

CEZARY BRZEZIŃSKI

Uniwersytet Łódzki

STRATEGIE WOJEWÓDZKIE JAKO WYRAZ POLITYKI ROZWOJU REGIONÓW

Abstract: There had been no interregional policy until 1999 when the voivodship self-government appeared. We can talk about it only since the regional authorities achieved decisive independence and became obliged to develop the region. Earlier the regional authorities were the representatives of central government.

The article shows the results of exact analysis of the development strategies compiled and passed in the years 1999–2001 to estimate their value for modern management of the region. It was examined what functions these documents are to have according to their authors.

The analysis of the strategy carried out enables to conclude about the policies of the development of Polish regions, strategies and the authorities awareness of the role of this document.

In many cases the adopted strategies do not warrant operational activities. The lack of precise statement of the activities planned gives them declarative character diminishing their value.

At present we can say that the document most significant for the development is the voivodship contract with its annexe. This document apart from the strategies contains a detailed plan of realisation of the tasks submitted to the support of the state budget, expected results of the realisation of control, the financial contribution to the task *etc.* It also points the institutions responsible for the instituting the task. The contract contains exact financial means for the realisation of the tasks. The content with the annex can be acknowledged to be a model strategy, because apart from the activities planned it defines the moment of their realisation, monitors and evaluates them.

Uwarunkowania polityki intraregionalnej

Do 1999 r., kiedy to powołano samorząd wojewódzki, brak było polityki wewnątrzregionalnej. Możemy o niej mówić dopiero od mo-

mentu gdy władze regionalne, uzyskały samodzielność decyzyjną i zostały zobowiązane do rozwoju regionu. Wcześniej władze regionalne były przedstawicielami władz centralnych na terenie województwa.

Trzeba stwierdzić, że realność rzetelnego spełnienia nałożonego obowiązku, w świetle obowiązującej *Ustawy o dochodach jednostek terytorialnych*, jest bardzo wątpliwa. Przyjęcie *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, która określa m.in. zasady i formy współdziałania Rady Ministrów z samorządem terytorialnym w tym zakresie, jest posunięciem słusznym, lecz niewystarczającym.

Jak podkreśla Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego¹ członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest szansą uzyskania postępu w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej, zapewnienia stabilności demokratycznego porządku, budowania społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenia bezpieczeństwa kraju. Daje także możliwość pełnego uczestnictwa w dyskusjach nad kształtem politycznym Europy. Jest to szansa dla regionów i polityki rozwoju regionalnego kraju. Doświadczenia państw członkowskich UE wskazują, że polskie regiony będą mogły osiągnąć szybszy wzrost gospodarczy i zatrudnienia m.in. przez poprawę jakości siły roboczej oraz lepsze wyposażenie w podstawową infrastrukturę. Szansą dla polityki rozwoju regionalnego kraju będzie zasilenie jej budżetu środkami finansowymi UE., a także wzrost jej efektywności, głównie dzięki racjonalizacji wydatkowania dostępnych zasobów finansowych oraz zaangażowaniu w proces programowania i wdrażania programów rozwoju regionalnego, szerokich kręgów społeczeństwa.

Polska, zgłaszając chęć przystąpienia do struktur wspólnotowych i rozpoczynając proces negocjacyjny z Unią Europejską, zobowiązała się do przyjęcia jej dorobku prawnego, w tym także w zakresie polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych.

Przyjęcie *acquis communautaire* wymusi zmiany legislacyjne, organizacyjne, a z czasem i mentalne w podejściu do polityki regionalnej. Jednak prawodawstwo Wspólnoty w tym obszarze nie wymaga dokonania bezpośredniej transpozycji do polskiej legislacji. Wyznacza ono tylko ramy (zasady) funkcjonowania polityki strukturalnej UE, a w gestii państw członkowskich leży ich wdrożenie – zgodnie z własnymi systemami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi. Wymogi związane z procesem dostosowawczym Polski w tej dziedzinie stwarzają konieczność uznania celów i zasad polityki strukturalnej UE oraz

¹ M.P. 2000.43.851.

