

*Grzegorz Gorzelak,  
Bohdan Jałowiecki*

## **STRATEGIE ROZWOJU REGIONALNEGO WOJEWÓDZTW: PRÓBA OCENY**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest porównawcza analiza metodologii opracowywania strategii szesnastu polskich województw. Analiza ta uwzględnia trzy najważniejsze cechy, które charakteryzują dokumenty strategiczne: pole, zakres oraz metoda i tryb opracowania dokumentu. Analiza strategii nie jest zadaniem łatwym. Były one przygotowywane, mimo pewnych wytycznych ustawowych, według indywidualnych założeń, są więc bardzo różnorodne i zawierają nieraz elementy trudno porównywalne. Dlatego też przedstawiamy interesujące nas zagadnienia kolejno w poszczególnych województwach, aby – w miarę możliwości – na końcu dojść do syntetycznych wniosków.

### **Uwagi wstępne**

Lata 1999–2000 to okres wyrażonych prac nad strategiami nowych województw. Ustawodawca określił wprawdzie zasadnicze ramy merytorycznej zawartości strategii, ale pozostawił ich autorom duży margines swobody, zarówno jeżeli chodzi o treść, jak i metodę sporządzania dokumentu. Zgodnie z wymogami ustawowymi, strategia powinna:

- wśród przyjętych celów uwzględniać w szczególności następujące zadania:
  - pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
  - pobudzanie aktywności gospodarczej;
  - podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
  - zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
  - kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego (Ustawa o samorządzie województwa, art. 11 ust. 1);
- określać uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa (Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 54b ust. 1).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest porównawcza analiza metodologii opracowywania strategii. W artykule tym ograniczamy świadomie zakres analizy, pomijając w zasadzie merytoryczną treść badanych dokumentów. Dokonaliśmy takiego wyboru, ponieważ przyjęta metodologia z reguły określa

zawartość merytoryczną strategii i decyduje o jej treści i formie. Poza tym charakterystyka materiałów diagnostycznych i listy celów przekraczała znacznie rozmiar artykułu w czasopiśmie. Analiza porównawcza metodologii opracowanych strategii uwzględnia zatem trzy najważniejsze cechy, które charakteryzują dokumenty strategiczne:

1. **Pole strategii.** Możliwe są dwa podejścia do określenia zawartości strategii:
  - „strategia regionu”, obejmująca wszystko to, co jest ważne dla rozwoju regionu i dzieje się w regionie,
  - „strategia samorządu regionu”, a więc odnosząca się tylko do tego, na co władza samorządowa ma bezpośredni i/lub pośredni wpływ.
2. **Zakres strategii** w odniesieniu do sfery działań samorządu: dokument może zawierać wyniki dokonanych wyborów strategicznych, odnoszących się do najważniejszych zagadnień rozwoju regionu, bądź też strategia może obejmować także rutynowe działania urzędu marszałkowskiego.
3. **Metoda i tryb opracowywania strategii:** sposób opracowywania, pokazujący, czy strategia była przygotowywana metodą ekspercką, czy też metodą partycypacyjną, z szerokim udziałem przedstawicieli regionalnej zbiorowości.

Analiza szesnastu strategii wojewódzkich nie jest zadaniem łatwym. Strategie te opracowywano, mimo pewnych wytycznych ustawowych, według indywidualnych założeń, są one więc bardzo różnorodne i zawierają nieraz elementy trudno porównywalne. Dlatego też przedstawiamy interesujące nas zagadnienia kolejno w poszczególnych województwach, aby – w miarę możliwości – na końcu dojść do syntetycznych wniosków.

## **Pola, zakres i tryb opracowania strategii**

**Strategia dolnośląska** stanowi zarówno prognozę, jak i program działań kształtujących przyszłość. W dokumencie nie określono horyzontu czasowego, a jedynie stwierdzono, że będzie on służyć kolejnym zarządom województwa, z czego wynika postulat elastyczność strategii. Adresatem strategii jest samorząd województwa oraz gmin, a także ogół mieszkańców regionu. Diagnoza problemowa jest integralną częścią strategii.

W strategii województwa dolnośląskiego określono na wstępie trzy poziomy działań: pierwszy to koordynacja i wspomaganie tych przedsięwzięć gmin, powiatów i organizacji regionalnych, które przyczyniają się do rozwoju ponadlokalnego; drugi poziom to działania będące w bezpośredniej sferze odpowiedzialności samorządu wojewódzkiego, w tym współpraca z sąsiednimi regionami; trzeci poziom to starania o udział państwa i instytucji europejskich w realizacji projektów priorytetowych dla rozwoju Dolnego Śląska, jak też o kształt regulacji prawnych sprzyjający rozwojowi regionów.

W dokumencie autorzy zamieścili wiele zadań, które nie leżą w gestii samorządu województwa, jak na przykład budowa autostrad A4 i A12, uczynienie Odry osią rozwoju regionalnego czy rozwój lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego. W matrycy planowanych działań zawarto także wiele

czynności rutynowych, jak na przykład szerzenie wiedzy o regionie czy też rozminowywanie poradzieckich poligonów. Strategia dolnośląska częściowo wykracza więc poza zakres „strategii samorządu”, nie ogranicza się także do problemów strategicznych, obejmuje bowiem wiele działań rutynowych.

Przyjęta metoda konstruowania strategii jest dość skomplikowana. Pięć celów strategicznych wyznaczono na podstawie analizy wyzwań stojących przed regionem. Wyzwania te zostały sformułowane jako „aspekty”, „szanse”, „zagrożenia” i „wnioski” dotyczące kilku uwarunkowań rozwoju regionu: przystąpienia do Unii Europejskiej, globalizacji, rewolucji informacyjnej, demografii, naruszenia uwarunkowań w przyrodzie, złożoności. Nie wyjaśniono jednak w sposób przekonujący, dlaczego wybrano te właśnie dziedziny. Łącznie otrzymano matrycę o 148 „przecięciach” czy „klatkach”, przy czym nie wiadomo, gdzie mieszczą się w niej owe wyzwania. Następnie sformułowano misję i wizję Dolnego Śląska, a w dalszym ciągu pięć celów strategicznych. Tych 5 celów rozpisano następnie na podcele, na podstawie wyróżnienia w każdym z nich 12 sfer, co dało w sumie 60 pól, w których wyróżniono po kilka punktów.

W rezultacie strategia dolnośląska jest bardzo mało czytelna. Nie wiadomo, co jest uwarunkowaniem, co jest wyzwaniem, co jest celem strategicznym, a co operacyjnym. Wydaje się, że jest to skutek zastosowania zbyt skomplikowanej, „przerafinowanej” metodologii jej przygotowywania, której autorzy niniejszego tekstu nie są w stanie zrozumieć.

Dokument nie zawiera programów rozwoju, obiecując ich opracowanie w przyszłości. W dokumencie zawierającym strategię rozwoju regionu brak jest informacji o trybie prac nad strategią i zespole autorskim. Nie ma też konkretnej propozycji metodologii monitoringu realizacji strategii.

