

RAPORT KOŃCOWY

Ewaluacja ex-ante projektu Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030

Zamawiający:

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

Wykonawcy:

EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.

oraz

Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Rynku Pracy S-TO-S



Autorzy:

Dr Anna Borowczak, dr Tomasz Klimczak, dr Tomasz Kupiec,
Adam Miller, dr Adam Płoszaj, Irena Wolińska



Warszawa, 30 marca 2018 r.

SPIS TREŚCI

Wykaz użytych skrótów:	3
1. Wstęp.....	4
1.1. Przedmiot, kontekst i cele ewaluacji	4
1.2. Opis przebiegu badania i wykorzystanej metodologii	5
3. Ocena trafności i spójności wewnętrznej Strategii.....	45
4. Ocena spójności zewnętrznej Strategii.....	55
4.1. Ocena spójności Strategii z dokumentami o charakterze ponadregionalnym	55
4.1.1 Poziom europejski	56
4.1.2 Poziom krajowy.....	57
4.1.3 Poziom ponadregionalny	61
4.2. Ocena możliwości integracji dokumentów planistycznych na poziomie regionalnym .	62
5. Ocena systemu realizacji monitoringu Strategii	67
5.1. Ocena systemu realizacji	67
5.2. Ocena systemu monitoringu	81
5.3. Ocena ram finansowych realizacji	98
6. Wnioski i rekomendacje	101
Bibliografia	115
Załączniki	117

Wykaz użytych skrótów:

BAW- *Biuro Audytu Wewnętrznego*

BKW- *Biuro Kontroli Wewnętrznej*

BRP- *Biuro Radców Prawnych*

COIE- *Centrum Obsługi Inwestorów i Eksporterów*

ISP- *Inteligentne Specjalizacje*

JST- *Jednostka samorządu terytorialnego*

LGD- *Lokalna Grupa Działania*

KED- *Kontrakt Edukacyjny*

KS- *Kontrakt Samorządowy*

KT- *Kontrakt Terytorialny*

MiIR- *Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju*

PZP- *Plan Zagospodarowania Przestrzennego*

RFT- *Regionalne Forum Terytorialne*

ROPS- *Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej*

RPO- *Regionalny Program Operacyjny*

SOR- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*

SRWZ/ Strategia RWZ- *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego*

UMWZ- *Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego*

WEiS- *Wydział Edukacji i Sportu*

WKNiDN- *Wydział Kultury, Nauki i Dziedzictwa Narodowego*

WPROW- *Wydział Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich*

WRiR- *Wydział Rolnictwa i Rybactwa*

WTiG- *Wydział Turystyki i Gospodarki*

WUP- *Wojewódzki Urząd Pracy*

WZS- *Wydział Zarządzania Strategicznego*

ZARR- *Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego*

ZIT- *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*

ZMPR- *Zachodniopomorski Model Programowania Rozwoju*

ZROT- *Zachodniopomorskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne*

ZW- *Zarząd Województwa.*

1. Wstęp

1.1. Przedmiot, kontekst i cele ewaluacji

Przedmiotem niniejszej oceny ex-ante jest projekt Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku. Aktualizowana Strategia Rozwoju uzasadnia i przewiduje koncentrację wysiłków samorządu województwa i jego Partnerów na realizacji czterech wybranych celów tematycznych:

1. Wzmocnienie roli województwa w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych;
2. Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego;
3. Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa;
4. Dostosowanie się funkcjonowania samorządów do zmieniających się trendów społeczno-gospodarczych,

uszczegółowionych za pośrednictwem 13 celów kierunkowych:

- 1.1 Wzmocnienie bałtyckiego wymiaru polskiej polityki regionalnej i europejskiej;
- 1.2 Rozwój relacji społeczno-ekonomicznych z landami niemieckimi i aglomeracją berlińską;
- 1.3 Nadanie pełnego wymiaru współpracy województwa w ramach Polski Zachodniej;
- 2.1 Rozwój Inteligentnych Specjalizacji Pomorza Zachodniego;
- 2.2 Budowa potencjału innowacyjnego i internacjonalizacji dużych i średnich przedsiębiorstw;
- 2.3 Zwiększenie zaangażowania inwestycyjnego w regionie oraz poziomu przedsiębiorczości społeczności województwa;
- 3.1. Wzmocnienie pozycji i warunków zrównoważonego rozwoju głównych ośrodków miejskich;
- 3.2 Rozwój regionalnych systemów infrastrukturalnych;
- 3.3 Upowszechnienie i podnoszenie poziomu usług publicznych;
- 3.4 Wzmocnienie systemów planowania i zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych;
- 3.5 Poprawa sytuacji demograficznej województwa;
- 4.1 Optymalizacja wykorzystania zasobów i kompetencji;
- 4.2 Wzmocnienie zdolności do współpracy.

Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku jest kluczowym ogniwem szerszej koncepcji programowej tj. Zachodniopomorskiego Modelu Programowania Rozwoju (ZMPR). Strategia rozwoju powinna być w miarę możliwości rozpatrywana systemowo, tj. z uwzględnieniem jej relacji do następujących elementów ZMPR: Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, sektorowych Polityk Rozwoju oraz docelowych Programów Realizacyjnych, które operacjonalizują założenia Polityk Rozwoju, przyczyniając się do osiągnięcia celów tematycznych i kierunkowych, wyznaczonych w Strategii rozwoju.

Ideą leżącą u podstaw aktualizacji dokumentu strategicznego jest potrzeba zasadniczej zmiany przyjętego paradygmatu rozwoju regionalnego w obliczu nowych wyzwań i potrzeb mieszkańców. Towarzyszy jej proces ciągłej adaptacji zasad i celów prowadzenia polityki rozwoju na poziomie krajowym i unijnym. Ze względu na moment i charakter inicjowanych zmian, przy niepewności co do ostatecznych rozstrzygnięć na poziomie krajowym i europejskim, gdzie obecnie dopiero krystalizują się ponadregionalne założenia programowe, w tym ramy finansowe istotne dla rozpatrywanego horyzontu planistycznego (2030), operacyjne elementy systemu ZMPR takie jak programy realizacyjne zostaną doprecyzowane w niedalekiej przyszłości.

Celem głównym badania jest ocena ex-ante projektu Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 oraz sformułowanie możliwych do zastosowania rekomendacji dotyczących pożądaných zmian projektu dokumentu, które przyczynią się do podniesienia jego jakości i wpłyną pozytywnie na jakość pozostałych elementów modelu programowania. Celem oceny ex-ante projektu Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 jest:

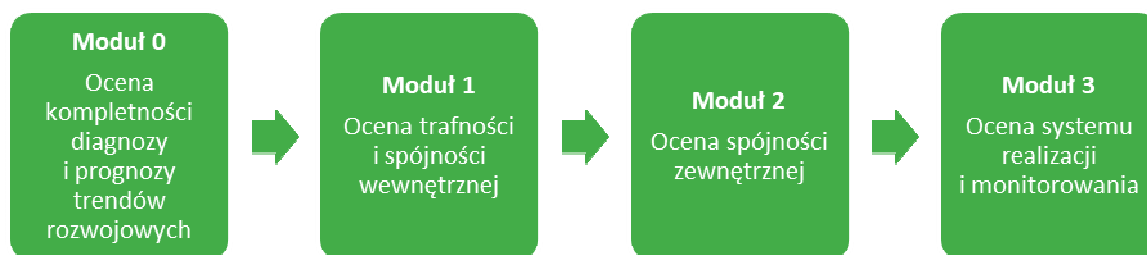
1. Zbadanie kompletności projektu Strategii, w tym określenie niezbędnego zakresu uzupełnień w kontekście poprawy jakości proponowanego modelu programowania rozwoju;
2. Ocena trafności projektu Strategii, tj. identyfikacji wyzwań / potrzeb / problemów rozwojowych województwa zachodniopomorskiego;
3. Ocena spójności wewnętrznej projektu Strategii, tj. logicznego powiązania wizji strategicznej i strategicznych kierunków działań ze zidentyfikowanymi wyzwaniami/ potrzebami/ problemami rozwojowymi województwa oraz logicznego powiązania wizji z celami strategicznymi i celami kierunkowymi;
4. Ocena spójności zewnętrznej projektu Strategii, tj. spójności z nadrzędnymi dokumentami strategicznymi i ze Strategią Europa 2020;
5. Ocena spójności o możliwości wdrożenia systemu realizacji oraz systemu monitoringu;
6. Ocena możliwości osiągnięcia zakładanych celów zaktualizowanej Strategii w stosunku do szacowanych ram finansowych.

Niniejszy raport jest efektem realizacji tych zadań badawczych. Zawiera on ocenę Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 r. wraz z uzasadnieniem oraz rekomendacje dotyczące ewentualnych korekt i/ lub modyfikacji brzmienia Strategii.

1.2. Opis przebiegu badania i wykorzystanej metodologii

Ocena ex-ante Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego została uporządkowana w formie czterech modułów badawczych, które definiują zakres i porządkują strukturę badania (Ryc.1).

Rycina 1. Moduły analityczne ewaluacji ex ante



Źródło: opracowanie własne na podstawie SOPZ.

Moduły te znajdują swoje odwzorowanie w strukturze raportu: każdemu z nich odpowiada odrębny jego rozdział. Rozdział podsumowujący poświęcono wnioskowi i rekomendacjom, płynącym ze wszystkich poszczególnych części modułowych.

Szczegółowe rozstrzygnięcia metodologiczne zastosowane w realizacji zadań badawczych wynikających z poszczególnych modułów zaprezentowano w odrębnym raporcie. Poniżej zamieszczamy ogólny przegląd głównych metod i technik, wykorzystanych w badaniu.

ANALIZA DESK RESEARCH

Proces refleksji i oceny oparto na analizie dostępnych źródeł, zarówno danych statystycznych, jak i opracowań merytorycznych. Celem analizy było ustalenie kompletności źródeł i przesłanek, na których oparta została diagnoza Strategii. Ponadto źródła te zostały wykorzystane w ocenie wewnętrznej logiki interwencji: prawidłowości opisu mechanizmów analizowanych zjawisk, priorytetyzacji problemów i wyzwań w rozwoju, jako trafnej i skutecznej odpowiedzi na zdiagnozowane wyzwania itd. Zastosowanie wyników przeglądu ma charakter horyzontalny w badaniu. Wykaz wykorzystanych źródeł podano w bibliografii, zamieszczonej na końcu opracowania.

BADANIA JAKOŚCIOWE I METODY WARSZTATOWE

Na potrzeby oceny ex-ante przeprowadzono badania o charakterze jakościowym. Zrealizowano 8 wywiadów (w tym jeden grupowy) z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego zaangażowanymi w proces tworzenia filarów strategicznych, tj. polityk rozwojowych i Strategii rozwoju. Pod względem przedmiotowych kompetencji wydziałów, uwzględnionych w badaniu reprezentację uzyskały wszystkie wymiary polityki rozwoju: społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Kontekst ekspercki zweryfikowano na podstawie wywiadów przeprowadzonych z ekspertami w zakresie rozwoju regionalnego. Założenia projektu Strategii skonsultowano z prof. P. Śleszyńskim i prof. W. Dziemianowiczem, a także przedstawicielami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Kontekst społeczny zweryfikowano za pośrednictwem sześciu wywiadów z przedstawicielami samorządów lokalnych (gminnych i powiatowych), zróżnicowanych pod względem położenia i potencjału, oraz badania fokusowego z udziałem przedstawicieli regionalnych przedsiębiorców, instytucji naukowych oraz instytucji otoczenia biznesu. Projekt Strategii poddano dyskusji z Radnymi Województwa Zachodniopomorskiego na posiedzeniu Komisji Rozwoju, Promocji i Współpracy Zagranicznej dedykowanym niniejszemu badaniu. Wnioski z badań jakościowych wykorzystano w badaniu w sposób horyzontalny, ale główne zastosowanie znajdują w rozdziale poświęconym systemowi realizacji.

ANALIZA SWOT/TOWS

W analizie części diagnostycznej wykorzystano technikę SWOT / TOWS pozwalającą ustalić sposób powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami wskazanymi w analizie SWOT (mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia).

MACIERZ PRZYSTAWALNOŚCI CELÓW

Macierz przystawalności celów wykorzystano w ocenie spójności zewnętrznej Strategii. Pozwoliło to udzielić odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu cele strategiczne i założenia Strategii są powiązane z celami aktualnie obowiązujących dokumentów strategicznych o charakterze ponadregionalnym.

ANALIZA SEMIOTYCZNA

Analiza lingwistyczna i semiotyczna wybranych fragmentów projektu Strategii (Wprowadzenia, Misji oraz Wizji) pozwala w odpowiedni sposób ocenić przejrzystość przekazu i możliwości zrozumienia przekazu przez różne grupy odbiorców.

2. Ocena kompletności diagnozy i prognozy trendów rozwojowych Strategii

2.1. Spójność, trafność i kompletność diagnozy

Diagnoza posiada wyraźną strukturę, której osią konstrukcyjną jest jej podział na 29 ponumerowanych akapitów wyróżnionych ze względu na poszczególne zakresy tematyczne. Choć podział diagnozy na akapity dedykowane konkretnym zagadnieniom tematycznym należy uznać za trafny, gdyż zwiększa przejrzystość dokumentu, należy równocześnie zauważyć, że diagnoza pozbawiona jest spójnej narracji. Wpływ na taki stan rzeczy ma, zdaje się, przypadkowa kolejność poszczególnych akapitów, brak ich wzajemnego powiązania, a także miejscami dyskusyjne przypisanie konkretnych informacji do danego akapitu.

Zaczynając od kolejności akapitów postulować należałoby pogrupowanie ich w większe obszary tematyczne (podrozdziały). Podczas zorganizowanego w Szczecinie warsztatu z osobami zaangażowanymi w prace nad Strategią sformułowano propozycje uwzględnienia następujących obszarów: przestrzeń, kapitał ludzki, gospodarka, usługi publiczne, powiązania funkcjonalne, ogólne, środowisko, społeczne, społeczeństwo, infrastruktura. Możliwym rozwiązaniem jest ściśle powiązanie obszarów tematycznych diagnozy z wyróżnionymi w Strategii celami (tak jak to zostało zrobione w SOR) tj. podział diagnozy na 4 obszary odpowiadające swoim zakresem przedmiotowym zakresom poszczególnych celów strategicznych lub podział diagnozy na 4 obszary polityk sektorowych tj. kapitał materialny, infrastrukturę, przestrzeń oraz kapitał ludzki i społeczny¹. Poniżej zaprezentowano możliwe przyporządkowanie akapitów w ramach każdego z zaproponowanych rozwiązań (Tab.1).

Tabela 1. Układ diagnozy według celów strategicznych

Cel strategiczny	Akapit diagnozy dotyczący zakresu danego celu strategicznego ²
Wzmocnienie roli województwa w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych	29
Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego	2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 24, 25, 27
Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa	7, 9 (w zakresie komunikacji wewnątrzregionalnej), 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26 (w zakresie e-administracji), 28
Dostosowanie funkcjonowania samorządów do zmieniających się trendów społeczno-gospodarczych	7, 16, 17, 18, 19, 20, 21

Źródło: opracowanie własne

Tabela 2. Układ diagnozy według obszarów polityk sektorowych

Kapitał materialny	2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 13, 15, 26
Infrastruktura	5, 9, 14, 28
Przestrzeń	7, 17, 18, 20, 27
Kapitał ludzki i społeczny	10, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 29 ³

Źródło: opracowanie własne

¹ Zgodnie z materiałami zaprezentowanymi na zorganizowanej w październiku 2017 r. w Kołobrzegu konferencji poświęconej Zachodniopomorskiemu Modelowi Programowania Rozwoju.

² Akapity 1 i 15 zawierające podstawowe dane o województwie mogłyby stanowić wprowadzenie do diagnozy.

³ W tym układzie diagnozy sugeruje się rezygnację z akapitu 19 jako niewnoszącego żadnych istotnych informacji dotyczących poszczególnych obszarów polityk sektorowych.

Niezależnie od przyjętego rozwiązania, w ramach każdego podrozdziału należy dążyć do uzyskania ciągłości narracji poprzez łączenie informacji zawartych w różnych akapitach. Narracja ta jest szczególnie pożądana w odniesieniu do diagnozy dotyczącej gospodarki województwa. Motywem przewodnim tego podrozdziału powinna być niebieska i zielona gospodarka, co powinno stanowić dobry punkt wyjścia do określenia w dalszej części dokumentu misji Strategii. Biorąc pod uwagę zawartą w Strategii definicję niebieskiej i zielonej gospodarki, warto podkreślić w diagnozie – również poprzez odpowiednią systematyzację tekstu – związki między akapitami dotyczącymi gospodarki, a akapitami dotyczącymi stanu i ochrony środowiska oraz energetyki. Zgodnie z informacjami zawartymi w diagnozie, specyficzne warunki naturalne determinują rozwój tych dwóch gałęzi gospodarki, dlatego zasadne wydaje się poprzedzenie charakterystyki gospodarki województwa zachodniopomorskiego danymi dotyczącymi stanu i ochrony środowiska. Po przedstawieniu informacji nt. gospodarki województwa można płynnie przejść do diagnozy dotyczącej energetyki, rozpoczynając od prezentacji danych nt. energii odnawialnej (świadczących o potencjale rozwoju zielonej gospodarki).

Warto rozwinąć wątek dotyczący współpracy międzynarodowej. Obecnie informacje o tej współpracy są „zaszyte” w różnych akapitach, co utrudnia ich znalezienie, a dodatkowo zawarte w akapicie 29, będącym ostatnim akapitem Strategii. Tymczasem współpracy zagranicznej poświęcony jest pierwszy cel strategiczny, co wskazuje na wagę, jaką twórcy Strategii przywiązują do działań podejmowanych na tym polu. Warto byłoby dążyć do tego, żeby waga tego zagadnienia znalazła odzwierciedlenie również w części diagnostycznej dokumentu, co można uzyskać np. poprzez rozbudowanie akapitu 29.

Obok zmian w układzie akapitów diagnozy zasugerować można następujące zmiany miejsc prezentowania konkretnych informacji (por. Tab.3):

Tabela 3. Proponowane przesunięcia informacji między akapitami

Informacja	Jest w akapicie	Proponuje się, by było w akapicie
Nakłady inwestycyjne ponoszone przez sektor prywatny	15	11
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	15	10
Przewidywana dalsza długość życia dla noworodka jak i osób w wieku 60 lat	16	22
Region charakteryzuje się największą powierzchnią rezerwatów i lasów ochronnych w Polsce.	8	2 lub 27

Źródło: opracowanie własne

Bez straty dla jakości diagnozy można również zrezygnować z zamieszczenia w niej informacji o składzie sejmiku województwa oraz liczbie osób zatrudnionych w administracji samorządu terytorialnego.

Trafność, poprawność i istotność kluczowych wyzwań/potrzeb/problemów rozwojowych dla rozwoju województwa zachodniopomorskiego, jakie zidentyfikowano w części diagnostycznej.

Część diagnostyczną należy, jeżeli chodzi o jej zakres tematyczny, uznać za dość rozbudowaną i w sposób kompleksowy charakteryzującą najważniejsze uwarunkowania gospodarcze, przestrzenne, środowiskowe i społeczne charakteryzujące województwo zachodniopomorskie. Diagnoza odnosi się do wszystkich czterech rodzajów kapitału: gospodarczego, naturalnego, ludz-

kiego i społecznego⁴. Co ważne, zawarte w diagnozie dane często są prezentowane w porównaniu do sytuacji w kraju, co ułatwia wskazanie tych obszarów, w których pozycję województwa względem innych można uznać za niesatysfakcjonującą. Z większości akapitów można wywnioskować jakie wyzwania/ potrzeby/ problemy rozwojowe występują w województwie. Zaletą diagnozy jest częste posługiwanie się tezami (udowodnionymi i sprawdzonymi przez twórców Strategii oraz dodatkowo zweryfikowanymi przez ewaluatora) bez każdorazowego obudowywania ich danymi statystycznymi. Dzięki temu diagnoza zyskuje walor „uniwersalności” – nie wymaga aktualizacji/ zmian każdorazowo, gdy zmieni się wartość danego wskaźnika. Aktualizacje będą konieczne dopiero wtedy, gdy teza straci przymiot prawdziwości.

W oparciu o szeroki przegląd ogólnodostępnych danych, zidentyfikowano kilka wątków, które w opinii ewaluatora powinny dodatkowo zostać podniesione w diagnozie z racji tego, iż mogą być uwzględnione w analizie potencjalnych obszarów interwencji Strategii.

- Akapit 10. dotyczący rynku pracy koncentruje się przede wszystkim na wskaźnikach dotyczących bezrobocia i poziomu zatrudnienia, natomiast praktycznie całkowicie pomija jedną z kluczowych obecnie barier rozwojowych polskich przedsiębiorstw, jakim jest brak pracowników. W IV kwartale 2017 r. aż 42,6% zachodniopomorskich firm przemysłowych sygnalizowało, iż barierą w ich działalności jest niedobór pracowników, 45,3% wskazało na niedobór pracowników wykwalifikowanych. Na taką sytuację wpływa wyjątkowo niski poziom bezrobocia oraz niedopasowanie kompetencji i kwalifikacji pracowników do potrzeb przedsiębiorców (dotyczy to nie tylko kształcenia zawodowego). Tym samym nie można się też w pełni zgodzić z zawartym w akapicie stwierdzeniem, iż rynek pracy województwa zachodniopomorskiego charakteryzuje głęboka nierównowaga podaży i popytu na pracę (przyjęto, że twórcy Strategii mieli na myśli sytuację, w której popyt na pracę zdecydowanie przewyższa podaż, co w obecnej sytuacji nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości).
- Akapit 12. poświęcony jest innowacyjności województwa natomiast jego treść koncentruje się przede wszystkim na aktywności innowacyjnej o charakterze kreatywnym, czyli związanej z prowadzeniem prac B+R. Warto akapit ten uzupełnić podstawowym wskaźnikiem, jakim jest średni udział firm innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw, który plasuje województwo dopiero na 13. pozycji w kraju. Ponadto w roku 2016 wartość wskaźnika była niższa niż w latach poprzednich, co również jest istotną informacją wskazującą, że wsparcie z funduszy strukturalnych, oferowane w perspektywie 2007-2013, nie przyczyniło się do wzrostu odsetka firm podejmujących działalność innowacyjną (obserwacja dotyczy nie tylko województwa zachodniopomorskiego, ale i całego kraju). Warto też pokazać, jakie nakłady na działalność innowacyjną przeznaczyły zachodniopomorskie firmy i jaki udział w tych nakładach przypadł na prowadzenie prac B+R.
- Dane dotyczące istotnego skupienia w województwie elektrowni wiatrowych można uzupełnić informacją o zmianach w prawie powszechnie obowiązującym, które uczyniły inwestycje w elektrownie wiatrowe wysoce nieopłacalnymi, a także utrudniły lokalizację farm wiatrowych. Uwarunkowania prawne są obecnie czynnikiem, który pod znakiem zapytania stawia możliwość rozwoju zielonej gospodarki w oparciu o energię ze źródeł

⁴ Por. Ekins, P. 1992 'A Four-Capital Model of Wealth Creation' w Ekins, P. & Max-Neef, M. Eds. „Real-Life Economics: Understanding Wealth Creation”, Routledge, London/New York, pp.147-155; Gorzelak et. al (2008); Materiały robocze projektu SRD Tools: www.srdtools.info.

odnawialnych, a w szczególności energię wiatrową. Można ponadto uzupełnić akapit o informacje dotyczące produkcji biomasy, która również jest istotna z punktu widzenia rozwoju energetyki odnawialnej w województwie.

- Akapit 15. zawiera informację, iż nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w województwie począwszy od 2010 są jednymi z najwyższych w kraju – wyższe są tylko w trzech województwach. Dane ze statystyki publicznej tego nie potwierdzają – na przestrzeni lat 2010 – 2016 tylko w roku 2013 pod względem wysokości nakładów na mieszkańca województwo rzeczywiście plasowało się na wysokim- czwartym miejscu w kraju. W pozostałych latach zajmowało niższe pozycje (np. w roku 2016 dopiero jedenastą), stąd wysokość nakładów, które są szczególnie niskie w sektorze prywatnym, należy uznać za jedno z wyzwań, którego mogłaby dotyczyć interwencja publiczna.
- Akapit 16., w którym poruszono wątek migracji wewnętrznych, warto rozszerzyć o dane nt. migracji zagranicznych. Z danych GUS wynika, że udział emigrantów w relacji do populacji województwa jest w przypadku województwa zachodniopomorskiego na piątym, najwyższym miejscu w kraju. Niewątpliwie emigracja zarobkowa wpływa negatywnie na liczbę ludności województwa i należy ją zaliczyć do problemów rozwojowych, (szczególnie w kontekście obecnego niskiego bezrobocia skutkującego niedoborem pracowników w różnych branżach– np. medycznej). Akapit warto też uzupełnić o dane z przygotowywanych przez GUS prognoz demograficznych, zgodnie z którymi do 2030 r. populacja województwa zmniejszy się o 80 tys. osób.
- Akapit 22. – wskazano na wyzwanie rozwojowe, jakim jest wysoki poziom wskaźnika umieralności niemowląt. Warto uzupełnić zapis o informację, iż zgodnie z danymi zawartymi w Roczniku Statystycznym Województw, umieralność okołoporodowa na 100 tys. urodzeń żywych i martwych w województwie zachodniopomorskim w roku 2016 wynosiła 410 i była najniższa w kraju (dział 04, tab. 13). Należy monitorować, czy zmiana wartości wskaźnika ma charakter jednorazowy- krótkotrwały, czy też sytuacja taka utrzyma się w przyszłości, co sprawi, iż zidentyfikowane wyzwanie nie będzie już aktualne. Ponadto w akapicie należałoby zwrócić uwagę na niedobór personelu lekarskiego i pielęgniarskiego, który będzie się nasilał wraz z odchodzeniem jego przedstawicieli na emeryturę oraz wzrostem zapotrzebowania na usługi medyczne, będącym efektem starzenia się społeczeństwa.
- W akapicie 26. poświęconym społeczeństwu informacyjnemu nie przytoczono żadnych danych na poparcie stawianych w tym rozdziale tez. Nie kwestionując ich prawdziwości należy zauważyć, że szereg wskaźników charakteryzujących poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego przyjmuje w województwie zachodniopomorskim jedno z najwyższych wartości w kraju. Można wśród nich wymienić następujące: odsetek urzędów, które udostępniają obywatelom usługi przez Internet; odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w komputer; odsetek gospodarstw domowych z szerokopasmowym dostępem do Internetu; odsetek osób korzystających z Internetu; odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu; odsetek przedsiębiorstw wykorzystujących komputery; odsetek przedsiębiorstw posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu; odsetek przedsiębiorstw korzystających z e-administracji. Zalecić należy ponowną analizę stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie zachodniopomorskim z uwzględnieniem szerokiego zestawu wskaźników.