ściśle powiązanie celów i zasad polityki rozwoju regionalnego naszego państwa z unijnymi, a także budowę sprawnego systemu administracyjnego i dostosowanie do standardów UE zasad i procedur programowania, finansowania, monitorowania, wprowadzenia zasad ewaluacji pomocy oraz kontroli wydatkowania środków publicznych.

Swoboda przepływu kapitału, usług, przemieszczania się i podejmowania pracy sprawia, że warunki w których dotychczas funkcjonowały polskie regiony, diametralnie się zmieniają. Zostaną one zmuszone do konkurencji z innymi regionami Wspólnot Europejskich, na różnych płaszczyznach, w tym m.in. o przyciągnięcie inwestorów zwłaszcza takich, którzy produkują towary wysokiego zaawansowania technologicznego². W przeciwnym razie mogą ulec marginalizacji na mapie regionów Europy.

Zdolność do konkurowania wymaga sięgania do nowoczesnego warsztatu i narzędzi polityki rozwoju i zarządzania rozwojem. Jest to m.in. warsztat polityki strategicznej i zarządzania strategicznego. Polityka strategiczna regionu, korzystająca z doświadczeń polityki strukturalnej, eksponuje umiejętność myślenia strategicznego, formułowania wyzwań strategicznych, w obliczu których stoją regiony, oraz diagnozowania sytuacji strategicznej regionów. Jej sercem i centralną składową jest strategia regionu³. Strategia jest narzędziem służącym władzom wojewódzkim do realizacji przyjętych celów. Od trafności przyjętych celów, uwarunkowanych posiadanymi zasobami, zależy stały wzrost zamożności regionu i jego mieszkańców. Im sprawniejsze, precyzyjniejsze narzędzie, im większa świadomość płynąca z wiedzy o funkcjach strategii tym więcej korzyści może ono przynieść.

Strategia jest również świadectwem „koncepcji” na rozwój regionu, pokazuje potencjalnym inwestorom, w jakim otoczeniu przyjdzie im działać, tak w sferze infrastrukturalnej (społecznej i technicznej), jak i społecznej. Dobrze opracowana strategia rozwoju jest jednym z elementów, który może wpłynąć na poprawę pozycji konkurencyjnej regionu, choć zależy to oczywiście m.in. od upowszechnienia strategii w ramach szeroko rozumianego marketingu terytorialnego, wielkości przeznaczonych środków na jej realizację itp.

² T. G. Grosse: *Wpływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki regionalnej*. Studia Regionalne i Lokalne, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Sekcja Polska Regional Studies Association. Nr 1 (5), 2001, s. 62.

³ A. Klasik: *Strategia rozwoju regionu*. Studia Regionalne i Lokalne, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Sekcja Polska Regional Studies Association nr 3 (3), 2000, s. 8.

Polityka rozwoju województw⁴

W opracowaniu przedstawiono wyniki analizy opracowanych i uchwalonych w latach 1999-2001 przez 16 województw strategii rozwoju pod kątem oceny ich przydatności do nowoczesnego zarządzania regionem. Zbadano, jakie funkcje mają pełnić te dokumenty w zamyśle ich autorów. Biorąc pod uwagę, że strategie są uznanym narzędziem zarządzania rozwojem regionu w warunkach zmieniającego się otoczenia, jakość ich nabiera szczególnej wagi. Oprócz tego przedstawiono najważniejsze mocne i słabe strony województw oraz przyjęte cele rozwoju jako odzwierciedlenie kierunków polityki rozwoju regionu zatwierdzonych przez jego samorządowe władze.

Przeprowadzona analiza strategii umożliwia wyciągnięcie wniosków dotyczących polityk rozwoju polskich regionów, strategii oraz świadomości władz, co do roli tego dokumentu.