Pole strategii **województwa kujawsko-pomorskiego** obejmuje wszystkie sfery rzeczywistości. Cele strategiczne zostały sformułowane dla wszystkich podmiotów w regionie, także tych, które są niezależne od samorządu województwa i które mogą mieć własne preferencje, czyli samorządów lokalnych, jednostek gospodarczych, uczelni wyższych, agend rządowych itp. W strategii zawarto także rutynowe działania różnych instytucji wojewódzkich. Horyzont strategii określono na 2010 r.

Strategia województwa kujawsko-pomorskiego jest w pełni strategią regionu, nie samorządu, i nie ogranicza się do zagadnień strategicznych, lecz zawiera znaczną liczbę zadań wchodzących w zakres rutynowych działań samorządu województwa oraz różnorodnych podmiotów od niego zupełnie niezależnych. Ponieważ nie wyodrębniono zadań samorządu regionu, nie wiadomo, kto będzie podmiotem realizacji strategii i w związku z tym nie ma możliwości oceny, czy zapisane w dokumencie zadania zostały wypełnione.

Przygotowanie strategii województwa kujawsko-pomorskiego zostało przeprowadzone przy zastosowaniu następującej ścieżki metodycznej: opracowanie diagnozy prospektywnej oceny stanu województwa; sformułowanie głównego

celu jego rozwoju oraz celów strategicznych; wypracowanie ogólnej wizji rozwoju; pogrupowanie przedsięwzięć określonych w wizji rozwoju na sfery działań, którym przypisano odpowiadające im cele operacyjne.

Na strategię składają się więc: wizja w podziale na 6 sfer (społeczna, gospodarcza, infrastruktury technicznej, kształtowanie i ochrona środowiska przyrodniczego, rozwój Bydgoszczy i Torunia oraz miast średnich, aktywizacja obszarów wiejskich), jeden cel główny, 14 celów strategicznych, sześć sfer działań (środowisko przyrodnicze, edukacja i rozwój zasobów ludzkich, przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy, turystyka, infrastruktura techniczna, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich) i związanych z nimi 28 celów operacyjnych. Układ ten jest zupełnie niejasny, nie wiadomo, jakie są relacje sfer wizji i sfer działań (częściowo się one pokrywają) oraz dlaczego określono 14 celów strategicznych i 28 celów operacyjnych, sformułowanych – wydaje się – niezależnie od tych pierwszych. Dokument nie zawiera także programów rozwoju.

Cechą charakterystyczną strategii kujawsko-pomorskiej jest również to, że opracowanie wizji (która zajmuje większość tekstu strategii) zostało poprzedzone określeniem celów rozwoju, co jest sekwencją niewłaściwą, ponieważ te cele powinny wynikać z wizji, a nie wizja z celów.

W dokumencie znajdujemy wzmiankę, iż cele operacyjne zostały uporządkowane hierarchicznie „po długich konsultacjach społecznych”, co wskazuje na dążenie do uspołecznienia przygotowywania strategii. Brak jest informacji o trybie prac nad strategią i zespole autorskim.

Nie ma propozycji sposobów monitorowania realizacji strategii.

Pole strategii **województwa lubelskiego**, podobnie jak w wielu innych przypadkach, obejmuje wszystkie sfery rzeczywistości. W strategii zapisano m.in. konieczność rozwoju rolnictwa, infrastruktury przejść drogowych, poprawę stanu urbanizacji województwa. Na niższych szczeblach ogólności wskazywano potrzebę mobilizacji aktywności społeczności lokalnych, optymalizację systemu opieki zdrowotnej itd. Poszczególne działania zapisane w strategii nie mają na ogół swoich adresatów. Strategia województwa lubelskiego wykracza więc poza własne kompetencje samorządu regionu oraz obejmuje wiele rutynowych działań samorządu województwa, jak również samorządów lokalnych.

Diagnoza zawiera analizę SWOT, z której wynika, że autorzy strategii w znacznej mierze poszukują szans poza swoim regionem, a nawet za granicą, główne zagrożenia upatrują zaś w braku pomocy rządowej.

Strategię przygotowano przy dążeniu do możliwie szerokiego jej uspołecznienia: powołano Radę ds. Strategii pod przewodnictwem marszałka województwa, trzy zespoły problemowe oraz radę ekspertów składającą się z pracowników naukowych lubelskich uczelni. Do udziału w pracach nad tym dokumentem zaproszono przedstawicieli różnych środowisk, którzy pracowali w 13 zespołach programowych, obejmujących następujące zespoły zagadnień: rozwój

gospodarczy; infrastruktura ekonomiczna; restrukturyzacja rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich; zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich; nauka i szkolnictwo wyższe; turystyka; kultura i dziedzictwo narodowe; ochrona środowiska; rozwój dróg i komunikacji; rozwój energetyki; współpraca transgraniczna; instytucjonalne przygotowanie regionu do integracji z Unią Europejską; rozwój regionalny i lokalny; marketing regionalny. Każdy z tych zespołów był podzielony na mniejsze grupy, w sumie stworzono 51 tych grup. Praca w zespołach problemowych zdeterminowała branżowy charakter strategii, jak również konstrukcję samej strategii. Jest ona niezwykle złożona: sformułowano cel główny, 6 celów strategicznych oraz 7 priorytetów. Następnie każdy z zespołów programowych przygotował zestaw celów wiodących (od 1 do 12), celów operacyjnych (największa ich liczba w ramach jednego zespołu to 29) oraz programy, a wśród nich zadania. Poszczególne cele, zadania i programy sformułowano hasłowo, nie podając, jak wszystkie te kategorie ze sobą się wiążą ani kto i jak ma je realizować.

Strategia nie zawiera propozycji monitorowania, nie określono także jej horyzontu czasowego.

Pole strategii **województwa lubuskiego** jest wyraźnie określone i obejmuje jedynie te działania, na które samorząd województwa ma bądź bezpośrednio, bądź pośrednio wpływ (rozdzielenie to zostało zastosowane do konkretnych przedsięwzięć, jakie mają być podejmowane podczas realizacji strategii), oraz tylko te, które mają charakter wyborów strategicznych. Strategia nie zawiera więc zadań dla podmiotów niezależnych od samorządu i takich, które należą do bieżącej sfery funkcjonowania samorządu województwa. Dokument dotyczy jedynie strategicznych zadań w skali regionalnej i nie zawiera przedsięwzięć rozwojowych gmin, z wyjątkiem takich, które mają znaczenie ogólnoregionalne. Strategia ma charakter problemowy i nie zamyka się w układach branżowych. Cele strategiczne sięgają 2010 r. Strategia województwa lubuskiego jest programem przyszłego działania samorządu wojewódzkiego.

Strategia województwa lubuskiego została przygotowana w sekwencji: diagnoza problemowa – analiza SWOT – syntetyczna wizja regionu w horyzoncie 10 lat – cztery wyzwania rozwojowe i odpowiadające im cele – podział działań na własne, podejmowane bezpośrednio przez samorząd, i na działania przez niego stymulowane – cele operacyjne wynikające z celów strategicznych. Nie sformułowano „misji” ani „celu głównego” strategii.

