprawa stanu akustycznego województwa |
| 5.Zwiększenie spójności województwa | 5.4. Wsparcie terenów wymagających restrukturyzacji, odnowy i rewitalizacji  5.6. Wsparcie terenów o wyjątkowych walorach środowiska kulturowego |
| 6.Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu | 6.3. Rozwój sieci i kooperacji w gospodarce regionu ciężko zmierzyć tez rozwój sieci kooperacji  6.4. Rozbudowa instytucji otoczenia biznesu  6.5. Tworzenie warunków rozwoju inteligentnych specjalizacji, w tym wspieranie sektorów kreatywnych w gospodarce  6.6. Rozwój instrumentów finansowych dla gospodarki  6.7. Doskonalenie kadr gospodarki  6.11. Rozwój gospodarki społecznej  6.12. Rozwój „srebrnego” sektora gospodarki  6.13. Rozwój biznesu i usług zdrowotnych |
|
|
|
| 7. Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia | 7.4. Rozwój oraz promocja postaw kreatywnych i innowacyjnych  7.5. Wzmocnienie szkolnictwa zawodowego i technicznego oraz poprawa organizacji rynku pracy  7.6. Rozwój kształcenia ustawicznego |
| 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa | 8.9. Ochrona zasobów, standardu i jakości życia rodziny  8.10. Ochrona i utrwalanie dziedzictwa kulturowego |
| 9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem | Cały cel 9 mierzony jest tak naprawę pośrednio (poza celem 9.5) |

Źródło: opracowanie własne.

### Gdy opieramy się na statystyce publicznej

Większość wyznaczonych wskaźników jest ciągle monitorowana. Oczywiście zdarzają się opóźnienia w zasileniu danych – problematyczne są np. wskaźniki oparte na wartości PKB, które udostępniane są z 2 letnim opóźnieniem. Na obecną chwilę problem nie jest już tak wyraźny ze względu na to, że podawane są wartości szacunkowe. We wskaźnikach przypisanych do celów SRWW 2020 zidentyfikowano natomiast następujące braki:

* wartość eksportu ogółem – wskaźnik nie jest już monitorowany przez GUS (od 2013r.). Rekomendujemy, żeby dane te pozyskiwać mimo wszystko z izby celnej (być może we współpracy z departamentem gospodarki, który pozyskuje je m.in. na potrzeby monitoringu RIS).
* frekwencja wyborcza – dla wzoru wskazanego w metryczce wskaźnika, w BDL nie zidentyfikowano jednej składowej (karty wydane do głosowania). Proponujemy wykorzystać bezpośrednio bazę danych PKW.
* uczniowie przypadający na 1 komputer z dostępem do Internetu przeznaczony do użytku uczniów – od 2012 roku wskaźnik nie jest zasilany w bazie GUS. Także we wskazanych jako źródło rocznikach statystycznych województw, nie wszystkie składowe wskaźnika są gromadzone. Proponujemy pominięcie wskaźnika.
* widoczne są także braki w składowych wskaźnika syntetycznego – zdawalność egzaminów maturalnych jest wskaźnikiem udostępnianym tylko na poziomie województwa, nie powiatu.

Przy wskaźnikach dla powiatu (wskaźniki syntetyczne), na etapie pozyskiwania danych do badania był problem z wyświetleniem dwóch wskaźników: przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto i łóżka w szpitalach na 10000 mieszkańców. Warto podkreślić, że takie okresowe „zawieszenia” baz także są słabością statystyki publicznej.

### Ku lepszym wskaźnikom

Obrany katalog miar po niewielkiej modyfikacji właściwe obrazuje zmiany w poszczególnych obszarach tematycznych. Poniżej znajdują się rekomendacje dotyczące uzupełnienia listy wskaźników.

Tabela 22. Propozycja modyfikacji katalogu wskaźników

| Cel strategiczny | Rekomendacje |
| --- | --- |
| 1.Poprawa dostępności i spójności komunikacyjnej regionu | Wskaźnik opisujący przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej (GUS) wydaje się lepiej obrazować efekty (względem km linii komunikacyjnej, który jest raczej wskaźnikiem produktu).  Warto uwzględnić wskaźniki tzw. czasów dojazdu i/lub liczby połączeń transportem publicznym (na podstawie własnych badań) – z mniejszych ośrodków miejskich do Poznania, ale także z innych ośrodków metropolitalnych w Polsce. Warto pomyśleć o mierzeniu również dostępności do np. ośrodków powiatowych. (ew. wskaźniki te można uwzględnić przy celu 4.). |
| 4. Zwiększanie konkurencyjności metropolii poznańskiej i innych ośrodków wzrostu w województwie | Wykorzystane wskaźniki gospodarcze i demograficzne być może warto uzupełnić o wskaźniki dotyczące dostępu do usług np. związanych kulturą czy usługami wyższego rzędu. |
| 5.Zwiększenie spójności województwa | Brakuje wskaźnika obrazującego aktywność środowisk lokalnych np. członkostwo w organizacjach, stowarzyszeniach (takie dane można pozyskać z Banku Danych Lokalnych GUS). |
| 6.Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu | Zaleca się uzupełnienie listy o wskaźnik udziału jednostek naukowych z oceną parametryczną A lub A+ jako % wszystkich podlegających ocenie (MNiSW), a także wskaźnik udziału pracujących w B+R w sektorze przedsiębiorstw.  Inteligentne specjalizacje na etapie określania wskaźników nie były jeszcze wyznaczone, więc ich monitoring został pominięty. Rekomendujemy wykorzystanie jednego ze wskaźników monitorowania specjalizacji, zapisanych w RIS – liczba przedsiębiorstw z poszczególnych specjalizacji; wartość eksportu przedsiębiorstw z poszczególnych specjalizacji; liczba inicjatyw klastrowych w poszczególnych specjalizacjach; liczba zatrudnionych w poszczególnych specjalizacjach. |
| 7. Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia | Warto byłoby dodać wskaźniki monitorujące zmiany i efekty z zakresu kształcenia zawodowego i technicznego. Jednak wprowadzenie szkół branżowych oraz likwidacja gimnazjów mogą zaburzyć „ciągłość danych” statystyki publicznej. Być może w tym aspekcie warto sięgnąć do badań własnych WUP. |
| 8. Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa | Rekomendujemy uwzględnienie wskaźnika (wartość względna) liczba organizacji pozarządowych lub członkostwo w organizacjach, jako przejaw aktywności społecznej – ten wskaźnik nie pojawia się nigdzie (takie dane można pozyskać z Banku Danych Lokalnych GUS).  Jako uzupełninie proponujemy także dodać wskaźnik % osób w gospodarstwach domowych żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa. |
| 9. Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarzadzania regionem | Warto uzupełnić o wskaźnik dotyczący przyjazdów turystów zagranicznych (noclegi udzielone turystom zagranicznym) jako efekt działań związanych z promocją regionu. |

Źródło: opracowanie własne

## W kierunku optymalnego monitoringu

Optymalny monitoring oznacza, że trzy człony monitoringu: pozyskiwanie informacji, analiza danych oraz uczenie się przebiegają w sposób pozwalający podejmować trafne decyzje zarządcze.

Problem monitorowania strategii województw jest przedmiotem dyskusji już od pierwszych prac nad tymi dokumentami (lata 1999-2000) i można powiedzieć, że wciąż uczymy się monitorować. Dlatego w pierwszej kolejności wskazujemy na doświadczenia innych województwa.

### Czego nas uczą inne regiony?

***Nie ma systemu idealnego, ale z czasem jesteśmy coraz lepsi …***

Dwa Sprawozdania z realizacji Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego przygotowane za lata 2013-2014 i 2015-2016 mogą być również przykładem dobrej praktyki dla innych województw, choć zawsze można wskazać obszary, które można poprawić.

Pogłębione analizy systemu monitorowania strategii województw: lubuskiego, małopolskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego wskazują rozwiązania, które warto rozważyć formułując nowy system monitorowania Strategii województwa:

* budowa silnego merytorycznie zespołu ludzi z jasno określonym celem monitorowania Strategii rozwoju województwa, co nie oznacza, że osoby te muszą być pracownikami jednej komórki w UMWW);
* filozofia monitorowania może opierać się na podejściu odgórnym (przyjęte w strategii wskaźniki) lub oddolnym (monitorowanie określonych w strategii programów);
* partycypacyjny sposób wyłaniania wskaźników monitoringu, angażujący również regionalny oddział Głównego Urzędu Statystycznego (różne instytucje mają swoje doświadczenia i wiedzę, a także ocenę);
* podejście do monitoringu w sposób holistyczny – Strategia jest narzędziem zarządzania rozwojem całego regionu, zatem oprócz wskaźników strategicznych i raportu z realizacji Strategii ważne są różne badania i ekspertyzy wzbogacające wiedzę o procesach zachodzących w regionie;
* warto stosować różnorodność metod w pracach monitoringowych;
* monitoring jest elementem zarządzania rozwojem regionu;
* cyklicznie powtarzane raporty z realizacji Strategii z czasem tworzą serię wydawniczą, stanowiącą wartość poznawczą i podstawę do głębszej refleksji o regionie.

### Organizacja lepszego monitoringu

W tej części koncentrujemy się na kilku kluczowych cechach monitoringu SRWW 2020, które wynikają z postawionych przed zespołem Ewaluatorów pytań, ale przede wszystkim powinny być częścią dyskusji nad usprawnieniem monitoringu przy okazji aktualizacji SRWW 2020.

***Monitorowanie strategii jest procesem dostarczania informacji strategicznych i podstawą uczenia się…***

Każda strategia rozwoju województw w Polsce zawiera informację, iż jej twórcy zakładają, iż dokument ten będzie monitorowany. Padają deklaracje dotyczące okresów i formy, w jaki sposób monitoring będzie realizowany. Niektóre dokumenty określają nawet zręby systemu instytucjonalnego. Każda strategia zawiera jakiś zestaw wskaźników, które będą informowały zarząd o sytuacji w regionie.

Nawet idealnie opracowany rozdział strategii zatytułowany „monitoring” nie daje gwarancji, iż w rzeczywistości monitorowanie będzie efektywnym procesem pozyskiwania informacji o strategii oraz uczenia się. Dzieje się tak, ponieważ strategia dość szybko po jej uchwaleniu schodzi na drugi plan, a organizacja koncentruje się na programach wdrożeniowych i sprawach bieżących.

***System monitorowania SRWW 2020 – krótki tekst, dający dużo miejsca na kreatywność***

Zaprezentowany w SRWW 2020 rozdział dotyczący systemu monitorowania jest krótki, ale należy pamiętać, że uzupełniają go wskaźniki celu głównego i celów strategicznych. Oznacza to, że jego ramy stanowią: ponad 100 wskaźników, struktura organizacyjna (Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne), ale również kilka ogólników i, tak się wydaje, dwa dyskusyjne założenia.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zapisany w SRWW 2020 system monitorowania słusznie stara się oprzeć go o Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, które w okresie tworzenia Strategii mogło być traktowane jako wartościowy element krajowego systemu monitorowania rozwoju (KOT + 16 ROT-ów). Jednak należy podkreślić, że rozwój tej sieci był możliwy dzięki środkom europejskim. Na szczęście obecnie nie musimy jeszcze odpowiadać na pytanie ile zarządów województw zrezygnuje z takich komórek, jeśli zabraknie zewnętrznego źródła finansowania.

Do sformułowań ogólnikowych, które mogły być interpretowane dość dowolnie zaliczyć należy fragmenty dotyczące (wszystkie prezentowane poniżej cytaty pochodzą ze s. 165 SRWW 2020 ):

* określenia istoty monitoringu: *…w celu oceny realizacji celów Strategii oraz formułowania przesłanek do ewentualnych decyzji o zmianach w zapisach dokumentu*:
* określenia relacji między strategią a programami: *Analiza stopnia realizacji poszczególnych celów strategii prowadzona będzie w ramach monitorowania poszczególnych programów lub innych dokumentów czy przedsięwzięć wykonawczych (projektów, działań, inwestycji itp.) według wskaźników określonych w tych dokumentach*;
* określenia podejścia do monitoringu: *Ocena realizacji celów strategii będzie dokonywana w trakcie jej realizacji, stosownie do potrzeb*.

Jako dyskusyjny fragment założeń można traktować oparcie monitoringu Strategii o wskaźniki pochodzące w przeważającej mierze ze źródeł statystyki publicznej (tu głównie GUS). Należy podkreślić, że statystyki publiczne mają przede wszystkim charakter kontekstowy, nie odpowiadają precyzyjnie na pytania dotyczące realizacji konkretnej strategii, nie wyodrębniają też z ogółu informacji działań zależnych od samorządu województwa, jak i innych interesariuszy procesu wdrażania strategii.

***Dane zasilają system, ale przede wszystkim są podstawą do dyskusji, która powinna stać za konkretnymi decyzjami***

Urząd Marszałkowski jest skarbnicą rozproszonych informacji, które zalegają w różnych bazach, sprawozdaniach, notatkach. Paradoksalnie coś, co często poddawane jest krytyce, czyli sektorowe podejście, w którym podstawą są departamenty odpowiedzialne za konkretne tematy, okazuje się chronić organizację przed dublowaniem prac nad pozyskiwaniem informacji.

Przeprowadzone analizy nie pozwalają jednoznacznie wskazać zakresów informacji, których pozyskiwanie wymaga dużego nakładu pracy i dodatkowo praca ta wykonywana jest niejako podwójnie. Dublowanie prac dotyczy tylko danych pozyskiwanych z GUS i to tych, które dostępne są na stronie internetowej (zatem ew. straty czasu są niewielkie).