Polityka rozwoju powinna być nastawiona na zwiększanie konkurencyjności regionu w skali europejskiej. Na drodze do tego celu należy spełnić wiele warunków. Do najważniejszych zalicza się kapitał społeczny, obecność uniwersytetów i instytutów badawczych, wykształcone kadry, infrastrukturę transportową, instytucje otoczenia biznesu, zróżnicowaną strukturę ekonomiczną, urodę pejzażu oraz obecność aglomeracji. Logicznym następstwem tak przyjętych założeń jest oczekiwanie, że w strategiach znajdzie się taki dobór projektów rozwoju, aby były one możliwe do realizacji przez regiony przy posiadanym stanie zasobów, i których osiągnięcie służyłoby podniesieniu poziomu konkurencyjności. Wartość merytoryczną strategii osłabiają zapisy celów, które nie znajdują pokrycia w posiadanych zasobach regionu.

Do oceny polityki polskich regionów w warunkach integracji europejskiej konieczne jest skorelowanie, przedstawionych przez zarządy województw, mocnych i słabych stron regionów z celami, które chcą one osiągnąć.

Trzeba jednak pamiętać, że porównanie takie ze względu na bardzo duży poziom ogólności zapisów w strategiach jest obciążone dużą dozą subiektywizmu i wymaga daleko posuniętej ostrożności w interpretacji zapisów. Subiektywizm, niestety, jest niejako „wpisany” w stra-

⁴ Ocena strategii wojewódzkich została oparta na badaniach własnych wszystkich 16 strategii przeprowadzonych na potrzeby pracy doktorskiej autora pt. *Polityka rozwoju polskich regionów w warunkach integracji europejskiej*. Łódź 2002.

tegie, gdyż były one tworzone samodzielnie przez poszczególne regiony. Do oceny i porównywalności tych strategii zabrakło schematu pozwalającego na ich porównanie. Nie ma też ujednoliconej terminologii umożliwiającej obiektywną oceną takich dokumentów. Analiza strategii i zawartych w nich projekcji polityk rozwoju polskich regionów pozwala na wyróżnienie kilku grup województw cechujących się podobieństwem przyjętych dróg rozwoju, jak i możliwościami podjęcia wyzwań związanych z integracją europejską.

Do pierwszej grupy o największych szansach i możliwościach można zaliczyć regiony silne, tj. województwa mazowieckie, małopolskie, pomorskie oraz wielkopolskie.

Województwa te mają dużo mocnych i relatywnie niewiele słabych. Kumulują na swym obszarze duży potencjał wewnętrzny. Polityki rozwoju tych regionów opierają się na małej liczbie dobrze dobranych, z punktu widzenia konkurencyjności, celów. Pozwala to na koncentrację środków na zadaniach najbardziej sprzyjających zwiększeniu ich konkurencyjności. Obraz polityki zawarty w strategii tych regionów można uznać za właściwy w warunkach integracji z UE.

W drugiej grupie znajdują się woj. łódzkie oraz śląskie, których szanse i możliwości należy ocenić jako mniejsze od wcześniej wymienionych obszarów. Są to regiony, które obok znacznej liczby mocnych stron, mają również dużo mankamentów. Przyjęte strategie tych województw wskazują na świadomość istniejących ograniczeń w rozwoju oraz kierunków, które trzeba obrać, aby osiągnąć cel przedstawiony w misji strategii. W przypadku woj. łódzkiego jest ich mało (trzy sfery działań) co ułatwia koncentrację środków na najistotniejszych zagadnieniach wpływających na wzrost pozycji konkurencyjnej wśród regionów europejskich, tj. edukacji, innowacyjności gospodarki, zwiększaniu dostępności komunikacyjnej oraz tworzeniu tożsamości regionalnej. W woj. śląskim natomiast priorytetów rozwoju jest nieco więcej, lecz podkreślając konieczność podnoszenia poziomu edukacji, zwiększania elastyczności społeczeństwa do zachodzących zmian, rozwoju innowacyjnej gospodarki doskonale wpisuje się w trend pożądanых zmian. Z tego punktu widzenia obraz polityki rozwoju przyjęty w tych strategiach należy uznać za poprawny. Województwa te mimo dużych problemów występujących na ich obszarach, ze względu na swój duży potencjał powinny osiągnąć zamierzone cele.

Trzecią grupę stanowią regiony, których potencjał rozwoju jest mniejszy niż wcześniej omawianych województw. Cechuje je mniejsza liczba mocnych stron ale przyjęty kierunek polityki rozwoju można

uznać za prawidłowy. Są to województwa lubuskie, opolskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie.