Strategia została przygotowana metodą ekspercko-społeczną, przy wykorzystaniu szerokich dyskusji na forum komisji sejmiku oraz konsultacji w wielu środowiskach regionu. W wyniku konsultacji do pierwszej wersji strategii zgłoszono wiele dość zasadniczych uwag, co spowodowało zwiększenie roli ekspertów zewnętrznych w dalszych fazach prac. Do ostatniej wersji projektu strategii zgłoszono liczne postulaty ze szczebla samorządów lokalnych, które zostały opublikowane w odrębnym tomie, zawierającym wyraźne wskazania, jakiemu priorytetowi rozwojowemu regionu postulaty te i uwagi odpowiadają.

Dokument strategii jest przejrzysty, a cele (w liczbie czterech) łatwe do zapamiętania. Diagnoza zawiera analizę SWOT dotyczącą jedynie głównych wyborów strategicznych. Nie wskazano na sposoby monitorowania realizacji strategii.

Strategia **województwa łódzkiego** dotyka niemal wszystkich sfer rzeczywistości. Autorzy nie precyzują, kto jest podmiotem strategii i kto odpowiada za jej realizację, jednakże ograniczają obszar swoich zainteresowań do spraw szczególnie ważnych. Wydaje się, że z jednej strony strategię nastawiono na mieszkańców regionu, z drugiej jednak – wśród zadań wynikających z tego dokumentu wymienia się budowę elektrowni „Bełchatów II” oraz odkrywki „Szczerców”, czego w żadnej mierze nie można zaliczyć do własnych, a nawet stymulowanych, zadań samorządu województwa. Podobne odniesienia znajdujemy w stosunku do rolnictwa, gdzie wśród zadań wymienia się „podniesienie dochodów z działalności rolniczej”. Mimo tego strategia województwa łódzkiego pozostaje – w dominującej części – strategią samorządowych władz regionu, choć zasada ta jest łamana w odniesieniu do pewnych elementów sfery gospodarczej. Strategia jest także prawie pozbawiona zadań mieszczących się w rutynowych obowiązkach samorządu.

Sformułowano stosunkowo wiele celów i priorytetów, nie wskazując na ich hierarchizację. Są one przedstawione w sposób przejrzysty, żeby nie powiedzieć schematyczny, ale niełatwo je zapamiętać, co utrudni popularyzację strategii. Brak jest elementów diagnozy, których zamieszczenie ułatwiłoby lekturę strategii bez konieczności sięgania do odrębnego dokumentu.

Mimo że strategia ma charakter ekspercki, jej adresatem jest ogół społeczności regionu. Dokument przygotowano bowiem przy przyjęciu następującego schematu metodologicznego – starano się odpowiedzieć na podstawowe pytania: Kim chcielibyśmy być? Co należy robić? Dzięki temu możliwe stało się określenie sfer strategicznych. W obrębie tych sfer skonkretyzowano priorytetowe kierunki działań, a w ich ramach główne zadania. W strategii wyróżniono: misję regionu – trzy sfery działania – w każdej z nich kilka priorytetowych kierunków działań (razem 10), następnie główne zadania (57); wskazano również na spodziewane efekty. Układ strategii jest przejrzysty, jest to dokument zwarty i czytelny.

Strategia ma charakter długookresowy bez ściśle określonego horyzontu czasowego, jednak konkretne przedsięwzięcia są przygotowywane na 6 lat.

Strategia nie zawiera założeń monitoringu.

Autorzy strategii **małopolskiej** opracowanej na lata 2001–2006 deklarują, iż ograniczają jej pole do planowania własnych działań samorządu, pozyskiwania wsparcia ze strony rządu i Unii Europejskiej oraz organizowania wspólnego wysiłku wszystkich zaangażowanych w rozwój Małopolski. W zamierzeniach autorów dokument ów ma wyznaczać cele przyszłych działań władzy samorządowej, która zobowiązuje się do realizacji strategii. Są to jednak tylko

deklaracje werbalne, ponieważ strategia małopolska – jedna z najobszerniejszych – zawiera liczny i bardzo skomplikowany układ celów dotyczących niemal wszystkich sfer rzeczywistości, w kilku bardzo ogólnie zdefiniowanych i często pretensjonalnie nazywanych polach. Strategia ta zawiera wiele celów i zadań, które znacząco wykraczają poza zakres bezpośrednich i pośrednich oddziaływań władzy samorządu wojewódzkiego. Znajdujemy wśród nich na przykład dążenia do poprawy szkolnictwa gimnazjalnego i ogólnokształcącego, co jest domeną samorządu lokalnego, przy czym opis szkolnictwa podstawowego i średniego jest – zupełnie niepotrzebnie – bardzo szczegółowy. Dokument wkracza więc w działania samorządów lokalnych. Strategia ta zawiera także wiele rutynowych zadań samorządu regionalnego i lokalnego. Strategia wskazuje – co jest bardzo rzadkie – na czynniki duchowe rozwoju regionu, takie jak wiara.

Diagnoza jest integralną częścią strategii i nawet poprzedza każdy z kilkadziesiątu celów strategicznych.

Autorzy wyodrębniają cztery tzw. pola strategii, rozumiane jako podstawowe, zasadnicze dla pomyślnego rozwoju sfery aktywności, oraz trzy tzw. konteksty rozumiane jako najważniejsze uwarunkowania i ramy oceny efektywności realizacji strategii. Czytelnik gubi się w tym układzie – polach, kontekstach i mnogości strategicznych celów. Szerokie zakreślenie pola i zakresu strategii powoduje, że jej adresatami są wszyscy: mieszkańcy, rodziny, instytucje, firmy itd., co powoduje, że w istocie nie jest ona adresowana do nikogo.

Strategia małopolska, co należy do wyjątków, zawiera wyliczenie kosztów jej realizacji, trudno jednak ocenić, czy wyliczenia te mają jakąkolwiek wartość.

Ma ona charakter ekspercko-partycypacyjny. W toku jej opracowywania przeprowadzono konsultacje społeczne oraz tzw. warsztaty strategiczne.

Strategia małopolska zawiera propozycje rozbudowanego systemu monitoringu.

Pole strategii **województwa mazowieckiego**, której horyzont czasowy jest znacznie dłuższy niż w większości analizowanych dokumentów (do 2020 r.), jest werbalnie dość precyzyjnie określone i ogranicza się do problematyki znajdującej się w bezpośrednim lub pośrednim obszarze zainteresowań samorządu wojewódzkiego. Tak więc wydaje się, że strategia ta – w porównaniu z innymi – zawęży zakres problemowy dokumentu. Autorzy nie są jednak całkowicie konsekwentni, dodają bowiem, że cele adresowane są do województwa jako całości, a nie do poszczególnych instytucji, co – być może – wynikało z jednoznacznego stanowiska politycznego samorządu województwa. Jest to więc strategia mieszająca zadania własne samorządu z wszystkim tym, co dzieje się na terenie województwa, choć widać dążenia ku ograniczeniu pola strategii do programowania własnego działania samorządu regionu.

W projekcie strategii zastosowano branżowy układ diagnozy, już stosunkowo rzadko występujący w analizowanych dokumentach. Ponadto diagnoza ta ma silnie zwichnięte proporcje, na przykład kilka stron poświęcono rolnictwu,

a jedynie kilka linijek innowacyjności gospodarki regionalnej, co w przypadku województwa mazowieckiego nie jest proporcją właściwą.