W analizowanych jednostkach dysponujemy olbrzymimi zasobami informacyjnymi, zarówno na temat aktywności konkretnych departamentów, jak i zewnętrznych źródeł informacji. Analizując zestawy wskaźników i sposób postępowania w przypadku monitorowania, można stwierdzić, że zarządzanie wiedzą w Urzędzie jest na wysokim poziomie (potwierdzone przykłady przekazywania danych), jednak odbywa się to dzięki determinacji poszczególnych pracowników.

***Raporty z realizacji Strategii będą wkrótce częścią raportów o stanie województwa***

Dwa ostatnie sprawozdania z realizacji Strategii świadczą o wysokim potencjale organizacyjnym w zakresie tworzenia dokumentów podsumowujących aktywność Samorządu Województwa. Może to również oznaczać, że nie będzie problemów z przygotowaniem raportów o stanie województwa, które powinny zawierać informacje o postępach we wdrażaniu Strategii (samo sprawozdanie z realizacji Strategii straci rację bytu).

Oceniając sprawozdania z realizacji Strategii można powiedzieć, że Urząd Marszałkowski posiada zdolności do opracowania materiału zawierającego bardzo rozbudowany zakres przydatnych informacji. Przygotowanie raportów, a nawet umieszczenie ich w Internecie nie oznacza, że dokonujemy transferu wiedzy. Dochodzi raczej do przypadkowej i ograniczonej dyfuzji.

Pozyskane z analizowanych jednostek dane oraz zakresy obowiązków departamentów pozwalają stwierdzić, że obieg informacji w UMWW jest zorganizowany co do zakresów działania, jednak zgłaszane są interesujące postulaty usprawnienia tego systemu. W szczególności dotyczą one:

* systemowej organizacji obiegu informacji strategicznej, uwzględniającej podejście macierzowe (transfer pionowy i poziomy);
* materiały są zbierane z różnych departamentów przez DPR i to się udaje;
* DPR wszystkie swoje analizy publikuje w różnej formie, a większość z nich umieszczana jest w Internecie.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że część rozmówców postuluje szerszą dyskusję nad wynikami, co świadczyć może o wyraźnej potrzebie pogłębiania wiedzy, ale również uzasadnienia celowości pracy wkładanej przez różne departamenty, by mógł powstać określony dokument.

***Koordynacja i zaangażowanie w monitoring Strategii***

W strukturze organizacyjnej DPR znajdują się kluczowe oddziały z punktu widzenia planowania i realizacji Strategii, także monitorowania i pozyskiwania ogólnej wiedzy o regionie (tu funkcjonuje również Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne). Przyznany zakres kompetencji tego departamentu pozwala stwierdzić, że jest on kluczową jednostką organizacyjną odpowiedzialną za całościową politykę rozwoju regionu. Ma to swoje zalety, ale i wady.

W kontekście przygotowania systemowego podejścia do monitorowania SRWW 2020 ważne wydają się następujące zagadnienia:

* DPR jest nie tylko określany jako jednostka posiadająca zasoby ludzkie oraz doświadczenie w zakresie przygotowywania okresowych raportów z realizacji Strategii, ale również jako jednostka, która powinna skupiać wiedzę potrzebną do oceny SRWW 2020;
* niestety takie podejście skutkuje również założeniem, że „sprawy Strategii”, to problem przede wszystkim Departamentu Polityki Regionalnej.

Podejmowane w trakcie wywiadów zagadnienia organizacji prac nad Strategią stwarzają wrażenie, że szeroki i integrujący charakter uprawnień DPR pozwala niejako traktować zadania niektórych departamentów jako „niezwiązane z wdrażaniem Strategii”. Ponadto próby wydobycia w dyskusji efektów prac na rzecz Strategii spotykały się (kilka razy) z informacją, iż za Strategię odpowiedzialny jest DPR. Tego typu sytuacja wymaga nie tylko lepszej polityki informacyjnej, ale przede wszystkim podniesienia poziomu świadomości, czym w istocie jest (lub powinna być) Strategia.

# Wizja nowego systemu realizacji Strategii

Trwające w Polsce prace nad aktualizacjami dotychczasowych strategii rozwoju województw będą skutkowały czwartą już generacją tych dokumentów. Nowe strategię będą musiały uwzględniać z jednej strony wytyczne zapisane np. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, czy też w *Systemie Zarządzania Rozwojem Kraju*, z drugiej zaś powinny konsumować wiedzę i doświadczenie samorządów wojewódzkich w dotychczasowym wdrażaniu swoich strategii. Oznacza to, że system realizacji Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego może być jednym z elementów budowania przewagi konkurencyjnej regionu. Wymaga to inkluzyjnego podejścia do sieciowania interesariuszy Strategii w celu mobilizowania wewnętrznych i zewnętrznych zasobów na rzecz rozwoju województwa.

## Bogata lista dokumentów strategicznych i programowych

### W kierunku wizji jednej strategii na poziomie Samorządu Województwa

***Nadmiar dokumentów raczej nie jest już dużym problemem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego***

|  |
| --- |
| Wykres 14. Ocena systemu dokumentów w Urzędzie Marszałkowskim (liczba wskazań) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

W 2018 r. w UMWW funkcjonowało (poza SRWW 2020) łącznie 12 dokumentów kierunkowych i 61 dokumentów o charakterze operacyjnym[[23]](#footnote-24), z czego 8 strategii, 30 programów i 7 planów było przyjętych przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego.

Trudno jest ocenić dynamikę zmiany liczby dokumentów strategicznych i programowych, chociażby ze względu na fakt, iż znaczna ich część na charakter wieloletni. Jednak wśród zebranych opinii przedstawicieli szczebla kierowniczego UM na temat liczby dokumentów strategicznych i programowych przeważają te, które skłaniają do stwierdzenia, iż obecna liczba dokumentów jest odpowiednia. Z kolei w gronie ankietowanych, którzy są zdania, iż dokumentów strategicznych i programowych jest zbyt dużo w UMWW, dwukrotnie częściej takie opinie wyrażane są o strategiach, niż o programach (Wykres 14).

|  |
| --- |
| Wykres 15. Ocena systemu dokumentów – Marszałkowie województw (liczba wskazań) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 10 ankiet otrzymanych od Marszałków województw. |

Warto również odnotować wyrażane opinie w części wywiadów z kierownictwem departamentów, iż przyjmują oni ze zrozumieniem ideę redukcji dokumentów – „strategii” i sami uzasadniają celowość takiego podejścia. Również eksperci wypowiadający się szeroko na temat strategii innowacji, uważają, że powinien to być raczej dokument programowy, wdrażający konkretny cel przyszłej Strategii rozwoju województwa.

Wśród Marszałków województw panuje niemal jednomyślność, co do wprowadzenia systemu dokumentów strategicznych opartego na jednej strategii rozwoju (Wykres 15). Podobnie, jak w przypadku pracowników szczebla kierowniczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, nie wszyscy Marszałkowie są przekonani do stwierdzenia, iż w ich urzędzie jest zbyt dużo dokumentów strategicznych.

W tym kontekście ważny wydaje się również postulat, by redukcja dokumentów odbywała się wraz ze wzrostem aktywnego udziału przedstawicieli poszczególnych departamentów w procesie tworzenia Strategii wojewódzkiej w celu wypracowania najlepszych zapisów uwzględniający określony obszar tematyczny.

### RIS3 – przypadek szczególnie ważny

Podejmując problem redukcji dokumentów można posłużyć się przypadkiem Regionalnej Strategii Innowacji (podkreślenia wymaga fakt, iż w obecnej perspektywie posiadanie regionalnej strategii innowacji w zakresie inteligentnej specjalizacji, tzw. RIS 3, było warunkiem ex-ante uruchomienia środków w ramach RPO). Zatem, czy można zrezygnować ze Strategii RIS3?

***Aktualizacja SRWW 2020 powinna rozstrzygnąć o charakterze RIS3***

W latach 2012-2018 mieliśmy do czynienia w całej Polsce z aktualizacjami strategii województw (2012-2013), a następnie pracami nad nowymi regionalnymi strategiami innowacji (RIS3), których głównym zadaniem było określenie przy pomocy „przedsiębiorczego odkrywania” inteligentnych specjalizacji (jeden z warunków *ex-ante* uruchomienia środków RPO). Część województw wskazała inteligentne specjalizacje już w ogólnych strategiach, część zostawiła to zadanie nowym strategiom innowacji.

W momencie przygotowywania SRWW 2020 , czyli w latach 2011-2012 nie było jeszcze określonych inteligentnych specjalizacji regionu, ale dokument wskazuje potencjalne specjalizacje województwa wielkopolskiego: „środowisko”, „sektor żywnościowy”, „sektory kreatywne”, „technologii”, które „umieszcza” następnie w kontekście wybranych celów operacyjnych.

*Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020* w wyniku przeprowadzenia procesu przedsiębiorczego odkrywania wyróżniła sześć obszarów inteligentnej specjalizacji:

* biosurowce i żywność dla świadomych konsumentów;
* wnętrza przyszłości;
* przemysły jutra;
* wyspecjalizowane procesy logistyczne;
* rozwój oparty na ICT;
* nowoczesne technologie medyczne.

Mamy zatem sytuację, w której Strategia województwa porusza szeroko zagadnienie innowacyjności regionu, formułując również hipotezy na temat inteligentnej specjalizacji, zaś Regionalna strategia innowacji określa ściśle inteligentne specjalizacje wraz z programami strategicznymi, co przełożyło się na zapisy RPO.

Analiza systemu dokumentów oraz oceny pracowników i ekspertów dotyczące funkcjonowania różnych, pokrywających się tematycznie strategii i programów, prowadzi do wniosku, iż możliwy jest scenariusz rezygnacji z RIS3, pod warunkiem odpowiedniego wyeksponowania zagadnienia inteligentnych specjalizacji w Strategii rozwoju województwa. Należy też liczyć się ze scenariuszem pośrednim, tzn. w przyszłej Strategii rozwoju województwa będą wskazane inteligentne specjalizacje oraz potencjalne sektory wschodzące i ich kluczowe charakterystyki. Inteligentne specjalizacje powinny wpisywać się w cele dotyczące innowacyjności. W Strategii należy odwołać się do dokumentu programowego, który wdraża Strategię województwa w zakresie inteligentnych specjalizacji.

***Przyjęta horyzontalna zasada innowacyjności jest wciąż dużym wyzwaniem***

SRWW 2020 w następujący sposób charakteryzuje innowacyjność jako zasadę horyzontalną (s. 156):

*Niezależnie od realizacji celów poświęconych bezpośrednio innowacjom, ważne jest w ramach realizacji pozostałych stosowanie kilku ważnych zasad: integracja środowisk społeczno-gospodarczych na rzecz innowacji, zwiększenie zdolności przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji, wykorzystanie potencjału badawczego Wielkopolski dla wzrostu konkurencyjności gospodarki, budowa nowoczesnej infrastruktury innowacyjnej, promocja innowacji w społeczeństwie. Innowacyjne powinny być wszystkie sfery społeczno-gospodarcze oraz działania na rzecz ich rozwoju.*

Należy podkreślić, że województwo wielkopolskie odnotowuje słabe wyniki w zakresie innowacyjności, nawet w ujęciu krajowym. Zatem „innowacyjność regionu” pozostaje nie tylko wyzwaniem, ale również ważna wydaje się konstatacja trudności w realizacji zasady horyzontalnej Strategii.

***Proces włączenia inteligentnych specjalizacji do Strategii musi być inteligentny***

Przy założeniu, że RIS3 w swoim wymiarze strategicznym zostanie implementowany do Strategii województwa, należy pozostawić jego część wdrożeniową w charakterze dokumentu programowego.

Proces włączenia inteligentnych specjalizacji do Strategii województwa powinien zostać poprzedzony rzetelną odpowiedzią na pytanie o postępy w realizacji RIS3. Prowadzona obecnie (marzec 2019) ewaluacja RIS jest ewaluacją on going i dotyczy przede wszystkim oceny skuteczności RIS i efektywności kosztowej (w tym użyteczności). Badanie ma na celu dać rekomendacje, które będą punktem wyjścia do dyskusji z aktorami PPO. Można zatem przyjąć dwa scenariusze:

* ewaluacja RIS3 będzie rekomendowała utrzymanie sześciu obszarów inteligentnych specjalizacji bez modyfikacji;
* ewaluacja RIS3 będzie rekomendowała modyfikację IS (niezależenie od zakresu tej modyfikacji, powinien zostać uruchomiony, przynajmniej częściowo, proces przedsiębiorczego odkrywania).

Pierwszy scenariusz nie wymaga komentarza. Jednak w scenariuszu drugim ważne będzie umiejętne zorganizowanie dwóch procesów aktualizacyjnych, przy czym racjonalna wydaje się propozycja, by w miarę możliwości zsynchronizować te działania, a nawet zespolić (dyskusje i debaty nad Strategią województwa mogłyby być poświęcone również inteligentnym specjalizacjom). Efektem takiego procesu powinny być zmodyfikowane IS, ale również wypracowane (dopracowane/zmodyfikowane) zapisy dotyczące programów strategicznych.