Polityka rozwoju woj. lubuskiego przedstawiona w strategii daje temu regionowi szansę na podniesienie pozycji konkurencyjnej. Barierą jest co prawda niski wskaźnik osób z wyższym wykształceniem, zbyt duży udział zasadniczego szkolnictwa zawodowego, słabe nasycenie samodzielną kadrą naukową oraz niski udział przemysłów zaawansowanej technologii, lecz silne wyeksponowanie niewielkiej liczby precyzyjnie sformułowanych celów kładących nacisk na edukację i innowacyjność gospodarki daje szansę przy koncentracji środków na ich realizację, na osiągnięcie zamierzonego celu. Podobną opinię można wyrazić pod adresem strategii pozostałych województw.

Odosobnionym przypadkiem jest woj. podkarpackie. Stoi przed nim szczególnie trudne zadanie, gdyż na drodze do podniesienia konkurencyjności musi pokonać wiele trudności wynikających m.in. z niskiego poziomu wykształcenia, słabej infrastruktury szkół wyższych, odpływu ludzi wykształconych z regionu, niedostatecznej liczby wysoko kwalifikowanych kadr. Jeszcze większymi problemami, wynikającymi z mentalności społeczeństwa, są dominacja zachowawczych i roszczeniowych postaw społeczności, niski poziom kreatywności oraz niechęć społeczności lokalnych do inwestorów zagranicznych. Problemów tych w odróżnieniu od infrastrukturalnych nie da się zlikwidować w relatywnie krótkim czasie. Można osłabiać ich wpływ przez edukację, informowanie społeczeństwa, lecz trzeba mieć świadomość, że jest to proces trudny, żmudny i przynoszący owoce w długim czasie. Trzeba mieć także świadomość, że części społeczeństwa nie uda się przekonać do zachodzących przemian na rynku. Co prawda przyjęte kierunki działań akcentujące konieczność edukacji i innowacyjności gospodarki należy uznać za prawidłowe, lecz w świetle możliwości regionu, osiągnięcie poziomu rozwoju pozwalającego na konkurowanie z innymi regionami w UE nie nastąpi zbyt szybko.

Do przyjętych polityk rozwoju prezentowanych w strategiach wyżej omówionych województw nie można mieć większych krytycznych uwag, mimo olbrzymich dysproporcji, które występują między grupami skrajnymi.

Zawarte w nich cele strategiczne są możliwe do osiągnięcia przy zasobach posiadanych przez te regiony. Służą one bądź podnoszeniu pozycji konkurencyjnej w przypadku regionów silnych, bądź budowaniu solidnych podstaw dla uzyskania pozycji umożliwiającej podjęcie konkurencji, w przypadku regionów słabszych.

Ostatnią grupę mocno zróżnicowaną wewnętrznie, stanowią regiony, do których strategii rozwoju, można mieć zastrzeżenia. Są to woj. kujawsko-pomorskie, lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie.

Analiza polityki rozwoju zawartej w strategii przez władze woj. kujawsko-pomorskiego budzi ambiwalentne odczucia. Chociaż gospodarze regionu wiedzą o swoich słabościach i starają się je zniwelować, zaś wyznaczone cele są w zasięgu regionu to w strategii został jednak zamieszczony dublujący się, niespójny ze sobą, układ celów strategicznych, priorytetów i celów operacyjnych. Tak przyjęta forma zapisu wprowadza chaos do strategii, co nie służy praktycznemu wdrażaniu jej w życie. Ponadto koncentracji środków nie służy duża liczba celów strategicznych (od 14 do 28 w zależności od przyjętej wersji).

Biorąc pod uwagę ogólność zapisu celu strategicznego oraz mnogość priorytetów rozwoju zawartych w strategii woj. lubelskiego ocena polityki rozwoju tego regionu również nie może być pozytywna. Priorytety te obejmują chyba wszelkie możliwe sfery życia społeczno-gospodarczego. Wątpliwości budzi ich liczba i związana z tym realna możliwość oddziaływania na wszystkie z nich. Strategia z założenia powinna zawierać strategiczne (najważniejsze) cele i priorytety rozwoju, a nie wszelkie problemy pojawiające się w regionie. Istnieje zagrożenie, że przy polityce rozwoju „wszystkiego”, przy szczupłości środków finansowych będących w dyspozycji samorządu, będzie to polityka rozwoju „niczego”.