Elementem odróżniającym strategię mazowiecką od innych dokumentów jest zaprezentowanie trzech najbardziej charakterystycznych scenariuszy, które – jak się wydaje – odznaczają się wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa. Spośród nich dość arbitralnie wybrano jeden jako podstawę opracowania wizji rozwoju Mazowsza.

Sposób przygotowywania strategii był odmienny niż w wielu pozostałych województwach. W pierwszym etapie Mazowieckie Biura Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego przygotowały diagnozę stanu województwa mazowieckiego w ujęciu branżowym i problemowym. Na jej podstawie zespół ekspertów sformułował wstępną koncepcję strategii. Następnie komisja sejmiku województwa określiła założenia kierunkowe strategii, a główny konsultant naukowy strategii przedłożył koncepcję struktury problemowej dokumentu wraz z zakresem tematycznym niezbędnych do wykonania opracowań eksperckich, których uzyskano około 30. Na podstawie wyników tych prac kilkusobowy zespół przygotował projekt strategii rozwoju województwa mazowieckiego, który następnie był konsultowany na kilku spotkaniach w terenie. Tak więc dokument ten ma wyraźnie charakter ekspercki, wyróżnia go także spośród wielu analizowanych strategii jasne sformułowanie toku jego opracowywania<sup>1</sup>.

Strategia mazowiecka zawiera propozycje rozbudowanego systemu monitoringu.

Autorzy strategii **województwa opolskiego**, opracowanej na okres 2000–2015, nie precyzują swojego stanowiska względem pola i zakresu strategii. Treść dokumentu wskazuje jednak, że pole to jest – w zamierzeniu – zakreślone wąsko, tak by ograniczało się do rzeczywistych kompetencji i możliwości samorządu wojewódzkiego. Można tak wnioskować na podstawie terminologii stosowanej przy formułowaniu celów: w strategii mówi się o „wspieraniu”, „tworzeniu warunków”, „promowaniu”, co wskazuje, że dokument ten nie obarcza władz województwa odpowiedzialnością za działania, które powinny podejmować podmioty niezależne od samorządu wojewódzkiego.

W strategii rozróżniono ogólne cele rozwoju województwa od własnych działań samorządu regionu, co jest zabiegiem słusznym. Dokument ogranicza się także do problemów o znaczeniu długofalowym, strategicznym, nie obejmuje rutynowych działań władzy samorządu regionu. Strategia województwa opolskiego jest jedną z nielicznych, choć nie w pełni konsekwentną „strategią samorządu” oraz dokumentem ograniczonym do strategicznych wyborów kierunków i sposobów rozwoju regionu.

<sup>1</sup> Eksperski tryb przygotowywania strategii został (niestety) zakłócony, bowiem do ich wersji został w ostatniej chwili dodany absurdalny cel strategiczny „wydłużenia trwania życia mieszkańców województwa mazowieckiego przez zmianę stylu życia oraz przez zmniejszenie rozpowszechniania chorób, ze szczególnym uwzględnieniem chorób cywilizacyjnych i uzależnień”.

Diagnoza ma charakter problemowy. Układ celów jest niestety mało przejrzysty. Tworzenie strategii tego regionu przebiegało – jak piszą autorzy – w kilku etapach; powołują się oni przy tym werbalnie na zasady zalecane przez Unię Europejską, chociaż Unia takich zasad bynajmniej (i na szczęście) nie skodyfikowała. Diagnozę powierzono zespołowi ekspertów – naukowców i praktyków z różnych dziedzin życia. Specjaliści ci tworzyli nieformalną strukturę roboczą, która podczas spotkań w formie warsztatów oceniała słabe i mocne strony regionu. Zapis strategii podlegał następnie szerokiej konsultacji społecznej. Tak więc strategię opolską opracowywano metodą ekspercko-społeczną. Dokument nie zawiera propozycji monitoringu strategii.

Twórcy strategii **województwa podkarpackiego**, opracowanej na lata 2000–2006, adresują różne cele do podmiotów całkowicie niezależnych nie tylko od władz samorządowych, ale także od władz publicznych w ogóle. Tak na przykład istotnym elementem zarówno diagnozy, jak i zespołu celów strategicznych jest rozwój rolnictwa i przemysłu. Strategia województwa podkarpackiego w sposób bardzo szczegółowy odnosi się do całości procesów i zjawisk rozwojowych zachodzących na terenie województwa, daleko wykraczając poza działania samorządu regionu i obejmując nie tylko zagadnienia o znaczeniu strategicznym, ale także prawie całość rutynowych działań władz samorządowych.

Układ diagnozy ma charakter branżowy i przypomina dawne plany społeczno-gospodarcze. Wpływa to także na samą strategię, w której wybory o znaczeniu strategicznym giną w masie pozornie tylko uporządkowanych celów. Dyskusyjny wydaje się również wyraźny priorytet nadany rolnictwu, które raczej nie stanie się „lokomotywą rozwoju” regionu.

Autorzy strategii określają swoją metodę jako społeczną, angażującą licznych regionalnych aktorów. W tym celu prace zostały zorganizowane wokół kilku struktur powołanych przez zarząd województwa: Zespół Roboczy oraz Zespół Programujący, który organizował warsztaty strategiczne. Z kolei Komitet Strategiczny tworzyli reprezentanci głównych sił politycznych województwa. Działały także zespoły ekspertów, skupiające przedstawicieli środowisk naukowo-badawczych Podkarpacia, jak też przedstawicieli praktyki dysponujących dużym doświadczeniem zawodowym.

Strategia ta, podobnie jak małopolska, zawiera wyliczenie finansowe kosztów realizacji, co wydaje się jak na razie zbędne, ponieważ prawdopodobny bilans kosztów można będzie dopiero robić na poziomie programów wojewódzkich.

Dokument zawiera dość szczegółowe propozycje monitoringu.

Strategia rozwoju **województwa podlaskiego** odnosi się do wszystkich zjawisk i procesów, jakie wiążą się z rozwojem województwa. Autorzy określili pole strategii bardzo szeroko, wnosząc do niego problemy rozwoju wszystkich najważniejszych działów gospodarki regionu, wymieniając je ze znacznym stopniem szczegółowości. Pole strategii obejmuje także całą sferę społeczną,

w tym także te zadania, które leżą w bezpośredniej strefie oddziaływania podmiotów całkowicie niezależnych od władz samorządu wojewódzkiego – państwa, samorządów lokalnych (szkolnictwo podstawowe, ochrona zdrowia, opieka społeczna), kościołów i organizacji wyznaniowych (pomoc socjalna, wartości życia) itp.

Układ celów jest mało przejrzysty, wymieniono aż 6 priorytetów i 103 cele. Cele strategiczne obejmują wszelkie możliwe do wyobrażenia aspekty życia społeczno-gospodarczego, także te, które są przedmiotem najbardziej podstawowych, codziennych, rutynowych działań wszystkich podmiotów władzy publicznej na terenie regionu podlaskiego.

Diagnoza ma charakter problemowy.