***Kogo stać na terytorializację inteligentnych specjalizacji***

Zagadnienie innowacyjności oraz inteligentnych specjalizacji powinno być również rozpatrywane w kontekście terytorializacji. Jednak w przypadku regionów, które charakteryzuje ogólnie niski poziom innowacyjności należy rozważyć zasadność interwencji tylko do określonych obszarów. Wprawdzie szczególnie dobre warunki dla rozwoju innowacji są w rdzeniach metropolii i ich najbliższym otoczeniu, jednak sam charakter innowacji nie może podlegać szczegółowemu zaplanowaniu (nie można stwierdzić, że w regionie A będą powstawały firmy wpisujące się w inteligentne specjalizacje, a w regionie B już nie).

Dlatego terytorializacja, jeśli miałaby miejsce, powinna być ukierunkowana nie na konkretne inteligentne specjalizacje, a na likwidacje barier rozwoju innowacyjności w poszczególnych obszarach województwa. Sposobem identyfikacji barier rozwoju innowacyjności w poszczególnych częściach województwa może być zastosowanie podejścia systemowego. Należy jednak podkreślić, że coraz częściej przebija się w literaturze hasło „lokalne systemy innowacji” (Dziemianowicz, Laskowska, Peszat 2017), a w *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego…* (2018) wskazane są przykłady możliwej synergii poprzez stosowanie różnych instrumentów, w tym środków z EFRR przeznaczanych na rozwój inteligentnych specjalizacji i tworzenie lokalnych systemów innowacji. Wychodząc od identyfikacji elementów Regionalnego Systemu Innowacji, określonego w *Regionalnej Strategii Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020*, można przeprowadzić diagnozę stopnia rozwoju (i braków) w elementach tego systemu na poziomie subregionalnym, a nawet lokalnym. Taka diagnoza prowadzona na szczeblu lokalnym powinna obejmować podsystemy: edukacji, przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu (w tym B+R) i administracji (por. Ferretti i Parmentola 2015).

## Organizacja systemu – kontekst zmian w otoczeniu

***Tak niepewnego otoczenia realizacji Strategii jeszcze nie było***

Do otoczenia systemu planowania strategicznego województwa wielkopolskiego zaliczyć należy trwające prace nad przyszłą perspektywą budżetową UE oraz wdrażanie przez Rząd RP Systemu Zarządzania Rozwojem Polski.

Wprawdzie SOR został przyjęty przez Rząd RP w lutym 2017 roku, jednak jego konstrukcja oraz szerokie możliwości interpretacji skłaniały do oczekiwania, iż część wątpliwości wokół przyszłej polityki rozwoju rozwieje KSRR. W momencie przygotowania pierwszej wersji Raportu dobiegł końca proces konsultacji KSRR i wiadomo, że projekt ten budzi liczne wątpliwości wyrażane przez samorządy województw.

|  |
| --- |
| Wykres 16. Ocena systemu dokumentów strategicznych na poziomie rządowym (liczba wskazań) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 10 ankiet otrzymanych od Marszałków województw. |

Ponadto trwające prace nad strategiami horyzontalnymi uwidoczniły problemy z kluczowym wyzwaniem strategicznym SOR, tj. terytorializacją polityki rozwojowej. Opierając się na projekcie KSRR 2030 można powiedzieć, że rząd RP będzie stawiał przede wszystkim na „regiony problemowe”, do których Wielkopolska nie należy. Ponadto projekt KSRR 2030 wzbogaca paletę form dokumentów, jakie będą mogły powstawać na linii rząd – samorządy, w której znajduje się jedno rozwiązanie budzące szczególną obawę samorządów województw (zakłada się możliwość tworzenia porozumienia terytorialnego między jednostką lub jednostkami lokalnymi a każdym ministerstwem poza samorządem województwa). Bazując na odpowiedziach Marszałków dziesięciu województw możemy stwierdzić, że dość powszechne jest oczekiwanie dalszego porządkowania systemu dokumentów dotyczących polityki rozwoju na poziomie kraju (przy czym proces ten nie zawsze musi kojarzyć się ze zmniejszeniem liczby dokumentów strategicznych (Wykres 16).

## Wizja systemu planowania strategicznego i operacyjnego

***Wierzymy, że taki system jest możliwy***

Dokument *Systemu Zarządzania Rozwojem Polski*, po przeprowadzonej wnikliwej diagnozie sytuacji do 2018 roku, wprowadza wytyczne dotyczące nowego systemu, obejmującego podsystemy: (A) programowania; (B) instytucjonalny; (C) wdrażania. Zastanawiające jest, że „poza” systemem wdrażania, gdzie omówiono monitoring, znalazły się wyodrębnione tematy ewaluacji oraz finansowania.

Można przyjąć założenie, że dokument rządowy, jakim jest *System Zarządzania Rozwojem Polski*, stanowi twardy punkt odniesienia do dyskusji o systemie zarządzania w województwach, tym bardziej, że odniesienia do poziomu województwa są częste.

Czy zatem możliwa jest „odrębna” wizja systemu planowania strategicznego i operacyjnego? Biorąc pod uwagę odpowiedzi uzyskane w ankietach od Marszałków województw możemy sformułować trzy główne (najczęściej powtarzające się) cechy takiego systemu (Rysunek 4):

* **spójność** – pod tym hasłem mieszczą się takie pojęcia jak: większa integralność dokumentów (oznacza postulat jednego dokumentu strategiczno-planistycznego na każdym poziomie samorządu, uzupełnionego planami wykonawczymi i programami operacyjnymi); wsparcie instytucjonalne na każdym etapie planowania oraz oparcie na współpracy pomiędzy wydziałami odpowiadającymi za różne etapy planowania;
* **przejrzystość** – w tym przypadku zwracamy uwagę na następujące zagadnienia: precyzja, prostota, realność wykonania (uwarunkowania prawne), zapewnienie kompleksowego i realnego finasowania na poziomie operacyjnym;
* **uczenie się** – ten postulat przejawia się nie tylko w *explicite* wyrażonym sformułowaniu, ale również w hasłach takich, jak: motywowanie, angażowanie, włączenie, otwartość, mechanizm wprowadzania korekt, umiejętność reagowania na konflikty, oparcie na monitoringu.

|  |
| --- |
| Rysunek 4. Cechy oczekiwanego systemu uwzględniającego planowanie strategiczne, operacyjne i przestrzenne |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 10 ankiet otrzymanych od Marszałków województw. |

### Spójność dokumentów wdrożeniowych i SRWW 2020

***Spójność? Tak, ale co to właściwie oznacza?***

SRWW 2020 określa tzw. uwarunkowania programowe, w ramach których omawia zarówno polityki unijne, krajowe, jak i wewnętrzne. Wszystkie wymienione przy tej okazji dokumenty, służące realizacji różnych celów na różnych poziomach administracji obrazują powszechne rozumienie spójności.

Spójność możemy określić jako relacje między różnymi dokumentami pozwalające osiągać cele zapisane w poszczególnych dokumentach, a przede wszystkim stwarzające możliwość pojawienia się synergii (na pewno spójnymi dokumentami nie mogą być takie, które są wobec siebie sprzeczne – cele jednego dokumentu powodują brak możliwości realizacji celów innego dokumentu).

Wymienione w SRWW 2020 dokumenty: PZPWW, RIS i Strategia Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego stanowią tylko część dokumentów wdrożeniowych opracowywanych w ramach kompetencji Samorządu Województwa. Strategia rozwoju aglomeracji poznańskiej opracowywana może być przy udziale przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego, jednak odpowiedzialność za jej realizację spoczywa na samorządach lokalnych.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane w poprzednim podrozdziale sposoby rozumienia spójności, można zaryzykować twierdzenie, iż nowa generacja dokumentów strategicznych, w ujęciu systemowym, powinna rozszerzyć pojęcie spójności na zagadnienia dotyczące rzeczywistego integrowania działań, które mieszczą się pod hasłem „zarządzania strategicznego”.

***Charakter Strategii jest taki, że wdrażać może ją każdy program***

W SRWW 2020 przyjęto następujący katalog dokumentów pełniących funkcję realizacyjną (s. 164):

*Regionalne dokumenty strategiczne i programowe opracowywane na podstawie odrębnych regulacji; Regionalny program operacyjny na lata 2014-2020, jako najważniejszy instrument zarządzania i finansowania rozwoju Wielkopolski; Komponenty regionalne krajowych programów operacyjnych (…); Inne krajowe programy, na które Samorząd Województwa będzie miał wpływ poprzez udział w pracach komitetów sterujących lub monitorujących.*

Można wskazać kilka czynników ułatwiających zachowanie spójności dokumentów wdrożeniowych ze Strategią rozwoju województwa:

|  |
| --- |
| Wykres 17. Spójność dokumentów (liczba wskazań) |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

* **charakter samej SRWW 2020** – ogólny i wpisujący się zarówno w polityki unijne (które w głównej mierze kształtują obecne polityki krajowe) oraz w polityki krajowe (podporządkowane w dużej mierze efektywnemu wykorzystaniu środków europejskich);
* **zaangażowanie przedstawicieli różnych organizacji w proces tworzenia SRWW 2020** – wszelkie merytoryczne bariery mogły być niwelowane w trakcie dyskusji w toczących się pracach nad Strategią;
* **konsultacje społeczne** – w przypadku SRWW 2020 przygotowano 6 spotkań, w których wzięło udział 520 osób.

Opinie kadry kierowniczej na temat spójności dokumentów strategicznych i operacyjnych pozwalają sformułować następujące wnioski dotyczące Samorządu Województwa Wielkopolskiego (Wykres 17):

* osiągnięcie tradycyjnej „spójności”, czyli wpisywania się dokumentów strategicznych i programowych w SRWW 2020 jest zadaniem łatwym dla zdecydowanej większości badanych;
* SRWW 2020 okazuje się być dokumentem „żywym”, jeśli uwzględnimy fakt, że programy opracowywane w Urzędzie wymagają co najmniej odświeżenia wiedzy o zapisach strategicznych, co dotyczy również tych programów, które są ustawowe.

Nieco inne światło na problem spójności dokumentów w UMWW rzucają odpowiedzi na pytanie, czy trudno jest przełożyć pracownikom różnych departamentów wskaźniki celów Strategii na wskaźniki programów (Wykres 18).

|  |
| --- |
| Wykres 18. Trudno jest przełożyć wskaźniki celów Strategii na wskaźniki programów |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

Z jednej strony okazuje się, że najwięcej uczestników badania twierdzi, że nie ma w tym zakresie trudności, z drugiej zaś znaczna część ankietowanych takie trudności dostrzega, a co szczególnie intrygujące – spora część badanych nie ma na ten temat wiedzy (być może zakres ich obowiązków nie wymaga wiedzy w tym zakresie, ale również można założyć, że wskaźniki realizacji różnych dokumentów opracowywane są bez uwzględniania wskaźników strategii).

### Cechy nowej Strategii

***Na szczęście elementy obowiązkowe dla strategii wojewódzkich są określone dość ogólnikowo…***

W dokumencie *System zarządzania rozwojem Polski* strategia rozwoju województwa opisana jest dość ogólnikowo (s. 17):

*Zintegrowana strategia rozwoju województwa - ZSRW - zastąpi opracowywane aktualnie: strategię rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest dokumentem obligatoryjnym, określającym główne cele i kierunki rozwoju województwa w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Jeśli horyzont czasowy ZSRW wykracza poza horyzont zintegrowanej strategii rozwoju kraju, wówczas w ZSRW wydziela się okres odpowiadający horyzontowi ZSRK. Strategia dokonuje wyborów strategicznych i przesądzeń w zakresie rozwoju województwa, we współpracy ze wszystkimi partnerami zaangażowanymi w jej realizację. Zapewnia koordynację w zakresie wprowadzania projektów strategicznych o znaczeniu ponadlokalnym do planowania rozwoju na poziomie lokalnym. ZSRW odnosi się do zapisów ZSRK, w szczególności w zakresie projektów strategicznych oraz wynikających ze strategii ustaleń. Strategia stanowi podstawę do przygotowywania stanowiska negocjacyjnego strony samorządowej na potrzeby Kontraktu Terytorialnego, jak również na potrzeby zawarcia porozumień terytorialnych z właściwymi terytorialnie JST.*

Podejmując wyzwanie opracowania nowej Strategii należy uwzględnić uwarunkowania zewnętrzne i toczącą się dyskusję nad KSRR, ponieważ to właśnie ten dokument narzuca nowym strategiom pewne obowiązkowe rozwiązania. W szczególności wymienić należy: umieszczenie w strategiach regionalnych obszarów strategicznej interwencji oraz wprowadzenie do treści dokumentu projektów strategicznych.

Ponadto należy przyjąć, że każde województwo starają się zapewnić sobie maksymalne otwarcie na pozyskiwanie zasobów zewnętrznych ze środków europejskich (programy europejskie i krajowe) oraz OSI krajowych i innych instrumentów proponowanych w KSRR.