Trafność identyfikacji potencjałów rozwojowych województwa- czynników decydujących o przewadze konkurencyjnej województwa.

W diagnozie zaprezentowano szereg danych wskazujących na określone przewagi konkurencyjne województwa. Część z nich jest bezdyskusyjna, część wymaga dodatkowego komentarza.

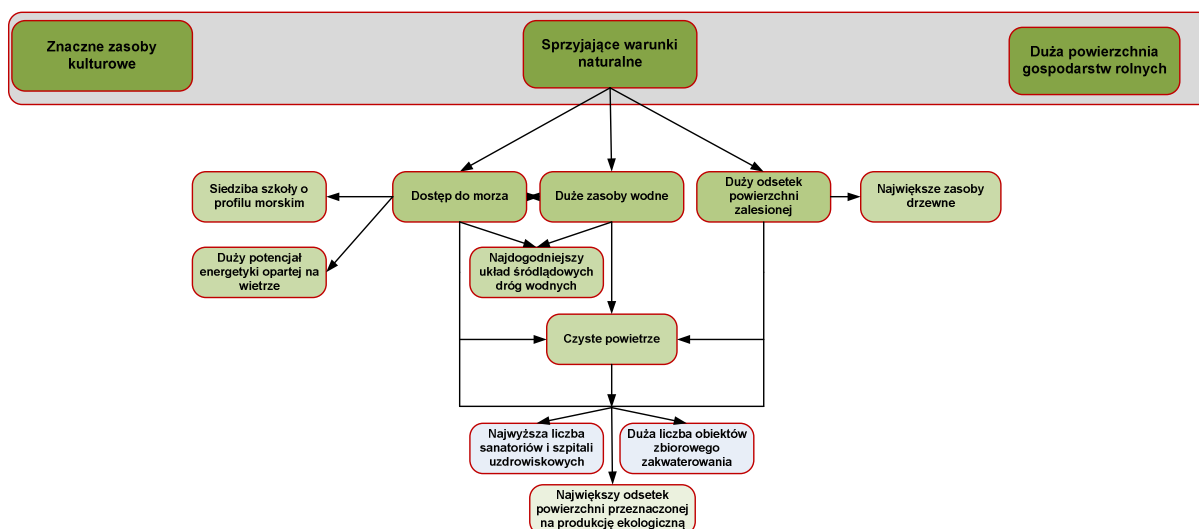
- Dostęp do morza - trudno się nie zgodzić, że wyróżniony czynnik stanowi unikalny w skali kraju kluczowy impuls rozwojowy dla Pomorza Zachodniego, skutkujący kluczowym znaczeniem gospodarki morskiej. Warto byłoby zaznaczyć, że potencjał ten ma różne znaczenie w układzie wewnątrzregionalnym.
- Wyjątkowe warunki naturalne - Strategia wskazuje na duże zasoby wodne, duży odsetek powierzchni zalesionej, największe zasoby drzewne, powietrze o jednym z niższych stopni zanieczyszczenia oraz dużą powierzchnię obszarów chronionych, które stanowią mają 46% powierzchni województwa. Trzy pierwsze walory nie wymagają komentarza. Jeżeli chodzi o powierzchnię obszarów chronionych to, zgodnie z danymi GUS zaprezentowanymi w Roczniku Statystycznym Województw, powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona stanowi w województwie zachodniopomorskim 21,6% powierzchni ogólnej, co jest trzecim najniższym odsetkiem w kraju, nie można jej zatem traktować w kategoriach istotnego potencjału rozwojowego. Wyjątkowe warunki naturalne wpływają na to, że jedną z najważniejszych dziedzin gospodarki Pomorza Zachodniego jest turystyka.
- Duża liczba obiektów zbiorowego zakwaterowania, ich wysoka jakość, wysoki stopień wykorzystania miejsc noclegowych, najdłuższy w kraju czas pobytu turystów – nie wymagają komentarza.
- W akapicie 5. mowa jest o znacznych zasobach kulturowych regionu. Z kolei w akapicie 23. wskazuje się, że ze względu na swoje położenie dziedzictwo kulturowe Pomorza Zachodniego, uwarunkowane wielorakimi i wielowiekowymi czynnikami historycznymi i demograficznymi, różni się znacząco od pozostałych województw. Nie podano natomiast żadnych danych czy choćby przykładów tychże zasobów mających stanowić przewagę konkurencyjną. Z pewnością nie można za takowe uznać 400 domów i ośrodków kultury oraz 500 bibliotek i punktów bibliotecznych, a także skoncentrowania instytucji kultury w Szczecinie i Koszalinie. Warto podać przykłady zasobów/ wydarzeń kulturalnych, które odróżniają Pomorze Zachodnie od pozostałych województw.
- Duża powierzchnia gospodarstw rolnych, stwarzająca możliwość specjalizacji, koncentracji produkcji, a także wykorzystania efektu skali i wytwarzania wysokich dochodów – nie wymagają komentarza.
- Największy w kraju odsetek powierzchni przeznaczonej na produkcję ekologiczną – nie wymaga komentarza.
- Najdogodniejszy w Polsce układ śródlądowych dróg wodnych, łączących porty ujścia Odry z krajami Unii Europejskiej, szczególnie z Niemcami – nie wymaga komentarza, (słusznie zwrócono uwagę na ich niezadowalający stan techniczny).
- W akapicie 3. wskazuje się, że duża aktywność gospodarcza mieszkańców sprawia, że Pomorze Zachodnie ma dobrą pozycję wyjściową do rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej. Korelacja między liczbą podmiotów gospodarczych a rozwojem gospodarki nie jest oczywista. Liczba przedsiębiorstw jest w Polsce

jedną z najwyższych w Europie (w stosunku do liczby ludności), nie przekłada się to natomiast na stopień rozwoju gospodarczego. Wynika to m.in. z faktu, iż część przedsiębiorców wykonuje de facto pracę etatową, a jedynym motywem podjęcia działalności było niższe opodatkowanie. Zwracają na to zresztą uwagę sami autorzy Strategii w akapicie 10. dokumentu. W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju szacuje się, że „przymusowe” samo zatrudnienie może dotyczyć nawet 1 mln mikroprzedsiębiorstw. Szczególnie wysoka liczba podmiotów gospodarczych w województwie zachodniopomorskim może więc wskazywać z jednej strony na pewne dysfunkcje regionalnego rynku pracy, a z drugiej świadczyć o wysokim poziomie przedsiębiorczości mieszkańców regionu. Ustalenie, która z tez jest bliższa prawdzie, wymagałoby przeprowadzenia pogłębiionych badań.

- W akapicie 14. wskazuje się na duży potencjał i tradycje w zakresie rozwoju energetyki opartej na wietrze oraz biomasie. Warto wskazać, iż potencjał energetyki wiatrowej, z uwagi na dokonane w 2016 r. zmiany prawne, może być potencjałem „uśpionym” tzn. istniejącym, ale w praktyce niemożliwym do wykorzystania.
- W akapicie 14. wskazuje się, iż obszar Pomorza Zachodniego posiada także zasoby energii geotermalnej. Tak sformułowane zdanie nie pozwala wywnioskować czy zasoby te mogą być traktowane w kategoriach jednej z przewag konkurencyjnych. Należałoby wskazać czy na tle innych województw zasoby te są duże, czy małe oraz w jaki sposób mogłyby zostać wykorzystane (np. może się okazać, że ich eksploatacja jest nieopłacalna).
- Jedno z dwóch województw, będących siedzibą szkoły o profilu morskim – nie wymaga komentarza.
- Najwyższa liczba sanatoriów i szpitali uzdrowiskowych – nie wymaga komentarza.

Wymienione wyżej potencjały rozwojowe można pogrupować w większe kategorie (Ryc. 2):

Rycina 2. Potencjały rozwojowe województwa zachodniopomorskiego



Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego grafu wyraźnie wynika, że zdecydowana większość potencjałów rozwojowych województwa ma swoje źródło w **kapitale naturalnym**, trudno się zatem dziwić, że wyrażona w Strategii misja zakłada, że Pomorze Zachodnie będzie liderem niebieskiego i zielonego wzrostu.

Uwzględnienie w diagnozie przyczyn występowania określonych zjawisk, ich mechanizmów oraz długotrwałych konsekwencji w przypadku niepodjęcia działań interwencyjnych.

Wskazanie przyczyn występowania określonych zjawisk jest niezwykle istotnym elementem dokumentów strategicznych, ponieważ tylko ich poprawne zdiagnozowanie umożliwia decyden-
tom takie zaprojektowanie interwencji publicznej, która będzie stanowić skuteczną odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania. Można przyjąć, że trafność planowanych do podjęcia działań jest adekwatna do zidentyfikowanych zjawisk, występujących z większą lub mniejszą intensywnością odbiegającą od stanu pożądanego.

Dokładna analiza treści diagnozy pozwala stwierdzić, iż w odniesieniu do większości zidentyfikowanych zjawisk/ problemów/ wyzwań wskazano ich źródła i powody występowania. Przykładami takich informacji są następujące zawarte w diagnozie sformułowania:

- Czynniki wpływającymi na gospodarkę województwa są m.in. przygraniczne i nadmorskie położenie, potencjał rozwojowy głównych ośrodków i ich obszarów funkcjonalnych.
- Specyficzne warunki naturalne determinują rozwój pewnych dziedzin gospodarki szczególnie opartych o niebieską gospodarkę.
- Wyraźnie niższy niż w innych częściach kraju jest udział mieszkańców obszarów wiejskich w ludności regionu ogółem, co wynika również z wysokiej lesistości i dużej koncentracji wiejskiej sieci osadniczej.
- W ostatnich latach dynamicznie wzrastają przeładunki polskich portów, jednak dynamika ta w zespole portów Szczecin-Świnoujście jest wyraźnie niższa na tle innych, tym samym rola zespołu portowego Szczecin-Świnoujście w transporcie morskim na dłuższych dystansach jest zdecydowanie mniejsza niż portów Trójmiasta. Sytuacja ta wynika z nieadekwatnego do rozkładu potencjału demograficznego i przeładunkowego wieloletniego faworyzowania przez władze centralne inwestycji transportowych prowadzących do trójmiejskich portów.
- Wykorzystanie potencjału portu lotniczego Szczecin-Goleniów, należącego do podstawowej sieci lotnisk w kraju, jest bardzo słabe. W Polsce wskaźnik korzystania z transportu lotniczego jest trzykrotnie niższy niż średnia europejska, na Pomorzu Zachodnim czterokrotnie niższy niż średnia dla Polski. Na ten stan rzeczy wpływa kilka czynników, w tym bliskość portów w Berlinie, a dla części regionu – także w Gdańsku i Poznaniu (w każdym przypadku z szerszą ofertą destynacji) oraz wciąż niewystarczająca koordynacja połączeń transportowych z portem lotniczym.

Z pewnością wzbogacenie części diagnostycznej dokumentu o analizę przyczyn występowania określonych zjawisk należy zaliczyć do jej mocnych stron.

Niezależnie od powyższego, można wyróżnić kilka wątków, które sygnalizują jedynie występowanie w województwie zachodniopomorskim określonych problemów/ wyzwań, jednak bez próby identyfikacji ich przyczyn. Warto spróbować udzielić w Strategii odpowiedzi na pytania:

- Dlaczego mimo stałego wzrostu łączne obroty ładunkowe zachodniopomorskich portów stanowią coraz mniejszy udział w obrotach wszystkich polskich portów (obecnie ⅓)?
- Dlaczego przewozy ładunków żegluga śródlądową mają tendencję malejącą?
- Dlaczego w województwie jest bardzo mała liczba zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego?
- Dlaczego w regionie nie powstał spójny system instytucji wspierających innowacyjność oraz transfer technologii (mimo dostępności na tego rodzaju działania środków z funduszy strukturalnych w poprzedniej perspektywie finansowej)?
- Dlaczego brakuje sieci współpracy IOB i klastrów?
- Dlaczego współpraca biznesu z sektorem B+R w regionie nie ma charakteru strategicznego, zorientowanego na długofalowy rozwój innowacji (czy barierą są finanse, mentalność, uregulowania prawne)?
- Dlaczego aktywność zawodowa mieszkańców oraz wartość wskaźnika zatrudnienia w przedziale 15-64 należą do jednych z najniższych w kraju?
- Dlaczego oferta szkolnictwa zawodowego w regionie nie jest dostosowana do aktualnych i przyszłych potrzeb rynku pracy?
- Dlaczego, pomimo wielu atutów, Pomorze Zachodnie nadal w zbyt małym stopniu wykorzystuje swój potencjał w międzyregionalnych relacjach obszaru basenu Morza Bałtyckiego, i dlaczego ciągle zbyt słaba jest współpraca z aglomeracją berlińską oraz z landami niemieckimi?
- Dlaczego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w zależności od gminy, rzadko pokrywają więcej niż 20% powierzchni?
- Dlaczego region charakteryzuje się wieloma niekorzystnymi wskaźnikami dotyczącymi rodziny – najwyższy odsetek rodziców samotnie wychowujących dzieci, odsetek rozwodów, urodzeń pozamażeńskich, a także liczba osób z nakazem płacenia alimentów?
- Dlaczego poziom wskaźnika umieralności niemowląt, od wielu lat stale jest wyższy od średniej krajowej⁵?
- Dlaczego uczniowie województwa regularnie osiągają jedne z najsłabszych wyników egzaminów w kraju, zarówno na poziomie gimnazjalnym jak i licealnym?
- Dlaczego zdecydowanie poniżej średniej region wypada pod względem aktywności naukowej, wyników działalności naukowej, w dziedzinie zastosowań praktycznych osiągnięć naukowych, nowych technologii, opatentowanych wynalazków i sprzedaży licencji?

Przy udzielaniu odpowiedzi na powyższe pytania szczególnie istotne będzie określenie, czy źródło problemu ma taki charakter, na który można oddziaływać interwencją podejmowaną na szczeblu regionalnym, czy też konieczne jest podjęcie działań systemowych np. o charakterze legislacyjnym etc. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania nie musi być dokonane w tekście diagnozy, mogłoby bowiem prowadzić do znacznego zwiększenia jej objętości. Powyższe pytania mogą zostać zaadresowane w diagnozach zawartych w poszczególnych politykach sektorowych.

Zidentyfikowano tylko jeden fragment gdzie można mieć wątpliwości czy przyczyna występowania zjawiska została poprawnie wskazana. Chodzi o następujące zdanie: *Jednak wysoki poziom dystrybucji świadczeń społecznych może świadczyć o niskim poziomie kapitału społecz-*

⁵ Jeżeli rzeczywiście, w kontekście przytoczonych wcześniej danych, jest to prawda

nego⁶. Wysoki odsetek osób korzystających ze świadczeń społecznych może wynikać z różnych czynników np. wysokiego bezrobocia (które w woj. zachodniopomorskim jest rzeczywiście jednym z wyższych w kraju), nie musi mieć związku z poziomem kapitału społecznego, (rozumiane go jako nieformalne wartości i normy etyczne, wspólne dla członków danej grupy, które umożliwiają wzajemne współdziałanie), a może wynikać np. z niedostatecznego kapitału ludzkiego. Sugeruje się zatem rezygnację z sugerowania zależności między poziomem świadczeń społecznych a poziomem kapitału społecznego, który generalnie w Polsce jest bardzo niski.

Można uznać, że w diagnozie dokonano poprawnej projekcji długotrwałych konsekwencji w przypadku niepodejmowania działań interwencyjnych. Rolę taką pełni tzw. „scenariusz pesymistyczny”, aczkolwiek w Strategii nie wskazano bezpośrednio, iż scenariusz ten ma szansę ziścić się w sytuacji niezrealizowania zaplanowanych w Strategii działań. Scenariusz należy uznać za kompletny, ponieważ dotyczy praktycznie wszystkich kluczowych wyzwań i problemów rozwojowych.

Spójność diagnoz z polityk sektorowych z diagnozą zawartą w Strategii.

Analizie poddano wszystkie polityki sektorowe województwa zachodniopomorskiego. Ogólny wniosek, jaki nasuwa się po dokładnej lekturze zawartych w nich informacji o diagnostycznym charakterze, dotyczy ich wysokiej spójności z diagnozą zawartą w Strategii. Zidentyfikowano pojedyncze przypadki, w odniesieniu do których można mówić o ewentualnych niespójnościach – zaprezentowano je w poniższej tabeli (por. tab. 4). Za słuszny należy uznać zabieg polegający na umieszczeniu rozbudowanych opisów stanu obecnego właśnie w politykach sektorowych a nie Strategii. Dzięki temu diagnoza zawarta w Strategii ma charakter kompaktowy, nie dominuje całego dokumentu, lecz koncentruje się na kluczowych wyzwaniach i problemach, nie przytłaczając odbiorców ilością prezentowanych danych.

Tabela 4. Spójność diagnoz z polityk sektorowych z diagnozą zawartą w Strategii

Informacja zawarta w części diagnostycznej polityki sektorowej	Komentarz ewaluatora dotyczący przyczyny niespójności z diagnozą zawartą w Strategii
Polityka gospodarcza	
Atutami społecznymi regionu są m.in. dobra baza edukacyjna i akademicka.	Pytanie, co autorzy Polityki rozumieją pod sformułowaniem „dobra baza”. Uznanie jej za atut regionu oznaczałoby, że baza ta jest bardziej rozwinięta aniżeli w innych regionach, co powinno znajdować odzwierciedlenie w danych. Ponadto można by przyjąć, że dobre zaplecze edukacyjne i akademickie oznacza też wysoki poziom nauczania i prowadzenia badań, tymczasem Strategia wskazuje, iż większość wskaźników dotyczących edukacji sytuuje region poniżej średniej krajowej, uczniowie województwa regularnie osiągają jedno z najsłabszych wyników egzaminów w kraju, zarówno na poziomie gimnazjalnym jak i licealnym, programy nauczania i kierunki kształcenia w wielu placówkach województwa zachodniopomorskiego są niedostosowane do potrzeb regionalnego/lokalnego rynku pracy oraz zakresu regionalnych specjalizacji. Zdecydowanie poniżej średniej region wypada pod względem aktywności naukowej, wyników działalności naukowej (liczby publikacji, monografii naukowych i podręczników akademickich), w dziedzinie zastosowań praktycznych osiągnięć naukowych, nowych technologii, opatentowanych wynalazków i sprzedaży licencji. Dobra baza edukacyjna i akademicka nie została też wskazana wśród mocnych stron w tabeli SWOT.
Polityka współpracy międzyregionalnej i zagranicznej	

⁶ SRWZ, s. 17

Diagnozy są ze sobą spójne	
Polityka kulturalna	
W małych miejscowościach widoczne są nie tylko ograniczenia w dostępie do instytucji kultury, ale także niska świadomość kulturalna mieszkańców oraz brak nawyków uczestniczenia w wydarzeniach kulturalnych. Na potencjał regionu składa się w dalszym ciągu nieodpowiadający potrzebom stan infrastruktury.	W diagnozie zawartej w Strategii nie zasygnalizowano żadnych wyzwań w obszarze kultury. Zaleca się rozszerzenie diagnozy o ten element.
Polityka rynku pracy	
Zachodniopomorski rynek pracy charakteryzuje możliwy do wykorzystania potencjał. Można tutaj wymienić m.in.: szkoły średnie zawodowe i wyższe kształcące w zawodach i specjalnościach deficytowych na rynku pracy.	Wyraźna niespójność informacji przedstawionych w polityce z następującymi stwierdzeniami ze Strategii: <i>W dalszym ciągu oferta szkolnictwa zawodowego w regionie nie jest dostosowana do aktualnych i przyszłych potrzeb rynku pracy, co częściowo przekłada się także na strukturę bezrobocia.</i> <i>Programy nauczania i kierunki kształcenia w wielu placówkach województwa zachodniopomorskiego są niedostosowane do potrzeb regionalnego/lokalnego rynku pracy oraz zakresu regionalnych specjalizacji.</i>
W województwie zachodniopomorskim mamy do czynienia z wysokim bezrobociem wśród osób w wieku 15-24 lata (...). Istotnym zadaniem jest także aktywizacja zawodowa osób młodych, wchodzących na rynek pracy (...). Mamy tutaj także do czynienia z bardzo niskim wskaźnikiem zatrudnienia - 24,9%.	Informacja nie w pełni koresponduje z danymi zawartymi w Strategii: <i>Także jedne z najniższych w kraju, niezależnie od metodologii liczenia (BAEL, rejestrowe) jest bezrobocie wśród młodych osób, co oznacza bardzo dobrą perspektywę do poprawy wskaźników w miarę upływu lat.</i>
Polityka edukacyjna	
Diagnozy są ze sobą spójne	
Polityka na rzecz kapitału i spójności społecznej	
Zdolna młodzież wyjeżdża w celach edukacyjnych do innych regionów Polski, do miast o wyrazistej, atrakcyjnej dla nich kulturze i w przeważającej większości tam lokuje swoją przyszłość. Ten drenaż kapitału ludzkiego i intelektualnego charakteryzuje region od wielu lat i skazuje na utratę najcenniejszego zasobu endogenego.	Jest to bardzo ważna informacja, która powinna znaleźć się również w tekście Strategii
Wyrażnie wyższy niż dla Polski wskaźnik odpływu ludności (w tym rezydentów), który w roku 2014, w stosunku do 2013, wyniósł odpowiednio: dla Polski – 1,2%, dla województwa zachodniopomorskiego – 1,6%. W roku 2014, w WZP odnotowano najsilniejszy ubytek ludności w wieku produkcyjnym (2,1%).	Jest to bardzo ważna informacja, która powinna znaleźć się również w tekście Strategii
Polityka rozwoju obszarów wiejskich	
Przemysł rolno-spożywczy został uznany przez samorząd regionalny jako jedna z inteligentnych specjalizacji regionalnych.	Warto wspomnieć o tym w diagnozie zawartej w Strategii.
Polityka ochrony środowiska	
Łącznie powierzchnia krajowej sieci obszarów chronionych stanowi 21,6% powierzchni Pomorza Zachodniego.	W diagnozie zawartej w Strategii wskazano, iż obszary chronione stanowią 46% powierzchni województwa. Należy zweryfikować czy podane dane dotyczą tego samego typu obszarów chronionych i ewentualnie skorygować zapisy
Wyznaczone 63 specjalne obszary ochrony siedlisk.	Z diagnozy zawartej w Strategii wynika, że w regionie wyznaczono 60 obszarów wchodzących w skład Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000
Województwo zachodniopomorskie charakteryzuje się średnim stopniem zanieczyszczenia powietrza. Największym problemem w województwie jest niedotrzymywanie poziomów dopuszczalnych określonych dla pyłu zawieszonego PM10 oraz poziomu docelowego określonego dla benzo(a)pirenu.	W diagnozie zawarto informację, iż Pomorze Zachodnie na tle reszty kraju cechuje wyjątkowo czyste środowisko, w tym także powietrze, z jednym z najniższych stopni zanieczyszczenia w Polsce (akapit 2). Równocześnie w akapicie 27 wskazuje się na średni stopień zanieczyszczenia.