Strategia zawiera bardzo mało informacji o metodologii i trybie jej przygotowania. Stwierdzono jedynie, że przy jej opracowywaniu nawiązano do wcześniejszych dokumentów planistycznych o podobnej funkcji. Dokument ten – jak piszą autorzy – powstał przy znacznym zaangażowaniu samorządów terytorialnych wszystkich szczebli, przedstawicieli różnych środowisk, organizacji, uczelni wyższych i autorytetów lokalnych, co świadczyłoby o partycypacyjnym trybie jej przygotowania. Strategia jest anonimowa, brak informacji o zespole autorskim i konsultantach.

Brak bardziej szczegółowych propozycji monitorowania strategii.

Strategia **województwa pomorskiego** jest nastawiona na podejmowanie zadań wynikających z zakresu kompetencji samorządu regionu. Cele w niej sformułowane w zasadzie nie wykraczają poza możliwości bezpośredniego i pośredniego oddziaływania władzy województwa, a sposób ich sformułowania wskazuje, że autorzy świadomie starali się stworzyć „strategię samorządu”, nie zaś strategię regionu. Niestety, zasady tej nie udało się konsekwentnie dotrzymać, w dokumencie bowiem znajdujemy dość dużo zadań, których realizacja w bardzo niewielkim, jeżeli w ogóle w jakimkolwiek stopniu może zależeć od marszałka i sejmiku województwa. W dokumencie spotyka się stwierdzenia odnoszące się do podmiotów gospodarczych niezależnych od władz samorządu wojewódzkiego, na przykład jednostek gospodarczych. Można przypuszczać, że te odstępstwa powstały prawdopodobnie w wyniku presji środowisk (na przykład rolniczych czy rybaccich) na twórców strategii. Opracowanie nie dotyczy rutynowych działań samorządu, lecz podejmuje problemy ważne dla rozwoju, mające charakter strategiczny.

Choć w dokumencie nie jest jednoznacznie wskazane, na jaki okres strategia została przygotowana, to można z niego wywnioskować, iż przyjęto horyzont 2010 r. W diagnozie autorzy dużo miejsca poświęcają otoczeniu regionu; ma ona charakter problemowy.

Dokument ten, w przeciwieństwie do większości analizowanych, został opracowany przez eksperckie konsorcjum, poza urzędem marszałkowskim. Przygotowano go, jak stwierdzają autorzy, metodą społeczno-eksperską. Społeczny charakter strategii zapewnić miało dwanaście publicznych debat, z których każda poświęcona była innej grupie zagadnień. Debaty te odbywały się

w kilku miejscowościach województwa i wzięło w nich udział około 800 osób. Ponadto przy opracowywaniu dokumentu współpracowano z komisjami sejmiku, Radą Strategii Rozwoju Województwa i różnymi organami urzędu marszałkowskiego.

Dokument, poza ogólnymi stwierdzeniami, nie zawiera projektu monitorowania strategii.

Autorzy strategii **województwa śląskiego**, której horyzont sięga 2015 r., niejednoznacznie określili pole dokumentu. Obok zadań mających rzeczywiście skalę regionalną i należących do sfery działania samorządu województwa, w strategii sformułowano wiele celów i zadań będących elementem rutynowej działalności samorządu (na przykład poprawa bezpieczeństwa publicznego, opieka i pomoc socjalna) oraz zadania wykraczające poza zakres odpowiedzialności i możliwości oddziaływania marszałka i sejmiku – głównie odnoszące się do samorządu lokalnego lub niezależnych podmiotów gospodarczych. Adresaci wielu zadań nie zostali precyzyjnie określani, nie wiadomo na przykład, do kogo kierowane są postulaty rozwoju turystyki. Wśród przedsięwzięć, które będą podejmowane w ramach realizacji strategii, znajdujemy także z jednej strony budowę autostrad i rozbudowę suchego portu przeładunkowego LHS (Linia Hutniczo-Siarkowa), na co samorząd województwa nie ma większego wpływu, z drugiej zaś modernizację linii tramwajowych, w tym na trasie Katowice–Bytom, co jest oczywiście sprawą władz miast. Zamieszczono tam także projekty, które powinny być realizowane wyłącznie przez samodzielne podmioty gospodarcze. Tego typu niekonsekwencje zdarzają się często, choć z całości tekstu można wnioskować, że autorzy strategii wyznają zasadę, iż dokument ten powinien być strategią samorządu, nie zaś regionu. Wniosek ten wypływa raczej z warstwy werbalnej (w strategii stosuje się terminy „wspieranie”, „inicjowanie”, „we współpracy z...”), natomiast strategia wiele razy wkracza w dziedziny bezpośrednio produkcyjne i usługowe, w których rola władz samorządu jest ograniczona lub wręcz w które marszałek nie powinien się angażować (na przykład w przetwórstwo rolne i rzemiosło artystyczne). W wymiarze realnym, nie zaś deklaratywnym, jest to więc strategia regionu, nie zaś samorządu.

Diagnoza jest statycznym, branżowym opisem stanu regionu. Bardzo dużo miejsca poświęcono rolnictwu, a jednocześnie diagnoza niemal pomija przemysł ciężki i wydobywczy, co w odniesieniu do województwa śląskiego należy uznać za zabieg kuriozalny, przypominający przeświadczenie, że jak się o czymś nie mówi, to tego nie ma. Strategia pomija w ten sposób powszechnie uznaną prawdę, że restrukturyzacja tego przemysłu i rekultywacja terenów poprzemysłowych powinna być jednym z najważniejszych celów strategicznych Górnego Śląska i Zagłębia.

Układ celów jest mało przejrzysty, a poszczególne sformułowania opatrzone piętrowymi indeksami (AC2K1 itp.), co w żaden sposób nie służy zapamiętaniu ich treści. W strategii podzielono województwo na cztery subregiony, co raczej nie będzie sprzyjać kształtowaniu jego spójności.

W dostępnym autorom niniejszego omówienia dokumencie (wersja elektroniczna) nie ma informacji o trybie prac nad strategią ani o zastosowanej metodologii. Umieszczony jest natomiast spis osób, które brały udział w przygotowywaniu dokumentu. Lista obejmuje wszystkich członków zarządu województwa oraz radnych sejmiku (ponad 30 osób biorących udział w pracach zespołu zadaniowego oraz 74 osoby tworzące zespół programujący). Zespół redakcyjny składał się z 14 osób. Całość była konsultowana przez ekspertów zewnętrznych – krajowego i zagranicznego. Przyjęto więc metodę społeczno-ekspercką.

Dokument zawiera dość szczegółowe propozycje monitorowania strategii.

Autorzy strategii **województwa świętokrzyskiego**, której horyzont czasowy nie został wyraźnie określony, słusznie wskazują, że strategia powinna pełnić trzy funkcje odnoszące się do działań samorządu: decyzyjną, koordynacyjną oraz informacyjną. W bardzo wielu miejscach strategia świętokrzyska wykracza jednak poza tak słusznie i precyzyjnie zarysowane założenia. Cele strategii odnoszą się do tych zjawisk i procesów zachodzących w województwie, które zostały uznane za najważniejsze – wykraczają one jednak w wielu przypadkach poza pole znajdujące się w bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu samorządu województwa. W strategii zamieszczono np. liczne i szczegółowe programy rozwoju produkcji rolniczej w podziale na jej różnorodne rodzaje. Realizacja tych programów w małym stopniu (a często w żadnym) będzie zależeć od woli i działalności władzy regionalnej, która w wielu tych przypadkach może mieć jedynie rolę koordynującą i inspirującą. W strategii zawarto też wiele zadań, które w najmniejszym nawet stopniu nie wiążą się z działalnością samorządu województwa.