Tabela 23. Cechy nowej strategii

|  |  |
| --- | --- |
| Obligatoryjne | Strategia rozwoju województwa. Wielkopolska 2030 |
| Horyzont czasowy nawiązujący do KSRR | **Horyzont czasowy:** 2030 – z dyskusyjnym wyodrębnianiem „okresu do 2020 r.” – zgodnie z SOR, gdy prace nad Strategią będą toczyć się w 2019 roku i będzie prawdopodobnie uchwalana pod koniec tego roku |
|  | **Wizja rozwoju** – kluczowy punkt Strategii, na jej początku, strukturalizujący późniejsze elementy dokumentu |
|  | **Misja strategii** – jasna deklaracja celu przygotowania tego dokumentu. Konieczna odpowiedź na pytanie: po co samorządowi potrzebna jest strategia? |
|  | **Przesłanki aktualizacji Strategii** – wyjaśnienie zmian w otoczeniu, w tym nowych dokumentów unijnych i rządowych, a także wskazanie kluczowych wniosków z ewaluacji Strategii Wielkopolska 2020. W tym miejscu niezbędne jest wyjaśnienie istoty zintegrowanego planowania strategicznego (nawiązując, o ile to będzie możliwe, do propozycji, które będą prawdopodobnie przedstawiane przez Rząd RP). |
| Cele i kierunki rozwoju | **Struktura celów uwzględniająca:**  **1 cel generalny** (może lepiej: „główny”) – jego zadaniem jest „materializowanie” treści wizji, czyli takie sformułowanie, by poddał się ocenie SMART  **Kilka celów strategicznych** – uszczegóławiają treść celu generalnego, ale również podkreślają ich współzależność. Cele powinny odnosić się do określonych tematów, które powinny być terytorializowane w przyszłości (odpowiedź na pytanie, gdzie w województwie chcemy wywołać zmianę w wyniku realizacji danego celu)  **Cele operacyjne** (co najmniej dwa w każdym celu strategicznym) lub opis kierunków interwencji (tematycznych, nie terytorialnych). Cele operacyjne mogłyby być podstawą do szczegółowej dyskusji w ramach prac nad ZIT-ami i mandatami terytorialnymi. |
| Ustalenia ZSRK (w szczególności OSI, instrumenty wdrażania) | Twórcze przepracowanie finalnych zapisów KSRR.  **OSI** wyróżnione w KSRR powinny być włączone do Strategii jako „dodatkowe” możliwości realizacji polityki rozwoju Samorządu województwa  Odrębny rozdział dotyczący **Systemu wdrażania SRWW 2030** (ramy finansowe, struktura instytucjonalna, system monitorowania i ewaluacji)  Rozdział podsumowujący **terytorialny wymiar strategii** (OSI regionalne – pochodna terytorializacji celów strategicznych; OSI KSRR; oczekiwane zmiany w przestrzeni województwa) |
| Projekty o znaczeniu strategicznym | Wskazanie dwóch typów projektów strategicznych:  A. Zawartych w KSRR – konieczne jest twórcze przepracowanie tych projektów pod kątem odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób SRWW 2020 może przyczynić się do efektywnej realizacji projektów wskazanych w KSRR;  B. „Projektów własnych” – czyli NAPRAWDĘ kluczowych działań (głównie inwestycyjnych) o znaczeniu strategicznym, które w wymiarze przestrzennym mają znaczenie co najmniej subregionalne (więcej niż jeden powiat) |
| Uspołecznienie | Informacje o procesie uspołecznienia, tj. prace grup roboczych, seminaria i konferencje w całym województwie, liczba zaangażowanych mieszkańców, liczba uwag i sposób ich uwzględniania w procesie konsultacji |

Źródło: opracowanie własne.

***Piękny dokument nie zastąpi procesu…***

Jednym z kluczowych błędów popełnianych w zakresie systemu zarządzania strategicznego jest twierdzenie, iż „strategię się pisze”. W obecnej kulturze obrazkowej i dobie krótkiej informacji widać też nacisk na „kolorowe i kompaktowe” dokumenty. Przy tego typu podejściu łatwo o nieporozumienia, różnorodne interpretacje, co skutkuje, że strategia zamiast być narzędziem zarządzania staje się folderem promocyjnym.

Strategia jest rzeczywiście w końcu spisana, ale wcześniej się ją tworzy, a po spisaniu zaczyna się proces realizacji. Podejmując decyzję (słuszną), że SRWW 2020 jest strategią regionu, nie strategią samorządu województwa, w istocie rolę samorządu można sprowadzić do dwóch wymiarów zadań, poza realizacją zadań bieżących i własnych inwestycji:

* koordynacja i integracja kluczowych działań strategicznych o znaczeniu regionalnym;

|  |
| --- |
| Wykres 19. Tworząc strategie i programy możemy liczyć na wsparcie… |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

* inspiracja i mobilizacja zasobów wewnętrznych i zewnętrznych do działań na rzecz realizacji wizji rozwoju regionu.

W obecnej sytuacji krajowej nie tylko trudno jest liczyć na wzrost znaczenia samorządów województw (może się to odbyć tylko poprzez reformę systemu finansowania samorządów), ale wręcz zgłaszane są przykłady ograniczenia znaczenia tego szczebla administracji. Zatem tym bardziej skuteczność realizacji wizji będzie zależała od działań „miękkich” wychodzących w stronę „zarządzania sieciami regionalnymi”.

W tym kontekście dość obiecujące są odpowiedzi udzielone przez pracowników szczebla kierowniczego na temat doświadczenia we współpracy z innymi podmiotami w zakresie tworzenia dokumentów strategicznych i programowych (Wykres 19). Na ich podstawie można założyć, że z jednej strony UMWW może liczyć na wsparcie ze strony administracji lokalnej i nauki, z drugiej zaś potencjalne wsparcie (odpowiedzi „raczej tak”) wskazują, że istnieje duży potencjał do rozwoju idei współzarządzania. Oczywiście istotny jest również wewnętrzny potencjał współpracy między jednostkami UMWW.

***…i jeszcze słowo o strategiach gminnych***

Dotychczasowe traktowanie „wpisywania się” strategii gminnych i powiatowych, a także programów rozwoju lokalnego w strategie wojewódzkie było de facto ćwiczeniem technicznym. Ale rewolucja nadchodzi…

Relacja administracji lokalnej do samorządu województwa jest w dużym stopniu analogiczna do relacji rząd – samorząd województwa. Strategie lokalne często są „analizowane” pod kątem spójności ze strategią województwa, samorządy lokalne aplikują również o środki z regionalnych programów operacyjnych. Podobnie, jak samorząd województwa, samorządy lokalne stoją w obliczu zmian wynikających z zapisów *Systemu zarządzania rozwojem Polski*, przyglądają się również pracom nad przyszłą perspektywą finansową UE i wiedzą w końcu, że to, co dzieje się w zakresie aktualizacji Strategii Wielkopolska 2020 będzie miało wpływ na sytuację miast i gmin już w niedalekiej przyszłości.

W tym kontekście jeszcze bardziej uzasadniony wydaje się postulat ścisłej i intensywnej współpracy między szczeblem lokalnym i regionalnym w regionie.

## Systemowe zarządzanie realizacją Strategii

### Czego uczą nas doświadczenia innych województw

***Realizacja strategii jest działaniem zbiorowym, ale liderem powinien być Samorząd Województwa***

Strategia regionu uwzględniająca różne grupy interesariuszy rozwoju musi być realizowana przez sieć różnorodnych instytucji, czasem powiązanych ze sobą bardzo luźno.

Studia przypadków województw: lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego i podkarpackiego prowadzą do kilku wniosków:

* przyjęte w strategiach ogólnikowe podejście do celów i kierunków rozwoju, które w założeniach miało gwarantować elastyczność realizacji (w tym interpretacji przez różnych beneficjentów) jest bezspornie dobrym rozwiązaniem;
* wskazywanie w strategii programów strategicznych należy ocenić negatywnie, jednak nie oznacza to, że pracując nad strategią nie powinniśmy ciągle odpowiadać sobie na pytanie, jakie programy będą mogły urzeczywistniać konkretne cele strategiczne;
* przypisywanie konkretnym departamentom odpowiedzialności za realizację poszczególnych celów tylko częściowo zbliża nas do dobrej realizacji strategii, ponieważ cele są zawsze wieloaspektowe. Zatem wiedząc, kto jest koordynatorem wdrażania danego celu, należy myśleć o budowaniu zespołów międzydepartamentalnych. To grupy pracowników z różnych obszarów mogą wnieść dodatkową wartość już na etapie przygotowywania programów wdrożeniowych;
* ciężar wsparcia zarządu województw w zakresie wdrażania strategii jest rozłożony na różne organizacje, zatem wdrażanie strategii jest umiejętnością budowania różnorodnych i wielopłaszczyznowych porozumień, w tym sieci współpracy;
* departamenty polityki regionalnej (różne nazwy i różne szczegółowe zakresy zadań) odpowiedzialne są zazwyczaj za „planowanie strategiczne” (EFRR), czasem część wdrożeniową i ostatnio również przypisuje im się „planowanie przestrzenne”. To wszystko dzieje się przy utrzymaniu departamentów odpowiedzialnych za wdrażanie EFS czy PROW. Połączenie zadań z zakresu planowania strategicznego i przestrzennego skutkuje lepszą współpracą i zbliżeniem dotychczas całkowicie odrębnych sposobów pracy różnych zespołów przygotowujących strategie i plany przestrzenne. Z kolei wdrożenie EFS i PROW w kontekście strategii rozwoju wymaga ścisłej współpracy i zaangażowania pracowników odpowiednich departamentów już na etapie tworzenia strategii rozwoju, ale również w czasie tworzenia odpowiednich programów;
* wysokiej jakości kadra pracownicza jest najważniejszym zasobem strategicznym każdej organizacji, jednak nawet najlepsi pracownicy potrzebują inwestycji w ciągłe podnoszenie kwalifikacji i rozwijanie współpracy wewnątrz organizacji;
* w realizacji strategii liczą się również działania pośrednie, nie tylko te, które są przypisane do zadań samorządu województwa;
* kilka haseł, które powinny być brane pod uwagę w celu dobrego wdrażania strategii, to: koordynacja, inicjowanie, wspieranie partnerstw, lobbing na rzecz regionu, spotkania i dyskusje.

### Spójne zarządzanie realizacją Strategii

SRWW 2020 jest wdrażana przez różne dokumenty wykonawcze, które Sprawozdanie z realizacji strategii dzieli na dokumenty kierunkowe (np. plan zagospodarowania przestrzennego województwa, regionalna strategia innowacji dla Wielkopolski) oraz operacyjne (np. program opieki nad zabytkami, budżet województwa czy Program Wielkopolska Karta Rodziny, ale również Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020). Około połowy dokumentów kierunkowych jest obligatoryjna, w przypadku zaś dokumentów operacyjnych zdecydowaną większość stanowią obligatoryjne. Dokumenty te różnią się również pod względem budżetu i skali oddziaływania.

Jest oczywiste, że niezależnie od zmian podejmowanych na poziomie zarządu województwa większość dokumentów, które wpisują się w realizację różnych celów strategicznych, będzie realizowana w sposób, który często jest narzucony odgórnie. Powoduje to rozrost form sprawozdawczości, monitoringu etc.

### Skuteczne zarządzanie realizacją Strategii

Jeżeli na wdrożenia Strategii składają się postępy w realizacji wspomnianych wyżej dokumentów wykonawczych, to po przeprowadzaniu serii wywiadów z przedstawicielami UMWW można stwierdzić, że zarządzanie całym procesem jest skuteczne. Można jednak w tym kontekście sformułować kilka wniosków, wynikających bezpośrednio z wywiadów pogłębionych:

* pozytywnie należy ocenić proces realizacji programów, za które odpowiedzialność biorą poszczególne departamenty (oczywiście w każdym przypadku pojawiają się różne problemy, jednak są one rozwiązywane zazwyczaj w ramach potencjału organizacyjnego danej jednostki);
* również pozytywnie należy ocenić wymianę informacji na linii Zarząd Województwa – kadra kierownicza;
* należy rozważyć szersze wykorzystanie spotkań dla omawiania efektów i horyzontalnego wymiaru działań różnych departamentów.

### Realizacja strategii – działanie zbiorowe

Odpowiedzi uzyskane od przedstawicieli szczebla kierowniczego UMWW nie tylko potwierdzają fakt, iż realizacja Strategii jest działaniem zbiorowym, ale dają podstawę do sformułowania dodatkowych wniosków na temat zaangażowania poszczególnych grup tworzących poczwórną helisę (Wykres 20):

* wsparcie administracji przez sektor nauki jest szczególnie widoczne w realizacji celów: 4 i 7, a także 6 i 9, ale co szczególnie ważne, to fakt, że w każdym z celów strategicznych nauka uzyskuje zazwyczaj wyniki lepsze niż biznes i organizacje pozarządowe;
* wkład przedsiębiorców jest dostrzegany oczywiście w celu 6, ale zastanawiająca jest nikła pozycja w przypadku celu „metropolitalnego” (4) i dotyczącego energii (3);
* organizacje pozarządowe szczególnie widoczne są w realizacji celu 5 (spójność województwa) i 6 (wzmocnienie potencjału gospodarczego).

|  |
| --- |
| Wykres 20. Poczwórna helisa na rzecz realizacji celów SRWW 2020 (liczba wskazanych podmiotów) (maks. 75) |
|  |
| Numery celów strategicznych: **(1)** Poprawa dostępności i spójności komunikacyjnej regionu; **(2)** Poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami; **(3)** Lepsze zarządzanie energią; **(4)** Zwiększanie konkurencyjności metropolii poznańskiej i innych ośrodków wzrostu w województwie; **(5)** Zwiększenie spójności województwa; **(6)** Wzmocnienie potencjału gospodarczego regionu; **(7)** Wzrost kompetencji mieszkańców i zatrudnienia; **(8)** Zwiększanie zasobów oraz wyrównywanie potencjałów społecznych województwa; **(9)** Wzrost bezpieczeństwa i sprawności zarządzania regionem  Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

|  |
| --- |
| Wykres 21. Poczwórna helisa – rodzaj wpływu na realizację celów SRWW 2020 (liczba wskazań) |
|  |
| Rodzaj oddziaływania: **(1)** wzmacnianie zasobów wewnętrznych województwa; **(2)** eksport towarów i usług na zewnątrz regionu (kraj i zagranica); **(3)** wzmacnianie pozycji konkurencyjnej województwa (krajowej i międzynarodowej); **(4)** wzmacnianie współpracy w regionie i/lub na zewnątrz  Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

Badanie potwierdza również kierunki, w jakich znaczące dla realizacji Strategii instytucje, przyczyniają się do poprawy sytuacji w regionie (Wykres 21). Relatywnie najwięcej przykładów podawanych jest w przypadku wzmacniania zasobów wewnętrznych województwa oraz wzmacniania współpracy (w obu przypadkach najmniej przykładów podawanych jest po stronie biznes).