Polityka turystyczna	
Diagnozy są ze sobą spójne	
Polityka wspierania rozwoju cyfrowego	
Trudno ocenić spójność obu diagnoz, ponieważ inny jest ich zakres przedmiotowy. W diagnozie ze Strategii nie przedstawiono żadnych danych o charakterze statystycznym. W diagnozie z polityki posłużono się takimi danymi, aczkolwiek nie dotyczą one opisanych w Strategii zagadnień takich jak wysokie zagrożenie wykluczeniem cyfrowym czy negatywne zjawiska mające wpływ na rozwój społeczeństwa informacyjnego. W polityce podkreśla się, iż w obszarze społeczeństwa cyfrowego (lub społeczeństwa informacyjnego) na terenie województwa zachodniopomorskiego nie przeprowadzono szczegółowych badań pozwalających na określenie istniejącej sytuacji i wyzwań, w szczególności z punktu widzenia potrzeby interwencji samorządu regionalnego. Nie wykorzystano natomiast wszystkich dostępnych danych opierając się przede wszystkim na publikacji GUS Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2011-2015. Oprócz wykorzystania bardziej aktualnych danych (dostępna jest już publikacja obejmująca lata 2013 – 2017) rekomendować należy również wykorzystanie danych GUS dot. wykorzystania technologii informacyjno - telekomunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej oraz wykorzystania technologii ICT w gospodarstwach domowych (pliki xls), które zawierają więcej informacji w ujęciu wojewódzkim aniżeli publikacja „Społeczeństwo informacyjne w Polsce”.	
Polityka ochrony zdrowia	
W województwie odczuwalna jest niewystarczająca ilość lekarzy, szczególnie w niektórych specjalnościach, jak m.in. anestezjologia, geriatrya, endokrynologia, psychiatria dzieci i młodzieży. Region charakteryzuje się jednocześnie znacznie niższą niż w większości pozostałych regionów kraju liczbą pielęgniarek i położnych. Zarówno lekarzy, jak i pielęgniarki cechuje wysoka średnia wieku, co jest bardzo niepokojące w kontekście niedoborów kadry medycznej – zarówno w mniej, jak i bardziej priorytetowych dziedzinach.	W diagnozie zawartej w Strategii wskazuje się jedynie, iż poziom zatrudnienia lekarzy na 10 000 mieszkańców równy jest średniej krajowej, lekarzy stomatologów przewyższa średnią, a pielęgniarek i położnych jest niższy od średniej krajowej. Z tego zdania nie wynika jakoby w województwie istniał problem niedoborów kadry medycznej. Zaleca się zwrócenie uwagi na ten problem.
Polityka energetyczna	
Pozycja regionu w skali kraju jest kreowana i wzmacniana poprzez rolę lidera w produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz województwa o najczystszej powietrzu i najwyższej jakości życia w Polsce.	W diagnozie zawartej w Strategii mowa jest o tym, że województwo charakteryzuje się średnim poziomem zanieczyszczenia powietrza. W tabeli SWOT wśród słabych stron wymienia się niezadowalającą jakość życia i wysoki poziom bezrobocia zwłaszcza na obszarach wiejskich.
Plan inwestycji transportowych	
Obecnie eksploatowane linie kolejowe zapewniają w miarę sprawne przemieszczanie się pomiędzy największymi miastami województwa, komunikując je jednocześnie z mniejszymi ośrodkami, w tym z większością miast powiatowych.	Zapis z polityki nie w pełni koresponduje z zapisem Strategii: <i>Nieco niższe niż przeciętnie w kraju są gęstości dróg publicznych i sieci kolejowej, co wynika z dużej powierzchni województwa, niższej gęstości zaludnienia, jak i charakteru sieci osadniczej. Nie rozwiązują one w wystarczającym zakresie problemów z dostępnością transportową wewnątrz regionu oraz w relacjach z resztą kraju.</i>

Źródło: opracowanie własne

Spójność statystyk monitorowanych za pośrednictwem platformy e-region z zakresem diagnoz polityk sektorowych.

Analiza platformy e-region wykazała, że jest ona zasilana danymi z różnych źródeł, w szczególności ze statystyki publicznej. Biorąc pod uwagę, że diagnozy z polityk sektorowych opierają się głównie na danych ze statystyki publicznej, oparcie platformy na danych z BDL należy uznać za trafione. Wszystkie wskaźniki z diagnoz, które są dostępne z BDL są ujęte również na platformie. Platforma ma potencjał do tego by być ważnym i przydatnym elementem systemu monitoringu Strategii pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

- Dane na platformie charakteryzować się będą aktualnością (dane publikowane np. na stronach GUS powinny być w sposób zautomatyzowany „zaciągane” na platformę,

inne dane np. z różnych publikacji lub opracowań powinny być wprowadzane na platformę niezwłocznie);

- Na platformie znajdują się zarówno dane pozwalające na bieżący pomiar wartości wskaźników monitorowania Strategii, jak również dane pozwalające na obserwację zachodzących w województwie zmian w różnych obszarach (w szczególności tych, których dotyczy diagnoza zawarta w Strategii);
- Wartości wskaźników będą dotyczyły maksymalnie długich horyzontów czasowych, tak by możliwe było określenie jak wartość wskaźnika zmieniała się w czasie;
- Wartości wskaźników i ich zmiany będą opatrzone komentarzami/ interpretacjami dokonywanymi przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu, (te komórki, które odpowiadają za obszar, którego dotyczy dany wskaźnik), lub inne zewnętrzne podmioty (np. WUP), które są odpowiedzialne za kształtowanie i realizację polityk publicznych;
- Na platformie znajdują się dane pochodzące z różnych źródeł (nie tylko z GUS, ale też np. z ankiet jakie w ramach monitoringu Strategii planuje się realizować wśród JST, danych będących w dyspozycji WUP, Izby Celnej etc.).

Platforma jest niewątpliwie narzędziem, które warto rozwijać i które może znacząco usprawnić i przyspieszyć pracę wszystkich osób, które przy wykonywaniu obowiązków zawodowych potrzebują korzystać z danych statystycznych charakteryzujących województwo. Istotną zaletą narzędzia będzie zgromadzenie wszystkich istotnych danych w jednym, ogólnodostępnym miejscu. Warto promować platformę wśród wszystkich pracowników Urzędu oraz innych działających w regionie instytucji publicznych.

2.2. Diagnoza w świetle dokumentów strategicznych poprzednich generacji

Za dokumenty strategiczne poprzednich generacji dla analizowanej Strategii uznano uchwaloną w 2000 r. Strategię Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2015 oraz uchwaloną w 2010 r. Strategię Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2020. Porównanie wskazanych w tych dokumentach wyzwań/potrzeb/problemów z tymi wskazanymi w analizowanej Strategii nie było zadaniem łatwym z uwagi na stosowane w tych dokumentach różne podejścia do prezentowania danych o charakterze diagnostycznym. Jak wcześniej wykazano, w Strategii stanowiącej przedmiot niniejszej ewaluacji diagnoza ma charakter dosyć zwięzły, czego z pewnością nie można powiedzieć o dwóch poprzednich Strategiach, w których diagnozy liczą kilkadziesiąt stron, co automatycznie przekłada się na ich szerszy zakres przedmiotowy. Ponadto w analizowanej Strategii, jak już wskazywano, nie dokonano wyraźnego wyodrębnienia problemów/ wyzwań, podczas gdy w Strategii do roku 2020 każdy podrozdział diagnozy dedykowany określone mu obszarowi tematycznemu kończy się wyraźnym wskazaniem wyzwań stojących przed województwem. Zidentyfikowano też, w odniesieniu do każdej z trzech Strategii, niepełną spójność między problemami/ wyzwaniami opisanymi w diagnozie a słabymi stronami z tabeli SWOT.

Mając na uwadze opisane trudności, zdecydowano się w pierwszej kolejności na identyfikację wszystkich wyzwań/ potrzeb i problemów rozwojowych wskazanych w analizowanej Strategii biorąc pod uwagę zarówno te z tabeli SWOT, jak i te, które nie znalazły się w SWOT, ale zostały wymienione w części diagnostycznej. Następnie sprawdzano czy w Strategiach poprzednich generacji zidentyfikowano te same lub podobne: wyzwania/ potrzeby/ problemy. Wyniki analiz

prezentujemy w formie tabelarycznej (por. tab. 5). Kolorem zielonym oznaczono sytuacje, gdy wyzwanie/ potrzeba/ problem została wskazana w dokumencie wcześniejszej generacji, pomarańczowym – sytuacje przeciwne.

Tabela 5. Spójność wyzwań/problemów rozwojowych między różnymi generacjami Strategii

Strategia do 2030	Strategia do 2020	Strategia do 2015r.
Stabe strony z tabeli SWOT		
Peryferyjne położenie i słaba dostępność komunikacyjna w układzie regionalnym Polski	V	V
Deprecjacja przez administrację rządową znaczenia regionu jako międzynarodowego węzła transportowo-logistycznego	X	X
Niewykorzystany potencjał Pomorza Zachodniego w międzyregionalnych relacjach obszaru basenu Morza Bałtyckiego	X	X
Słaba współpraca w wymiarze ekonomicznym i społecznym z aglomeracją berlińską oraz z landami niemieckimi	X	X
Niski poziom innowacyjności w regionie	V	V
Niewystarczająca dla kreowania wzrostu i innowacyjności liczba dużych i średnich podmiotów w regionie	X	X
Słabe poczucie tożsamości społeczności lokalnych	X	X
Kryzys funkcji rodziny i problemy demograficzne, zwłaszcza w rdzeniach miast i na obszarach wiejskich	V	V
Niski poziom konkurencyjności zachodniopomorskiego sektora rolniczego pomimo jego ponadprzeciętnej produktywności	X	X
Niezadowalająca jakość życia i wysoki poziom bezrobocia zwłaszcza na obszarach wiejskich	V	V
Niski poziom współpracy JST, skoordynowania ich działań oraz niedostosowanie oferty JST do zmieniających się uwarunkowań i trendów społecznych i ekonomicznych	X	X
Polaryzacja sieci osadniczej, utrata potencjału rozwojowego przez miasta średniej wielkości	V	V
Problemy miast – istnienie w przestrzeni miejskiej obszarów zdegrado-	V	X

wanych, koncentracji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych		
Z diagnozy (niewymienione w SWOT)		
Niewielka żeglowność rzek	V	X
Niewykorzystanie turystycznie południowo-wschodniej części województwa	X	V
Mała liczba zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego	V	X
Średnia jakość dróg i ich niska gęstość	V	V
Średnia jakość linii kolejowych i ich niska gęstość	V (jakość)	V
Bardzo słabe wykorzystanie potencjału portu lotniczego Szczecin-Goleniów	X	X
Konieczność modernizacji i rozbudowy sieci energetycznej	V	X
Niski stopień pokrycia gmin PZP	V	X
Słabe wyniki egzaminów gimnazjalnych i maturalnych	V (egz gimnazjalne)	X
Brak dostosowania kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy	V	X
Niski potencjał naukowy regionu	X	V
Niski poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego, Zagrożenie wykluczeniem cyfrowym, Niski udział sektora zaawansowanych technologii ICT w gospodarce regionu	V (zagrożenie wykluczeniem cyfrowym)	V

Źródło: opracowanie własne

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 5. można sformułować kilka obserwacji:

- Zidentyfikowane w aktualnej Strategii problemy/ wyzwania rozwojowe w dużym stopniu pokrywają się z tymi wskazanymi w poprzedniej Strategii, co nie powinno zaskakiwać, ponieważ opracowanie obu dokumentów dzieliło zaledwie kilka lat;
- Stosunkowo duża liczba problemów/ wyzwań, które nie zostały wskazane w Strategii do roku 2015 może mieć następujące przyczyny:
 - brak takowych problemów przed rokiem 2000 (wtedy uchwalono Strategię) np. inny system edukacji (brak gimnazjów), co tłumaczy dlaczego nie istniał wtedy problem słabych wyników egzaminów gimnazjalnych i matur, początkowa faza rozwoju lotniska w Goleniowie,
 - inną priorytetyzację problemów/ wyzwań – można przyjąć, że również przed rokiem 2000 w miastach istniały obszary zdegradowane, a współpraca z zagranicznymi partnerami była niedostatecznie rozwinięta, natomiast decydenci za ważniejsze uważali inne wyzwania. W Strategii do roku 2015 mocno podkreślano takie wątki jak różnego rodzaju deficyty o charakterze infrastrukturalnym (np. niska jakość bazy turystycznej, słaba do-

stępność infrastruktury społecznej, zbyt mała liczba oczyszczalni ścieków, zły stan dróg), wysokie bezrobocie (sięgające niemal 20%), duże zagrożenie przestępczością czy słabe przygotowanie do korzystania ze wsparcia UE. Szereg z tych problemów zostało już przynajmniej częściowo rozwiązanych;

- Problemy/ wyzwania, które wskazywane były w każdym z trzech analizowanych dokumentów mają w istotnym stopniu systemowy charakter i są albo niemożliwe do zaadresowania (peryferyjne położenie województwa), albo ich zaadresowanie będzie trudne bez określonych działań podejmowanych, nie tylko na szczeblu regionalnym ale i centralnym (jakość linii kolejowych, słaba dostępność komunikacyjna w ujęciu regionalnym). Można też wskazać na wyzwania, które w dużym stopniu pozostają poza zasięgiem oddziaływania interwencji publicznej i wynikają z czynników makroekonomicznych, uwarunkowań historycznych, zmieniających się zachowań społecznych (kryzys funkcji rodziny, pogarszająca się sytuacja demograficzna, bezrobocie, polaryzacja sieci osadniczej).

Warto też zauważyć, że w poprzednich dokumentach strategicznych nie dokonano prognozy trendów rozwojowych. W ograniczonym stopniu funkcję tę pełniło określenie „wyzwań przyszłości” (Strategia do roku 2015) i „kluczowych wyzwań” (Strategia do roku 2020). W najstarszej z analizowanych Strategii wyzwania dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z postępem technicznym: rozwój nowoczesnych sektorów gospodarki, rewolucja informacyjna, powstanie nowych miejsc pracy i zmiana sposobu świadczenia pracy, rozwój handlu elektronicznego, miniaturyzacja. Wskazywano również na czynniki ogólnoswiatowe: liberalizacja handlu, globalizacja, zanik walut krajowych, powstawanie i rozwój ponadnarodowych struktur politycznych i gospodarczych. Wyzwania dotyczyły więc raczej szerokiego kontekstu, który może wpływać na procesy rozwojowe w województwie zachodniopomorskim.

W kolejnej Strategii zdecydowanie ograniczono liczbę wyzwań koncentrując się bardziej na tych charakterystycznych dla kraju i województwa. Wskazano na: nowe podejście do środowiska naturalnego, przemiany demograficzne, gospodarczą ekspansję regionu Morza Bałtyckiego, wtórną urbanizację i rozwój miast, zaawansowanie technologiczne i konsumpcyjne społeczeństwa oraz budowanie tożsamości regionu. Spośród nich trzy wyzwania: środowisko naturalne, demografia, wtórna urbanizacja, zostały wymienione również wśród prognozowanych trendów rozwojowych w obecnej Strategii.

Powiązanie diagnozy z wnioskami dokumentów o charakterze ponadregionalnym, w tym transgranicznym: spójność terminologiczna, metodologiczna, koherentność doboru i opisu wskaźników.

Na wstępie należy zauważyć, że część diagnostyczna Strategii w żadnym momencie nie odnosi się bezpośrednio do dokumentów o charakterze ponadregionalnym, co można traktować w kategoriach pewnej jej niedoskonałości. Cennym byłoby pokazanie, które z wyzwań/ problemów, zidentyfikowanych w województwie zachodniopomorskim, są charakterystyczne również dla całego kraju, co można w prosty i zwięzły sposób uczynić właśnie poprzez odwołania do dokumentów wyższego rzędu. Byłoby to tym bardziej zasadne iż, jak się okazuje, zdecydowana większość problemów identyfikowanych w Strategii ma charakter ponadwojewódzki. Wniosek taki wypływa z dokładnej lektury kluczowego obecnie krajowego dokumentu strategicznego, jakim jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Jest to podstawowy dokument, jaki należy wziąć pod uwagę podczas analizy powiązania diagnozy z wnioskami dokumentów

o charakterze ponadregionalnym. Wynika to z jego aktualności (opracowany został w roku 2016 r., a przyjęty przez Radę Ministrów w roku 2017), oraz analogicznego horyzontu czasowego obowiązywania (perspektywa do 2030 roku). SOR jest obecnie najbardziej kompleksowym krajowym dokumentem strategicznym, zawierającym obszerne diagnozy różnych obszarów determinujących rozwój kraju. Problemy/ wyzwania rozwojowe zidentyfikowane w SOR i pokrywające się z tymi wskazanymi w diagnozie zawartej w Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego są następujące:

- Niski poziom innowacyjności (w tym nakładów na B+R),
- Niedostosowanie systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy,
- Zdominowanie sektora przedsiębiorstw przez firmy mikro i małe,
- Niedostateczna konkurencyjność gospodarstw rolnych,
- Niekorzystne trendy demograficzne,
- Kumulacja problemów rozwojowych w miastach,
- Regres w rozwoju społeczno-gospodarczym miast średnich,
- Deficyty rozwojowe obszarów wiejskich,
- Niedostateczna sprawność samorządów terytorialnych,
- Niskie pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego terenów rozwojowych gmin,
- Niski poziom kapitału społecznego,
- Niedostateczny poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- Niepełne wykorzystanie potencjału lotnisk regionalnych,
- Zły stan sieci kolejowych,
- Zły stan śródlądowych dróg wodnych oraz brak ich sieci,
- Niska międzygałęziowa dostępność transportowa większości obszarów kraju,
- Zły stan sieci energetycznej.

Z analizy tej wynika, że w dużym stopniu problemy rozwojowe województwa zachodniopomorskiego są tożsame z problemami rozwojowymi kraju, co oczywiście stwarza szansę na to, iż interwencja podejmowana na poziomie krajowym (działania przewidziane do realizacji w SOR) przyczyniać się będą do redukcji problemów wskazanych w Strategii Województwa Zachodniopomorskiego.

Kolejnym dokumentem o ponadregionalnym charakterze, który uwzględniono w analizie, jest Strategia Rozwoju Polski Zachodniej – jedna z czterech Strategii ponadregionalnych, które stanowią element krajowego systemu zarządzania rozwojem. Przyjęta została przez Radę Ministrów w kwietniu 2014 r. W dokumencie zawarto diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej Polski Zachodniej, natomiast część danych została zaprezentowana w ujęciu wojewódzkim. Ustalenia dotyczące problemów/ wyzwań rozwojowych korespondują z tymi poczynionymi w Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego. Zwrócono m.in. uwagę na:

- Pogarszającą się sytuację demograficzną,
- Obniżenie konkurencyjności portów,
- Niewielką rolę żeglugi śródlądowej,
- Niską dostępność transportową,
- Zły stan techniczny infrastruktury drogowej i kolejowej,
- Niskie nasycenie sieciami przesyłowymi,

- Niski poziom innowacyjności,
- Niedopasowanie struktury kształcenia na poziomie wyższym do wymogów rynku pracy,
- Niski poziom nauki.

Wątkiem, który w diagnozie z Strategii RPZ jest silnie rozwinięty, jest wątek dotyczący migracji co wynika z faktu bliskości terytorialnej Niemiec, które są atrakcyjnym kierunkiem dla migrantów zarobkowych. Wskazuje się, iż emigracja przyczynia się do zmniejszenia zasobów ludzkich dla gospodarki opartej na wiedzy. Warto ten wątek ująć również w części diagnostycznej Strategii Rozwoju Województwa.

W kontekście województwa zachodniopomorskiego zwraca się uwagę na fakt, iż jest czołowym producentem energii geotermalnej w kraju. Wydaje się to być ważna informacja, którą warto zawrzeć również w Strategii RWZ.

Diagnozy obu dokumentów ponadregionalnych opierają się na danych pochodzących ze statystyki publicznej, podobnie jak diagnoza z SRWZ. Przesądza to o spójności terminologicznej i metodologicznej wykorzystywanych pojęć i wskaźników. Nie oznacza to natomiast, że katalog danych jest identyczny, niejednokrotnie bowiem dane zjawisko można bowiem scharakteryzować za pomocą różnych wskaźników. Na podstawie analizy treści diagnoz zawartych w SOR oraz SRPZ można zaproponować wykorzystanie w diagnozie Strategii RWZ również następujących wskaźników:

- Zasoby ludzkie dla nauki i techniki jako odsetek ludności aktywnej zawodowo oraz rdzeń zasobów dla nauki i techniki – wskaźniki są istotne, ponieważ są to zasoby ludzkie, będące głównym czynnikiem warunkującym rozwój gospodarki opartej na wiedzy;
- Wartość nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych wraz ze wskazaniem, jaki udział tych nakładów przypada na nakłady związane z działalnością B+R – wskaźniki pozwolą scharakteryzować potencjał finansowy zachodniopomorskich przedsiębiorstw do podejmowania działalności innowacyjnej oraz ich skłonność do ponoszenia nakładów na innowacje kreatywne;
- Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych, (nowych lub istotnie ulepszonych), w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów – wskaźnik obrazuje jak istotne znaczenie dla pozycji konkurencyjnej firmy mają innowacyjne produkty/ usługi;
- Wskaźniki charakteryzujące stopień rozwoju społeczeństwa informacyjnego, takie jak np.: odsetek gospodarstw domowych z szerokopasmowym dostępem do Internetu, odsetek osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu, odsetek przedsiębiorstw korzystających z e-administracji – są to podstawowe wskaźniki charakteryzujące poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego;
- Poziom zadłużenia sektora instytucji samorządowych – istotny, jeżeli fundusze samorządów uznaje się za jedno ze źródeł finansowania działań zaplanowanych w Strategii.

Spśród dokumentów ponadnarodowych wzięto pod uwagę Program Współpracy Interreg V-A Niemcy/ Meklemburgia-Pomorze Przednie/ Brandenburgia- Polska. Jest jedynym, którego diagnozę z uwagi na jej koncentrację na województwie zachodniopomorskim i przygranicznych terenach niemieckich można analizować w kontekście diagnozy zawartej w Strategii RWZ. Zakres przedmiotowy diagnozy ogranicza się, co zrozumiałe, do kwestii warunkujących współpracę pol-

sko-niemiecką na obszarze terytorialnym, którego dotyczy Program. Przedstawione dane dotyczą takich wyzwań/ problemów jak:

- spadek liczby ludności,
- zapaść przemysłu stocznioowego,
- nasilający się brak wykwalifikowanej siły roboczej jako efekt przemian demograficznych i emigracji,
- niedostatecznie rozwinięta infrastruktura komunikacyjna między krajami (mała liczba i niski poziom zaawansowania technicznego transgranicznych przejść kolejowych, niedostateczna liczba mostów i przejść granicznych),
- niedostateczna współpraca jednostek naukowych z obu krajów, niski poziom wymiany międzynarodowej studentów.

Wydaje się, że w szczególności wątek dot. transgranicznej infrastruktury komunikacyjnej mógłby zostać rozwinięty w diagnozie zawartej w Strategii RWZ.

2.3. Ocena analizy SWOT

Analiza SWOT jest oparta na prostym schemacie klasyfikacji- wszystkie czynniki mające wpływ na bieżącą i przyszłą pozycję regionu dzieli się na:

- zewnętrzne w stosunku do regionu i takie, które mają charakter uwarunkowań wewnętrznych;
- wywierające negatywny wpływ na region oraz czynniki, mające wpływ pozytywny.

Nałożenie na siebie tych dwóch podziałów pozwala wyodrębnić następujące kategorie czynników:

- wewnętrzne pozytywne - mocne strony (Strengths - S),
- wewnętrzne negatywne - słabe strony (Weaknesses - W)
- zewnętrzne pozytywne - szanse (Opportunities - O),
- zewnętrzne negatywne - zagrożenia (Threats - T),

Tabela 6. Analiza SWOT

czynniki	pozytywne	negatywne
wewnętrzne	Mocne strony	Słabe strony
zewnętrzne	Szanse	Zagrożenia

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzono analizę treści diagnozy województwa zachodniopomorskiego, znajdującej się w podrozdziale Diagnoza- Rozdział 3.: Społeczne, ekonomiczne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju województwa zachodniopomorskiego.

W wyniku analizy treści Diagnozy zidentyfikowano mocne strony i słabe strony, szanse i zagrożenia. Przyjęto zasadę, że mocne i słabe strony dotyczą stanu obecnego, a szanse i zagrożenia czynników zewnętrznych, które wynikają z otoczenia zewnętrznego i zewnętrznym

trendów rozwojowych, a więc w zasadzie dotyczą przyszłości. Ponieważ tabela SWOT klasyfikuje czynniki jako pozytywne i negatywne, przyjęto zasadę, że czynniki opisywane są równoważnikami zdań bez przymiotników określających ich negatywny lub pozytywny charakter (np. „słaby”, „dobry”, itp.).

Następnie porównano tabelę SWOT ze Strategii z czynnikami zidentyfikowanymi w treści Diagnozy.

Mocne strony

W tabeli 7. zestawiono mocne strony z tabeli SWOT i treści wynikające z analizy Diagnozy.

Tabela 7. Zestawienie mocnych stron z analizy SWOT w Strategii z mocnymi stronami, wynikającymi z analizy treści Diagnozy.