Strategia wymienia bardzo wiele zasad, jakie powinny być spełniane podczas jej realizacji. Zasady te w wielu przypadkach przyjmują postać celów, chciałoby się nawet powiedzieć zaklęć, jak na przykład „zasada konkurencyjności potencjału budowlanego województwa, zwłaszcza na rynkach zewnętrznych”. Strategia ta zawiera także przedsięwzięcia, które mieszczą się w sferze rutynowych działań samorządu.

Układ celów, których wyznaczono zbyt wiele, jest pozornie dość przejrzysty, ale występuje bałagan terminologiczny. Trudno na przykład zrozumieć różnicę między priorytetem a programem. Diagnoza ma charakter problemowy.

W strategii tej, podobnie jak w podlaskiej i mazowieckiej, zastosowano elementy metody scenariuszowej i opracowano dwa scenariusze: zagrożeń i szans.

Strategia województwa świętokrzyskiego nie zawiera informacji o trybie jej przygotowania. Podano tylko skład zespołu redakcyjnego i nazwiska osób odpowiedzialnych za jej opracowanie ze strony zarządu województwa, a także nazwisko eksperta.

Dokument postuluje monitorowanie strategii, ale nie zawiera bardziej szczegółowych propozycji.

Strategia województwa **warmińsko-mazurskiego**, opracowana na okres 2001–2015, obejmuje znaczną część zjawisk i procesów zachodzących na obszarze województwa. W zakres celów i zadań strategii wchodzi rutynowe, wręcz oczywiste działania władz samorządu regionu, takie jak na przykład doskonalenie administracji samorządowej. Co prawda autorzy przy kilku okazjach wskazują, że dane przedsięwzięcie wykracza poza kompetencje samorządu województwa (jak na przykład budowa i modernizacja dróg krajowych, w których przypadku ograniczają się do wskazania, iż władze województwa będą jedynie starać się wpływać na decyzje rządowe). Jednakże w innym miejscu wśród przedsięwzięć, które mają być realizowane w ramach strategii, wymieniają elektryfikację regionalnych linii kolejowych i radykalną modernizację krajowych połączeń kolejowych biegnących przez województwo, co może być dokonane jedynie na mocy decyzji PKP. Podobnie, w strategii zawarte są przedsięwzięcia związane z modernizacją i budową przejść granicznych, co znajduje się poza zakresem kompetencji władz samorządu regionalnego. Strategia ingeruje także w działania gmin i powiatów. Można ją ocenić jako strategię regionu, nie zaś samorządu.

Prace nad strategią rozpoczęto od określenia ośmiu głównych obszarów strategicznych: wspieranie przedsiębiorczości, edukacja, infrastruktura techniczna, restrukturyzacja obszarów wiejskich, rozwój turystyki, atrakcyjność zamieszkania, środowisko przyrodnicze, dziedzictwo i kultura. Dla każdego z obszarów instytucje zewnętrzne wykonały diagnozę prospektywną, dość skrótową, nie uwzględniającą wpływu otoczenia regionu na jego rozwój. Diagnoza wraz z analizą SWOT stanowiła podstawę do określenia wizji województwa i głównego celu rozwoju. Podobnie jak w innych strategiach, cele strategiczne są zbyt liczne (jest ich osiem), nie są zhierarchizowane, a niektóre cele niższego szczebla mają charakter pobożnych życzeń (jak na przykład nietracenie dystansu – mierzonego poziomem PKB na mieszkańca – do wyżej rozwiniętych regionów kraju).

Dokument ten – jak stwierdzają we wstępie autorzy – został opracowany metodą społeczno-ekspercką przy udziale konsultantów zewnętrznych. Prace podzielono między regionalny komitet sterujący (23) osoby, radę programową (130 osób) oraz dziewięć grup roboczych (łącznie 149 osób). Ostateczny tekst przygotował czteroosobowy zespół autorski. Całość prac była koordynowana w ramach urzędu marszałkowskiego, a wstępna wersja dokumentu konsultowana była na prawie 40 spotkaniach w powiatach i różnych środowiskach regionu.

Strategia nie zawiera żadnych propozycji monitoringu.

Autorzy **strategii wielkopolskiej**, przygotowanej na okres 15–20 lat, jednoznacznie deklarują, że jest to strategia regionu. Zaraz jednak dodają, że równocześnie jest ona dokumentem własnym samorządu. Rysuje się więc wewnętrzna sprzeczność, którą autorzy jednoznacznie rozwiązują na rzecz ujęcia najszerszego z możliwych, włączającego w strategię przedsięwzięcia,

które mają być podejmowane i finansowane przez wiele rozmaitych instytucji i podmiotów: samorządy lokalne, samorząd regionalny, państwo, instytucje akademickie, fundacje, przedsiębiorstwa, organizacje międzynarodowe, banki itp. W strategii nie przedstawiono jednak deklaracji tych jednostek, które wskazywałyby, że rzeczywiście będą one wywiązywały się z tych narzuconych im przez samorząd województwa zobowiązań, tak więc znaczna część zamierzeń strategicznych może pozostać jedynie na papierze.

Strategia została przygotowana w ujęciu branżowym, obejmującym całościowo kształt zjawisk i procesów zachodzących na obszarze województwa. Ten dokument jako chyba jedyny spośród omawianych najlepiej odpowiada idei „dokumentu dla województwa”, nie zaś dla samorządu. Nie unika przy tym włączenia do zamierzeń strategicznych działań rutynowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jest to konsekwentnie przeprowadzona, świadomie wybrana koncepcja, co odróżnia zespół autorski przygotowujący strategię wielkopolską od tych zespołów, które starały się opracować strategię samorządu, a stworzyły strategię dla całego regionu.

Układ celów dokumentu wielkopolskiego jest nieprzejrzyisty i nie wiadomo, na czym mają polegać proponowane projekcje, tym bardziej że strategia nie ma być prognozą, a została słusznie określona jako program przyszłych działań. Strategia wielkopolska, jako jedna z niewielu, zawiera próbę operacjonalizacji celów w zakresie rozwoju edukacji i rolnictwa.

Strategia zawiera dokładny opis stosowanych metod oraz wykorzystanych źródeł. Opiera się na wynikach wielu prac o różnym zakresie i charakterze. W szczególności bazuje na raportach o stanie województwa wykonanych w urzędzie marszałkowskim oraz uwzględnia i wykorzystuje dotychczas wykonane prace studialne i koncepcyjne województw wchodzących w skład obecnego województwa wielkopolskiego i województw ościennych, a także opracowania dotyczące poszczególnych miast i gmin województwa wielkopolskiego, w tym zwłaszcza strategii rozwoju tych jednostek oraz studia uwarunkowań i kierunków ich zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wykorzystano analizy i projekty udostępnione przez wszelkie instytucje (placówki) życia społeczno-gospodarczego województwa, takie jak agencje rozwoju, biura promocji, izby przemysłowo-handlowe, stowarzyszenia, związki, a także większe organizacje gospodarcze. Strategia – jak piszą autorzy – powstawała na zasadzie społecznego partnerstwa.