Przytoczone dane można jednak odczytywać jako pewne słabości we współpracy na linii administracja – biznes – nauka – organizacje pozarządowe. Istotą tego badania było wskazanie „tylko” trzech najważniejszych organizacji, które miały wpływ na realizację celów lub przyczyniają się w określony sposób do rozwoju województwa. Brak takich wskazań można interpretować jako obiektywny brak, ale również jako brak zdolności do wskazania takich instytucji.

|  |
| --- |
| Wykres 22. Poczwórna helisa – liczba wskazań organizacji współpracujących z jednostkami Urzędu Marszałkowskiego przy realizacji celów strategicznych |
|  |
| Źródło: opracowanie własne na podstawie 28 ankiet z jednostek Urzędu Marszałkowskiego. |

Wśród konkretnych organizacji, które współpracowały z jednostkami Urzędu Marszałkowskiego w realizacji poszczególnych celów najwięcej wskazań otrzymały administracja i nauka, najmniej zaś biznes (Wykres 22). Wśród najczęściej wymienianych są szeroko rozumiane samorządy lokalne oraz najważniejsze uczelnie – głównie poznańskie. Redukcja wskazań tylko do konkretnych nazw organizacji (bez powtórzeń) pokazuje, że szczególnie sektor nauki jest aktywny kilkoma uczelniami, których pracownicy podejmują współpracę w różnych celach strategicznych. Zdecydowana redukcja liczby organizacji z administracji wynika z faktu, iż departamenty jednak nie decydowały się często na wskazanie konkretnych samorządów lokalnych, odpowiadając np. „gminy województwa wielkopolskiego”.

### Ku lepszej realizacji Strategii

Uzyskane wyniki wywiadów pogłębionych, ale również wyniki ankiet od Marszałków województw pozwalają sformułować kilka postulatów dotyczących lepszej realizacji Strategii. Należy podkreślić, że realizacja Strategii zaczyna się już na etapie tworzenia dokumentu, dlatego od tego punktu rozpoczyna się lista cech systemu zarządzania realizacją Strategii. Ze względu na fakt, iż w UMWW realizowane są z sukcesem elementy systemu zarządczego, w tej części skoncentrowano się na cechach wciąż pożądanych lub wymagających modyfikacji.

Tabela 24. Postulowane cechy systemu zarządzania realizacją Strategii

|  |  |
| --- | --- |
| Cecha | Uszczegółowienie |
| Uspołeczniony proces budowania Strategii | Grono twórców Strategii tworzy jednocześnie grupę interesariuszy najlepiej zorientowanych w samym dokumencie, mogącą przekazać swoje intencje szerszym grupom odbiorców. Realne zaangażowanie różnych grup społecznych w proces budowania, zwiększa szanse na wdrażanie Strategii w sposób sieciowy. |
| Przywódcza rola w regionie Samorządu Województwa | Samorząd Województwa powinien wykazywać cechy przywódcze, zatem jego zadaniem jest wyznaczanie celów, planowanie, informowanie, inspirowanie, ocenianie, ale również motywowanie i zachęcanie oraz kontrolowanie działań realizowanych we współpracy na rzecz osiągania celów Strategii. |
| Strategia rozwoju jako jeden dokument, który jest realizowany przez programy | Wdrażanie jednej strategii jest łatwiejsze niż ta sama czynność z większą liczbą dokumentów, ponieważ pozwala skoncentrować się na rzeczach najważniejszych. Realna redukcja dokumentów strategicznych do jednego jest obecnie bardzo trudna, ponieważ albo wciąż funkcjonują ważne dokumenty z nazwą „strategia”, albo będziemy zaskakiwani „nowymi strategiami”, podobnie, jak strategią nazywany jest de facto plan zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Jednak nie nazwa, a ułożenie relacji między dokumentami jest kluczowe. Konieczne jest zatem już na etapie budowania Strategii włączenie do procesu osób posiadających doświadczenie we wdrażaniu programów. W toku dyskusji należy wypracować wskaźniki łączące strategię i programy (należy założyć, że część wskaźników programów będzie narzucana np. przez administrację wyższego szczebla). |
| Częste sprawozdania zarządcze z realizacji Strategii | Zarząd województwa powinien otrzymywać raporty zarządcze na temat postępów w realizacji strategii, w formie krótkich syntetycznych informacji. Potrzeba takich sprawozdań powinna wynikać również z założenia, iż Strategię można aktualizować częściej niż raz na kilka lat. |
| Sieciowy charakter wdrażania programów (sieci wewnętrzne) | Programy wdrażające Strategię powinny być realizowane przez struktury macierzowe, przy założeniu, że jeden z departamentów będzie przyjmował funkcję koordynatora. Tylko wymiana doświadczeń z różnych źródeł pozwoli osiągać synergię już wewnątrz Samorządu Województwa. |
| Sieciowy charakter wdrażania programów (sieci zewnętrzne regionalne) | Proaktywne (przywódcze) podejście Samorządu Województwa do realizacji Strategii powinno przejawiać się również w działaniach mobilizujących poczwórną helisę regionu na rzecz realizacji celów rozwojowych. Współpraca sieciowa oparta o uzgodnione cele, wyznaczone zadania i rzetelną realizację będzie wzmacniała oddolny potencjał rozwojowy. Tego typu podejście zakłada wysoki poziom aktywności Samorządu Województwa, jednak jest on konieczny ze względu na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne i wynikającą z tej zmiany niepewność co do warunków prowadzenia polityki rozwoju. |

Źródło: opracowanie własne.

### Ku integracji planowania strategicznego, operacyjnego i przestrzennego

***Od wielu lat zakotwiczeni jesteśmy w paradygmacie efektywności. Może to za mało?***

Kolejne strategie krajowe i regionalne podejmowały problem efektywności (sprawności) administracji, co wydawało się całkiem naturalne w dobie wyzwania, jakim było wykorzystanie szansy rozwojowej związanej z naszym członkostwem w UE. Obecnie wielkim wyzwaniem, ale też niewiadomą, są plany wprowadzenia planowania zintegrowanego.

Oczywiście nie można zapominać, że w trakcie ostatnich lat zrealizowano wiele ewaluacji, które formułowały rekomendacje również do całego systemu zarządzania strategicznego na poziomie kraju. Pochodną dyskusji toczących się od wielu lat są zapisy *Systemu zarządzania rozwojem Polski*. Część diagnostyczna zaprezentowana w przytoczonym dokumencie trafnie obrazuje słabości systemu, koncentrując się jednak wciąż na efektywności (zob. s. 12): brak instrumentów, odrębność wymiarów, nieszczelny (!) układ dokumentów, brak spójności i komplementarności działań (strategie jst *versus* strategie rządowe), zbyt rozbudowany monitoring strategii i brak systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego, niewystarczająca rola podmiotu koordynującego, nadzorującego i spajającego to „wszystko” etc. Należy przyznać, że jeden z punktów odnosi się do współpracy, ale w oczywisty i tradycyjny sposób mówi o efektywnych mechanizmach współpracy administracji z podmiotami społecznymi i gospodarczymi (można założyć, że przez przypadek zapomniano o współpracy na linii administracja – administracja).

Bazując na doświadczeniach we wdrażaniu SRWW 2020 można zauważyć dwie sprzeczne tendencje:

* samorząd województwa chce realizować określone działania, wcześniej kierunkowo zaplanowane w SRWW 2020, gdy oczekiwania polityki krajowej i UE, a także oczekiwania szczebla lokalnego nie są literalnie takie same;
* samorząd województwa chce interweniować w określonych miejscach regionu i w określony sposób, jednak nie zawsze jest to odbierane na poziomie lokalnym jako interwencja w pełni trafna.

Odpowiedzią na zdecydowaną większość zdiagnozowanych problemów ma być ponownie system, którego myślą przewodnią jest integracja, co obrazują wypowiedziach Marszałków dziesięciu województw (Tabela 25). Zdecydowana większość tych trudności powinna być rozwiązana ustawowo, w szczególności tych, które dotyczą braku precyzyjnego prawa, niedopasowania czasowego realizacji różnych dokumentów, czy też konieczności uwzględniania różnych celów w różnych typach dokumentów. Jednak część z sygnalizowanych problemów może być rozwiązywana na bieżąco przez same samorządy województw. Przykładowo do takich „barier” zaliczyć należy kwestię słabej współpracy, słabej komunikacji, braku odpowiedniej świadomości pracowników zajmujących się poszczególnymi dokumentami o zagadnieniach istotnych z punktu widzenia innych dokumentów. Także kwestia organizacyjna (różne komórki zajmujące się planowaniem strategicznym, operacyjnym i przestrzennym) jest już rozwiązywana, tzn. w części województw włączono biura planowania w struktury urzędów marszałkowskich, a nawet wcielono je w struktury konkretnych departamentów.

Tabela 25. Kluczowe problemy na styku różnych systemów planowania – opinie marszałków województw

| Problemy na styku planowania: | | |
| --- | --- | --- |
| strategicznego i operacyjnego | strategicznego i przestrzennego | przestrzennego i operacyjnego |
| problem braku precyzyjnych uwarunkowań prawnych | różne ramy prawne i niepewność co do wymogów prawnych | brak powiązania prawnego i brak określenia roli planowania przestrzennego w zarządzaniu |
| „wszystko jest ważne” | dublowanie zapisów | różne cele i odmienne metodologie – planowanie operacyjne słabo stosuje terytorializację |
| dominacja celów unijnych nad potrzebami regionów i „odwrotność planowania” | słabe uwzględnianie ustaleń Strategii w planach i vice versa | brak przełożenia terytorialnego w określaniu celów operacyjnych |
| słabość finansowa – brak środków na realizację celów, uzależnienie od środków zewnętrznych | odmienność czasowa przygotowania dokumentów | różna optyka czasowa, czas potrzebny na realizację planów przestrzennych |
| problem realizacji inwestycji rządowych w regionach | różne zasady (selektywność vs. kompleksowość) | ingerencja polityczna |
| silosowość administracji | różne systemy realizacji, procedury, akty prawne |  |
| słaba współpraca | słaba współpraca | niewystarczająca współpraca |
| słaba komunikacja | słaba komunikacja |  |
| różny poziom szczegółowości | słaba koordynacja planów rozwoju przestrzennego z celami strategii |  |
| różnice w ocenie efektywności | przedkładanie interesów inwestora nad ład przestrzenny |  |
| nadmierna liczba dokumentów operacyjnych |  |  |
| różnice w sposobie monitorowania | brak wspólnego systemu monitorowania |  |
| różne komórki zajmujące się tymi kwestiami | różne osadzenie instytucjonalne | różne komórki zajmujące się tymi tematami |
| brak odpowiedniej świadomości realizacji strategii |  |  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie 10 ankiet otrzymanych od Marszałków województw.

# Wnioski i zalecenia strategiczne

Przeprowadzone badanie pozwala sformułować liczne wnioski i zalecenia, których znaczna część znalazła się w poprzednich częściach dokumentu. Wychodząc z założenia, że właśnie ten rozdział może spotkać się ze szczególną uwagą Czytelników, przyjęto bardzo ambitne założenie, iż należy skupić uwagę odbiorców ewaluacji na wybranych kwestiach, zdaniem Ewaluatorów, kwestiach najważniejszych.

Planowanie strategiczne, proces tworzenia strategii, a także zarządzanie strategiczne mają liczne odmiany, wytworzyły się w tym obszarze szkoły. Zatem wyrażając opinie na temat szeroko rozumianego zarządzania strategicznego w danej organizacji należy mieć na uwadze, że każda organizacja wytwarza pewną swoistą kulturę, na którą nie da się w uproszczony sposób nałożyć rozwiązań, które „sprawdziły się gdzieś indziej”.

W związku z powyższym sformułowane wnioski mają ostrożny i doradczy charakter, odzwierciedlający w znaczącym stopniu wiedzę i przekonania zespołu Ewaluatorów, jednak to nie oni są odpowiedzialni za zarządzanie strategiczne, zatem przyjęcie i ewentualne wdrożenie sugerowanych zaleceń jest kwestią rozważnego osądu Zarządu Województwa Wielkopolskiego.

Spośród kilku kryteriów wyboru najważniejszych wniosków posłużono się subiektywną oceną „doniosłości” danego wniosku i jego wieloaspektowego charakteru. Starano się zatem połączyć bogatą wiedzę, jaką uzyskano w trakcie całego procesu ewaluacji, w tym licznych spotkań z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego, we wnioski i zalecenia możliwie szeroko podejmujące „węzłowe” problemy zarządzania strategicznego.

## Trzy razy człowiek

W każdej organizacji społecznej najważniejsi są ludzie, dlatego prezentację wniosków i zaleceń rozpoczynają kwestie związane z człowiekiem i relacjami międzyludzkimi.