Mocne strony w tabeli SWOT w Strategii	Mocne strony zidentyfikowane w Diagnozie
S:1. możliwości rozwojowe związane z <u>transgranicznym i nadmorskim położeniem</u> oraz <u>bogatymi zasobami przyrodniczo-krajobrazowymi</u>	długa granica morska, dostęp do morza
	przygraniczne położenie (Niemcy, kraje bałtyckie)
	czyste środowisko
	bogactwo zasobów naturalnych,
	potencjał do rozwoju turystyki – zasoby czasu i przestrzeni
S:2. <u>dobra pozycja wyjściowa</u> do rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej	przygraniczne położenie (Niemcy, kraje bałtyckie)
	potencjał do rozwoju multimodalnych sieci transportowych
	dostępność komunikacyjna głównych europejskich ośrodków wzrostu
	układ dróg wodnych śródlądowych
	Szczecin, jako węzeł transportowy
	rozwinięta gospodarka morska (niebieska), lider przewozów pasażerskich, lider - potencjał jednostek pływających
	krajowy lider w dziedzinie turystyki
	sieć szpitali uzdrowiskowych wzdłuż wybrzeża
	duży udział OZE w produkcji energii
	rolnictwo wysokotowarowe
	duży eksport branży rolno-spożywczej
	silny przemysł przetwórstwa drzewnego
S:3. <u>korzystne warunki naturalne i dobra pozycja rynkowa</u> branż specjalizacji regionalnych, szczególnie tych opartych o zieloną i niebieską gospodarkę (w tym m.in. odradzający się przemysł stoczniowy);	długa granica morska, dostęp do morza
	przygraniczne położenie (Niemcy, kraje bałtyckie)
	duże zasoby surowcowe dla przemysłu drzewnego
	zasoby naturalne do rozwoju energetyki wiatrowej
	czyste środowisko
	bogactwo zasobów naturalnych,
	potencjał do rozwoju turystyki – zasoby czasu i przestrzeni
	układ dróg wodnych śródlądowych
	rozwinięta gospodarka morska (niebieska), lider przewozów pasażerskich, lider - potencjał jednostek pływających
	potencjał do rozwoju multimodalnych sieci transportowych
	dobra dostępność komunikacyjna głównych europejskich ośrodków wzrostu
	Szczecin, jako węzeł transportowy
	krajowy lider w dziedzinie turystyki
	duży udział OZE w produkcji energii
	rolnictwo wysokotowarowe
S:4. położenie województwa w korytarzu sieci bazowej TEN-T Bałtyk-Adriatyk i współpraca w ramach Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego-EUWT z o.o	duży eksport branży rolno-spożywczej
	silny przemysł przetwórstwa drzewnego
	potencjał do rozwoju multimodalnych sieci transportowych
S:5. potencjał gospodarki morskiej – porty	układ dróg wodnych śródlądowych
	potencjał do rozwoju multimodalnych sieci transportowych
	Szczecin, jako węzeł transportowy
	rozwinięta gospodarka morska (niebieska), lider przewozów pasażerskich,

morskie jako elementy multimodalnych sieci transportowych i zaplecze surowców energetycznych;	lider -potencjał jednostek pływających, zaplecze surowców energetycznych
	potencjał do rozwoju multimodalnych sieci transportowych
	dobra dostępność komunikacyjna głównych europejskich ośrodków wzrostu
	układ dróg wodnych śródlądowych Szczecin, jako węzeł transportowy
S:6. dobrze rozwinięta branża turystyczna oraz dobre warunki do dalszego rozwoju branży w oparciu o niewykorzystane zasoby czasu i przestrzeni	krajowy lider w dziedzinie turystyki
	sieć szpitali uzdrowiskowych wzdłuż wybrzeża
	potencjał do rozwoju turystyki – zasoby czasu i przestrzeni
S:7. dobre warunki do uprawiania turystyki uzdrowiskowej, aktywnej i specjalistycznej	potencjał do rozwoju turystyki – zasoby czasu i przestrzeni
	silna sieć szpitali uzdrowiskowych wzdłuż wybrzeża
	czyste środowisko
	bogactwo zasobów naturalnych,
S:8. czyste środowisko – jedno z najniższych w Polsce zapylenie powietrza	czyste środowisko
S:9. duży potencjał stref aktywnego inwestowania dla lokalizacji nowych przedsiębiorstw	atrakcyjne tereny inwestycyjne
	rozwój stref inwestowania wokół Szczecina i Koszalina i S3 i S6
	nakłady inwestycyjne w przeliczeniu na mieszkańca
	koncentracja terytorialna przemysłu w strefach aktywności gospodarczej
	silne gospodarczo dwa ośrodki wzrostu - Szczecin i Koszalin
	wysoka przedsiębiorczość mieszkańców
	czyste środowisko
S:10. duża aktywność gospodarcza mieszkańców stanowiąca dobry punkt wyjścia do rozwoju gospodarczego regionu	niskie bezrobocie wśród osób młodych
	wysoka przedsiębiorczość mieszkańców
S:11. dynamiczny rozwój sieciowania przedsiębiorstw i inicjatyw klastrowych	w Diagnozie: „gospodarkę regionu cechują ograniczone możliwości budowy silnych powiązań kooperacyjnych i struktur klastrowych”
S:12. dobrze rozwinięta komunalna infrastruktura sieciowa	Sieć wodociągowa i kanalizacyjna
S:13. ugruntowana współpraca JST w ramach Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	współpraca samorządów w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że każda z mocnych stron zaprezentowanych w tabeli SWOT Strategii znajduje odpowiednie uzasadnienie w tekście Diagnozy, za wyjątkiem mocnej strony S:11. *Dynamiczny rozwój sieciowania przedsiębiorstw i inicjatyw klastrowych*, która jest sprzeczna z tekstem Diagnozy mówiącym, że „gospodarkę regionu cechują ograniczone możliwości budowy silnych powiązań kooperacyjnych i struktur klastrowych” (akapit 11.).

Jak wynika z tabeli 7. mocne strony z tabeli SWOT „podsumowują” po kilka mocnych stron, wskazanych ekwiwalentnie w tekście Diagnozy. Ponadto mocne strony są na różnym poziomie szczegółowości, co przejawia się m.in. liczbą czynników po prawej stronie tabeli 7. Te bardziej pojemne zawierają powtarzane potem osobno „składowe” silne strony. Takie podejście utrudnia analizę SWOT/ TOWS, która ma prowadzić do wyboru odpowiedniej strategii. Wydaje się, że można się pokusić o bardziej rozłączne opisanie mocnych stron, co pozwoli potem na precyzyjniejszą analizę związków pomiędzy mocnymi, słabymi stronami, szansami i zagrożeniami (TOWS).

Trzy pierwsze mocne strony mogłyby mieć brzmienie:

S:1. możliwości rozwojowe związane z transgranicznym i nadmorskim położeniem;

S:2. bogate zasoby surowcowe i przyrodniczo krajobrazowe w branżach specjalizacji regionalnych;

S:3. pozycja rynkowa branż specjalizacji regionalnych.

Syntetyczne potraktowanie mocnych stron ma oczywiście swoje zalety, jako że umożliwia bardziej strategiczne spojrzenie na potencjały województwa, ale z drugiej strony może prowadzić do błędnych wniosków⁷. Przykładowo mocna strona S:3. *korzystne warunki naturalne i dobra pozycja rynkowa branż specjalizacji regionalnych, szczególnie tych opartych o zieloną i niebieską gospodarkę, (w tym m.in. odradzający się przemysł stoczniowy)*, sugeruje że wszystkie regionalne specjalizacje gospodarcze charakteryzują się dobrą pozycją rynkową, gdy tymczasem w tekście Diagnozy czytamy, że jedną ze specjalizacji regionu związaną z sektorem ICT należałoby raczej zaliczyć do słabych stron regionu („niski udział sektora zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarce regionu”, akapit 26.). Wśród branż, które zajmują wysoką pozycję rynkową dla branż opartych o zieloną gospodarkę, w Diagnozie wymienia się tylko produkcję energii elektrycznej ze źródeł OZE. Można przypuszczać, że „korzystne warunki naturalne” odnoszą się do potencjału województwa w rozwijaniu zielonej gospodarki⁸, ale ten czynnik już był wymieniany wcześniej w mocnej stronie S:1. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby wskazanie tych branż, które są naprawdę mocnymi stronami regionu, a które wskazano w Diagnozie:

- gospodarka morska (niebieska),
- turystyka,
- rolnictwo wielkotowarowe,
- przemysł przetwórstwa leśnego.

Dwie pierwsze branże pojawiają się zresztą w S:5. i S:6. stanowiąc swego rodzaju powtórzenie mocnej strony S:3. Nie pojawia się natomiast w ogóle w mocnych stronach rolnictwo wielkotowarowe, a wydaje się istotnym czynnikiem rozwoju województwa, szczególnie w kontekście szansy jaką daje rozwój przetwórstwa rolnego. Podobnie nie pojawia się w mocnych stronach przemysł drzewny.

Mocne strony związane z turystyką, pojawiają się w S:6. *dobrze rozwinięta branża turystyczna oraz dobre warunki do dalszego rozwoju branży w oparciu o niewykorzystane zasoby czasu i przestrzeni* i S:7. *dobrze warunki do uprawiania turystyki uzdrowiskowej, aktywnej i specjalistycznej*. Sugerowalibyśmy inny podział treści obu mocnych stron, tak by jedna skupiała się na pozycji rynkowej, a druga na zasobach.

Na przykład: S:6. *dobrze rozwinięta branża turystyczna* oraz S:7. *dobrze warunki do uprawiania turystyki uzdrowiskowej, aktywnej i specjalistycznej i dobre warunki do dalszego rozwoju branży w oparciu o niewykorzystane zasoby czasu i przestrzeni*.

⁷ Zbyt syntetyczne ujęcie mocnych stron ma też wpływ na wyniki analizy SWOT/TOWS prowadzące do wyboru najbardziej korzystnej strategii rozwoju. Analiza ta oparta jest w pewnej mierze na liczbie interakcji pomiędzy poszczególnymi czynnikami SWOT (mocne strony z szansami, mocne strony z zagrożeniami itd.). W sposób oczywisty, jeśli jedno z czynników ujęte są bardziej syntetycznie (więcej „składowych” szczegółowych) a inne mniej syntetycznie, to te pierwsze wykażą tendencję do interakcji z większą liczbą innych czynników.

⁸ Spośród 4 obszarów monitorowania zielonej gospodarki (źródło: Wskaźniki zielonej gospodarki w Polsce, GUS, 2016), w Diagnozie przytoczone są wskaźniki potwierdzające jedynie wysoki potencjał w obszarze kapitału naturalnego. Nie przytoczono w Diagnozie dowodów dla pozostałych obszarów monitorowania zielonej gospodarki, tj.: środowiskowej efektywności produkcji (oprócz produkcji energii z OZE, która jest tylko jednym z elementów składowych efektywności produkcji), środowiskowej jakości życia ludności (zob. dalej dyskusja nt. S:8) oraz polityk gospodarczych i ich następstw.

Mocna strona S:8. *czyste środowisko – jedno z najniższych w Polsce zapylenie powietrza*. Diagnoza jest w tym zakresie niejednoznaczna. W tekście Diagnozy (akapit 2) jest informacja, że powietrze ma „jeden z najniższych stopni zanieczyszczenia w Polsce”, a na s. 19. czytamy: „*Województwo charakteryzuje się średnim stopniem zanieczyszczenia powietrza*” (akapit 27.).

Mocna strona S:10. *duża aktywność gospodarcza mieszkańców stanowiąca dobry punkt wyjścia do rozwoju gospodarczego regionu*, odwołuje się zdania w Diagnozie, „*Duża aktywność gospodarcza mieszkańców sprawia, że Pomorze Zachodnie ma dobrą pozycję wyjściową do rozwoju w Regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej*”. Drugą część zdania przekształcono w mocną stronę S:2. *dobra pozycja wyjściowa do rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej*. Naszym zdaniem związek przyczynowo-skutkowy w cytowanym zdaniu jest nieprawdziwy – jak widać z analizy mocnych stron po prawej stronie tabeli dla S:2. jest bardzo wiele czynników, które powodują, że region ma dobrą pozycję wyjściową do rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej. Aktywność gospodarcza mieszkańców może być co najwyżej jednym z nich i to zapewne nie najważniejszym, biorąc pod uwagę strukturę gospodarki (brak firm dużych i średnich), która została wskazana jako słaba strona, a której aktywność gospodarcza mieszkańców województwa nie zaradzi. Dlatego zmiany, naszym zdaniem, wymaga zarówno cytowane zdanie w Diagnozie, jak i mocna strona S:10., która mogłaby być zredukowana do: *aktywność gospodarcza mieszkańców*, w której kryje się np. potencjał do rozwiązania problemów społecznych związanych z polaryzacją bezrobocia, ale nie może być uznana za „dobry punkt wyjścia” rozwojowy regionu.

Słabe strony

W tabeli 8. zestawiono słabe strony wskazane w tabeli SWOT ze Strategii z wynikami analizy treści Diagnozy.

Tabela 8. Zestawienie Słabych stron z analizy SWOT w Strategii ze słabymi stronami wynikającymi z analizy treści Diagnozy.

Słabe strony w tabeli SWOT w Strategii	Słabe strony zidentyfikowane w Diagnozie
W:1. peryferyjne położenie i słaba dostępność komunikacyjna w układzie regionalnym Polski	krajowa i międzyregionalna dostępność komunikacyjna, spowodowana peryferyjnym położeniem względem stolicy i innych krajowych regionów
W:2. deprecjacja przez administrację rządową znaczenia regionu jako międzynarodowego węzła transportowo-logistycznego	pozycja konkurencyjna regionu jako międzynarodowego węzła transportowo-logistycznego w porównaniu z Trójmiastem niskie wykorzystanie lotniska w Goleniowie
W:3. niewykorzystany potencjał Pomorza Zachodniego w międzyregionalnych relacjach obszaru basenu Morza Bałtyckiego	współpraca z regionami basenu Morza Bałtyckiego
W:4. słaba współpraca w wymiarze ekonomicznym i społecznym z aglomeracją berlińską oraz z landami niemieckimi	współpraca z landami niemieckimi oraz Berlinem
W:5. niski poziom innowacyjności w regionie	struktura gospodarki - niewielka liczba dużych i średnich przedsiębiorstw dominacja w strukturze gospodarki firm z sektora usług niska innowacyjność, niskie nakłady na B+R brak silnych powiązań kooperacyjnych i struktur klastrowych. odpływ kapitału ze Szczecina brak wyspecjalizowanej w TT sieci IOB udział sektora prywatnego w nakładach inwestycyjnych aktywność naukowa i wyniki działalności naukowej

	niski udział sektora ICT w gospodarce regionu
	poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego
W:6. niewystarczająca dla kreowania wzrostu i innowacyjności liczba dużych i średnich podmiotów w regionie	niewielka liczba dużych i średnich przedsiębiorstw
W:7. słabe poczucie tożsamości społeczności lokalnych	niski poziom kapitału społecznego
W:8. kryzys funkcji rodziny i problemy demograficzne, zwłaszcza w rdzeniach miast i na obszarach wiejskich	spadek liczby ludności
	wyludnianie się miast (suburbanizacja i wyludnianie się małych i średnich miast)
	niekorzystna struktura demograficzna
	tereny wyeksploatowane i zdegradowane -centra miast, zabudowa blokowa
W:9. niski poziom konkurencyjności zachodniopomorskiego sektora rolniczego pomimo jego ponadprzeciętnej produktywności	zbyt małe inwestycje w przetwórstwo rolne
	niska produkcja zwierzęca
W:10. niezadowalająca jakość życia i wysoki poziom bezrobocia zwłaszcza na obszarach wiejskich	polaryzacja terytorialna problemów z bezrobociem
	centrum i wschód województwa poza strefami oddziaływania obecnych centrów miejskich
	słaba wewnątrzregionalna dostępność komunikacyjna
	niska gęstość i stan połączeń kolejowych
	słaba jakość dróg publicznych wewnątrz regionu
	centrum - koncentracja problemów demograficznych, ograniczony dostęp do usług publicznych, deficyty infrastruktury, nierozwiązane problemy lokalnego rynku pracy, wysokie bezrobocie oraz ubóstwo
	tereny wyeksploatowane i zdegradowane -centra miast, zabudowa blokowa,
	tereny wyeksploatowane i zdegradowane - obszary przemysłowe i powojenne
	polaryzacja dostępu do dóbr kultury
	sezonowość popytu na prace wynikająca ze struktury gospodarki (turystyka, budownictwo, rolnictwo)
W:11. niski poziom współpracy JST, skoordynowania ich działań oraz niedostosowanie oferty JST do zmieniających się uwarunkowań i trendów społecznych i ekonomicznych	brak planów zagospodarowania przestrzennego w dużej części gmin
	ograniczona współpraca gmin w przedsięwzięciach ponadlokalnych
	niski poziom kapitału społecznego
W:12. polaryzacja sieci osadniczej, utrata potencjału rozwojowego przez miasta średniej wielkości	polaryzacja sieci osadniczej
W:13. problemy miast – istnienie w przestrzeni miejskiej obszarów zdegradowanych, koncentracji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych	tereny wyeksploatowane i zdegradowane -centra miast, zabudowa blokowa,
	słabe strony w Diagnostyce niepokazane w SWOT w Strategii
	żeglowność rzek
	stan infrastruktury dróg wodnych śródlądowych
	brak dróg wewnątrz wzdłuż wybrzeża Bałtyku
	aktywność zawodowa mieszkańców
	nieadekwatna do potrzeb rynku pracy oferta edukacyjna w obszarze szkolnictwa zawodowego
	wymagająca modernizacji sieć przesyłowa w energetyce
	poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Każda z wymienionych w Strategii słabych stron analizy SWOT znajduje swoje uzasadnienie w Diagnozie. Propozycje zmian dotyczą:

- W:2. *deprecjacja przez administrację rządową znaczenia regionu jako międzynarodowego węzła transportowo-logistycznego* – która jest czynnikiem zewnętrznym i nie może być słabą stroną regionu. Zamiast tego proponujemy skutek tej „deprecjacji”, czyli np. pozycja konkurencyjna regionu jako międzynarodowego węzła transportowo-logistycznego w porównaniu z Trójmiastem.
- W:10. *niezadowalająca jakość życia i wysoki poziom bezrobocia zwłaszcza na obszarach wiejskich*, która wydaje się słabą stroną zbyt „pojemną”. Pożyteczne byłoby wydzielenie z W:10. przynajmniej kwestii związanych z dostępnością transportową wewnątrzregionalną.

Ponadto w słabych stronach nie uwzględniono kilku, o których wspomniano w Diagnozie. Wśród nich istotne w kontekście mocnej strony S:4. i szansy O:7. wydają się *żeglowność rzek, i stan infrastruktury dróg wodnych śródlądowych*, a także w kontekście szans związanych z przyciąganiem nowych inwestorów: *aktywność zawodowa mieszkańców i nieadekwatna do potrzeb rynku pracy oferta edukacyjna w obszarze szkolnictwa zawodowego*.

Jako poważne zagrożenie skutkujące wykluczeniem cyfrowym sporych obszarów i grup ludności województwa wskazano w Diagnozie niedostateczny rozwój społeczeństwa informacyjnego. Przejawia się to brakiem szerokopasmowej sieci regionalnej, brakiem pełnej obsługi elektronicznej usług publicznych, brakiem standardów ograniczających tworzenie interaktywnych zasobów i baz danych, brakami w nauczaniu kompetencji cyfrowych na wszystkich poziomach edukacji. Wydaje się, że należy uzupełnić analizę SWOT o tę słabą stronę, szczególnie w kontekście inteligentnej specjalizacji regionu dotyczącej sektora ICT.

Szanse

W Tabeli 9. zestawiono szanse z analizy SWOT z szansami, które zidentyfikowano w tekście Diagnozy.

W przypadku szans, większość z nich nie znajduje swojego odzwierciedlenia w treści Diagnozy. Szanse dotyczą czynników zewnętrznych i przyszłości, więc w sposób naturalny większość uzasadnień dla przyjętych szans rozwojowych znalazła się w podrozdziale: Prognoza trendów rozwojowych (w tabeli kolorem niebieskim zaznaczono tytuły odpowiednich akapitów tego podrozdziału). Niektóre z nich, (również wyróżnione na niebiesko), odnaleźliśmy w rozdziale 2. Przesłanki i założenia aktualizacji Strategii. Sugerujemy więc, aby, dla jasności wyводу, zamienić kolejność podrozdziałów Prognozy rozwojowej i SWOT, tak aby Prognozy rozwojowe poprzedzały SWOT.

Dla dwóch szans wymienionych w Strategii: O:9. i O:10. nie znaleźliśmy uzasadnienia w części diagnostyczno-prognostycznej Strategii.

Ponadto, w kontekście szansy O:2. mówiącej m.in. o rozwoju zielonej gospodarki, należałoby opisać trendy rozwojowe związane ze zmianami klimatu, czystym środowiskiem (i wynikającym z nich przewidywanym kierunkiem zmian regulacyjnych).

Tabela 9. Zestawienie Szans z analizy SWOT w Strategii z szansami wynikającymi z analizy treści Diagnozy*

Szanse w tabeli SWOT w Strategii	Szanse zidentyfikowane w Diagnozie
O:1. wzrost aktywności inwestorów zewnętrznych, w szczególności średnich i dużych podmiotów gospodarczych	brak w rozdziale Diagnoza. Szansa wynika z trendu rozwojowego Korporacjonizm w rozdziale Prognozy trendów gospodarczych: nasycenie strukturami gospodarczymi utrzymującymi formalny i operacyjny związek z globalnym przepływem kapitału, technologii i procedur funkcjonowania
O:2. koncentracja działań w obszarach specjalizacji regionalnych, w szczególności na niebieskiej i zielonej gospodarce	brak w rozdziale Diagnoza. Szansa wynika z opisu w rozdziale 2. Przestanki i założenia aktualizacji Strategii - ukierunkowanie przedmiotowe (s. 8) na regionalne inteligentne specjalizacje, a także Specjalizacja i funkcjonalizm : "każe intensyfikować działania na rzecz profilowania swojej oferty produkcji i usług, w powiązaniu z posiadanym potencjałem endogenicznym, znajdującymi się w dyspozycji kadrami, czy też innymi zasobami"
O:3. rozwój innowacyjności i internacjonalizacji zachodniopomorskich przedsiębiorstw, w szczególności poprzez eksport innowacji	brak w rozdziale Diagnoza. Korporacjonizm : efekt globalizacji - "konieczność wchodzenia w bezpośrednie relacje z liderami rynku, zazwyczaj funkcjonującymi w formule międzynarodowych korporacji"
O:4. poprawa sytuacji demograficznej województwa	brak w rozdziale Diagnoza. Migracje : napływ na Pomorze Zachodnie imigrantów ekonomicznych ze Wschodu i Południa wzmocnienie roli rodziny
O:5. intensyfikacja powiązań gospodarczych Pomorza Zachodniego w regionie Morza Bałtyckiego i wzrost jego znaczenia w gospodarce globalnej	współpraca gospodarcza z zagranicą, którą ułatwia transgraniczne położenie regionu łatwość migracji zarobkowych do Niemiec gospodarcze wykorzystanie Odry (Polska Zachodnia, Czechy, Niemcy) metropolizacja : Zachowanie przez Pomorze Zachodnie potencjału rozwojowego oraz kontaktu z globalnym rynkiem jest warunkowane zdolnością obu miast do włączania się – poprzez własne instytucje, podmioty gospodarcze, mieszkańców i tworzone przez ich sieci współpracy – w tę globalną wymianę integracja w ramach wspólnoty europejskiej : należy rozumieć i dążyć do stymulowania pozycji regionu w ramach makroregionu, w ramach pogranicza polsko-niemieckiego oraz w obszarze basenu Morza Bałtyckiego
O:6. efektywne wykorzystanie współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i współpracy z aglomeracją berlińską	wzrost znaczenia Berlina jako wiodącej metropolii europejskiej bliskość węzła lotniczego w Berlinie: skoordynowana wielogałęziowa dostępność lotniska w Goleniowie z Niemcami 2. przestanki i założenia aktualizacji Strategii – wpisywanie się w cele Strategii Rozwoju Polski Zachodniej
O:7. rozwój żeglugi śródlądowej w oparciu o Odrzańską Drogę Wodną	inwestycje w korytarzu sieci bazowej TEN-T Bałtyk-Adriatyk i współpraca w ramach Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego-EUWT z o.o (z mocnych stron jako szansa)
O:8. rzeczywiste procesy integracyjne w ramach obszarów funkcjonalnych i pomiędzy obszarami funkcjonalnymi Pomorza Zachodniego oraz efektywne partnerstwo miejsko-wiejskie	rozwój poprzez impulsy rozwojowe płynące z silnych ośrodków miejskich: rozwój obszarów funkcjonalnych budowa tożsamości społeczności lokalnych i więzi społecznych poprzez wzmocnianie funkcji rodziny nacisk na podnoszenie jakości życia i podmiotowości mieszkańców : udział władz wszystkich szczebli w tworzenie rozwiązań i warunków dla możliwie pełnego indywidualnego i zbiorowego rozwoju
O:9. szerokie wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)	brak w diagnostyczno – prognostycznej części Strategii
O:10. korzystne trendy dla rozwoju turystyki	brak w diagnostyczno – prognostycznej części Strategii
O:11. realna zmiana funkcjonowania samorządów i zwiększenie efektywności	brak w rozdziale Diagnoza. Nacisk na podnoszenie jakości życia i podmiotowości mieszkańców : udział władz wszystkich szczebli

interwencji publicznej.	w tworzenie rozwiązań i warunków dla możliwie pełnego indywidualnego i zbiorowego rozwoju
-------------------------	---

Źródło: opracowanie własne

*Kolorem niebieskim oznaczono szanse rozwojowe znajdujące się w rozdziale Prognoza trendów rozwojowych i podrozdziale Przesłanki i założenia aktualizacji Strategii.

Zagrożenia

W Diagnozie ani w Prognozie nie opisano, jakie czynniki zewnętrzne spowodują zagrożenie T:1. *nasilenie barier rozwoju gospodarki i wynikające z nich ograniczenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i Pomorza Zachodniego*, inaczej mówiąc w Strategii nie wskazano trendów rozwojowych lub politycznych, które mogłyby spowodować obniżenie aktywności inwestorów w Europie Środkowo-Wschodniej, w Polsce lub na Pomorzu Zachodnim (por. tab.10).

Tabela 10. Zestawienie Zagrożeń z analizy SWOT w Strategii z zagrożeniami, wynikającymi z analizy treści Diagnozy.