Strategia zawiera propozycje rozbudowanego systemu monitoringu, obejmującego poziom całego województwa oraz powiatów i gmin, prowadzonego w trzech przekrojach: rozwoju społeczno-gospodarczego, kondycji podmiotów gospodarczych oraz odczuć społecznych.

Strategia **województwa zachodniopomorskiego** jest – w zamierzeniu autorów – długofalowym programem działania samorządu województwa, pozwalającym na sprawne zarządzanie regionem, zawierającym zobowiązania przyjęte przez ten samorząd. Ponadto strategia ma mieć ważne funkcje informacyjne

i promocyjne. W rzeczywistości zestaw celów strategicznych czasami wykracza poza najważniejsze wyzwania rozwoju regionu – zawiera na przykład zadanie ze sfery poprawy opieki zdrowotnej, przeciwdziałania patologiom społecznym, a także porządku publicznego i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. W dokumencie można znaleźć także tak ogólne hasła, jak wspomaganie rozwoju demokracji lokalnej. Nie jest również jasne, jak władze województwa będą dążyć do optymalizacji sieci osadniczej – jest to raczej domeną działań samorządu lokalnego. Mimo deklaracji zamieszczonych na wstępie dokumentu, strategia województwa zachodniopomorskiego wykracza więc poza pole działań własnych samorządu oraz obejmuje zagadnienia, które są rutynowymi obowiązkami samorządu regionalnego oraz lokalnego.

Diagnoza stanu regionu jest ujęta w układzie branżowym (na przykład z podziałem na 6 typów transportu), jest ona obszerna i szczegółowa. Cele zostały dość jasno sformułowane i jest ich stosunkowo niewiele.

Strategia ta została opracowana metodą społeczno-ekspercką. Prace nad dokumentem poprzedziła szeroka akcja informacyjna. Współpracę nad strategią podjęły wszystkie gminy i powiaty, 739 podmiotów gospodarczych, 20 jednostek administracji specjalnej i instytucji wspierającej przedsiębiorczość oraz 37 związków, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. Na podstawie uzyskanych materiałów opracowano diagnozę, która stała się podstawą pracy 19 branżowych zespołów roboczych (partnersko-eksperckich). W opracowaniu analizy SWOT uczestniczyło około 600 osób.

Brak jest propozycji monitoringu strategii.

## **Podsumowanie**

Przygotowanie 16 strategii rozwoju województw wymagało ogromnej pracy dużych zespołów ludzkich, znacznego wysiłku przy organizowaniu konsultacji społecznych, zaangażowania ekspertów oraz wydatkowania sporych pieniędzy (koszty opracowania strategii były bardzo zróżnicowane – od około 80 tysięcy do około 800 tysięcy złotych). Większość strategii została opublikowana znacznym nakładem kosztów w bogatej, kolorowej szacie graficznej, mającej nieraz albumowy charakter.

Strategie są bardzo różne, a w związku z tym trudno porównywalne. Brak jest wspólnego języka, jednakowego rozumienia i używania kluczowych pojęć, takich jak cel strategiczny, cel operacyjny, priorytet itd. Niska okazuje się samowiedza metodologiczna części autorów, którzy najwyraźniej nie znają sporego dorobku strategicznego myślenia zarówno w Polsce, jak i w innych krajach.

Brak jest zbliżonej metodologii: definicji strategii, celu jej opracowania, podmiotu, dla którego jest wykonywana itd. W związku z tym część strategii przygotowana jest dla samorządu województwa, a część (znaczną większość) dla całego regionu, a więc niemal dla wszystkich podmiotów tam działających. Niektóre strategie (mniejszość) zajmują się tylko celami długofalowymi, istotnymi dla przyszłości województwa, inne wymieniają liczne

rutynowe zadania, które powinny być codzienną działalnością odpowiednich służb (por. tab. 1).

Tab. 1. Pole i zakres strategii województw

	Strategia samorządu	Strategia regionu
Tylko problemy strategiczne	lubuskie (!!) łódzkie opolskie (!)	pomorskie
Także zagadnienia rutynowe	mazowieckie	dolnośląskie kujawsko-pomorskie (!) lubelskie małopolskie podkarpackie podlaskie (!) świętokrzyskie śląskie warmińsko-mazurskie (!) wielkopolskie (!!) zachodniopomorskie

(!): dana cecha jest silnie lub (!!): bardzo silnie reprezentowana w dokumencie strategicznym.

W kilku tylko przypadkach mamy do czynienia z jasno i konsekwentnie określonymi zasadami kształtującymi pole i zakres strategii. **Na przeciwstawnych biegunach znajdują się: strategia lubuska, ujmująca pole i zakres strategii najwężej, oraz strategia wielkopolska, zakreślająca je najszerzej.** Poza tą ostatnią, także w kilku innych przypadkach wykroczenie poza „strategię władz regionu” i jednocześnie objęcie nią rutynowych działań było zabiegiem świadomym. Jednocześnie niektóre zespoły przygotowujące strategie uznawały potrzebę stworzenia strategii samorządu i ograniczenia jej do zagadnień o podstawowym znaczeniu dla jego rozwoju, jednak w procesie przygotowywania dokumentu zasady te nie zostały dotrzymane, prawdopodobnie w wyniku zewnętrznej (oddolnej) presji wywieranej na autorów strategii.

Większość dokumentów zawiera jednoznaczne określenie horyzontu strategii, który najczęściej wynosi 10–15 lat. Dwie strategie odnoszą się do 2006 r., a jedna do 2020 r. W kilku dokumentach nie podano, jakiego okresu się tyczą, co niewątpliwie jest istotnym uchybieniem.

Jeszcze raz należy podkreślić, że porównanie metodologii zastosowanej przy opracowywaniu strategii jest trudne, ponieważ jedynie część dokumentów zawiera niezbędne informacje. Podobna jest sytuacja, jeżeli chodzi o tryb przygotowywania strategii. Jak jednak można się zorientować, większość z nich została opracowana metodą społeczno-ekspercką, przy czym zakres konsultacji społecznych był bardzo różny i obejmował na ogół środowiska

profesjonalne i samorządowe. Istnieje wyraźna prawidłowość: im szerszy społeczny zakres konsultacji, tym więcej celów zawiera dokument. Dobrym przykładem jest tutaj strategia wielkopolska, która obejmuje niemal wszystko, co dotyczyć może województwa, a nawet kraju. Jak jednak wskazuje porównanie strategii, w mnogości słusznych skądinąd wycinkowych postulatów i partykularnych interesów gubią się naprawdę ważne cele strategiczne. W sumie należy zauważyć, że „uspołecznienie” strategii było nieraz okupione bardzo wysoką ceną, jaką jest niska przydatność praktyczna i operacyjna dokumentu opracowanego przez nader szerokie gremia.