1. **Przywództwo regionalne należy utożsamiać z Marszałkiem Województwa, złożoność procesu rozwoju regionu wymaga szerokiego spojrzenia na przywódczą rolę i funkcję Samorządu Województwa Wielkopolskiego, czyli Sejmiku i Zarządu.**

Perspektywa przywódcy – samorządu województwa podkreśla szersze spojrzenie na rolę powiązanych ze sobą organów: zarządu województwa, sejmiku województwa, urzędu marszałkowskiego i innych podległych Samorządowi jednostek. Opisana w ewaluacji rola przywódcza ukierunkowana jest na: inspirowanie, wspieranie, motywowanie, tłumaczenie, korygowanie. Zagadnienia te można rozpatrywać od strony relacji wewnątrz organizacyjnych, czyli relacji marszałek województwa – zespół wspierający go w realizacji wizji rozwoju. Te relacje *sensu stricto* nie były przedmiotem ewaluacji, jednak można wyciągnąć wniosek, że są one poukładane w taki sposób, iż można mówić o sprawienie działającym organizmie.

Jednak w kontekście rozwoju regionu przywództwo Samorządu Województwa powinno być rozwijane, pomimo olbrzymiego upolitycznienia wielu działań na różnych szczeblach i w relacjach między poziomami administracji. Przywództwo, w sensie organizacyjnym, powinno prowadzić do rozszerzenia sfery oddziaływania Samorządu na cały region i potrzebne dla jego rozwoju otoczenie, niezależnie od barier społecznych, politycznych czy gospodarczych.

1. **Wprowadzenie transparentnych zasad budowania relacji z wewnętrznym otoczeniem Samorządu Województwa opartych o: otwarcie na wspólne definiowanie zadań, współpracę przy planowaniu, wymianę informacji, kontrolę jakości wykonywanych zadań, rzetelną ocenę, motywowanie do współpracy i odpowiedzialność.**

Wewnętrznym otoczeniem Samorządu Województwa są wszystkie podmioty, które funkcjonują na terenie województwa wielkopolskiego, ale nie zaliczają się do Samorządu. Często budowanie relacji sprowadzane jest do transparentności lub konsultacji. To zdecydowanie za mało. Warto zastanowić się nad systemem ocen działalności kluczowych (ukierunkowanych na relacje z otoczeniem) departamentów również przez pryzmat cech przywódczych, podobnie jak można wyobrazić sobie stosowanie tych kryteriów przy opisie działań Samorządu w raportach o stanie województwa (np. *ile i jakie ważne dla rozwoju regionu procesy zostały zainicjowane przez UMWW we współpracy z organizacjami wewnętrznego otoczenia?*).

1. **Osoby zaangażowane w realizację Strategii, z którymi przeprowadzono liczne wywiady pogłębione, są świadome procesów, za które odpowiadają i wykazują bardzo wysokie przygotowanie merytoryczne. Jednak sama Strategia, w ich poczuciu, jest ich współwłasnością jedynie w części dotyczącej departamentu, w którym pracują.**

To oczywiste i uzasadnione, że zadania bieżące, do których zalicza się również proces wdrażania Strategii, są podzielone między różne piony podlegające poszczególnym członkom Zarządu Województwa. Zauważony w trakcie ewaluacji potencjał współpracy w realizacji Strategii, ale i bariery wynikające z silosowej organizacji administracji publicznej, mogą być przedmiotem dyskusji i poprawy w macierzowym systemie organizacji. Z jednej strony wyrażana jest chęć i dyskusji i zrozumienia funkcjonowania „większej całości, niż tylko wycinka, za który odpowiadamy”, z drugiej zaś musi być to sieciowanie zadań i tworzenie małych zespołów międzydepartamentalnych oparte o proces podnoszenia kwalifikacji w zakresie współpracy (umiejętności pracy grupowej).

1. **Potrzeba systemowego wprowadzenia stałych „warsztatów strategicznych” w zespołach składających się z przedstawicieli różnych departamentów, wzbogacających możliwości interakcji w stosunku do dotychczasowych spotkań kierownictwa, a także systemowe szkolenia podnoszące kwalifikacje w zakresie współpracy i pracy zespołowej**

W dobie odkrywania potencjału we współpracy, relacjach sieciowych, synergii oraz mobilizacji zasobów różnych organizacji, szczególnie w takich instytucjach, jakimi są samorządy województw, można przyjmować pozycje „dominatorów” (głównie wynikającą z siły politycznej), ale również pozycje „sieciujących przywódców”. Do tego potrzebne są i decyzje zarządcze i odpowiednie kwalifikacje, których ciągłe podnoszenie powinno być wpisane w „DNA organizacji”.

1. **To ludzie są podmiotem polityki rozwoju, zatem aktywność prorozwojowa Samorządu Województwa powinna być ukierunkowana na budowanie jak najszerszej sieci wartościowych relacji**

Zakładając poszerzanie strefy wpływu Samorządu Województwa na coraz więcej procesów realizowanych w regionie i przyczyniających się do jego rozwoju, należy przyjąć również współpracę sieciową (wychodzącą poza relacje dwustronne), jako kluczowy środek osiągania wyższych celów. Wymaga to również odpowiedzi jakie są cele współpracy, zachęcenia do niej różnych środowisk, a w końcu realizowania działań, zgodnie z przyjętymi wspólnie zasadami, by te doświadczenia pozwoliły budować zaufanie i wzmacniać kapitał społeczny.

1. **Kontynuowanie pomysłu Forum Terytorialnego oraz innych form budowania relacji wewnątrzregionalnych opartych na uzyskanych dobrych doświadczeniach, jako stałego elementu wzmacniania potencjału Samorządu Województwa na rzecz rozwoju Wielkopolski**

Współpraca nie powinna być traktowana jako narzucany obowiązek, odrywanie od spraw bieżących, z założeniem, że jej efekty będą mało istotne. Współpraca sieciowa, przy proaktywnym podejściu partnerów zawsze może wygenerować takie cele, które będą istotne dla wszystkich uczestników sieci. Tu potrzebne jest wspólne zrozumienie czasem odrębnych celów i podjęcie odpowiedzialnej decyzji o nawiązaniu współpracy, a zatem rzetelnego wywiązywania się z podjętych ustaleń. Dlatego też w tym kontekście warto podkreślić możliwość „nowego otwarcia” w rozwoju idei Forum Terytorialnego.

## Trzy problemy zarządzania strategicznego

Poniższe trzy wnioski i trzy zalecenia odnoszą się do sfery zarządzania strategicznego, która pomimo tego, iż była wyodrębnionym obszarem badawczym w ewaluacji, *de facto* przenikała wszystkie inne obszary zaprogramowane w dokonywanej ocenie.

1. **Dobrze rozwinięte zarządzanie strategiczne, nawet jeśli obecnie istnieje na poziomie urzędów marszałkowskich, poddane będzie w najbliższym czasie poważnej próbie**

Sposób zarządzania wdrażaniem SRWW 2020 można uznać za skuteczny i efektywny, przy pełnej świadomości możliwości wprowadzania poprawek i usprawnień, o których pisano również w niniejszej ewaluacji. Wszystkie te poukładane elementy mogą zostać poddane silnej presji wynikającej ze sposobu wdrażania dokumentu *System zarządzania rozwojem Polski*, a także ostatecznego kształtu KSRR (w tym momencie nie wiadomo, w jakim stopniu rząd przyjmie uwagi i krytyczne komentarze ze strony środowiska samorządowców). Te dwa procesy nakładają się na proces negocjacji nowego budżetu UE.

1. **Podjęcie prac nad pogłębionymi scenariuszami reakcji Samorządu Województwa na różne bodźce zewnętrzne w sposób transparentny, inkluzyjny i zrozumiały dla pracowników wszystkich szczebli.**

W tym celu należy wykorzystać potencjał, jaki przejawia się w samej aktualnej SRWW 2020 – w dokumencie założono wariantową realizację Strategii i przedstawiono trzy scenariusze. Warto jest stosować metody scenariuszowe również do działań krótkookresowych. Ich wyniki nie tylko uświadamiają wszystkim uczestnikom skalę koniecznych reakcji, ale przede wszystkim pozwalają przygotować się na nadchodzące zmiany.

1. **Planowanie strategiczne wciąż nie jest procesem „budowania strategii”. Zapomina się, że proces tworzenia dokumentu, z punktu widzenia wzmacniania potencjału ludzkiego i instytucjonalnego dla późniejszej jego realizacji, jest tak samo ważny, jak sama realizacja.**

Nawet wówczas, gdy strategię „się pisze”, a następnie jej fragmenty „się wdraża”, cały proces planowania może przynieść finalnie pozytywne efekty, co jest częstym argumentem dla tych, którzy traktują strategię, jako dokument pozwalający pozyskać środki zewnętrzne. Zapomina się w takich sytuacjach o niewykorzystanych potencjałach synergii, brakuje również odpowiedzi na pytanie, czy nie osiągnęlibyśmy więcej, gdybyśmy realizowali nie krótkowzroczną reakcję na dane impulsy, a rzeczywiste planowanie strategiczne.

1. **Uruchomienie procesu „instrumentalizacji Strategii”, którego efektem będzie traktowanie jej jako rdzenia wszelkich inicjatyw strategicznych, w tym sieci współpracy.**

Zarówno w SOR, jak i w projekcie KSRR znalazły się tzw. „projekty strategiczne”. Samorządy Województw będą nakłaniane również do takich zabiegów, które z punktu widzenia planowania strategicznego i planowania operacyjnego mogą być traktowane jako błąd. Jednak wpisanie do Strategii określonych projektów strategicznych nie stanowi o jej użyteczności w sensie planowania strategicznego. By to uczynić, już na etapie tworzenia dokumentu musi powstać wizja nie tylko rozwoju regionu, ale również wizja wykorzystywania SRWW 2020 jako narzędzia sprawnego zarządzania. Zatem w procesie budowania Strategii muszą uczestniczyć w sposób aktywny jej kluczowi interesariusze, którzy powinni mieć świadomość, że od ich postawy i dalszych relacji zewnętrznych zależy, jak wiele osób będzie miało pełną świadomość wdrażania Strategii.

W sferze operacyjnej konieczne jest również opracowanie zasad łączenia zapisów Strategii z programami wdrożeniowymi. Nie wystarczy założenie, że Strategia jest dokumentem ogólnym, a w danym momencie nie wiadomo jakie dokładnie programy będą wdrażane. W procesie tworzenia Strategii muszą uczestniczyć „wdrożeniowcy” i powinny zapadać decyzje w jaki sposób będzie zorganizowane przełożenie zapisów Strategii na programy, a także jakie będą wymagania wobec programów ze strony Strategii. Taka „instrumentalizacja Strategii” mogłaby odbywać się na dwóch poziomach:

* określenia wspólnych zasad tworzenia i realizacji dokumentów – dobrym punktem wyjścia są zasady przyjęte w aktualnej SRWW (solidarność, współuczestnictwo, odpowiedzialność, efektywność ekonomiczna, troska o środowisko, równowaga społeczna, równowaga funkcjonalna). W trakcie prac nad aktualizacją Strategii powinny być przedyskutowane sposoby przełożenia tych (lub innych wypracowanych) zasad na dokumenty wdrożeniowe (np. konieczność tworzenia dokumentów operacyjnych we współpracy z przedstawicielami potencjalnych interesariuszy spoza Samorządu);
* określenia konkretnych efektów realizacji różnych programów wdrożeniowych – najlepiej w formie wskaźników, które powinny być obligatoryjne dla tych programów, niezależnie od innych obligatoryjnych wskaźników narzucanych np. przez regulacje prawne. Tego typu podejście zagwarantowałoby rzeczywistą spójność Strategii z realizowanymi w regionie programami.

„Instrumentalizacja Strategii” wymaga również podjęcia decyzji o częstych i syntetycznych sprawozdaniach dla Zarządu na temat realizacji Strategii. Takie podejście w oczywisty sposób zakłada, iż budując Strategię należy zwrócić większą uwagę na wskaźniki realizacji pochodzące z samej organizacji, czyli Samorządu Województwa, nie zaś ze statystyki publicznej.

Ostatni postulat związany z tym zaleceniem dotyczy przyjęcia zasady, iż Strategię można, a wręcz powinno się, aktualizować wówczas, gdy istnieje taka potrzeba wewnątrz organizacji.

1. **Potencjał rozwojowy województwa wielkopolskiego jest na tyle silny, że może ono stosować i wzmacniać model rozwoju endogennego**

Wszystkie regiony w Polsce korzystają ze środków unijnych i innych form wsparcia międzynarodowego już od pierwszych funduszy przedakcesyjnych. Obecna polityka rządu ukierunkowana jest na obszary problemowe, których w Wielkopolsce jest relatywnie mało (przy zastosowanych rozwiązaniach metodycznych wyznaczania tych obszarów). Nie oznacza to, że w województwie nie ma problemów. Różnica między Wielkopolską a regionami peryferyjnymi nie wynika z położenia, ale z faktu, iż Wielkopolska ma silnie wykształcony potencjał endogeniczny (ponownie można sprowadzić go do poczwórnej helisy). Oczywiście, nie chodzi o to, że region powinien „zamknąć się w sobie”, lecz o to, że ów potencjał endogeniczny pozwala regionowi kształtować swoją ścieżkę rozwoju, wykorzystując do tego również pojawiające się na zewnątrz regionu szanse.

1. **Wypracowanie w ramach procesu aktualizacji Strategii założeń do „programu wzmocnienia instytucjonalnego regionu”, którego celem będzie podniesienie zdolności kooperacyjnych wewnątrz województwa, a także zdolności konkurencyjnych poza jego granicami.**

Jako przykład realizacji idei zawartej w powyższym zaleceniu można podać próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób Samorząd Województwa może przyczynić się do wzrostu aktywności firm z regionu w wykorzystywaniu środków w ramach Krajowej Inteligentnej Specjalizacji?