Zagrożenia w tabeli SWOT w Strategii	Zagrożenia zidentyfikowane w Diagnozie
T:1. nasilenie barier rozwoju gospodarki i wynikające z nich ograniczenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i Pomorza Zachodniego	brak w diagnostyczno – prognostycznej części Strategii
T:2. dalsza deprecjacja znaczenia Pomorza Zachodniego w układach krajowym i europejskim	defaworyzowanie portów woj. zachodniopomorskiego w polityce morskiej państwa dalszy odpływ kapitału ze Szczecina, osłabienie jego pozycji jako centrum makroregionalnego niedostateczne uwzględnienie potrzeb transportowych regionu w krajowej polityce transportowej (transport drogowy, kolejowy, rzeczny)
T:3. osłabienie pozycji UE na globalnym rynku i tym samym pozycji konkurencyjnej Polski i regionu	brak w diagnostyczno – prognostycznej części Strategii
T:4. pogłębiające się dysproporcje pomiędzy powierzonymi JST zadaniami publicznymi a ich finansowaniem z budżetu państwa i związane z tym niewystarczające możliwości absorpcyjne JST w zakresie wykorzystania środków unijnych	zmniejszenie możliwości absorpcyjnych JST związane z asymetrią zadań i środków (brak środków na inwestycje)
T:5. znaczące zmniejszenie strumienia środków pomocowych napływających do regionu	zmniejszenie strumienia środków pomocowych UE zmniejszenie możliwości oddziaływania na obszary problemowe - dalsza marginalizacja i degradacja obszarów pozbawionych impulsów rozwojowych
T:6. nieskuteczność działań integrujących obszary funkcjonalne skutkująca dryfem rozwojowym i zagrażającą spójności regionu polaryzacją rozwojową, peryferyzacją lub marginalizacją obszarów problemowych	brak w diagnostyczno – prognostycznej części Strategii zagrożenia w Diagnozie niepokazane w SWOT w Strategii zwiększenie odsetka liczby osób starszych w strukturze demograficznej ludności Polski procesy migracyjne z terenów wiejskich spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym przekładający się w przyszłości na mniejszą liczbę wykształconych kadr powiększająca się luka w zakresie społeczeństwa informacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Zagrożenie T:2. *dalsza deprecjacja znaczenia Pomorza Zachodniego w układach krajowym i europejskim*, w obecnym brzmieniu opisuje skutek, a nie zewnętrzny czynnik stanowiący zagrożenie

żenie dla Pomorza Zachodniego. Proponujemy w to miejsce wpisać *defaworyzowanie portów woj. zachodniopomorskiego w polityce morskiej państwa* (które jest obecnie słabą stroną) i dodatkowo wskazać na podobne zagrożenie związane z krajową polityką transportową. Zagrożenie T:2. mogłoby mieć brzmienie: *defaworyzowanie portów woj.zachodniopomorskiego w polityce morskiej państwa i niedostateczne uwzględnienie potrzeb transportowych regionu w krajowej polityce transportowej*.

Zagrożenie T:3. *osłabienie pozycji UE na globalnym rynku i tym samym pozycji konkurencyjnej Polski i regionu*. Zagrożenie to nie zostało opisane w tekście Diagnozy. Nie wiadomo jakich czynników rozwojowych, w intencji autorów, dotyczy to zagrożenie. Intuicja podpowiada, że chodzi tu o gospodarkę, ale gospodarki dotyczy już pierwsze zagrożenie (T:1).

Zagrożenie T:6. *nieskuteczność działań integrujących obszary funkcjonalne skutkująca dryfem rozwojowym i zagrażającą spójności regionu polaryzacją rozwojową, peryferyzacją lub marginalizacją obszarów problemowych*, w obecnym brzmieniu opisuje skutek, a nie zewnętrzny czynnik stanowiący zagrożenie dla Pomorza Zachodniego. Należy wskazać jakie czynniki zewnętrzne mogą obniżyć skuteczność działań integrujących obszary funkcjonalne.

Ponadto, w zagrożeniach nie wskazano zagrożeń wynikających ze zmieniającej się struktury demograficznej społeczeństwa, choć w prognozowanych trendach rozwojowych opisano ten czynnik jako ważny trend rozwojowy (Zmiany struktury społecznej). Sugerujemy uzupełnienie zagrożeń o ten czynnik.

W zagrożeniach nie uwzględniono także konsekwencji tego, że przy szybkim globalnym rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych i przy słabych stronach regionu w tym obszarze (zob. komentarz do słabych stron) prawdopodobne jest zagrożenie powiększania się luki rozwojowej pomiędzy województwem a jego globalnym otoczeniem w obszarze społeczeństwa informacyjnego. Sugerujemy uzupełnienie zagrożeń o ten czynnik.

Trafność prognozowanych trendów rozwojowych. Uwzględnienie globalnych i krajowych uwarunkowań kulturowych, ekonomicznych i społecznych.

Opisane w Strategii trendy rozwojowe dotyczą globalnych zjawisk w otoczeniu regionu, które będą miały wpływ na procesy rozwojowe na Pomorzu Zachodnim. Wymieniono następujące trendy rozwojowe:

- Migracje – zjawisko, które będzie miało wpływ zarówno emigracje mieszkańców jak i imigracje ekonomiczne do województwa;
- Zmiana struktury społecznej związana ze starzeniem się społeczeństw;
- Nacisk na podnoszenie jakości życia i podmiotowości mieszkańców - dotyczy warunków dla możliwie pełnego indywidualnego i zbiorowego rozwoju, sprzyjającemu podnoszeniu konkurencyjności i atrakcyjności regionu jako miejsca zamieszkania;
- Metropolizacja dotycząca koncentracji potencjału w największych ośrodkach miejskich.
- Integracja w ramach wspólnoty europejskiej oznaczająca większe zdolności oddziaływania, ale i obowiązki;
- Specjalizacja i funkcjonalizm, będące konsekwencją rozwoju technologicznego;
- Korporacjonizm dotyczący konieczności wchodzenia w relacje z liderami rynku – międzynarodowymi korporacjami;

- Rewolucja energetyczna związana z koniecznością efektywnego gospodarowania zasobami środowiska naturalnego i znalezienie odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na energię;
- Pełniejsze wykorzystanie zasobów i przestrzeni, zgodnie z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, podtrzymującego walory środowiska i umożliwiającemu jego wielorakie i wielokrotne wykorzystanie.

Opisy poszczególnych trendów mają wysoki stopień ogólności i w związku z tym obejmują większość możliwych i istotnych dla rozwoju regionu zjawisk globalnych. Dobrą praktyką opisu trendów jest syntetyczne wskazanie w przypadku każdego z nich, jak dany trend wpłynie na rozwój Pomorza Zachodniego. Tak zakreślony opis trendów rozwojowych wydaje się wyczerpywać istotne dla Pomorza Zachodniego uwarunkowania i trendy globalne w perspektywie programowania Strategii. Wydaje się, że warto zastanowienia jest uzupełnienie opisu trendów rozwojowych o opis występowania w gospodarce cyklicznych wahań koniunktury. Ta cykliczność rozwoju gospodarczego może uzasadniać zagrożenie T:1. *nasilenie barier rozwoju gospodarki i wynikające z nich ograniczenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i Pomorza Zachodniego*, które w chwili obecnej nie znajduje uzasadnienia w części diagnostyczno-prognostycznej. Opisanie tego zewnętrznego trendu rozwojowego w tej części dokumentu, będzie korespondować również z *pesymistycznym* scenariuszem rozwoju, o czym piszemy dalej.

Poprawność i trafność identyfikacji scenariuszy rozwoju w aspekcie trendów rozwoju.

Przedstawiono trzy scenariusze rozwoju: *optymistyczny*, *pośredni* i *pesymistyczny*. Scenariusz optymistyczny oparty jest na pełnym wykorzystaniu mocnych stron i szans rozwojowych. Jak wspomniano przy analizie SWOT, część szans rozwojowych wynika wprost z globalnych trendów rozwojowych. Potwierdza to spójność optymistycznego scenariusza rozwojowego z diagnozą, trendami rozwojowymi i także, jak to wykazano w rozdziale 4.2 przyjętą logiką interwencji.

Porównanie scenariusza optymistycznego z pośrednim wskazuje, że kluczowym czynnikiem, który różnicuje oba scenariusze jest „brak znaczących bodźców rozwojowych płynących od dużych innowacyjnych inwestorów zewnętrznych” w scenariuszu *pośrednim*. Oznacza to, że w percepcji autorów Strategii, kluczową szansą pozwalającą na wyjście z dryfu rozwojowego i nadrobienie dystansu regionu do wiodących regionów kraju i Polski Zachodniej, jest szansa O:1. *wzrost aktywności inwestorów zewnętrznych, w szczególności średnich i dużych podmiotów gospodarczych*.

W scenariuszu pesymistycznym materializują się zagrożenia, które potęgują słabe strony regionu. Najważniejsze z nich wymienione w tym scenariuszu dotyczą „kryzysu globalnego na rynkach finansowych”. Mogą one być skutkiem cykliczności rozwoju gospodarki krajów najbardziej rozwiniętych. Wydaje się, że dla spójności scenariuszy rozwoju z trendami rozwojowymi należałoby w nich uwzględnić cykliczność rozwoju gospodarki światowej. Skutkuje ona zwiększonym zagrożeniem wystąpienia kryzysu na rynkach finansowych, w odstępie czasowym, niewątpliwie mieszczącym się w perspektywie czasowej realizacji Strategii. Urzeczywistnienie się tego zagrożenia, nawet w ograniczonej skali, będzie miało wzmacniający wpływ na inne bardzo istotne zagrożenie. Spowoduje ono mianowicie zmniejszenie strumienia środków z Unii Europejskiej w ramach polityki spójności. To z kolei ma kluczowe znaczenie w scenariuszu pośrednim, w którym rozwój potencjałów endogenicznych województwa odbywa się m.in. dzięki efektyw-

nemu wykorzystaniu środków pomocowych. Ponownie sugerujemy zatem uzupełnienie opisu trendów rozwojowych o opis występowania w gospodarce cyklicznych wahań koniunktury.

2.4. Spójność diagnozy z projektem interwencji

2.4.1. Wybór Strategii rozwoju

Przeprowadzono analizę SWOT/ TOWS mocnych, słabych stron oraz szans i zagrożeń wymienionych w Strategii. Każdej z cech mocnych stron przypisano jednakową wagę (tak, aby suma wag mocnych stron sumowała się do 1). Podobnie jednakowe wagi przypisano cechom wskazanym w słabych stronach, szansach i zagrożeniach. Ponieważ liczba cech w poszczególnych polach tabeli SWOT różni się (13 mocnych stron, 13 słabych stron, 11 szans i 6 zagrożeń) w tabeli zbiorczej SWOT/ TOWS zestandaryzowano sumę interakcji odnosząc ją do maksymalnej możliwej sumy interakcji w danym zestawieniu cech tablicy SWOT (np. maksymalna suma możliwych interakcji w zestawieniu mocnych stron i szans wynosi $13 \cdot 11 = 143$). (Kompletna analiza SWOT/ TOWS zamieszczona jest w pliku excel stanowiącym załącznik do raportu.) W tabeli 11. przedstawiono wyniki analizy SWOT/ TOWS, a w tabeli 12. wyniki analizy wpisane w macierz Strategii.

Tabela 11. Wyniki analizy SWOT/TOWS

	Wyniki analizy SWOT		Wyniki analizy TOWS		Zestawienie zbiorcze SWOT/TOWS	
	Standaryzowana suma interakcji	Suma interakcji ważona	Standaryzowana suma interakcji	Suma interakcji ważona	Standaryzowana suma interakcji	Suma interakcji ważona
Mocne strony/Szanse	0,427	10,24	0,434	10,41	0,860	20,64
Mocne strony/Zagrożenia	0,359	6,82	0,449	8,53	0,808	15,35
Słabe strony/Szanse	0,420	10,07	0,350	8,39	0,769	18,46
Słabe strony/Zagrożenia	0,410	7,79	0,462	8,77	0,872	16,56

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 12. Tabela Strategii rozwojowych bazujących na analizie SWOT (wartości w tabeli to ważona suma interakcji z tabeli 11)

	Szanse	Zagrożenia
	agresywna	konserwatywna
Mocne strony	20,64	15,35
Słabe strony	konkurencyjna	defensywna
	18,46	16,56

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki zbiorcze analizy SWOT/ TOWS wskazują, że przy zdefiniowanej konfiguracji czynników wewnętrznych i zewnętrznych oraz ustalonym systemie wag najbardziej pożądanym wariantem Strategii będzie działanie oparte na wykorzystaniu mocnych stron i szans, czyli **strategia agresywna** (max-max). Drugi w kolejności wynik uzyskała strategia **konkurencyjna** (min-max), polegająca na wykorzystaniu szans do niwelowania słabych stron.

Analiza SWOT/ TOWS pozwoliła także na wskazanie najbardziej istotnych cech, mających największy wpływ na osiągnięcie celów wybranej Strategii (poprzez rangowanie cech według

kryterium liczby interakcji). Listy rankingowe odpowiednich czynników pokazane są w pliku excel z analizą SWOT/ TOWS. Poniżej zamieszczamy najważniejsze wnioski z rangowania czynników SWOT/ TOWS.

Najbardziej istotnymi **mocnymi stronami** województwa zachodniopomorskiego (największa liczba interakcji z szansami) w przyjętej **Strategii agresywnej**, czyli w kontekście istniejących szans rozwojowych, są:

- *S:9. duży potencjał stref aktywnego inwestowania dla lokalizacji nowych przedsiębiorstw - pozycja pierwsza*
- *S:1. możliwości rozwojowe związane z transgranicznym i nadmorskim położeniem oraz bogatymi zasobami przyrodniczo-krajobrazowymi*
oraz
- *S:2. dobra pozycja wyjściowa do rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej,*

które znalazły się *ex-aequo* na pozycji drugiej.

Na pozycji trzeciej znalazło się *ex-aequo* aż pięć mocnych stron.

Najbardziej istotnymi **szansami** województwa zachodniopomorskiego (największa liczba interakcji z mocnymi stronami) w przyjętej Strategii agresywnej, czyli szansami najbardziej istotnymi z punktu widzenia wzmocnienia mocnych stron, są:

- *O:2. koncentracja działań w obszarach specjalizacji regionalnych, w szczególności na niebieskiej i zielonej gospodarce - pozycja pierwsza*
- *O:1. wzrost aktywności inwestorów zewnętrznych, w szczególności średnich i dużych podmiotów gospodarczych - pozycja druga*
- *O:5. intensyfikacja powiązań gospodarczych Pomorza Zachodniego w regionie Morza Bałtyckiego i wzrost jego znaczenia w gospodarce globalnej*
oraz
- *O:9. szerokie wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP),*
które znalazły się *ex-aequo* na pozycji trzeciej.

Warto zwrócić uwagę, które z szans są najważniejsze w **Strategii konkurencyjnej**, która uzyskała drugi wynik w analizie SWOT/TOWS.

Najbardziej istotnymi **szansami z punktu widzenia przewyższania słabości** województwa zachodniopomorskiego są:

- *O:5. intensyfikacja powiązań gospodarczych Pomorza Zachodniego w regionie Morza Bałtyckiego i wzrost jego znaczenia w gospodarce globalnej,*
oraz
O:11. realna zmiana funkcjonowania samorządów i zwiększenie efektywności interwencji publicznej, które znalazły się *ex-aequo* na pozycji pierwszej
- *O:2. koncentracja działań w obszarach specjalizacji regionalnych, w szczególności na niebieskiej i zielonej gospodarce*
oraz
- *O:3. rozwój innowacyjności i internacjonalizacji zachodniopomorskich przedsiębiorstw, w szczególności poprzez eksport innowacji,*
które znalazły się *ex-aequo* na pozycji drugiej.

Zestawienie powyższych rankingów pokazuje, że szanse:

- *O:2. koncentracja działań w obszarach specjalizacji regionalnych, w szczególności na niebieskiej i zielonej gospodarce*
- *O:5. intensyfikacja powiązań gospodarczych Pomorza Zachodniego w regionie Morza Bałtyckiego i wzrost jego znaczenia w gospodarce globalnej*

są istotne, zarówno z punktu widzenia wzmocnienia mocnych stron, jak i przewyższania słabych stron województwa zachodniopomorskiego.

Dokonano podobnego rangowania dla **zagrożeń**, w kontekście mocnych i słabych stron regionu.

Najbardziej istotne zagrożenia osłabiające mocne strony województwa zachodniopomorskiego to:

- *T:2. dalsza deprecjacja znaczenia Pomorza Zachodniego w układach krajowym i europejskim; - pozycja pierwsza*
- *T:5. znaczące zmniejszenie strumienia środków pomocowych napływających do regionu oraz*
- *T:1. nasilenie barier rozwoju gospodarki i wynikające z nich ograniczenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i Pomorza Zachodniego,*

które znalazły się *ex-aequo* na pozycji drugiej.

Te same zagrożenia są też najbardziej istotne z punktu widzenia potęgowania oddziaływania słabych stron. Na dalszych miejscach w przypadku zagrożeń osłabiających mocne strony znalazło się: *T:3. osłabienie pozycji UE na globalnym rynku i tym samym pozycji konkurencyjnej Polski i regionu*. W przypadku zagrożeń potęgujących słabe strony na dalszych miejscach znalazły się: *T:4. pogłębiające się dysproporcje pomiędzy powierzanymi JST zadaniami publicznymi a ich finansowaniem z budżetu państwa i związane z tym niewystarczające możliwości absorpcyjne JST w zakresie wykorzystania środków unijnych oraz T:6. nieskuteczność działań integrujących obszary funkcjonalne skutkująca dryfem rozwojowym i zagrażającą spójności regionu polaryzacją rozwojową, peryferyzacją lub marginalizacją obszarów problemowych*.

Najważniejsze **słabe strony, które najbardziej istotnie utrudnią wykorzystanie szans** województwa zachodniopomorskiego to:

- *W:4. słaba współpraca w wymiarze ekonomicznym i społecznym z aglomeracją berlińską oraz z landami niemieckimi*
oraz
- *W:3. niewykorzystany potencjał Pomorza Zachodniego w międzyregionalnych relacjach obszaru basenu Morza Bałtyckiego,*
które znalazły się *ex-aequo* na pozycji pierwszej.
- *W:2. deprecjacja przez administrację rządową znaczenia regionu jako międzynarodowego węzła transportowo-logistycznego - pozycja druga.*

Wizja rozwoju odwołuje się do wymienionych powyżej mocnych stron i szans i jest wynikiem realizacji optymistycznego scenariusza rozwoju. Rozwój oparty jest na wykorzystaniu „walorów geograficznych i środowiskowych” (mocna strona S:1.). Jest to efektem wykorzystywania zidentyfikowanych w SWOT/TOWS najważniejszych szans, (szansa O:5.), która doprowadzi do „efektywnego dyskontowania położenia geograficznego Pomorza Zachodniego na mapie Europy

i basenu Morza Bałtyckiego” i szansy O:2., która doprowadzi do „wykorzystania potencjału dla rozwoju niebieskiej i zielonej gospodarki”. Mocna strona S:9 .w postaci *dużego potencjału stref aktywnego inwestowania dla lokalizacji nowych przedsiębiorstw i wykorzystanie szansy O:1. wzrost aktywności inwestorów zewnętrznych, w szczególności średnich i dużych podmiotów gospodarczych i szerokie wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)*, pozwoli na „silniejszą integrację gospodarki i podmiotów wokół łańcuchów wartości, powiązań technologicznych, nowych sieci, silnych podmiotów gospodarczych i w obrębie sektorów specjalizacyjnych”.

Jednocześnie przewyższające są słabe strony m.in. przez wykorzystanie szansy O:11. na realną zmianę funkcjonowania samorządów i zwiększenie efektywności interwencji publicznej. Prowadzi ona do sytuacji, w której samorząd pełni zarazem rolę animatora i koordynatora pozyskiwanego i udzielanego w obrębie regionu wsparcia.

Misja Strategii ma brzmienie:

POMORZE ZACHODNIE – LIDER „NIEBIESKIEGO” I „ZIELONEGO” WZROSTU
ZAPEWNIAJĄCEGO WYSOKĄ JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW

Misja odnosi się do dwóch sfer: sfery gospodarczej i sfery społecznej. Tak sformułowana misja nie współgra w pełni ze strategią agresywną, rekomendowaną w wyniku analizy SWOT/ TOWS. Niemniej jednak strategia konkurencyjna, oparta na słabych stronach (sfera społeczna) i szansach, otrzymała drugi w kolejności wynik w analizie SWOT/ TOWS. **Można więc powiedzieć, że misja odzwierciedla strategię agresywną w obszarze gospodarczym i konkurencyjną w obszarze społecznym.**

2.4.2. Logika interwencji

W Strategii wyznaczono cztery cele strategiczne, z których wyprowadzono 13 celów kierunkowych. Wskazują one obszary priorytetowe, wyznaczające ścieżkę do osiągnięcia zamierzonej wizji rozwoju regionu w perspektywie do roku 2030.

Ocena logiki interwencji koncentruje się na dwóch aspektach:

- powiązaniu katalogu proponowanych kierunków działań z czynnikami zidentyfikowanymi w ramach analizy SWOT,
- powiązaniu katalogu proponowanych kierunków działań, z działaniami wskazanymi w opisowej charakterystyce każdego z celów i ich oczekiwanyimi efektami.

Kierunki działań a czynniki zidentyfikowane w ramach analizy SWOT.

Na rysunku 1 (Załącznik 1) pokazano powiązanie katalogu proponowanych celów kierunkowych z czynnikami zidentyfikowanymi w ramach analizy SWOT. Na rysunku widać, że każdy z celów kierunkowych odwołuje się do kilku mocnych stron, szans i zagrożeń. Wynika stąd, że struktura celów powiązana jest z analizą SWOT.

Na rysunku kolorami niebieskimi zaznaczono mocne strony i szanse, a czerwienią – słabe strony i zagrożenia. Ciemniejsze tła mają czynniki zidentyfikowane wcześniej jako istotne.

Analiza powiązań poszczególnych celów strategicznych i celów kierunkowych z czynnikami SWOT pokazuje, że:

Cel I i II

Cele I i II zbudowane są na mocnych stronach i szansach (Cel I – 11⁹ mocnych stron i szans, oraz 5 słabych stron i zagrożeń, oraz Cel II - 27 mocnych stron i szans, oraz 17 słabych stron i zagrożeń) co współgra z rekomendowaną przez analizę SWOT/TOWS strategią agresywną (max-max).

Treść celów kierunkowych Celu I i Celu II nawiązuje do zidentyfikowanych wcześniej najbardziej istotnych mocnych stron: S:2. *dobra pozycja wyjściowa do rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego i makroregionie Polski Zachodniej* (dwa razy – w celu kierunkowym 1.1 i 1.3), S:1. *możliwości rozwojowe związane z transgranicznym i nadmorskim położeniem oraz bogatymi zasobami przyrodniczo-krajobrazowymi*, (dwa razy – w celu kierunkowym 1.2 i 2.1).

Treść celów kierunkowych Celu I i Celu II nawiązuje do zidentyfikowanych wcześniej najbardziej istotnych szans: O:11. *realna zmiana funkcjonowania samorządów i zwiększenie efektywności interwencji publicznej* (trzy razy – w celu kierunkowym 1.2, 1.3 i 2.3), O:1. *wzrost aktywności inwestorów zewnętrznych, w szczególności średnich i dużych podmiotów gospodarczych i szerokie wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)*, (dwa razy – w celu kierunkowym 2.2 i 2.3), O:2. *koncentracja działań w obszarach specjalizacji regionalnych, w szczególności na niebieskiej i zielonej gospodarce*, (w celu kierunkowym 2.1), O:5. *intensyfikacja powiązań gospodarczych Pomorza Zachodniego w regionie Morza Bałtyckiego i wzrost jego znaczenia w gospodarce globalnej* (w celu kierunkowym 1.1), O:9. *szerokie wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)* (w celu kierunkowym 2.3).

Treść celu kierunkowego 1.2 nawiązuje do istotnego zagrożenia T:2. *dalsza deprecjacja znaczenia Pomorza Zachodniego w układach krajowym i europejskim*, treść celu kierunkowego 2.1 nawiązuje do zagrożeń – ponownie T:2. oraz T:5. *znaczące zmniejszenie strumienia środków pomocowych napływających do regionu*, celu kierunkowego 2.2 do T:1. *nasilenie barier rozwoju gospodarki i wynikające z nich ograniczenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i Pomorza Zachodniego*, a celu kierunkowego 2.3 do T:1. i T:5.

Cel III i IV

Cel III zbudowany jest na słabych stronach i szansach (Cel III – 13 słabych stron i 8 zagrożeń, 4 mocne strony i 12 szans), co współgra ze strategią konkurencyjną.

W przypadku Celu IV trudno wskazać na dominującą tendencję (2 mocne strony i 4 szanse, oraz 3 słabe strony i 2 zagrożenia), choć nieznacznie przewagę mają szanse i słabe strony (strategia konkurencyjna).

Kluczową szansą dla celów strategicznych III i IV jest O:11. *realna zmiana funkcjonowania samorządów*, która jest najbardziej istotną szansą przewyższającą słabe strony i występuje we wszystkich celach kierunkowych Celu III i IV (a także w 3 celach kierunkowych Celu I i II). Poza nią jest jeszcze jedna istotna szansa występująca w celu kierunkowym 3.2 - O:9. *szerokie wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)*.

Cele kierunkowe Celu III i IV nawiązują do jednego istotnego zagrożenia –T:5. *znaczące zmniejszenie strumienia środków pomocowych napływających do regionu*.

⁹ Niektóre mocne strony, szanse i zagrożenia powtarzają się w poszczególnych celach kierunkowych.

Powiązanie katalogu proponowanych kierunków działań, z działaniami wskazanymi w opisowej charakterystyce każdego z celów i ich oczekiwanymi efektami.