Diagnozy stanu istniejącego są mniej lub bardziej szczegółowe, często przybierają postać diagnozy prospektywnej. W niektórych przypadkach są integralną częścią dokumentu, w innych jego załącznikiem. Niektórzy autorzy prezentują diagnozę w układzie problemowym, umożliwiającym ukazanie związku między badanymi zjawiskami, inni zaś czynią to w tradycyjnym układzie branżowym, z którego stosowania, jak widać na przykładzie kilku strategii, trudno się uwolnić.

Prawie wszystkie zespoły autorskie (z jednym wyjątkiem) posługują się analizą SWOT, niestety nie zawsze umiejętnie. Nie wiadomo na przykład, dlaczego niektóre diagnozy rygorystycznie stosują podejście, w którym „siły” i „słabości” są odnoszone tylko do danego regionu, a „szanse” i „zagrożenia” jedynie do jego otoczenia. W konsekwencji szanse i zagrożenia wykazywane dla województwa okazują się charakterystyczne dla całego kraju. I tak na przykład niemal wszędzie jako szansa traktowane jest wejście do Unii Europejskiej. Jednym z celów metody SWOT jest właśnie pokazanie wyjątkowości regionu i jego przewagi konkurencyjnej w szerokim otoczeniu, ponieważ najważniejszą rzeczą w strategii jest okazanie możliwości endogenicznego rozwoju, a szanse i zagrożenia tkwią nie tylko na zewnątrz regionu, ale także wewnątrz niego.

Większość strategii (z wyjątkiem dwóch) była przygotowywana w urzędach marszałkowskich, z szerszym lub węższym udziałem przedstawicieli samorządów, instytucji i organizacji społecznych. W większości strategie były konsultowane przez ekspertów. Szeroki zakres społecznych konsultacji, jak już wspomniano, nie sprzyjał niestety jakości dokumentów, które w miarę postępów konsultacji zamieniały się w populistyczny koncert życzeń. Dobrym rozwiązaniem zastosowanym w jednej ze strategii było opublikowanie społecznych postulatów w osobnym tomie, zawierającym wskazania ich związków z celami strategii, co pozwoliło na pominięcie ich w zasadniczym dokumencie. Nie wszyscy autorzy zadbali o umieszczenie w dokumencie wykazu wykorzystanych źródeł i nazwisk autorów.

W większości dokumentów ich autorzy traktują województwo jako jedną całość, wysuwając słuszny postulat zwiększenia jego spójności, szczególnie w tych przypadkach, w których obecny region składa się z kilku dawnych województw. Istnieją jednak przykłady dokonania podziału województwa na subregiony jeszcze przed przystąpieniem do prac nad diagnozą i samą strategią, co z reguły – przynajmniej ze względów społecznych i psychologicznych

– prowadzi do utrwalania nie zawsze pożądaných wewnętrznych odrębności poszczególnych części województwa, a także apriorycznie i nie zawsze właściwie strukturalizuje analizę możliwości rozwoju regionu i formułowanie celów jego rozwoju.

Układ celów w większości strategii jest niejasny i z reguły jest ich zbyt wiele. W powodzi pobożnych życzeń gubią się ważne, ale jednocześnie możliwe do realizacji zadania. Niektóre strategie sprawiają niekiedy wrażenie populistycznych, partyjnych programów wyborczych, zaklinających rzeczywistość przez pomijanie faktycznych problemów rozwoju i rozwodzenie się nad zagadnieniami w danym regionie marginalnymi. Cele formułowane są czasem w języku poetyckim, a niekiedy gubią się w wydumanych zabiegach formalnych: polach, domenach, sferach, kontekstach, priorytetach, ujmowanych w piętrowych klasyfikacjach lub też wymienianych bez jakiegokolwiek wzajemnego związku. Powoduje to, że strategie z jednej strony tracą na wiarygodności, z drugiej zaś nie mogą pełnić funkcji promocyjno-informacyjnych. Jeżeli bowiem zestawu celów nie jest w stanie spamiętać ani marszałek, ani też główny ekspert-doradca, to tym bardziej nie będą pamiętali ich mieszkańcy i ważni aktorzy działający w regionie.

We wszystkich prawie strategiach widoczne jest wyraźne pęknięcie, ponieważ z jednej strony ich autorzy przedstawiają opcję prorozwojową, pisząc o konkurencyjności, wspieraniu przedsiębiorczości, rozwoju nauki, a z drugiej strony wśród celów strategicznych umieszczają na tym samym poziomie ważności opiekę socjalną i inne cele społeczne.

Szczęśliwie w analizowanych dokumentach rzadko używa się pojęcia „równoważony rozwój”, co wydaje się pewnym osiągnięciem w zakresie porządkowania aparatu pojęciowego.

W większości strategii brak jest odniesień do polskich dokumentów planistycznych: *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* czy *Narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001–2006*, nie mówiąc już o opracowaniach Komisji Unii Europejskiej, które mają sporą wartość metodologiczną.

Tylko około połowy dokumentów zawiera mniej lub bardziej konkretne propozycje monitorowania strategii – ich opracowanie powinno być powszechną praktyką.

Sumując, należy zauważyć, że prace nad strategiami stały się ważnym elementem działalności nowych samorządów wojewódzkich, w istotny sposób przyczyniły się także do integracji profesjonalnych środowisk w poszczególnych województwach oraz do znaczącego zwiększenia zasobów wiedzy o polskich regionach.

Jednocześnie profesjonalny poziom analizowanych dokumentów jest bardzo zróżnicowany. Niektóre z nich zawierają poważne luki, nie odnosząc się do najbardziej istotnych problemów danego regionu, w innych znaleźć można postulaty o charakterze ideologicznym („wzmacnianie spójności rodziny”,

„zmianę stylu życia”) lub zgoła fantastyczne („tworzenie Doliny Krzemowej” w relatywnie zacofanym regionie Polski).

Zróznicowana jest także praktyczna przydatność tych dokumentów. Niektóre nadają się raczej do ozdabiania gabinetu marszałka, inne (tych jest mniejszość) mogą być efektywnym narzędziem codziennej pracy zarządu województwa, służąc mu jako podstawa podejmowania bieżących decyzji w perspektywie realizacji strategicznych celów.

Analiza strategii prowadzi do jednoznacznego wniosku, że niezbędne jest uczynienie znaczącego postępu w metodologii tworzenia strategii regionalnych. Celowe jest więc przygotowanie odpowiednich materiałów popularyzujących strategiczne myślenie i metodologię opracowywania dokumentów strategicznych. Należy przystąpić do pisania podręczników, broszur szkoleniowych oraz organizować seminaria i warsztaty strategiczne, tak aby monitoring i ewentualna rewizja strategii mogły się opierać na większej niż dotychczas wiedzy. Przedsięwzięcia te nie powinny prowadzić do ujednolicenia samych dokumentów końcowych – przeciwnie, ich różnorodność jest korzystna i odzwierciedla odmienne cechy poszczególnych regionów Polski, uwarunkowania ich rozwoju i cele, jakie przed nimi stoją. Różnorodność nie powinna jednak prowadzić do chaosu metodologicznego i pojęciowego, co niestety jak dotychczas ma miejsce.