## Trzy sugestie do aktualizacji Strategii

W procesie aktualizacji Strategii będą rozpatrywane różne sugestie i oceny zawarte w niniejszej ewaluacji. Ewaluacja koncentrowała się właśnie na Strategii województwa. Z punktu widzenia ewaluatorów poniższe trzy wnioski i trzy zalecenia stanowią punkt wyjścia do dyskusji szczegółowych.

1. **Model rozwoju opisany w SRWW 2020 jest odważną i opartą na twardych przesłankach merytorycznych deklaracją podejścia władz regionalnych do przyszłości województwa.**

Obecnie w dokumentach rządowych krytykowany jest „model polaryzacyjno-dyfuzyjny”, a zastąpić go mają hasła: „rozwój sprawiedliwy”, „rozwój zrównoważony terytorialnie”, przy braku odniesienia do tego, w jaki sposób wizjonerzy rządowi widzą relacje między metropoliami a ich regionami? Z drugiej strony polityki UE ukierunkowane są na szeroko rozumianą innowacyjność, co może sprawiać wrażenie sprzeczności między narracją oferowaną w projekcie KSRR, a tym, co wszystkie województwa będą prawdopodobnie realizowały w przyszłych programach operacyjnych.

Model dyfuzyjno-absorpcyjny jest, co do zasady, dobrą odpowiedzią również na obecne uwarunkowania zewnętrzne i zachowuje ideę budowania przewagi regionu w oparciu o silne ośrodki wzrostu.

1. **Zachowanie dotychczasowego modelu rozwoju z rozważeniem zmian w zakresie umiejscowienia i kształtu wizji, a także roli misji w dokumencie.**

W szczególności warto zwrócić uwagę na zwiększenie przejrzystości dokumentu dla lepszego i szerszego odbioru. Przekaz strategiczny warto zacząć od sformułowania wizji, której realizacja powinna determinować również kolejne części Strategii. Zasugerowane w ewaluacji uwagi dotyczące misji sprowadzają się do krytyki podejścia traktującego Samorząd Województwa jako podmiot misji. Zalecane jest rozważenie odpowiedzi w Strategii na pytanie: dlaczego Wielkopolska ma Strategię?

1. **Deklarowana jest świadomość istnienia Strategii, która ma określoną wagę, jednak na co dzień wdrażane są programy i zadania bieżące. Po uchwaleniu Strategii staje się ona „własnością” Departamentu Polityki Regionalnej.**

Powyższy wniosek został sformułowany na skutek rozważań nad źródłami problemów i dużych nakładów pracy, które towarzyszą pozyskaniu ważnych informacji do sprawozdań z realizacji Strategii. Zauważalna jest wyraźna różnica między narracją o tym, co robi dany departament w ramach realizacji Strategii, a tym co mógłby zrobić w ramach koordynacji jej wdrażania i monitorowania. Formułowany wniosek ma związek z innymi wnioskami zaprezentowanymi powyżej, ponieważ jest w jakimś stopniu pochodną wizji samej Strategii.

1. **Wypracowanie w ramach procesu aktualizacji Strategii założeń systemu komunikacji, wdrażania i monitoringu najważniejszego w województwie dokumentu planistycznego.**

Zalecane założenia powinny znaleźć się w samej Strategii, a przy jej tworzeniu powinni uczestniczyć pracownicy różnych szczebli z departamentów obecnie wdrażających SRWW 2020. Tego typu podejście pozwoli stworzyć szansę na wprowadzenie działania macierzowego.

1. **Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego wymaga aktualizacji**

Przeprowadzony proces oceny całego dokumentu, uwzględnienie uwarunkowań zewnętrznych, ale i liczne dyskusje w trakcie wywiadów skłaniają do jednoznacznego, choć oczywistego wniosku. Jednak reakcja organizacji na tak sformułowany wniosek nie musi być jednoznaczna.

1. **Wykorzystanie czasu na aktualizację Strategii do wzmacniania istniejących i budowania nowych relacji z interesariuszami Strategii**

Strategia jest dokumentem, ale można opisywać ją jako proces. Skoro SRWW 2020 jest najważniejszym dokumentem w regionie, to taki również powinien być proces jej tworzenia i późniejszej realizacji.

# Rekomendacje

W tej części Raportu zamieszczono dwie główne rekomendacje odnoszące się do sposobu wdrażania przyszłego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego (Tabela 26).

Tabela 26. Rekomendacje wynikające z Ewaluacji Strategii odnoszące się do przyszłego RPO Województwa Wielkopolskiego

| **Lp.** | **Tytuł badania** | **Treść wniosku** | **Treść rekomendacji** | **Adresat rekomen-dacji** | **Sposób wdrożenia** | **Termin wdrożenia (kwartał)** | **Klasa rekomendacji** | **Obszar tematyczny** | **Program operacyj-ny** | **Instytucja zlecająca badanie** | **Bazowy status rekomendacji** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Ewaluacja „Strategii rozwoju wojewódz-twa wielkopol-skiego do 2020 roku. Wielkopol-ska 2020” | „Podejmując wyzwanie opracowania nowej Strategii należy uwzględnić uwarunkowania zewnętrzne i toczącą się dyskusję nad KSRR, ponieważ to właśnie ten dokument narzuca nowym strategiom pewne obowiązkowe rozwiązania. W szczególności wymienić należy: umieszczenie w strategiach regionalnych obszarów strategicznej interwencji oraz wprowadzenie do treści dokumentu projektów strategicznych” (s. 109)  Najprawdopodobniej strategie rozwoju województw czwartej generacji będą posiadały zapisy dotyczące projektów strategicznych, które powinny być szczególnie monitorowane (połączenie wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania). Już na etapie selekcji tych projektów powinny zostać przyjęte kryteria oceny strategicznego wpływu danego projektu na rozwój województwa i późniejszej weryfikacji tego wpływu. | Opracowanie zasad efektywnego monitorowania projektów strategicznych | ZWW | Opracowanie dokumentu: **„Monitoring projektów strategicznych w województwie wielkopolskim”**  Monitoring projektów strategicznych (PS) powinien zawierać w minimalnym zakresie następujące informacje:  - wskaźniki celów strategicznych, do realizacji których przyczynia się dany PS, w tym opis wpływu PS na wartości wskaźników;  - wskaźniki rezultatu PS i ich odniesienia do wskaźników celów strategicznych;  - wskaźniki produktu dla PS i ich odniesienia do wskaźników celów strategicznych  - zakres terytorialny oddziaływania PS na poziomie: produktu, rezultatu i oddziaływania;  - terminy pozyskiwania informacji na temat realizacji PS – co najmniej raz na miesiąc;  - instytucja odpowiedzialna za szczegółowe monitorowanie PS | 31 marca 2020 | Rekomendacja operacyjna | Rozwój regionalny i lokalny | WRPO 2014-2020 | SWW | Rekomendacja zatwierdzona w całości |
| 2. | Ewaluacja „Strategii rozwoju wojewódz-twa wielkopol-skiego do 2020 roku. Wielkopol-ska 2020” | „Nie wszystkie cele SRWW 2020 są adresowane terytorialne. Część z nich obejmuje zasięgiem cały region. Są to tzw. cele horyzontalne. Adresowane terytorialnie cele mają dwa wymiary. Pierwszy z nich to cele, które dotyczą de facto działań na obszarze całego województwa, jednak wskazane są w ramach nich preferencje dla zdelimitowanych obszarów. Drugi wymiar dotyczy celów, które realizowane są stricte na wyznaczonych obszarach interwencji” (s. 71)  Należy dążyć do terytorialnej integracji w zakresie planowanych działań finansowanych z różnych funduszy europejskich (głównie: EFRR, EFS, EFRROW). Tego typu integracja pozwoli zintensyfikować oddziaływanie polityki rozwoju w konkretnych subregionach, a przede wszystkim powinna zmniejszyć liczbę interwencji, które już na etapie konstrukcji programów zakładają „cały obszar województwa”. | Zwiększenie spójności terytorializacji polityki rozwoju w wymiarze strategicznym i operacyjnym | ZWW | Powołanie grupy roboczej (głównie pracownicy DPR, EFS, PROW), której zadaniem będzie diagnoza, ocena i zaprojektowanie terytorialnego wymiaru stosowanych różnych instrumentów wdrażających polityki UE oraz polityki krajowe na terenie województwa wielkopolskiego.  Celem działania grupy powinien być dokument pt. **„Terytorialny wymiar interwencji w latach 2021-2027”**, uszczegóławiający terytorialny wymiar Strategii rozwoju województwa. W ramach współpracy różnych departamentów doprecyzowane będą zakresy interwencji i same obszary interwencji w taki sposób, by zachować precyzję i spójność działań prowadzonych i finansowanych z różnych źródeł. | 31 marca 2020 | Rekomendacja operacyjna | Rozwój regionalny i lokalny | WRPO 2014-2020 | SWW | Rekomendacja zatwierdzona w całości |

Skróty:

SWW – Samorząd Województwa Wielkopolskiego

WRPO 2014-2020 – Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020

ZWW – Zarząd Województwa Wielkopolskiego

# Bibliografia

Adair J., 2009, *Effective Leadership*, Pan Books, London.

*Analiza zróżnicowania wewnątrzregionalnego 2017*, 2018, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.

Bitner M., 2016, *Opracowanie metody klasyfikacji wydatków rozwojowych w oparciu o system klasyfikacji budżetowej*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.

Borkowska I., 2018, *Mocne i słabe strony Wielkopolski – analiza zawartości lokalnych dokumentów strategicznych*, Biuletyn Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego, nr 10, s. 24-27.

Chrisidu-Budnik A., Korczak J., 2013, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B. Perdał R., 2018, *Identyfikacja możliwości wskaźnikowania zjawisk społeczno-gospodarczych na poziomie krajowym i regionalnym w państwach UE*, 03/2018 - Working Paper of FORSED Project. Zakład Analizy Regionalnej, Instytutu Geografii Społeczno - Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.

Dahlke P., 2017, *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego*, PWSZ w Pile, Piła.

Dziemianowicz W., Laskowska A., Peszat K., 2017, *Local innovation systems in Poland – the beginning of the road*, Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development, 21(2).

Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

*Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności,* 2013*,* Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

*Economic Survey of Poland,* 2018, OECD*.*

*Ewaluacja ex post realizacji Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Raport końcowy*, 2017, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań.

Ferretti, M., & Parmentola, A., 2015, *The Creation of Local Innovation Systems in Emerging Countries*, SpringerBriefs in Regional Science.

Fulara J., 2016, *Rola instytucji finansowych w unijnej perspektywie finansowej 2014-2020*, Bank Pekao SA, Warszawa.

Herbst J., Swianiewicz P., 2008, *Kapitał społeczny Dolnego Śląska i Małopolski na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego*, (w:) P. Swianiewicz et al. (red.) Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 54-124.

*Key challenges and opportunities for Cities and Regions and MFF post 2020*, 2017, Europejski Komitet Regionów, Bruksela.

Komornicki T., Rosik P., Stępniak M., Goliszek S., Kowalczyk K., 2017, *Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja),* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,Warszawa.

*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,* 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Kopańska A., Kula G., Siwińska-Gorzelak J., Bukowska G., Młochowska M., 2018*, Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 – projekt*, 2018, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Moździerz A., 2016, *Koncepcje wydatków rozwojowych w Polsce*, Problemy Zarządzania, nr 2 (67) ), s. 35 – 50, Warszawa.

Nowakowska A., 2015, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej* w: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, str. 11-37, Łódź.

Obłój K., 2001, Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

*Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020*.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na Rzecz Zarządzania Granicami i Wiz*, 2018, Komisja Europejska, Strasbourg.

*Sprawozdanie z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku w latach 2015 – 2016,* 2017, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań.

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.

*Strategia Rozwoju Polski Zachodniej*, 2014, przyjęta przez Radę Ministrów w 30.04.2014 r., Warszawa.

*Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku. Wielkopolska 2020*, dokument uchwalony przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego w dn. 17.12.2012 r., Poznań.

*System Zarządzania Rozwojem Polski,* 2018, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Szczucki M., Czauderna K., Gajewski M., Kubajek R., Regulski A., Zawistowski J., 2015, *Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020*, Warszawa.

Szlachta J., 2013, *Europejskie uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce – poziom województw*, KPZK PAN, Studia 155.

Sztando A., 1999, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, Samorząd Terytorialny Nr 7-8, Warszawa.

Sztando A., 2006, *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, (w): D. Strahl D., *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

*Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020*, dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego w dn. 12.12.2014 r., Poznań.

*Zasady i kryteria wyznaczania obszarów funkcjonalnych w województwie Wielkopolskim*, 2015, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego, Poznań.