Dokonano analizy treści opisowej charakterystyki celów Strategii. Strategia identyfikuje obszary priorytetowe, dla których sformułowano cele strategiczne polityki rozwoju województwa zachodniopomorskiego. W Strategii pokazano strukturę celów i omówiono cele strategiczne (4 cele) oraz cele kierunkowe (13 celów kierunkowych). Z wcześniejszej analizy wynika, że cele znajdują uzasadnienie w zdiagnozowanych mocnych stronach, szansach, słabych stronach i zagrożeniach.

Sam układ celów strategicznych jest logiczny i kompletny. Cel I. obejmuje strategię województwa wobec otoczenia zewnętrznego: makroregion, kraj, sąsiadujące regiony zagraniczne, basen Morza Bałtyckiego, Europa. Kwestie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa uwzględnione są w Celu II. Cel III. skupia się na uwarunkowaniach przestrzennych związanych z obszarami funkcjonalnymi regionu uwzględniając obszary oddziaływania głównych ośrodków miejskich województwa i wpływ obszarów funkcjonalnych przekraczających granice województwa. Cel IV. dotyczy podnoszenia zdolności samorządu i partnerów do działania (w obszarach objętych celami I, II i III) zgodnie z nowym, przyjętym w Zachodniopomorskim Modelu Programowania Rozwoju, podejściem ukierunkowanym na zintegrowane wsparcie terytoriów.

Dokument Strategii w sposób bardzo ogólny¹⁰ opisuje kierunki interwencji. Opisy celów strategicznych i celów kierunkowych pozostają spójne z ogólną logiką interwencji wyznaczoną wizją, misją Strategii i celami strategicznymi.

Każdy cel strategiczny wskazuje kierunki priorytetowych działań i podejście do ich realizacji. W każdym celu strategicznym sposób realizacji opiera się na współpracy różnych szczebli administracji publicznej funkcjonujących w obszarze województwa, wyrażających gotowość do działania ponad granicami administracyjnymi (wdrożenia modelu rozwoju opartego o obszary funkcjonalne) oraz zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych.

Cele kierunkowe pozostają spójne z celami strategicznymi.

- Cel I. Wzmocnienie roli województwa w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych, będzie realizowany poprzez skupienie się na aktywnej polityce w basenie Morza Bałtyckiego, współpracy z sąsiadującymi landami niemieckimi i metropolią berlińską, a także w obrębie makroregionu Polski Zachodniej, ze wskazaniem Szczecina jako wiodącej aglomeracji regionu.
- W celu strategicznym II. Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego kierunki działań dotyczą głównie gospodarki, gdzie interwencja skupi się na inteligentnych specjalizacjach regionu i zwiększeniu zaangażowania kapitału prywatnego krajowego i zagranicznego w podniesienie konkurencyjności i innowacyjności i internacjonalizacji gospodarki. O ile katalog kierunków działań wymieniony w celach kierunkowych daje się w pełni korespondować z tą częścią misji Strategii, która odnosi się do niebieskiej gospodarki, o tyle trudniej znaleźć odniesienia do zielonej gospodarki,

¹⁰ W Zachodniopomorskim Modelu Programowania Rozwoju przyjęto trójszczeblowy system właściwych dokumentów strategicznych, w którym Strategia znajduje się na szczeblu pierwszym – najwyższym, najbardziej ogólnym. Polityki Rozwoju i Programy Strategiczne (drugi szczebel) wyznaczają zakres tematyczny działalności samorządu, zawierający pełną agendę celów i obszarów działalności samorządu bez ich hierarchizowania i operacjonalizacji. Dokumenty operacyjne stanowią trzeci, najniższy szczebel hierarchii.

o której mówi misja. Samo brzmienie celu strategicznego II, w którym pojawia się pojęcie „efektywności gospodarki” można rozumieć jako odniesienie do jednego z elementów zielonej gospodarki, a mianowicie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowcowych. Niemniej jednak nie znajduje to potwierdzenia w treści opisu Celu II.

- W celu strategicznym III. Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa, stymulowanie rozwoju będzie uwzględniało faktyczny terytorialny wymiar procesów rozwojowych, w skali przekraczającej wyznaczone granice administracyjne, poprzez wzmocnienie ośrodków wzrostu (Cel kierunkowy 3.1) i powiązanie ich obszarów funkcjonalnych (Cel kierunkowy 3.2). Instrumentem będą Zintegrowane Inwestycje Terytorialne i Kontrakt Samorządowy i powiązane z nimi mechanizmy (Cel kierunkowy 3.4). Celem „nadrzędnym” jest równy dostęp i podniesienie poziomu usług publicznych (Cel kierunkowy 3.3).
- Cel strategiczny IV. *Dostosowanie funkcjonowania samorządów do zmieniających się trendów społeczno-gospodarczych*, będzie się koncentrował na wsparciu samorządów lokalnych i podnoszeniu ich kompetencji w zakresie tworzenia rozwiązań umożliwiających identyfikację i zagospodarowanie zasobów przestrzennych, środowiskowych, ludzkich, kulturowych i innych. Nastąpi optymalizacja struktur i procedur działania samorządu pod kątem zwiększenia zdolności do podejmowania i realizacji współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Wskaźniki

Wskaźniki realizacji celów strategicznych podano w Strategii dla każdego celu strategicznego. Wskaźniki są powiązane logicznie z celami strategicznymi. Ich adekwatność będzie dyskutowana w dalszej części raportu. Z punktu widzenia logiki interwencji zastrzeżenie budzi brak powiązania pomiędzy wskaźnikami monitorującymi Strategię a jej misją. Brakuje wskaźników charakteryzujących niebieską i zieloną gospodarkę. W przypadku tej ostatniej dotyczy to środowiskowej efektywności produkcji i środowiskowej jakości życia mieszkańców.

Wymiar terytorialny

Wymiar terytorialny polityki rozwoju przejawia się w programowaniu rozwoju i podejmowaniu interwencji w stosunku do obszarów strategicznej interwencji (OSI) wskazanych i wstępnie zdelimitowanych na poziomie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Uszczegółowione na poziomie regionu obszary będące przedmiotem koncentracji działań bazują na obszarach funkcjonalnych wskazanych w Planie Zagospodarowania Województwa Zachodniopomorskiego. Wskazano dwa główne poziomy, na których identyfikowane są szczególne potencjały województwa, tj.: obszar funkcjonalny Szczecina o znaczeniu ponadregionalnym i obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym (np. obszar funkcjonalny miast – Koszalin, Kołobrzeg, Białogard), a także obszary problemowe należące do Specjalnej Strefy Włączenia. Takie podejście do terytorialnego wymiaru wsparcia wpisuje się w nowy paradygmat polityki regionalnej oparty o zintegrowane wsparcie terytoriów, wyróżnionych na podstawie ich cech funkcjonalnych, ponad ich granicami administracyjnymi.

Horyzont czasowy

Strategia obowiązywać będzie do roku 2030. Taki horyzont czasowy przyjęto też dla jej monitorowania – prognoz wartości docelowych zestawu wskaźników przyjętych na poziomie celów strategicznych. Alokacje finansowe poszczególnych źródeł finansowania Strategii, dotyczą docelowo roku 2025. Nie jest oszacowana w Strategii skala środków finansowych finansujących jej wdrażanie w latach 2026-2030.

Zasada koncentracji

Koncentracja interwencji publicznej na priorytetowych obszarach i kierunkach ma przeciwdziałać rozpraszaniu ograniczonych środków finansowych i zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia najważniejszych efektów. W polityce spójności UE zasada ta znajduje swój najbardziej aktualny wyraz (perspektywa 2014-2020) w koncentracji tematycznej wokół 11 celów tematycznych i przypisanych im priorytetach inwestycyjnych oraz zastosowaniu instrumentu *ring fencing*. W krajowym systemie prawnym zasadę koncentracji tematycznej określa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, zalecając: (1) skoncentrowanie interwencji na działaniach zorientowanych na strategiczne dziedziny decydujące o konkurencyjności, (2) ograniczenie interwencji do określonych kategorii działań w ramach wybranych dziedzin strategicznych, (3) unikaniu powielania działań polityk sektorowych i działań podmiotów na poziomie subregionalnym.

Przyjmując powyższe kryteria można analizować układ celów i kierunków interwencji w Strategii na trzech poziomach: (1) na poziomie celu głównego Strategii wyrażonego w jej misji, (2) na poziomie układu celów strategicznych oraz (3) na poziomie odpowiadających im celów kierunkowych.

Na poziomie misji, jak już powiedziano wcześniej, interwencja bazuje na mocnych stronach i szansach (strategia agresywna) w obszarze gospodarczym i słabych stronach i szansach (strategia konkurencyjna) w sferze społecznej. Można by to uznać za rozproszenie zasobów, bowiem analiza SWOT/ TOWS pokazuje, że najbardziej pożądaną strategią rozwoju w świetle zidentyfikowanych silnych stron i szans oraz słabości i zagrożeń jest strategia agresywna. Należy też zwrócić uwagę, na „sprzeczność interesów” obu części misji (gospodarczej i społecznej), bowiem działania w sferze gospodarki, tworzą bazę podatkową, czyli tworzą finansowanie przyszłości, zwiększając pulę publicznych środków inwestycyjnych w przyszłości, podczas gdy działania w sferze społecznej podnoszą przyszłe obciążenia budżetowe, zwiększając koszty stałe w całości wydatków publicznych¹¹. Ta „sprzeczność interesów” jest tym bardziej istotna, że w horyzoncie czasowym Strategii znacząco może spaść finansowanie polityki rozwoju województwa ze środków UE (jest zresztą wskazywane przez autorów Strategii, jako jedno z głównych zagrożeń w analizie SWOT). Należy jednak pamiętać, że do rozwoju nie wystarczy kapitał wyłącznie w sensie pieniężnym, za pomocą którego samorząd będzie pobudzać kapitał prywatny. Efektywny rozwój musi być osadzony w kapitale ludzkim (edukacja), intelektualnym (wiedza i innowacje) oraz kapitale społecznym (zaufanie między ludźmi oraz do instytucji publicznych)¹². W szczególności ten ostatni wymiar kapitału jest kluczowy dla implementacji Strategii zgodnie z nowym paradygmatem rozwoju, w którym głównym motorem działań i sprawczości jest

¹¹ Zaleski J. Strategie rozwoju, instrumenty finansowe, instytucje regionalne: potrzebne zmiany w perspektywie po roku 2020, Zachodniopomorskie Studia Regionalne, 2016, s. 57-63.

¹² Woś R., Blaski i cienie planu Morawieckiego, Zachodniopomorskie Studia Regionalne, 2017, s. 11-17.

„otwarty, asymilacyjny” samorząd, który w swoich działaniach „uwzględnia wzmożoną partycypację i udział szerszego grona podmiotów” oraz zwiększa efektywność w „pozyskiwaniu zewnętrznych zasobów i potencjałów.” Misja pozwala więc, jak piszą autorzy Strategii, „osiągnąć niezbędny konsensus i równowagę między sferą gospodarczą i społeczną”.

Dokonana wcześniej analiza logiki interwencji pokazała, że układ celów strategicznych i przyporządkowanych do nich celów kierunkowych w sposób adekwatny porządkuje kierunki interwencji oparte na zdiagnozowanych silnych stronach i szansach oraz słabościach i zagrożeniach. Dokonany wybór priorytetów prowadzi także logicznie do osiągnięcia celów opisanych przez wizję i misję. Z punktu widzenia koncentracji tematycznej wsparcia widać wyraźnie, że w sferze gospodarczej największy wysiłek zostanie skoncentrowany na otoczeniu makroregionalnym tj. sąsiedztwie w basenie Morza Bałtyckiego, sąsiedztwie transgranicznym z landami niemieckimi i sąsiedztwie z województwami Polski Zachodniej (Cel strategiczny I.). Bezpośrednia interwencja w obszarze gospodarki skoncentruje się na specjalizacjach regionalnych oraz przyciąganiu dużych i średnich przedsiębiorstw, a także stymulowaniu przedsiębiorczości mieszkańców województwa zachodniopomorskiego, która uważana jest za ważny potencjał rozwojowy jego gospodarki (Cel strategiczny II.). W sferze społecznej rozwój skoncentrowany jest terytorialnie na obszarach funkcjonalnych (zidentyfikowanych w równorzędnym dokumencie strategicznym tj. Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego) a przedmiotowo na rozwoju głównych ośrodków miejskich, zapewnienia spójności i kompletności systemu komunikacyjnego oraz zwiększenia dostępności do usług publicznych, a przez to tworzenia dobrego środowiska do osiedlania się na Pomorzu Zachodnim (Cel strategiczny III.). Osiągnięcie tych celów wymaga „optymalizacji sposobu wykorzystania potencjalnych zasobów i podnoszenia efektywności współpracy z podmiotami aktywnymi w przestrzeni społeczno-ekonomicznej Pomorza Zachodniego”. Na zwiększeniu zdolności samorządów do współdziałania i koordynacji procesów rozwojowych skoncentrowana jest planowana interwencja w celu strategicznym IV.

Na ocenę, czy osiągnięcie zaplanowanych celów scharakteryzowanych wskaźnikami bazowymi docelowymi jest możliwe nie pozwala brak informacji w dokumencie Strategii na temat alokowanych na realizację Strategii środków. Jedyne rozpoznane w Strategii środki (p. 10. Wymiar finansowy) dotyczą okresu do roku 2023. Zgodnie z nowym paradygmatem rozwoju, część działań rozwojowych będzie finansowana z budżetów samorządów lokalnych i ze środków prywatnych w ramach formuły PPP. Skala udziału tych interesariuszy w realizacji Strategii jest na razie nieznana.

3. Ocena trafności i spójności wewnętrznej Strategii

Wewnętrzna spójność wizji.

W Strategii opisano wizję województwa zachodniopomorskiego w 2030 r. Tekst wizji zawiera zarazem sformułowania bardzo ogólne, pasujące do wszystkich polskich i europejskich regionów, jak i sformułowania szczegółowe, specyficzne dla województwa zachodniopomorskiego. Sformułowania ogólne stanowią bardzo małą część opis wizji, dominujące znaczenia mają części specyficzne. Wybitnie ogólny charakter opisu wizji ma paragraf wprowadzający. Kolejne paragrafy są już w dużej mierze związane ze specyfiką regionu, jego cechami zidentyfikowanymi w części diagnostycznej, a także do pewnego stopnia są wyrazem obecnie prowadzonej polityki rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym (np. odwołanie do obszarów funkcjonalnych) oraz wyboru strategicznego, którego zapisem jest sama wizja oraz w szczególności misja i cele Strategii.

Główne elementy wizji województwa zachodniopomorskiego w 2030 r., które mają ogólny charakter to:

- wysoka jakość życia (środowisko naturalne, usługi publiczne),
- nowoczesna gospodarka (konkurencyjna, innowacyjne, itp.),
- możliwości rozwojowe dla mieszkańców i przedsiębiorstw.

Dwa pierwsze elementy wskazują na stan, osiągnięcie odpowiedniego poziomu gospodarczego i społecznego. Trzeci element w większym stopniu ukierunkowany jest na proces, tj. działania podejmowane do 2030 r. mają nie tyle doprowadzić do zaspokojenia potrzeb i oczekiwań, które można sformułować obecnie, a raczej będą tworzyć potencjał do realizacji przyszłych aspiracji społecznych i gospodarczych.

W większym stopniu specyficzne dla regionu są następujące elementy opisu wizji:

- kapitalizacja potencjału środowiskowego i terytorialnego regionu – tj. wykorzystanie zasobów przyrodniczych (przede wszystkim dostępu do morza) oraz przygranicznego położenia regionu do rozwoju gospodarczego,
- silna pozycja krajowa i międzynarodowa głównych ośrodków miejskich regionu, zwłaszcza Szczecina i jego obszaru metropolitalnego,
- poprawa sytuacji obszarów problemowych województwa,
- poprawa sytuacji demograficznej i w zakresie kapitału społecznego.

Wymienione elementy nie wyczerpują wszystkich wątków obecnych w opisie wizji. W szczególności dużą część opisu wizji poświęcona jest oczekiwanej poprawie efektywności działania władz regionalnych i lokalnych w regionie, w tym prowadzenie polityki rozwoju w dużym stopniu angażującej interesariuszy oraz opartej na działaniach nakierowanych na obszary funkcjonalne. Jednocześnie wskazuje się, że pożądany stan rzeczy w tym zakresie będzie wymagać zmian prawnych na poziomie krajowym (być może także na poziomie Unii Europejskiej) oraz korzystnej dla województwa polityki gospodarczej prowadzonej na poziomie ponadregionalnym.

Zarysowana wyżej analiza zapisów Strategii pozwala wskazać na kluczowe jej cechy. Po pierwsze, wizja ma poprawną wewnętrzną logikę, którą można zrekonstruować następująco:

- poprawa funkcjonowania władz regionalnych i lokalnych oraz doskonalenie prowadzonych przez nie polityk rozwoju, doprowadzi do
- wykorzystania regionalnych potencjałów oraz mitygowania regionalnych słabych stron (specyficzne dla regionu elementy wizji), a w efekcie
- osiągnięte zostaną ogólne cele dobrobytu społeczno-gospodarczego (ogólne elementy wizji).

Można natomiast wskazać na pewne braki w odniesieniu do zbyt małego podkreślenia niektórych elementów potencjałów, słabych stron lub elementów oczekiwanego stanu (por. niżej uwagi o kapitale ludzkim oraz środowisku naturalnym). Są to jednak usterki łatwe do poprawienia – wymagające drobnych uzupełnień w zapisie wizji – nie podważają one wewnętrznej logiki wizji ani nie pociągają za sobą konieczności gruntownego przeformułowywania opisu wizji.

Po drugie, środowisko naturalne i jego zasoby traktowane są w wizji przede wszystkim jako potencjał rozwojowy. Z jednej strony takie podejście można uznać za zaletę wizji – widoczny jest tu wybór strategiczny, spójny z formułowaną w dalszej części dokumentu misją. Z drugiej strony instrumentalne podejście do środowiska naturalnego może doprowadzić do odwrócenia uwagi od jego autotelicznej wartości. Co w skrajnym przypadku może doprowadzić do wystąpienia negatywnego sprzężenia zwrotnego między kapitałem naturalnym i kapitałami ludzkim, społecznym i gospodarczym – tj. degradacji zasobów środowiskowych skutkującej ograniczeniem możliwości jego wykorzystania dla celów rozwojowych lub nawet negatywnym oddziaływaniem na jakość życia. Szczególnie duże ryzyko może dotyczyć obszarów nadmorskich, najbardziej atrakcyjnych turystycznie, gdzie przeinwestowanie w zagospodarowanie turystyczne może doprowadzić do zmniejszenia ich atrakcyjności, a w efekcie do zmniejszenia potencjału gospodarczego (por. Gorzelak, Płoszaj & Smętkowski 2006).

Po trzecie, w opisie wizji brakuje bezpośredniego wskazania na jakość kapitału ludzkiego (wykształcenie i kompetencje na wszystkich etapach życia). Co prawda pojawia się aspekt edukacji i kompetencji przyszłości, ale przede wszystkim w kontekście działań w Specjalnej Strefie Włączenia. Natomiast w diagnozie wskazuje się, że relatywnie zbyt niska jakość kapitału ludzkiego jest ograniczeniem rozwojowym regionu. Poprawa sytuacji w tym zakresie wydaje się konieczna do urzeczywistnienia opisanej w ogólnych elementach wizji nowoczesnej gospodarki, wysokiej jakości życia, a zwłaszcza możliwości rozwojowych. Ponadto obecny sposób uwzględnienia kapitału ludzkiego w wizji kieruje uwagę na poprawianie sytuacji zwłaszcza w dolnych rejestrach tego kapitału. Takie działania są oczywiście konieczne, jednak w kontekście wyzwań współczesności i przyszłości (robotyzacja, algorytmizacja, itp. – por. Batorski, Bendyk, Filiciak & Płoszaj, 2012), co najmniej równie ważne będzie doskonalenie wysokiej jakości kapitału ludzkiego, unikalnych kompetencji, które pozwolą regionowi uczestniczyć w gospodarce przyszłości. Uzupełnienie opisu wizji o kapitał ludzki może poprawić jej wewnętrzną spójność.

Po czwarte, w opisie wizji poświęcono relatywnie dużo miejsca przyszłemu planowanemu sposobowi funkcjonowania samorządu regionalnego i lokalnego i wizji prowadzonej przez te podmioty polityki rozwoju. Takie podejście może być kwestionowane. Można argumentować, że wizja określa stan oczekiwany. Natomiast funkcjonowanie samorządu oraz charakter realizowanej polityki rozwoju można traktować jako środki prowadzące do osiągnięcia stanu realizowanego. Niemniej, w świetle zarysowanego w pierwszym akapicie opisu wizji elementu tworzenia możliwości do rozwoju społecznego i gospodarczego, także w długim okresie, można argumen-

tować na rzecz zasadności takiego podejścia. W tym kontekście można zatem uznać, że poprawa efektywności administracji może być celem samym w sobie – stanem, w którym administracja ma stałą zdolność do doskonalenia swoich działań.

Po piąte, końcowy fragment wizji (fragment zaczynający się od słów „Uzyskanie tego stanu rzeczy...”) mówi o zakładanych koniecznych zmianach na poziomie ponadregionalnym lub w ogólnym otoczeniu społeczno-gospodarczym. Zmianach, które są konieczne do urzeczywistnienia elementu wizji (lub nawet jej całości). Wydaje się, że ten element może być wykreślony z opisu wizji. Tego typu zastrzeżenia bardziej pasują do opisu możliwych scenariuszy. Natomiast wizja powinna przede wszystkim opisywać oczekiwany stan w horyzoncie Strategii (i ograniczać opis sposobu dojścia do tego stanu – gdyż drogę dojścia do realizacji wizji określają przede wszystkim cele strategiczne).

Spójność wizji i misji.

Misja Strategii została sformułowana w następujący sposób „Pomorze Zachodnie – lider niebieskiego i zielonego wzrostu zapewniającego wysoką jakość życia mieszkańców”. Spójność wizji oraz misji Strategii jest bardzo wysoka. Należy jednak podkreślić, że misja jest zdecydowanie węższa niż wizja, tj. misja wskazuje jedynie na pewne elementy wizji. Zatem można uznać, że misja w tym przypadku jest w większym stopniu wyrazem wyboru strategicznego niż wizja.

Misja Strategii wprost przywołuje jeden z głównych elementów opisu wizji, tj. wysoką jakość życia. Z kolei odwołanie do niebieskiego i zielonego wzrostu jest uszczegółowieniem podkreślanego w wizji elementu nowoczesnej gospodarki opartej na specyficznych zasobach regionu. Wyraźnie widoczne jest tu nastawienie na kapitalizowanie tych zasobów. Z kolei użycie pojęć „zielony wzrost” i „niebieski wzrost” – a nie np. „zielona gospodarka” czy „niebieski przemysł” – jest spójne z podkreślanym w Strategii tworzeniem możliwości rozwojowych. Wynika to z tego, że pojęcie „wzrost” wskazuje bardziej na proces, aktywność, zmianę, niż pojęcia „gospodarka” czy „przemysł”, które przede wszystkim wskazują na sektor czy obszar działalności. Niemniej można rozważyć, czy pojęcie „wzrost” nie powinno być zastąpione pojęciem „rozwój”. „Wzrost” sugeruje bowiem przyrost, zwiększenie, co niekoniecznie musi oznaczać zmianę pozytywną lub poprawę sytuacji. W teorii ekonomii, a także publicystyce społecznej, coraz częściej wskazuje się, że traktowanie wzrostu jako głównego celu nie jest uzasadnione, a nawet może być szkodliwe (np. wzrost wydatków na ochronę zdrowia jedynie pozornie jest zawsze pożądanym, bardziej korzystną jest sytuacja gdy wzrost nakładów nie jest potrzebny bo ludzie są zdrowi). Bardziej adekwatne wydaje się zatem pojęcie „rozwój”, które w większym stopniu wskazuje na poprawę sytuacji i jakościową zmianę (por. np. Arak et al. 2012). Wobec tego proponuje się przeformułować wizję w sposób następujący:

**„POMORZE ZACHODNIE – LIDER NIEBIESKIEGO I ZIELONEGO ROZWOJU
ZAPEWNIAJĄCEGO WYSOKĄ JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW”**

Spójność wizji, misji i celów strategicznych.

Strategia wskazuje cztery cele strategiczne. Wszystkie z nich w logiczny sposób wynikają z zapisów wizji. I cel strategiczny „Wzmocnienie roli województwa w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych” wprost nawiązuje do podkreślanego w wizji kapitalizowania specyficznego położenia województwa: bliskość Niemiec oraz przynależność do makroregionu Morza Bałtyckiego. Istotny jest również wymiar makroregionu Polski Zachodniej – ten aspekt jest także

widoczny w wizji, choć nie tak eksponowany jak wymiar międzynarodowy. Wydaje się, że takie spriorytetyzowanie może być słuszne. Z jednej strony makroregion Polski Zachodniej obejmuje regiony silniejsze niż zachodniopomorskie i lepiej usytuowane (przestrzenie, funkcjonalne) do odgrywania kluczowej roli w makroregionie. Z drugiej strony nakierowanie głównie na relacje międzynarodowe może uruchomić bardziej wartościowe dla rozwoju regionu przepływy – wynikające z relacji z lepiej rozwiniętymi partnerami. Ta otwartość może być szczególnie istotna w kontekście inteligentnych specjalizacji i innowacyjności (Olechnicka & Płoszaj, 2010; Olechnicka, 2012). Ponadto wspieranie relacji transgranicznych może przyczynić się do wzmocnienia kapitału społecznego w regionie (Płoszaj & Sarmiento-Mirwaldt, 2014).