Uważna lektura strategii rozwoju woj. podlaskiego skłania do kilku refleksji. W analizie mocnych i słabych stron województwa brak jest odniesienia do poziomu wykształcenia mieszkańców. Nie wiadomo, czy jest to mocna czy słaba strona regionu, choć ze względu na jego rolniczy charakter należy się raczej spodziewać drugiej opcji wyboru. W przedstawionych celach strategicznych autorzy strategii w ogóle nie podnoszą konieczności zwiększania innowacyjności i konkurencyjności gospodarki województwa, a w zamian chcą unowocześniać rolnictwo, choć nie jest ono obecnie w świetle dzwignią rozwoju.

Konsekwencją przyjętej analizy mocnych i słabych stron regionu jest to, że wśród celów strategicznych nie znalazła się konieczność podnoszenia poziomu edukacji w regionie, choć trudno uwierzyć, aby była na poziomie satysfakcjonującym władarzy regionu. Przedstawione cele strategiczne nie odpowiadają w pełni przyjętej misji rozwoju. Za słabo akcentują konieczność rozwoju gospodarczego. Można odnieść wrażenie, że polityka przyjęta dla woj. podlaskiego z założenia wyklucza ten obszar z międzynarodowej konkurencji na polu gospodarczym,

przeznaczając mu rolę regionu głównie turystyczno-wypoczynkowego. Nawet z uwzględnieniem niewątpliwych walorów przyrodniczo-krajoobrazowych województwa w skali europejskiej (Puszcza Białowieska) nie wydaje się, aby takie podejście można było uznać za słuszne.

Nieco podobna sytuacja występuje w woj. warmińsko-mazurskim. Analiza strategii tego regionu skłania do refleksji, że ma on chyba najdłuższą listę słabych stron przy relatywnie krótkiej mocnych. Na domiar złego zapisy zawarte w priorytetach i ich celach strategicznych, które są bardzo lakoniczne i ogólnikowe, budzą niepokój, że gospodarze regionu wiedzą co trzeba zrobić, lecz nie wiedzą jak. Nie wydaje się też, aby występowanie tak dużych zapóźnień na terenie województwa usprawiedliwiać wskazywanie dużej liczby priorytetów rozwoju. Gospodarze woj. warmińsko-mazurskiego chcą zbudować⁵ zasobne i gospodarne Mazury na bazie rolnictwa, turystyki i przemysłu przyjaznego dla środowiska. Podobnie, jak w przypadku podlaskiego nie wydaje się, aby taka koncepcja polityki rozwoju dawała duże szanse temu województwu na osiągnięcie znacznych sukcesów w konkurencji z innymi europejskimi regionami.

Przyjęte strategie

Kolejna grupa wniosków dotyczy oceny strategii. Można je podzielić na kilka wątków. Pierwszy nasuwa się po lekturze tych strategii, w których wyznaczonych celów było bardzo dużo, np. w woj. kujawsko-pomorskim czy lubelskim. Dokumenty te wydają się mieć charakter bardziej teoretyczny, niż praktyczny. Jak wspomniano przy ocenie polityk tych województw, realizacja wszystkich celów jest po prostu niemożliwa, a ich duża liczba uniemożliwia skoncentrowanie środków na najważniejszych zadaniach.

Następny wniosek dotyczy chaosu pojęciowego w strategiach i ich nieporównywalności z dokumentami rządowymi.

Określenie misji /wizji

Porównanie zapisów misji/wizji czy celów strategicznych strategii wojewódzkich z misją i priorytetami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego jest zadaniem bardzo złożonym. Wpływają na to takie

⁵ *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego woj. warmińsko-mazurskiego*. Olsztyn, lipiec 2000, masz. s. 2.

czynniki, jak np. brak rządowych ustaleń co do używanej terminologii i struktury strategii wojewódzkich. Występuje kompletne wymieszanie pojęć misja, wizja, cele najważniejsze, główne, strategiczne, operacyjne, priorytety, dziedziny, działania, zadania *etc.* Są one w wielu przypadkach stosowane wymiennie i inaczej interpretowane, w NSRR, jak i poszczególnych województwach (tab. 1).