# Spisy

**Wykresy:**

[Wykres 1. Przegląd analiz SWOT w strategiach rozwoju województw Polski\* 30](#_Toc5699512)

[Wykres 2. Porównanie analizy SWOT w SRWW 2020 i w nowej propozycji 38](#_Toc5699513)

[Wykres 3. Czynniki wewnętrzne vs. zewnętrzne i czynniki pozytywne vs. negatywne w analizie SWOT SRWW 2020 oraz nowej propozycji 39](#_Toc5699514)

[Wykres 4. Elementy strategiczne analizy SWOT\* 42](#_Toc5699515)

[Wykres 5. Struktura wydatków rozwojowych z budżetu Województwa Wielkopolskiego (suma z lat 2013-2017) 53](#_Toc5699516)

[Wykres 6. Struktura dochodów budżetu Województwa Wielkopolskiego (suma z lat 2013-2017) 54](#_Toc5699517)

[Wykres 7. Struktura korzystania poszczególnych województw z programów krajowych (wg wartości umów, do 28.02.2019) 55](#_Toc5699518)

[Wykres 8. Udział poszczególnych województw w dofinansowaniu z programu Horyzont 2020 (po 586 konkursach) 55](#_Toc5699519)

[Wykres 9. Struktura wydatków z budżetu Województwa Wielkopolskiego na realizację SRWW 2020 (suma z lat 2013-2017) 57](#_Toc5699520)

[Wykres 10. Wydatki z budżetu województwa na realizację SRWW 2020 w latach 2013-2017 (suma, w zł per capita) 63](#_Toc5699521)

[Wykres 11. Wartość alokacji środków na RPO w obecnej perspektywie finansowej w przeliczeniu na mieszkańca (suma, w zł per capita) 64](#_Toc5699522)

[Wykres 12. Stan wdrażania RPO 2014-2020 (wartość wkładu UE w umowach podpisanych oraz w certyfikacji do KE jako procent alokacji środków) 64](#_Toc5699523)

[Wykres 13. PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na podregiony województwa wielkopolskiego 67](#_Toc5699524)

[Wykres 14. Ocena systemu dokumentów w Urzędzie Marszałkowskim (liczba wskazań) 102](#_Toc5699525)

[Wykres 15. Ocena systemu dokumentów – Marszałkowie województw (liczba wskazań) 103](#_Toc5699526)

[Wykres 16. Ocena systemu dokumentów strategicznych na poziomie rządowym (liczba wskazań) 106](#_Toc5699527)

[Wykres 17. Spójność dokumentów (liczba wskazań) 108](#_Toc5699528)

[Wykres 18. Trudno jest przełożyć wskaźniki celów Strategii na wskaźniki programów 109](#_Toc5699529)

[Wykres 19. Tworząc strategie i programy możemy liczyć na wsparcie… 111](#_Toc5699530)

[Wykres 20. Poczwórna helisa na rzecz realizacji celów SRWW 2020 (liczba wskazanych podmiotów) (maks. 75) 114](#_Toc5699531)

[Wykres 21. Poczwórna helisa – rodzaj wpływu na realizację celów SRWW 2020 (liczba wskazań) 114](#_Toc5699532)

[Wykres 22. Poczwórna helisa – liczba wskazań organizacji współpracujących z jednostkami Urzędu Marszałkowskiego przy realizacji celów strategicznych 115](#_Toc5699533)

**Tabele:**

[Tabela 1. Wnioski i zalecenia strategiczne 11](#_Toc5699534)

[Tabela 2. Elementy wizji – uwagi dyskusyjne 27](#_Toc5699535)

[Tabela 3. Wizja i dwie wersje misji – propozycja do dyskusji 28](#_Toc5699536)

[Tabela 4. SWOT – główne założenia 31](#_Toc5699537)

[Tabela 5. Główne problemy metodyczne w analizie SWOT SRWW 2020 i propozycje ich rozwiązania 32](#_Toc5699538)

[Tabela 6. Elementy nieaktualne w analizie SWOT SRWW 2020 34](#_Toc5699539)

[Tabela 7. Propozycja analizy SWOT 37](#_Toc5699540)

[Tabela 8. Pytania w analizie SWOT/TOWS 39](#_Toc5699541)

[Tabela 9. Analiza SWOT/TOWS dla Wielkopolski – wyniki analiz cząstkowych 40](#_Toc5699542)

[Tabela 10. Rodzaje strategii organizacji 42](#_Toc5699543)

[Tabela 11. Wskaźniki celu głównego i ich zmiana w latach 2012-2017 44](#_Toc5699544)

[Tabela 12. Wskaźniki celów strategicznych i ich zmiana w latach 2012-2017 44](#_Toc5699545)

[Tabela 13. Ocena terytorializacji celów SRWW 2020 69](#_Toc5699546)

[Tabela 14. Zakres i instrumenty terytorializacji 72](#_Toc5699547)

[Tabela 15. Analiza zmian zróżnicowania wewnątrzregionalnego województwa wielkopolskiego w latach 2014/2016 76](#_Toc5699548)

[Tabela 16. Wpływ Samorządu Województwa na realizację celów SRWW 2020 86](#_Toc5699549)

[Tabela 17. Zmiany wynikające z projektu KSRR 87](#_Toc5699550)

[Tabela 18. Kierunki polityki rozwoju zapisane w ustawie, a cele SRWW 2020 90](#_Toc5699551)

[Tabela 19. Charakterystyka celu generalnego 95](#_Toc5699552)

[Tabela 20. Ocena wskaźników monitorowania celów strategicznych 95](#_Toc5699553)

[Tabela 21. Cele operacyjne bez wskaźników 96](#_Toc5699554)

[Tabela 22. Propozycja modyfikacji katalogu wskaźników 97](#_Toc5699555)

[Tabela 23. Cechy nowej strategii 110](#_Toc5699556)

[Tabela 24. Postulowane cechy systemu zarządzania realizacją Strategii 115](#_Toc5699557)

[Tabela 25. Kluczowe problemy na styku różnych systemów planowania – opinie marszałków województw 117](#_Toc5699558)

[Tabela 26. Rekomendacje wynikające z Ewaluacji Strategii odnoszące się do przyszłego RPO Województwa Wielkopolskiego 124](#_Toc5699559)

**Rysunki:**

[Rysunek 1. Ewaluacja w wybranych liczbach 8](#_Toc5699560)

[Rysunek 2. Cykl strategiczny i główne zagadnienia poddane ewaluacji 22](#_Toc5699561)

[Rysunek 3. Cykl procesu rozwiązywania problemu badawczego 23](#_Toc5699562)

[Rysunek 4. Cechy oczekiwanego systemu uwzględniającego planowanie strategiczne, operacyjne i przestrzenne 107](#_Toc5699563)

**Mapy:**

[Mapa 1. Patronaty Marszałka Województwa Wielkopolskiego w latach 2016-2018 (łącznie 1288) 60](#_Toc5699564)

1. Wszystkie pytania badawcze zostały wymienione w Koncepcji realizacji badania. [↑](#footnote-ref-2)
2. Szczegółowy wykaz materiałów poddanych analizie znajduje się w Koncepcji realizacji badania. [↑](#footnote-ref-3)
3. All the research questions are provided in the Research Implementation Concept [↑](#footnote-ref-4)
4. A detailed list of the materials subjected to analysis can be found in the Research Implementation Concept [↑](#footnote-ref-5)
5. **Uwaga**: w trakcie ewaluacji posługiwano się elektroniczną wersją Strategii i do niej odnoszą się konkretne przypisy i podane numery stron, na których znajdują się przytaczane fragmenty tekstu. [↑](#footnote-ref-6)
6. Są szkoły strategiczne, które wcale nie wymagają sformalizowanego dokumentu (zob. szerzej: Dziemianowicz i in. 2012). [↑](#footnote-ref-7)
7. W istocie model polaryzacyjno-dyfuzyjny jest niczym innym, jak stwierdzeniem naturalnych procesów zachodzących w przestrzeni. Budzi obawy ze względu na fakt, iż najczęściej dostrzegane są negatywne efekty polaryzacji, tj. wymywanie zasobów z regionu w kierunku biegunów wzrostu (głównie metropolii). Z kolei efekty rozprzestrzeniania pozytywnych zjawisk i procesów pochodzących z biegunów na ich otoczenie są zazwyczaj mniej spektakularne, niż sam wzrost bieguna. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ma to również związek z nieznacznie zmodyfikowanymi kryteriami alokacji funduszy w ramach polityki spójności oraz przewidywanym rozszerzeniem definicji regionów przejściowych (przejście od 75-90% PKB średniej unijnej do 75-100% PKB średniej unijnej). [↑](#footnote-ref-9)
9. Trendy te zostały wyznaczone w oparciu o krajowe dokumenty strategiczne takie jak: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Trzecia fala nowoczesności 2030*, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2030*, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030* (projekt), a także opracowania: *Economic Survey…*, 2018; *Key challenges…*, 2017; Nowakowska 2015. [↑](#footnote-ref-10)
10. Wprawdzie w SRWW 2020 autorzy wskazują: *Z porównania silnych i słabych stron wynika, iż generalnie rzecz biorąc, cechy te są względnie równoważne. Choć nie ma obiektywnej metody ilościowego ujęcia tego porównania można stwierdzić, iż stopniowo zaczynają przeważać silne strony Wielkopolski nad jej stronami słabymi* (s. 56), jednak wniosek ten wydaje się być nie do końca uprawniony. [↑](#footnote-ref-11)
11. W efekcie wiele szans i zagrożeń miało charakter wewnętrzny, czyli zaliczone powinny być do silnych lub słabych stron. Mimo że obserwowana różnica na wykresie jest na poziomie 4 pp., to rzeczywista różnica w proporcji między udziałem elementów wewnętrznych i zewnętrznych w obu analizach SWOT jest większa. [↑](#footnote-ref-12)
12. Od ang.: specific, measurable, achievable, relevant, time-bound. [↑](#footnote-ref-13)
13. W nawiązaniu do zapisów w rozdziale – Co chciałby i co może robić samorząd województwa. [↑](#footnote-ref-14)
14. Klasyfikacja została wykonana poprzez przyporządkowanie rozdziałów klasyfikacji budżetowej do określonego zadania oraz w podziale na grupy wydatków ze względu na kryterium znaczenia dla procesów rozwojowych. [↑](#footnote-ref-15)
15. W polskich finansach publicznych stosuje się raczej termin „dotacja celowa”. Jednak w literaturze i w praktyce spotykamy się również z pojęciem „grant”, dlatego terminy te traktowane będą w niniejszym raporcie jako synonimy. [↑](#footnote-ref-16)
16. SWW w ramach WRPO 2014+ ogłosił konkurs na projekty dotyczące usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest i/lub infrastruktury do zbiórki i utylizacji wyrobów zawierających azbest. Nie udało się jednak wydać środków w ramach tego konkursu ze względu na brak zainteresowania po stronie beneficjentów. [↑](#footnote-ref-17)
17. Ranking Wspólnoty: „Zadłużenie i zdolność kredytowa samorządów 2014-2016”, Wspólnota Nr 23/2017. [↑](#footnote-ref-18)
18. Alokacja dla ZIT, ZIT regionalnego oraz Mandatów Terytorialnych, w WRPO 2014+ przygotowana została w podziale na konkretne osie priorytetowe – podział ten przeprowadzono na podstawie zapisów Strategii ZIT i dokumentów dla poszczególnych mandatów terytorialnych. [↑](#footnote-ref-19)
19. Należy pamiętać, że delimitacja obszarów w SRWW 2020 była prowadzona w oparciu o jednostki gminne, co pozwala uchwycić rzeczywiste zróżnicowanie regionu. Poniższą analizę ze względu na poziom analiz (powiaty) oraz krótką perspektywę czasową (lata 2014/2016, w których de facto dopiero rozpoczynano realizację założeń SRWW 2020 i WRPO 2014+) należy więc traktować poglądowo. [↑](#footnote-ref-20)
20. Dialog ten prowadzony był głównie z przedstawicielami samorządów gmin ościennych, a w mniejszym stopniu z innymi podmiotami/partnerami społeczno-gospodarczymi. [↑](#footnote-ref-21)
21. W przypadku infrastruktury B+R można było finansować: przedsięwzięcia wpisujące się w krajowe lub regionalne inteligentne specjalizacje. Przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury B+R charakteryzuje możliwie wysoki stopień współfinansowania ze źródeł prywatnych. Nowe przedsięwzięcie w zakresie infrastruktury B+R w jednostkach naukowych może otrzymać wsparcie jedynie, gdy stanowi element dopełniający istniejące zasoby, w tym powstałe w ramach wsparcia udzielonego w perspektywie 2007-2013. [↑](#footnote-ref-22)
22. To nieporozumienie zostało omówione na str. 68-69 niniejszego raportu. Należy zwrócić uwagę na fakt, że mandaty były przygotowywane przed pojawieniem się wytycznych do RPO. Ponadto Mandat Terytorialny dla Obszaru Strategicznej Interwencji z założenia miał być dokumentem o charakterze strategiczno-operacyjnym, zawierającym: część diagnostyczną, następnie wynikającą z niej analizę barier i potencjałów rozwojowych, dalej zaś część dotyczą planowanych przedsięwzięć – tzw. fiszki projektów. Fiszki zawarte w dokumencie mają przede wszystkim charakter pomocniczy, służą do określenia skali i pola interwencji, są zatem sformułowane na pewnym poziomie ogólności. Nie należy mylić pojęcia fiszki z pojęciem wniosku o dofinansowanie. [↑](#footnote-ref-23)
23. W zestawie dokumentów kierunkowych są m.in. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego, Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020; Program ochrony środowiska województwa wielkopolskiego na lata 2016-2020 oraz Plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2016-2022 wraz z planem inwestycyjnym, zatem dokumenty o różnym poziomie szczegółowości i posiadające różne nazwy (strategia, program, plan). Wśród dokumentów operacyjnych również widoczna jest duża różnorodność zarówno na poziomie rodzaju dokumentu (program, prognoza, plan), jak i horyzontu czasowego (niektóre z dokumentów określono do roku 2030, a nawet 2032, część z dokumentów ma określony krótszy termin realizacji, a część nie ma tego okresu określonego). [↑](#footnote-ref-24)