II Cel strategiczny „Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego” jest wysoce spójny z zapisami Strategii. W szczególności wizja podkreśla aspekt konkurencyjności gospodarki. Element efektywności jest także w wizji obecny, ale jest mniej eksponowany.

III Cel strategiczny „Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa” wprost wynika z zapisów wizji. Co więcej, spójność jest zapewniana przez ścisłą relację z dwoma wyraźnymi wątkami w opisie wizji. Pierwszy wątek to kluczowa rola głównych miast regionu, zwłaszcza Szczecina i jego obszaru funkcjonalnego, ale też innych ośrodków subregionalnych (Koszalin, Świnoujście) i powiatowych. Drugi wątek to funkcjonalne obszary problemowe, a zwłaszcza Specjalna Strefa Włączenia. Spójność tego celu z wizją podkreśla dodatkowo szeroko omawiane w wizji nakierowanie polityki rozwoju (obecnej i przyszłej) na obszary funkcjonalne, wykraczające poza granice jednostek samorządu terytorialnego. Należy ponadto podkreślić, że ten aspekt Strategii dobrze współgra z obecną polityką Unii Europejskiej oraz krajową polityką rozwoju, które podkreślają znaczenie terytorializacji polityk nakierowanych na obszary funkcjonalne, np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (Kozak 2016), wsparcie dla miast tracących funkcje ponadlokalne określone w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, planowane wsparcie dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (por. Śleszyński, Bański, Degórski & Komornicki, 2017).

IV Cel strategiczny „Dostosowanie funkcjonowania samorządów do zmieniających się trendów społeczno-gospodarczych” także jest odpowiednio powiązany z wizją. Niemniej należy przypomnieć argument omawiany przy tym aspekcie wizji. Otóż sprawny samorząd regionalny i lokalny jest raczej środkiem do celu niż celem samym w sobie. Zatem można argumentować, że cel czwarty jest z innego poziomu niż trzy pierwsze cele, tj. realizacja celu czwartego będzie służyć przede wszystkim realizacji celów I-III. Jednakże biorąc pod uwagę podkreślaną wyżej spójność logiki wizji można przyjąć za słuszne takie dowartościowanie znaczenia sposobu funkcjonowania samorządów w regionie.

O ile cele strategiczne są bezpośrednio i literalnie (nawet na poziomie wykorzystanych pojęć) powiązane z wizją, o tyle ich powiązanie z misją jest słabsze. Wynika to przede wszystkim z dużej – i słusznej – selektywności wizji. W zasadzie jedyne bezpośrednio powiązane misji z celami widoczne jest w przypadku celu II „Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego”. Może to sugerować, że cel II, o wyraźnej orientacji gospodarczej, jest kluczowy dla realizacji Strategii. A pozostałe cele, w kontekście misji, mają charakter w większym stopniu instrumentalny, służący realizacji celu II.

Mimo powyższego zastrzeżenia do spójności misji i celów strategicznych nie należy dążyć do literalnego uwzględnienia w misji wszystkich aspektów obecnych w celach strategicznych. Spójność wewnętrzną Strategii zapewnia w tym przypadku dobre powiązanie celów i wizji. Natomiast misja pełni w większym stopniu rolę drogowskazu. Jest także wyrazem wyboru strategicznego, który można rozumieć także jako swoisty „test bólu” – tzn. wybór strategiczny polega nie tylko na wskazaniu priorytetów (zielony i niebieski rozwój, jakość życia), ale także na określeniu (w tym przypadku przez pominięcie) aspektów, które priorytetami nie są.

Spójność celów strategicznych i celów kierunkowych.

Cele strategiczne są dobrze powiązane z celami kierunkowymi. Większość celów kierunkowych jest adekwatnym uszczegółowieniem celów strategicznych. Szczegółową analizę spójności poszczególnych celów zawiera tabela zamieszczona niżej.

Tabela 13. Analiza spójności celów strategicznych i celów kierunkowych

Cel strategiczny	Cel kierunkowy	Komentarz
I Cel strategiczny Wzmocnienie roli województwa w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych	1. 1. Wzmocnienie bałtyckiego wymiaru polskiej polityki regionalnej i europejskiej	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
	1. 2. Rozwój relacji społeczno – ekonomicznych z landami niemieckimi i aglomeracją berlińską	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
	1. 3. Nadanie pełnego wymiaru współpracy województwa w ramach Polski Zachodniej	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
II Cel strategiczny Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego	2.1. Rozwój inteligentnych specjalizacji Pomorza Zachodniego	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
	2.2. Budowa potencjału innowacyjnego i internacjonalizacji dużych i średnich przedsiębiorstw w regionie	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
	2.3. Zwiększenie zaangażowania inwestycyjnego w regionie oraz poziomu przedsiębiorczości społeczności województwa	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego. Cel kierunkowy może wykraczać poza zakres celu strategicznego – wskazuje bowiem na nieobecną w celu strategicznym aktywizację społeczeństwa (w zakresie przedsiębiorczości). W opisie celu kierunkowego podkreśla się ponadto znaczenie kapitału ludzkiego – wiąże to ten cel horyzontalnie z celem kierunkowym 3.5.
III Cel strategiczny Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa	3.1. Wzmocnienie pozycji i warunków zrównoważonego rozwoju głównych ośrodków miejskich	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
	3.2. Rozwój regionalnych syste-	Spójne. 😊

	mów infrastrukturalnych	Z jednej strony rozwój systemów infrastrukturalnych jest konieczny dla integracji obszarów funkcjonalnych i ich powiązań w obrębie województwa. Z drugiej strony, infrastruktura, szczególnie podstawowa techniczna, najprawdopodobniej będzie rozwijana także poza obszarami funkcjonalnymi lub „w poprzek” obszarów funkcjonalnych.
	3.3. Upowszechnianie i podnoszenie poziomu usług publicznych	Spójne. 😊 Dostęp do usług publicznych i ich wysoka jakość nie powinny ograniczać się do obszarów funkcjonalnych. Zapis można rozumieć jako wyraz wyboru strategicznego polegającego na dystrybuowaniu ograniczonych środków na rozwój usług publicznych, przede wszystkim z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, a nie pojedynczych jednostek osadniczych czy jednostek samorządu terytorialnego. Takie podejście wydaje się słuszne. Niemniej jednak z punktu widzenia technicznego spójność celu strategicznego oraz celu kierunkowego nie jest pełna.
	3.4. Wzmocnienie systemów planowania i zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego. Ponadto należy zaznaczyć, że cel jest horyzontalnie powiązany z celem kierunkowym 3.1 oraz IV celem strategicznym.
	3.5. Poprawa sytuacji demograficznej województwa	Spójne. 😊 Cel kierunkowy nie jest bezpośrednim uszczegółowieniem celu strategicznego. Raczej wynika ze wskazania jednego z kluczowych aspektów funkcjonowania obszarów funkcjonalnych (choć w mniejszym stopniu ich „integracji” bezpośrednio przywoływanej w sformułowaniu celu strategicznego). Cel kierunkowy można interpretować jako wybór strategiczny formułowania działań w zakresie polityki demograficznej przede wszystkim w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych. Takie podejście jest uzasadnione, gdyż inne problemy i wyzwania dotyczą głównych ośrodków miejskich regionu, a inne obszarów problemowych.
IV Cel strategiczny Dostosowanie funkcjonowania samorządów do zmieniających się trendów społeczno-gospodarczych	4.1. Optymalizacja wykorzystania zasobów i kompetencji	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego.
	4.2. Wzmocnienie zdolności do współpracy	W pełni spójne. 😊 Cel kierunkowy jest uszczegółowieniem celu strategicznego. Ponadto należy podkreślić wysoką horyzontalną współzależność tego celu kierunkowego z I celem strategicznym.

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie w przypadku celów kierunkowych 3.2. „Rozwój regionalnych systemów infrastrukturalnych”, 3.3. „Upowszechnianie i podnoszenie poziomu usług publicznych” oraz 3.5 „Poprawa sytuacji demograficznej województwa” można mówić o braku idealnego powiązania z nadrzędnym celem strategicznym. Ogólnie rzecz biorąc III cel strategiczny jest najbardziej wewnętrznie zróżnicowany, heterogeniczny. Ujęto w nim aspekty, które czasami – w tradycyjnych ujęciach – stanowią nawet osobne cele głównego, najwyższego poziomu celów Strategii, tj. infrastruktura oraz kapitał ludzki. Umieszczenie tych aspektów w ramach celu nakierowanego na obszary funkcjonalne można interpretować jako sposób na terytorializację polityki rozwoju: wyraz dostosowania i priorytetyzacji działań uwzględniających obecne i planowane w horyzoncie Strategii (w tym w powiązaniu z Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego) zróżnicowania przestrzenne regionu. Niemniej jednak pod względem technicznym cele kierunkowe 3.2., 3.3. i 3.5 nie są wprost powiązane z celem strategicznym, a praktyka ich realizacji może okazać się „szersza”, tj. wykraczająca poza obszary funkcjonalne oraz ich powiązanie z otoczeniem. Wydaje się jednak, że w tym przypadku technokratyczna „czystość” systemu celów strategicznych ma mniejsze znaczenie niż merytoryczny walor Strategii (Leigh & Blakely, 2016). Dlatego też, zwracając uwagę na możliwy problem ze spójnością nie rekomendujemy wprowadzania zmian w systemie celów. Dwa argumenty są tu kluczowe. Po pierwsze, rozszerzanie opisu III celu strategicznego rozmyłoby walor wyboru strategicznego i utrudniło odbiór celu. Po drugie, ewentualne dodanie nowych celów strategicznych, w pełni odpowiadających omawianym celom kierunkowym skomplikowałoby nadmiernie system celów Strategii oraz relatywnie osłabiło znaczenie obecnych celów strategicznych (im więcej celów na głównym poziomie strategicznym, tym mniejsza moc strategicznego wyboru stojącego za każdym pojedynczym celem).

Kompletność celów strategicznych pod względem istotnych dla rozwoju województwa i zaplanowanej logiki interwencji obszarów lub zagadnień, i ich odzwierciedlenia w celach kierunkowych.

Poziom celów strategicznych jest dobrze powiązany z poziomem celów kierunkowych. Widoczne jest to na poziomie technicznej i logicznej spójności (por. wyżej). Ponadto relacje hierarchiczne, tj. powiązanie celu strategicznego z przypisanymi mu celami kierunkowymi uzupełniane jest przez powiązania „krzyżowe”, tj. niektóre cele kierunkowe są istotnie powiązane z więcej niż jednym celem strategicznym, np. cel 4.2 powiązany jest z IV i I celem strategicznym. Co więcej, widoczne są też powiązania horyzontalne, np. cel 3.1 i 3.4, także przekraczające „silosy” celów strategicznych, np. powiązanie celu 4.2 z już wymienionymi celami 3.1 i 3.4.

Jeden obszar konieczny dla realizacji wizji Strategii wydaje się nie znajdować odpowiedniego odzwierciedlenia w systemie celów kierunkowych. Jest to zagadnienie kapitału ludzkiego i społecznego (problem sygnalizowany już we wcześniejszych częściach tego dokumentu). Podniesienie poziomu kapitału ludzkiego oraz społecznego jest konieczne dla realizacji wszystkich celów strategicznych zaplanowanych w projekcie Strategii. Co więcej, w obliczu obecnych i przewidywanych trendów rozwojowych, ten aspekt może okazać się ważniejszy niż obecnie sądzimy.

W kontekście wizji strategicznej oraz celów Strategii trzy aspekty rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego są szczególnie istotne. Po pierwsze, rozwój najwyższej jakości kapitału ludzkiego, tj. przygotowanie kadr, które zasilą nowoczesną gospodarkę regionu (II cel strategiczny), będą

w stanie stymulować, organizować i kapitalizować współpracę transgraniczną i makroregionalną (I cel strategiczny) oraz będą efektywnie i innowacyjnie działać w ramach i z regionalnym i lokalnym samorządem w regionie (III cel strategiczny). Po drugie, konieczne jest podniesienie jakości kapitału ludzkiego w „dolnym rejestrze” – tj. wzrost kompetencji, umiejętności i aktywności osób w największym stopniu zagrożonych trwałą depryzacją zawodową i społeczną. Po trzecie, oba wymienione aspekty mają różny wyraz przestrzenny w regionie, w szczególności negatywne zjawiska w zakresie kapitału ludzkiego i społecznego są skoncentrowane przestrzennie w obszarach problemowych (Smętkowski, Gorzelak, Płoszaj & Rok, 2015; Smętkowski, Płoszaj, Celińska-Janowicz & Herbst 2017). Wobec tego, polityka w tym zakresie powinna być odpowiednio sterytorializowana. Na tej podstawie można sugerować, że kapitał ludzki i społeczny powinien być przyporządkowany do III celu strategicznego.

W ramach tego celu uwzględniono cel kierunkowy 3.5 „Poprawa sytuacji demograficznej województwa”, który do pewnego stopnia odnosi się do kapitału ludzkiego, oraz w mniejszym do społecznego. Ponadto cel kierunkowy 2.1 odnosi się do wysokiej jakości kapitału ludzkiego w kontekście inteligentnych specjalizacji. Aby zwiększyć logiczną spójność Strategii, należałoby rozszerzyć cel kierunkowy 3.5 „Poprawa sytuacji demograficznej województwa” o odpowiednio zaakcentowany kapitał ludzki i społeczny. Powinno odbyć się to przede wszystkim na poziomie opisu celu kierunkowego. Ale także warto rozważyć modyfikację samej nazwy celu. W obecnym sformułowaniu podkreślany jest aspekt demograficzny, czyli – w uproszczeniu – fizyczny wymiar kapitału ludzkiego. Rekomendujemy przeformułowanie nazwy celu kierunkowego 3.5 w następujący sposób: „3.5 Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego” lub „3.5 Wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego”.

Cele strategiczne i kierunkowe Strategii jako wybór kierunków i instrumentów formułowanych na poziomie polityk rozwojowych

Cele strategiczne i kierunkowe zapisane w Strategii w wystarczającym stopniu znajdują odzwierciedlenie w obecnie sformułowanych politykach rozwoju. Przedstawiona niżej matryca spójności celów i polityk pokazuje najważniejsze, bezpośrednie relacje między celami kierunkowymi oraz politykami.

Tabela 14. Spójność między celami kierunkowymi a politykami rozwoju

Cel kierunkowy	Polityka gospodarcza województwa zachodniopomorskiego	Polityka rozwoju obszarów wiejskich województwa zachodniopomorskiego	Polityka rynku pracy województwa zachodniopomorskiego	Polityka ochrony zdrowia województwa zachodniopomorskiego	Polityka energetyczna województwa zachodniopomorskiego	Polityka edukacyjna województwa zachodniopomorskiego	Polityka sektorowa na rzecz Kapitału oraz spójności społecznej w Województwie Zachodniopomorskim	Plan inwestycji Transportowych dla województwa zachodniopomorskiego	Polityka samorządu województwa zachodniopomorskiego w sektorze turystyki	Polityka współpracy międzyregionalnej i zagranicznej województwa zachodniopomorskiego	Polityka wspierania rozwoju cyfrowego województwa zachodniopomorskiego	Polityka ochrony środowiska województwa zachodniopomorskiego	Polityka kulturalna województwa zachodniopomorskiego
1. 1. Wzmocnienie bałtyckiego wymiaru polskiej polityki regionalnej i europejskiej													
1. 2. Rozwój relacji społeczno – ekonomicznych z landami niemieckimi i aglomeracją berlińską													
1. 3. Nadanie pełnego wymiaru współpracy województwa w ramach Polski Zachodniej													
2.1. Rozwój inteligentnych specjalizacji Pomorza Zachodniego													
2.2. Budowa potencjału innowacyjnego i internacjonalizacji dużych i średnich przedsiębiorstw w regionie													
2.3. Zwiększenie zaangażowania inwestycyjnego w regionie oraz poziomu przedsiębiorczości społeczno-ści województwa													
3.1. Wzmocnienie pozycji i warunków zrównoważonego rozwoju głównych ośrodków miejskich													
3.2. Rozwój regionalnych systemów infrastrukturalnych													
3.3. Upowszechnianie i podnoszenie poziomu usług publicznych													
3.4. Wzmocnienie systemów planowania i zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych													
3.5. Poprawa sytuacji demograficznej województwa													
4.1. Optymalizacja wykorzystania zasobów i kompetencji													
4.2. Wzmocnienie zdolności do współpracy													

	Wysoka spójność
	Umiarkowana spójność

Źródło: opracowanie własne.

Analiza spójności celów kierunkowych oraz polityk wskazuje, że każdy z celów kierunkowych jest bezpośrednio uwzględniony w co najmniej jednej polityce. A z drugiej strony, każda z polityk przypisana jest co najmniej do jednego celu. Cele kierunkowe relatywnie najmniej połączone z politykami to cele z zakresu IV celu strategicznego. Można to tłumaczyć, podkreślaną już wyżej, instrumentalną rolą celu IV. Ponadto można argumentować, że specyficzną polityką nakierowa-

na realizację celu IV jest całość działań podejmowanych w ramach Zachodniopomorskiego Modelu Programowania Rozwoju. Z drugiej strony cele kierunkowe najsilniej połączone z największą liczbą polityk to: 2.1. Rozwój inteligentnych specjalizacji Pomorza Zachodniego, 3.2. Rozwój regionalnych systemów infrastrukturalnych, 3.3. Upowszechnianie i podnoszenie poziomu usług publicznych, oraz (nieco słabiej) 3.5. Poprawa sytuacji demograficznej województwa. Wysoka liczba relacji między danym celem kierunkowym a politykami może wskazywać na wysoką rzeczywistą pozycję tego celu w hierarchii celów rozwojowych, niekoniecznie spójną z hierarchią deklarowaną. Taka analiza uwidacznia duże znaczenie tradycyjnego celu infrastrukturalnego (3.2), ale też tradycyjnego celu gospodarczego (2.1) – co prawda dookreślonego tutaj do zakresu inteligentnych specjalizacji.

Obecny system polityk należy zatem uznać za dostosowany w wystarczającym stopniu do celów Strategii. Natomiast, należy podkreślić, że zaproponowana wyżej modyfikacja celu kierunkowego 3.5 (rozszerzenie jego zakresu o kapitał ludzki i społeczny, w tym przywołanie tych pojęć w nazwie celu kierunkowego) zwiększy spójność tego celu z kilkoma politykami, zwłaszcza politykami dotyczącymi edukacji, rynku pracy, kapitału społecznego, a także polityką kulturalną.

Trafność zaproponowanych wniosków z diagnozy rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz wynikających z niej celów strategicznych i kierunkowych w odczuciu społecznym.

Na pytanie o społeczną akceptację diagnozy Strategii i jej celów trudno odpowiedzieć jednoznacznie i autorytatywnie. Aby było to możliwe, konieczne byłyby reprezentatywne badania społeczne. Na podstawie dość ograniczonych w swym zakresie badań jakościowych zrealizowanych na potrzeby niniejszego badania można jednak postawić pewne hipotezy – pamiętając, że wynikają one z opinii wybranych interesariuszy Strategii, ale interesariuszy kluczowych (radni województwa, przedstawiciele wybranych jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiciele przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu). Wnioski są następujące. Po pierwsze, projekt Strategii jest mało znany wśród interesariuszy, nawet tych kluczowych, co do których można by się spodziewać, że będą zainteresowani zapisami Strategii. Implikuje to nie tyle możliwą niezgodę na poszczególne, konkretne zapisy Strategii, a raczej stwarza ryzyko niezgody na całość Strategii, a co najmniej małe poczucie współwłasności Strategii (por. kolejne rozdziały). Po drugie, pojawiały się głosy, że Strategia niewystarczająco dostrzega obszary problemowe. Może to wynikać z sygnalizowanej wcześniej nieznajomości Strategii – bo jednak wymiar terytorialny oraz obszary problemowe wydają się być odpowiednio w Strategii eksponowane. Po trzecie, pojawiają się głosy, że w Strategii nie ma oferty dla obszarów nie będących ani obszarami funkcjonalnymi głównych miast, ani nie należących do obszarów problemowych. Wydaje się, że interesariusze z tych „średnich” obszarów mogą mieć największy problem z akceptacją Strategii, dlatego też należałoby skierować do nich specjalnie przygotowaną akcję informacyjną (lub materiały informacyjne lub fragment tekstu w Strategii) tłumaczącą, które elementy Strategii są dla nich szczególnie korzystne.

4. Ocena spójności zewnętrznej Strategii

Ocena spójności zewnętrznej projektu Strategii RWZ składa się z dwóch elementów. Te elementy to: ocena spójności Strategii z dokumentami wyższego rzędu oraz analiza zbieżności z planowanymi kierunkami integracji dokumentów planistycznych na poziomie regionalnym.

Standardową ocenę spójności przeprowadzono w odniesieniu do celów aktualnie obowiązujących dokumentów planistycznych. Ta ocena została wykonana przy pomocy matrycy komplementarności – narzędzia integrującego wymiar jakościowy z ilościowym (Załącznik 3)¹³. Szczegółowej analizie poddaliśmy trzy kluczowe dokumenty strategiczne, reprezentujące nadrzędne szczeble administracyjne i poziomy przestrzenne, będące punktem odniesienia dla oceny projektu Strategii RWZ. Te kluczowe dokumenty to:

- Strategia Europa 2020, obowiązująca na poziomie europejskim (ponadnarodowym);
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (zwana dalej SOR), obowiązująca na poziomie krajowym;
- Strategia Rozwoju Polski Zachodniej, obowiązująca na poziomie ponadregionalnym.

Analiza komplementarności pomogła ustalić w zakresie jakich celów Strategia jest powiązana ze strategiami ponadregionalnymi, a także w jakim stopniu realizacja celów Strategii RWZ przyczynia się do osiągania celów Strategii poszczególnych szczebli. Wyniki i wnioski z tych analiz zawarliśmy w podrozdziale „Ocena spójności Strategii z dokumentami o charakterze ponadregionalnym”. Syntetycznie podsumowana została analiza spójności z Długookresową Strategią Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, która obowiązywała w okresie od stycznia 2013 do lutego 2017 r., gdy została zastąpiona przez SOR. Choć w systemie Strategii referencyjnych ranga tego dokumentu była zawsze niższa niż Strategii średniookresowej, jednak w pewnym okresie- zbieżnym z okresem prac nad aktualizacją Strategii RWZ, był to dokument obowiązujący. Inne dokumenty, niezmiernie istotne dla programowania polityki rozwoju na szczeblu regionalnym, tj. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 zostały wykorzystane w analizie, będącej przedmiotem drugiego podrozdziału tj. w ocenie możliwości integracji dokumentów planistycznych (Strategii rozwoju i Planu Zagospodarowania Przestrzennego) na poziomie regionalnym według przygotowywanych obecnie reform systemu zarządzania. Ma ona także wymiar oceny spójności zewnętrznej, ale ze względu na nadal postępujące w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju prace, jej charakter jest heurystyczny.

4.1. Ocena spójności Strategii z dokumentami o charakterze ponadregionalnym

Odpowiadając na pytanie czy założenia i cele projektu Strategii rozwoju regionalnego wpisują się w cele poszczególnych dokumentów wyższego rzędu, warto zastanowić się, jaki jest wymagany poziom spójności zewnętrznej i do czego ma ona służyć. Sytuacja ta różni się dla dokumentów ponadnarodowych i krajowych. Spójność z celami Strategii na poziomie europejskim pomaga pozyskać bardzo istotne narzędzie do realizacji polityki regionalnej, tj. instrumenty finansowe,

¹³ Zasady konstrukcji tej matrycy oraz procedura użyta w analizie spójności zewnętrznej zostały wyjaśnione w Raporcie Metodologicznym.

głównie w postaci funduszy strukturalnych (EFRR i EFS), ale także innych środków UE. Rewizja spójności celów z celami, określonymi na poziomie europejskim pozwoli zatem wskazać, które kierunki strategiczne łatwiej niż inne uzyskają wsparcie finansowe w ramach polityki spójności lub innych polityk europejskich. Inaczej w przypadku dokumentów krajowych, z którymi spójność jest wymagana ustawowo. Kryteria tej oceny nie są wprowadzone doprecyzowane odrębnymi przepisami, lecz sama spójność jest opiniowana przez MliR (Uzppr, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 z późn. zm.). Warto zatem dopilnować, by Strategia rozwoju regionalnego w jak największym stopniu przyczyniała się do realizacji celów średniookresowej Strategii krajowej.

4.1.1 Poziom europejski

Najważniejszym dokumentem strategicznym na poziomie wspólnotowym jest Strategia Europa 2020, przyjęta w 2010 r. Składa się ona z następujących elementów:

- pięciu precyzyjnie skwantyfikowanych celów (Zatrudnienie, B+R, Redukcja emisji CO₂, Edukacja, Redukcja ubóstwa), realizowanych w układzie
- trzech priorytetów rozwoju (inteligentny, zrównoważony, sprzyjający włączeniu społecznemu), którym przypisano
- siedem Inicjatyw Flagowych (Unia Innowacji, Młodzież w drodze, Europejska Agenda Cyfrowa, Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Polityka przemysłowa w erze globalizacji, Zatrudnienie i umiejętności, Walka z ubóstwem) oraz
- wytyczne do koordynacji działań na poziomie unijnym i krajowym (European Semester).