Kolejny problem, który pojawia się w momencie porównania strategii regionalnych z NSRR wynika z tego, że strategie rozwoju województw zostały napisane generalnie przed uchwaleniem NSRR, a autorzy Strategii Narodowej uwzględnili w niej zapisy w dostępnych ówczesnie strategiach wojewódzkich (tak strategiach uchwalonych, jak i ich projektach). W związku z tym trudno ocenić, czy ewentualna zgodność zapisów misji wojewódzkich z krajową ma charakter przypadkowy czy wynika z trafnej oceny sytuacji.

Następne wnioski dotyczą zgodności zapisów strategii wojewódzkich z Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006. Zwrócono szczególną uwagę na sformułowane misje/wizje oraz cele najważniejsze.

Najczęściej w misji/wizji autorzy strategii wojewódzkich wymieniali rozwój gospodarczy (7) i wzrost poziomu cywilizacyjnego (5). Po trzy województwa wymieniają współpracę, partnerstwo i otwarcie na świat oraz spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną.

W grupie zagadnień poruszanych przez dwa regiony znajdują się ochrona środowiska, warunki życia, ochrona dziedzictwa kulturowego, przedsiębiorczość.

Pozostałe zagadnienia to ład przestrzenny, potencjał innowacyjny nauki, atrakcyjność dla ludzi i gospodarki, aktywność społeczna, metropolizacja, dyfuzja innowacji, rozwój rolnictwa, turystyka i wypoczynek, rozwój infrastruktury społecznej i technicznej, rozwój oparty na umiejętnościach i wiedzy.

Trzeba zaznaczyć, że nie wszystkie województwa traktowały misję wyłącznie jako zwartą projekcję przyszłego obrazu regionu. Spotyka się również wyrażenie traktujące misję „jako sposób realizacji wizji” (pomorskie). W woj. świętokrzyskim celem misji jest wspomaganie działań na rzecz wielostronnej poprawy warunków życia, w lubelskim wspomaganie rozwoju społeczno-gospodarczego określonego celami nadrzędnymi. W woj. zachodniopomorskim i wielkopolskim celem misji jest tworzenie możliwości optymalnego (zrównoważonego i trwałego) rozwoju, a w wielkopolskim również tworzenie impulsów rozwoju.

Tabela 1

Hierarchia działań w strategiach

Województwa	Poziomy strategii					
	I	II	III	IV	V	VI
Dolnośląskie	misja	cele zasadnicze (1)	cele strategiczne (5)	domeny (13)	działania (>200)	
Kujawsko-pomorskie	cel nadrzędny (1)	cele rozwoju = strategiczne = operacyjne (14)	wizja	strategiczne sfery działań (6)	cele operacyjne = strategiczne (28)	
Lubelskie	misja – (6) celów nadrzędnych	cel generalny (1)	cele warunkujące – priorytety (7)	dziedziny wspomagania rozwoju, w tym cele wiodące (13)	cele operacyjne (158)	
Lubuskie	wizja	cel główny (wyzwanie) (4)	cele operacyjne (19)	przedsięwzięcia		
Łódzkie	misja	sfery (3)	działania (10)	cele (25)	główne zadania (57)	
Małopolskie	misja	pola+ konteksty (4+2)	cel nadrzędny (8)	cele główne = strategiczne (9)	rozwiązania (75)	priorytety
Mazowieckie	wizja	cele długookresowe (6)	cele średniookresowe i operacyjne (8 i 58)	priorytety (19)		
Opolskie	główne kierunki rozwoju	misja	priorytety (2)	cele strategiczne(6)	cele operacyjne (39)	
Podkarpackie	wizja = cel ogólny	pola strategiczne	priorytety rozwoju (3)	cele strategiczne (14)	kierunki działań (30)	
Podlaskie	misja	cele strategiczne (5)	priorytety (6)	kierunki działań (20)		
Pomorskie	wizja	misja	priorytety (5)	cele strategiczne 25	zadania realizacyjne (>100)	
Śląskie	pola	wizja	cele generalne + inicjatywy strategiczne (2+4)	priorytety rozwoju (6)	cele strategiczne (28)	kierunki działań (>150)
Świętokrzyskie	wizja	misja	cel generalny (1)	cele warunkujące (6)	priorytety (17)	programy (>60)
Warmińsko-Mazurskie	wizja	cel główny (1)	cel strategiczny (8)	cele operacyjne (43)		
Wielkopolskie	wizja	uniwersalne cele rozwoju	cele generalne (4)	cele szczegółowe (11)	priorytety	
Zachodniopomorskie	wizja	misja	cele strategiczne (4)	cele pośrednie (22)	cele operacyjne (>100)	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii wojewódzkich.

W przypadku woj. mazowieckiego i dolnośląskiego misja została określona w sposób poetycki, i bez dodatkowego komentarza jest w ogóle nieczytelna.

W woj. lubelskim misją strategii jest funkcja wspomagająca działania zmierzające do rozwoju społecznego i gospodarczego. W tym przypadku mamy do czynienia ze zgodnością celów, natomiast samo pojęcie misji jest zupełnie inaczej traktowane. Podobna sytuacja występuje w woj. świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

W woj. kujawsko-pomorskim w ogóle brak jest misji zaś zawarta wizja nie przedstawia żadnych priorytetów rozwoju (jest zbyt obszerna). Podobnie wizja woj. warmińsko-mazurskiego jest zbyt ogólna, aby można ją porównywać z misją Strategii Narodowej.

Misją NSRR jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, stymulowanie przekształceń strukturalnych (...) z jednoczesnym umożliwieniem rozwoju i zaspokojeniem potrzeb życiowych mieszkańców wszystkich regionów.

Uwzględniając wcześniej wspomniany chaos pojęciowy, w miarę obiektywne porównanie może być przeprowadzone na dość ogólnym poziomie. Często może ono dotyczyć tylko „myśli przewodniej”, idei zawartej w misji czy też wizji. Porównywanie misji na poziomie poszczególnych zapisów zawartych w strategiach wojewódzkich i NSRR przy obecnej różnorodności pojęć i terminów, wydaje się być dość karkołomnym zajęciem. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia można stwierdzić, że misja (wizja) 8 województw jest w dużej mierze zgodna z misją NSRR, 4 jest także zgodna ale traktowana funkcjonalnie, zaś w 4 trudno znaleźć podobieństwa zapisów.

W przypadku celów strategicznych, wśród najczęściej wymienianych, służących realizacji wizji/misji strategii wojewódzkich znalazły się innowacyjność oraz konkurencyjność gospodarki, rozwój edukacji, wzrost wykształcenia społeczeństwa oraz ochrona środowiska. Nieco rzadziej wymieniano szeroko rozumiane otwarcie na świat oraz partnerstwo międzyregionalne i międzynarodowe (transgraniczne).

Cel strategiczny Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 jest określony jako tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.

Porównując zapisy w NSRR z najczęściej wymienianymi celami województw zauważamy ich pełną zgodność.

Funkcje strategii

Lektura strategii pozwoliła również określić funkcje przypisywane strategiom przez władze wojewódzkie:

- efektywnościowe: porządkująca bieżąco podejmowane decyzje, pobudzająca (aktywizująca) układ podmiotowy regionu, integrująca wydatkowanie środków finansowych;
- instrumentalne: informacyjna, koordynacyjna, promocyjna, wydatkowania środków finansowych.

Inne zadania przypisane strategiom przez władze samorządowe to narzędzie (warunek) uzyskania środków zewnętrznych (budżet państwa, Unia Europejska, Bank Światowy), narzędzie zarządzania i rozwoju, podstawa opracowania programów operacyjnych i planu zagospodarowania przestrzennego.

Strategie pełniły najczęściej funkcję porządkującą i jako warunek uzyskania środków zewnętrznych, w następnej kolejności była funkcja informacyjna. Wyraźnie rzadziej wymieniane są funkcje pobudzające, koordynacyjne i przykłady traktowania strategii jako narzędzia zarządzania i rozwoju.

Oceniając najczęściej wymieniane funkcje, tj. warunek uzyskania środków zewnętrznych na rozwój regionu oraz informacyjną można uznać, że strategię wojewódzką wypełniają najważniejsze cechy, którymi powinny charakteryzować się dokumenty służące władzom na drodze do rozwoju regionu.

W przypadku pierwszej z funkcji wynika to z tego, że do realizacji każdej polityki niezbędne są środki finansowe zaś informacyjna przedstawia wszystkim zainteresowanym, w tym potencjalnym inwestorom, koncepcję rozwoju regionu, otoczenie w jakim przyjdzie im ewentualnie działać tak w sferze ekonomicznej, jak i społecznej.

Duży niepokój budzi to, że mniej niż połowa regionów uznaje strategię za narzędzie zarządzania i rozwoju. Dużo częściej przypisywana funkcja porządkowania bieżąco podejmowanych decyzji, jest bardzo zawężonym rozumieniem roli, jaką odgrywa dokument tej rangi.

Bardzo istotne w polskich warunkach jest pytanie, czy władze samorządowe same czują i widzą potrzebę posiadania strategii oraz właściwie widzą jej rolę.

Odpowiedzi na to pytanie nie da się uzyskać wprost, bowiem parlament w *Ustawie o samorządzie wojewódzkim* narzucił obowiązek stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego za pomocą strategii. Nikt w takiej sytuacji nie będzie poddawał w wątpliwość konieczności jej stworzenia.

Sytuacja staje się nieco bardziej klarowna, gdy skorelujemy datę wejścia w życie *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, powstania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, co nastąpiło w połowie 2000 r. oraz decyzji politycznej, którą podjął rząd Jerzego Buzka o realizacji zapisów wspomnianej wcześniej *Ustawy*, przyjmując w końcu 2000 r. Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006 oraz Program Wsparcia na lata 2001-2002.

Warunkiem uzyskania wsparcia było posiadanie uchwalonej strategii. Większość strategii została przyjęta przez sejmiki wojewódzkie w II połowie 2000 r., choć nowe województwa funkcjonowały już ponad rok. Można zaryzykować hipotezę, że przynajmniej część regionów „poczuła” potrzebę posiadania strategii, dopiero gdy związała się z nimi możliwość uzyskania środków finansowych.

Podsumowanie

Oceniając znaczenie strategii rozwoju regionów w Polsce warto, obok oceny zawartych w nich polityk rozwoju, odnieść się do ich rzeczywistej roli na co dzień w rozwoju regionu.

W wielu przypadkach przyjęte strategie nie dają podstaw do działań operacyjnych. Brak doprecyzowania planowanych działań nadaje im wtedy charakter deklaracyjny, umniejszając ich znaczenie.

Obecnie można zaryzykować stwierdzenie, że najważniejszym dokumentem dla rozwoju jest Kontrakt wojewódzki wraz z załącznikami. Dokument ten, zaakceptowany przez Radę Ministrów oraz Sejmik wojewódzki, obok strategii zawiera szczegółowy plan realizacji zadań podlegających wsparciu przez Budżet Państwa, oczekiwane efekty realizacji kontraktu, wskaźniki oddziaływania, uzasadnienie wyboru poszczególnych zadań, finansowy wkład w realizację zadania, instytucję odpowiedzialną za wdrożenie zadania, warunki realizacji, sumaryczny harmonogram przewidywanych płatności na zadania. W wynegocjowanym i podpisanym kontrakcie są zawarte konkretne środki finansowe na realizację zawartych w nim zadań. Biorąc pod uwagę szczupłość środków własnych samorządu wojewódzkiego, jest to najistotniejszy „zastrzyk finansowy” dla regionu. Kontrakt wraz z załącznikami można uznać za wzorcową strategię, gdyż obok planowania działań, określa moment ich realizacji, monitoruje je i dokonuje ewaluacji. Dla województw najważniejsze jest to, że za nim „idą” pieniądze na rozwój regionu.