W ten sposób Strategia stanowi podstawowy dokument referencyjny dla wszystkich polityk wspólnotowych. Ocenę zbieżności z tym dokumentem mocno utrudnia fakt, że w niewielkim stopniu uwzględnia on wymiar przestrzenny i narzędzia polityki spójności¹⁴. Dlatego w analizie pomocna jest transpozycja celów Strategii Europa 2020 do zasad polityki spójności, która polega na:

- koncentracji tematycznej działań finansowanych w ramach FS (11 obszarów działań);
- zintegrowaniu rozwoju obszarów miejskich i wspólnot lokalnych;
- zintegrowaniu rozwoju (dwufunduszowości)¹⁵.

Analizę komplementarności wykonaliśmy w oparciu o przesłanki wynikające z zaprezentowanej powyżej budowy dokumentu i jej uwarunkowań. Prowadzi ona do następującego wniosku: **projekt Strategii RWZ jest generalnie spójny z założeniami dokumentu Europa 2020** we wszystkich wymiarach analizy tego dokumentu tj. w układzie: celów, priorytetów i obszarów tematycznej koncentracji środków FS podporządkowanych jego realizacji.

Mając na uwadze inkluzywny wydźwięk dokumentu Europa 2020, największą spójnością z jego celami (wskaźnikami) wyróżniają się cele kierunkowe 2.3 *Zwiększenie zaangażowania inwestycyjnego i przedsiębiorczości* oraz 3.5 *Poprawa sytuacji demograficznej województwa*.

¹⁴ W latach 2010-2011 było to przedmiotem pogłębionej debaty na forum wspólnotowym, jako że polityka spójności to drugi po Wspólnej Polityce Rolnej kierunek wydatkowania środków w budżecie UE.

¹⁵ Zintegrowanie rozwoju w obu wymiarach przestrzennym i finansowym jest wyrazem dążenia do poprawy efektywności zarządzania rozwojem, co również znajduje swój wyraz w strategii Europa 2020. W analizie komplementarności uwzględniono wymiar zintegrowania przestrzennego.

Silną stroną projektu Strategii RWZ jest jej pozytywny związek z priorytetami Inteligentny Rozwój (zwłaszcza w aspekcie innowacyjnym/ B+R) oraz Zrównoważony Rozwój (zwłaszcza w aspekcie związanym z racjonalnym gospodarowaniem zasobami). Jest to bardzo widoczne w strukturze celów Strategii RWZ, gdzie jeden z czterech celów tematycznych został podporządkowany kwestiom gospodarczym, a często podkreślanym priorytetem inwestycyjnym województwa zachodniopomorskiego jest niebieska i zielona gospodarka. Relatywnie w najmniejszym stopniu projekt Strategii RWZ jest spójny z aspektem Inteligentnego Rozwoju, jakim jest Europejska Agenda Cyfrowa. Projekt Strategii RWZ w **niedostatecznym stopniu zwraca uwagę na zjawiska związane z digitalizacją (ale też automatyzacją czy robotyzacją produkcji).** Analiza spójności z obszarami koncentracji tematycznej FS pozwala wskazać, że relatywnie największa spójność występuje w obszarach: 3. Konkurencyjność MSP, 4. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną, 7. Zrównoważony transport, 11. Współpraca międzyinstytucjonalna. Najślabszą spójność odnotowaliśmy natomiast w obszarach: 2. Technologie ICT oraz 5. Dostosowanie do zmian klimatycznych, co ponownie wskazuje na małą uwagę, jaką projekt Strategii poświęca akcentowanym w dokumentach europejskich kwestiom gospodarki cyfrowej.

Innowacyjnym aspektem projektu Strategii RWZ jest uwzględnienie celu związanego z efektywnym zarządzaniem rozwojem terytorialnym, który wyrażono na kilku poziomach integracji przestrzennej: ponadregionalnym (bałtyckim, transgranicznym, makroregionalnym) w Celu 1 oraz wewnątrzregionalnym w Celu 3 i 4. Zgodnie z zapisami Strategii Europa 2020 „wszystkie władze: krajowe, regionalne i lokalne powinny realizować na swoim terenie partnerstwo, ściśle włączając do tego procesu lokalne parlamenty, a także podmioty socjalne oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do opracowania programów reform oraz ich wdrażania” (Rola Strategii lokalnych i regionalnych w realizacji celów Strategii Europa 2020). Można zatem uznać, że poprawa efektywności procesu zarządzania rozwojem regionalnym jest horyzontalnym celem Strategii RWZ w pełni zgodnym z kierunkami rozstrzygnięć na poziomie europejskim.

4.1.2 Poziom krajowy

Dokumentem strategicznym, stanowiącym obligatoryjny punkt odniesienia w ocenie spójności zewnętrznej projektu Strategii RWZ jest „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (SOR) przyjęta w lutym 2017 r.

W momencie uchwalenia SOR projekt Strategii RWZ był już właściwie gotowy, kończyła się faza jego konsultacji społecznych. Należy jednak zauważyć, że prace nad SOR i Strategią RWZ toczyły się w pewnym okresie równolegle, a dążenie do uzyskania efektu synergii było nie tylko intencją, ale też celowym działaniem przedstawicieli województwa, którzy aktywnie uczestniczyli w pracach nad SOR. W sposób czytelny SOR nawiązuje także do celów i konstrukcji Strategii Europa 2020, co może wskazywać na ambicje Polski w partycypacji w przewidzianych do realizacji celach wspólnotowych. Obecnie SOR pełni rolę zarówno długo- jak i średniookresowej Strategii rozwoju kraju. Jest też na podstawie przepisów zgodny z Konsepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Art. 10 Uzppr, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.).

Głównym celem SOR jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Cel ten uwypukla zatem aspekty związane z jakością życia i dobrobytem

ludności, stawiając wymiar społeczny na pierwszym miejscu. Zakłada „poprawę warunków bytowych, przede wszystkim dla rodzin, zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji i szkoleń (...), wzrost zatrudnienia i lepsze jakościowo miejsca pracy, poprawę dostępu do infrastruktury, zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej, stanu środowiska, poczucia bezpieczeństwa”(por. SOR, str. 50).

Cel główny SOR ma zostać zrealizowany za pośrednictwem trzech celów szczegółowych, na których koncentrują się działania Państwa:

1. Trwały wzrost gospodarczy oparty o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną;
2. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony;
3. Skuteczne Państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Każdemu z celów szczegółowych SOR przypisuje działania niezbędne do ich osiągnięcia. Zadania, które mają być realizowane w postaci opisanych w SOR „projektów strategicznych”, skoncentrowane są w dwunastu „obszarach” tematycznych : (1) Reindustrializacja; (2) Rozwój innowacyjnych firm; (3) Małe i średnie przedsiębiorstwa; (4) Kapitał dla rozwoju; (5) Ekspansja zagraniczna; (6) Spójność społeczna; (7) Rozwój zrównoważony terytorialnie; (8) Prawo w służbie obywatela i gospodarki; (9) Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem; (10) E-państwo; (11) Finanse publiczne; (12) Efektywność wykorzystania środków UE.

Dodatkowo SOR wyróżnia sześć obszarów horyzontalnych: (1) Kapitał ludzki i społeczny; (2) Cyfryzacja; (3) Transport; (4) Energia; (5) Środowisko oraz (6) Bezpieczeństwo narodowe. Obszary te nie są bezpośrednio powiązane z celami rozwoju, ale „wpływają na ich osiągnięcie”. Wszystkie obszary, zarówno tematyczne jak i horyzontalne, opisane są jednym lub dwoma celami, których realizację precyzują następnie Kierunki Działań, opatrzone konkretnymi przykładami Działań w podziale na działania podejmowane do 2020 oraz po 2020 roku. Ta dość skomplikowana struktura dokumentu strategicznego została odwzorowana w matrycy komplementarności i poddana analizie.

Uzyskane wyniki prowadzą do generalnego wniosku, że projekt Strategii RWZ jest tematycznie spójny z celami SOR, a wspólna realizacja obu Strategii może w wybranych obszarach prowadzić do pożądanego efektu synergii. Poniżej omawiamy szczegółowe wyniki analizy.

Jak zauważyliśmy już wcześniej, SOR charakteryzuje szeroki zakres tematyczny, bardzo duża szczegółowość i wysoki poziom operacyjności. Jest to zgodne z tendencją, w ramach której dokumenty strategiczne ostatniej dekady zawierają już często konkretne propozycje działań, w tym zobowiązania, które przyjmuje na siebie podmiot odpowiedzialny za ich wdrożenie i specyfikację oczekiwań wobec partnerów. Skonstruowany w taki sposób dokument jest skierowany do wszystkich, ale nie w każdym aspekcie dotyczy każdego. **Niektóre obszary, cele i działania mają charakter regulacyjny, zatem ich wpływ jest neutralny w wymiarze terytorialnym.** Nie tyle pozostają one bez wpływu na terytorium, ile nie ma możliwości, aby strategia tego terytorium (tu regionalna) mogła w jakimś wymiarze oddziaływać na te obszary, cele lub działania SOR, przyczyniając się do ich lepszej realizacji. W tych przypadkach działania zakładane na poziomie SOR **traktować należy w kategorii uwarunkowań dla realizacji Strategii regionalnej.** Za takie obszary o charakterze regulacyjnym, wyłączone z oceny spójności zewnętrznej ze strategią rozwoju regionalnego, uznaliśmy:

- Obszar 11. Finanse publiczne i przypisany do niego cel: „stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne”;
- Obszar 8. Prawo w służbie obywatelom i gospodarce i przypisany do niego cel: „uproszczenie prawa zapewniające lepsze warunki dla działalności gospodarczej”.

W drugim kroku wyeliminowano obszary, w których opis planowanych do realizacji kierunków działań miał charakter systemowy lub nie przewidywał znaczącej roli dla partnerów regionalnych i lokalnych. W konsekwencji wyeliminowano następujący obszar:

- Obszar 5. Ekspansja zagraniczna i przypisane do niego cele: „zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki” oraz „zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie”¹⁶.

Istotną przesłanką w ocenie spójności pomiędzy celami Strategii na poziomie krajowym i regionalnym jest także odmienna priorytetyzacja celów i obszarów rozwoju ze względu na różną skalę dostępnych środków. Mając na uwadze, że strategie rozwoju stanowią wybór najistotniejszych i najpilniejszych priorytetów w warunkach ograniczonych zasobów finansowych, uznaliśmy, że zasadne jest nieuwzględnienie w projekcie Strategii RWZ:

- Obszaru horyzontalnego: Bezpieczeństwo narodowe, oraz przypisanych mu celów: „poprawa odporności Państwa na współczesne zagrożenia” i „zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

Zbytne rozproszenie środków finansowych pomiędzy wiele priorytetów rozwoju jest niezgodne z obecnym w SOR postulatem o zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem, w tym środkami UE.

Zasadnicza analiza spójności zewnętrznej rozróżnia generalnie dwa rodzaje obszarów SOR: obszary o charakterze sektorowym (tematyczne i/lub horyzontalne) oraz obszar lub obszary o charakterze terytorialnym. **Wśród obszarów o charakterze sektorowym względnie wysokim poziomem spójności wyróżniają się obszary:**

- 1. Reindustrializacja;
- 2. Rozwój innowacyjnych firm;
- 3. MSP – stymulacja przedsiębiorczości,
- 4. Kapitał dla rozwoju, które są komplementarne wobec *Celu 2. Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego*;

Podobnie horyzontalne podejście do polityki przemysłowej jak w SOR uwidacznia się także w projekcie Strategii RWZ. Korzystne jest również wyróżnienie zielonej gospodarki. Zgodne z intencją SOR, jednym z aspektów rozwoju gospodarczego jest zmniejszenie presji na środowisko, inwestycje w badania na rzecz zielonej gospodarki i efektywnego zużycia zasobów, w tym energii odnawialnej. Podejście ekosystemowe do transferu i absorpcji innowacji jest także widoczne w projekcie Strategii RWZ. Planuje się włączenie partnerów regionalnych do prowadzenia polityki inwestycyjnej, w tym lokowania BIZ (dużych i średnich przedsiębiorstw). **Większą uwagę warto jednak zwrócić na kształcenie zawodowe zgodne z potrzebami rynku, dla którego przewidziano udział partnerów regionalnych w działaniach, oraz ponownie cyfryzację, a w jej**

¹⁶ Nadal jednak można uznać, że w sensie merytorycznym wybrane cele kierunkowe projektu Strategii RWZ wywierają pośrednio pozytywny wpływ na te dziedziny.

ramach szczególnie mocno akcentowaną w dokumencie SOR rewolucję przemysłową 4.0: automatyzację, cyfryzację procesów przemysłowych i biznesowych. Warto uwzględnić to zjawisko jako megatrend w projekcie Strategii RWZ. Także w zakresie projektów strategicznych SOR: Projekt Batory – nowoczesne produkty przemysłu stocznioowego, występuje duża zgodność z niebieską gospodarką zidentyfikowaną, jako wiodąca gałąź przemysłu i element napędowy województwa zachodniopomorskiego. Warto zwrócić uwagę na działania na poziomie krajowym skierowane do ważnej w regionie branży gospodarstw rolnych i producentów rolno-spożywczych.

- Spójność społeczna (cele: „redukcja ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawa dostępu do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne” oraz „wzrost i poprawa potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy”); cel który jest w wysokim stopniu komplementarny do *Celu 3. Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa*, a w szczególności *3.3 Upowszechnienie i podnoszenie poziomu usług publicznych oraz 3.5 Poprawa sytuacji demograficznej województwa*.

W tych obszarach występuje wysoka zbieżność i można je uznać za wzajemnie komplementarne. Choć działania planowane na poziomie krajowym mają charakter systemowy, realizacja inicjatyw na poziomie regionalnym przyczyni się do wytworzenia pozytywnych efektów synergii. W SOR zakłada się optymalizację lokalizacji przestrzennej usług społecznych (edukacyjnych, zdrowotnych) poprawiającą ich dostępność. Zauważa się również, że polityka migracyjna jest istotnym instrumentem rynku pracy, czego odzwierciedlenie znajdujemy w podobnych zapisach projektu Strategii RWZ.

- Obszar horyzontalny Transport, którego cel: „zwiększenie dostępności transportowej i poprawa usług transportowych” jest wysoce komplementarny z *Celem 3. Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa*, a w szczególności celami kierunkowymi: *3.1. Wzmocnienie pozycji i warunków rozwoju głównych ośrodków miejskich oraz 3.2. Rozwój regionalnych systemów infrastrukturalnych*, zwłaszcza, że w SOR wyróżniono obszar „środkowopomorski” (subregionalny) jako najbardziej peryferyjny obszar w Polsce ze względu na dostępność transportową¹⁷.

Na poziomie przeciętnym można ocenić spójność projektu Strategii RWZ z obszarami horyzontalnymi Energia i Środowisko. Innymi słowy ich wzajemne oddziaływanie ma charakter jedynie pośredni. Natomiast **niska jest spójność projektu Strategii z działaniami podejmowanymi na poziomie krajowym w zakresie Cyfryzacji (obszar horyzontalny) oraz Obszaru 10. E-państwo, które nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w projekcie.**

Szczególne znaczenie dla projektu Strategii RWZ ma jego **spójność z dwoma obszarami SOR o potencjalnym ukierunkowaniu terytorialnym.** Są to następujące obszary:

- Obszar 7. Rozwój zrównoważony terytorialnie, wyrażony za pomocą trzech następujących celów: „zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów”, „wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych”, „podniesienie skuteczności i jakości działania polityk ukierunkowanych terytorialnie”, oraz

¹⁷ Mierzoną w układzie wewnątrzregionalnym.

- Obszar 9. Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, w tym szczególnie cel: „Budowa zintegrowanego systemu planowania rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym”, oraz
- Obszar 12. Efektywność wykorzystania środków UE, skupiony wokół celu: „wykorzystanie środków UE w sposób przekładający się na trwałe efekty rozwojowe”.

Analiza spójności dla obszaru 9. została wydzielona w ramach kolejnego podrozdziału. Pozostałe **obszary tj. 7 i 12 można ocenić jako w wysokim stopniu komplementarne** do założeń projektu Strategii RWZ, zwłaszcza *Celu 3. Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa. Działania podejmowane na poziomie krajowym i regionalnym ukierunkowane na wyzwania rozwojowe miast i obszarów wiejskich pomogą uzyskać efekt synergii, a jednocześnie nie dublują się (miasta średnie). Deklaracje wyrażone w SOR w zakresie kontynuacji wybranych instrumentów potwierdzają założenia projektu Strategii RWZ.* Na poziomie krajowym planowana jest interwencja wobec obszarów problemowych (charakteryzujących się podobnie niskimi parametrami rozwoju, co obszar Polski Wschodniej), co w skali lokalnej może skutkować objęciem tą interwencją niektórych obszarów Pomorza Zachodniego (obszary zagrożone trwałą marginalizacją i miasta tracące funkcje gospodarcze). Dodatkowo planowana jest kontynuacja działań w zakresie rewitalizacji oraz poprawy infrastruktury na obszarach wiejskich, a także interwencji ZIT oraz wprowadzenie nowego instrumentu PIM skierowanego do dużych aglomeracji miejskich. **Pełna zgodność występuje także w obszarze selektywnej identyfikacji regionalnych przewag konkurencyjnych (RIS).** Podobnie strategia SOR akcentuje kwestie, bardzo widoczne w projekcie Strategii RWZ, dotyczące podniesienia jakości współpracy partnerów rozwojowych – co jak już zauważono jest niemal horyzontalnym aspektem projektu Strategii RWZ. Jednocześnie potwierdza to wolę kontynuacji wybranych instrumentów współpracy takich jak Kontrakt Terytorialny, co w jakimś stopniu redukuje niepewność planistyczną w zakresie ram finansowych dla Strategii RWZ. Podobny wydźwięk mają działania w obszarze 12. Efektywność wykorzystania środków UE, które ogniskują się wokół przewidywalnych zasad koncentracji tematycznej środków na kierunkach wpisujących się w SOR (co tym bardziej skłania do uwzględnienia niektórych aspektów jak cyfryzacja), spodziewanego wzrostu znaczenia instrumentów zwrotnych, wykorzystania środków centralnie zarządzanych przez KE oraz zwiększenia koordynacji funduszy z UE z innymi środkami zewnętrznymi (EOG, norweskie, szwajcarskie).

4.1.3 Poziom ponadregionalny

Dokumentem strategicznym stanowiącym punkt odniesienia do projektu Strategii RWZ na poziomie ponadregionalnym jest makroregionalna Strategia Rozwoju Polski Zachodniej, przyjęta w 2014 r. Jest ona przejawem inicjatywy oddolnej, z którą wyszły regiony województw leżących w dorzeczu Odry, tj.: zachodniopomorskiego, lubuskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i opolskiego. Jej ideą jest silna koncentracja tematyczna współpracy, wzmacniająca przewagi konkurencyjne wszystkich partnerów. Znajduje to odzwierciedlenie w celu głównym Strategii, jakim jest: „wzrost konkurencyjności Polski Zachodniej w wymiarze europejskim przez efektywne wykorzystanie potencjałów regionu”. Cel główny tej Strategii konkretyzują trzy cele szczegółowe, które odnoszą się do: 1. Integracji przestrzennej i funkcjonalnej; 2. Budowy oferty gospodarczej; 3. Wzmocnienia potencjału naukowo-badawczego makroregionu. Zarówno sama **idea integracji wokół działań na poziomie ponadregionalnym, jak i merytoryczna zawartość Strategii**

Rozwoju Polski Zachodniej doskonale korespondują z projektem Strategii RWZ. W swojej strukturze oba dokumenty uwzględniają podobne kierunki działań, z tym, że ich realizacja jest prowadzona na różnych poziomach przestrzennych (ponadregionalny, wewnątrzregionalny). Sama wola współpracy i jej lepszej koordynacji na poziomie makroregionalnym jest wyrażona w projekcie Strategii RWZ wprost w celu kierunkowym 1.3 *Nadanie pełnego wymiaru współpracy województwa w ramach Polski Zachodniej*. Potwierdza to silnie wyrażoną w projekcie Strategii RWZ wolę współpracy z partnerami różnych szczebli, w tym partnerami zewnętrznymi regionu. Uwzględnienie Polski Zachodniej wyczerpuje także katalog partnerów z regionów geograficznie bliskich (basen Morza Bałtyckiego, relacje transgraniczne, polskie regiony sąsiednie), kształtując relacje funkcjonalne na obszarze delimitowanym w makroskali przestrzennej.

4.2. Ocena możliwości integracji dokumentów planistycznych na poziomie regionalnym

Potrzeba integracji wymiarów społeczno-gospodarczego i przestrzennego jest sygnalizowana w polityce rozwoju od 2009 r. Została zapoczątkowana na poziomie europejskim jako terytorializacja rozwoju (ang. *place-based approach*) według propozycji sformułowanej w niezależnym raporcie przez F. Barca (por. *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, 2009). Ta koncepcja zaowocowała w latach 2014-2020 innowacyjnymi instrumentami realizacji polityki spójności, jakimi są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, realizowane na wyodrębnionych obszarach funkcjonalnych (miejskich lub problemowych). Nowe propozycje w zakresie programowania polityki spójności zbiegły się z podejmowanymi w Polsce próbami uporządkowania systemu zarządzania rozwojem kraju, a w szczególności uporządkowania systemu dokumentów strategicznych. Prace prowadzone na szczeblu krajowym wspomagane przez zespoły naukowe pod przewodnictwem IGZP PAN przyniosły rozstrzygnięcia sformułowane w zakresie hierarchii krajowych dokumentów planistycznych oraz opracowania nowoczesnych dokumentów strategicznych o orientacji przestrzennej, tj.:

- Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR) jako podstawowego dokumentu referencyjnego dla Strategii rozwoju regionalnego niższego szczebla, w tym Strategii rozwoju województw, oraz
- Krajowej Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego do 2030 roku (KPZK), jako podstawowego dokumentu referencyjnego dla Planów Zagospodarowania Przestrzennego, w tym wojewódzkich¹⁸.

W systemie dokumentów strategicznych KSRR jest dokumentem uściślającym uwarunkowania i kierunki interwencji polityki regionalnej (horyzontalnej) dla średniookresowej Strategii kraju, natomiast KPZK funkcjonuje w odniesieniu do Strategii długookresowej. Dokumenty te muszą być jednak ze sobą spójne.

Zasady prowadzenia polityki rozwoju oraz zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego prowadzone są na podstawie wzajemnie odrębnych przepisów (ustaw, rozporząd-

¹⁸ Odmienny horyzont planowania ze względu na naturę procesów i zjawisk przestrzennych.

dzeń) oraz dokumentów planistycznych. Odmienne są wymogi związane z trybem, sposobem ich przygotowania, a w przypadku PZPW także uregulowaniami zawodowymi osób odpowiedzialnych za ich sporządzenie oraz technicznymi uwarunkowaniami wymaganych opracowań (w tym audytu krajobrazowego)¹⁹. Przepisy wymagają, aby oba dokumenty planistyczne na szczeblu regionalnym były wzajemnie spójne.

Każda aktualizacja Strategii rozwoju województwa powoduje adekwatną aktualizację PZPW (art. 39, 39a upizp Dz.U. 2017 poz. 1073z późn. zm.). Jest to istotne zwłaszcza w kontekście obszarów funkcjonalnych np. ZIT (w tym miejskich, problemowych lub innych), które formalnie delimitowane są w PZP. Takie właśnie **uzgodnienie pokazuje analiza komplementarności projektu Strategii RWZ z PZP WZ, która dowodzi ich spójności** – Załącznik 4, źródło: materiały robocze Regionalnego Biura Gospodarki Przestrzennej w Szczecinie.

Tabela 15. Zestawienie wymogów formalnych w zakresie strategii rozwoju i PZP

Strategia Rozwoju Regionalnego	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa
— diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej; — cele strategiczne polityki rozwoju województwa; — kierunki działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa; — określenie potencjałów rozwojowych województwa z uwzględnieniem różnych cech, uwarunkowań wynikających z analizy występujących typów obszarów i ich poziomu rozwoju i powiązań funkcjonalnych (zarówno w warstwie diagnostycznej jak i strategicznej); — określenie obszarów strategicznej interwencji, zarówno tematycznych, jak i geograficznych, w tym określenie obszarów problemowych; — określenie celów w ujęciu terytorialnym; — określenie takich priorytetów wsparcia, które uwzględniają zróżnicowane potrzeby różnych rodzajów terytoriów, np. obszarów wiejskich i miejskich; — określenie powiązań z dokumentami rządowymi, tak aby SRWZ uwzględniały zakres interwencji rządu (jednocześnie przestrzennie i przedmiotowo) i uzasadniały potrzebę wsparcia ze strony rządowej w ramach kon-	— ustalenia Strategii rozwoju województwa; — rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym; — podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych; — kierunki powiązań transgranicznych; — system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; — rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; — granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym; — obszary szczególnego zagrożenia powodzią; — granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych; — obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych komplek-

¹⁹ Rozporządzenie precyzujące szczegółowy zakres PZPW pozostało na poziomie projektu (2014).

traktu terytorialnego (KT); — system realizacji (instytucje, system wskaźników). Źródło: Aktualizacja Strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik, Ministerstwo Rozwoju, 2011.	sów podziemnego składowania dwutlenku węgla; — ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; — programy zadań rządowych służące inwestycji celu publicznego; — inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; — uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa; — wymogi odnośnie części tekstowej i graficznej, wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Źródło: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 39-40, Dz.U. 2017 poz. 1073 z późn. zm.
--	---

Źródło: opracowanie własne.

W lutym 2017 r. przyjęto nowy dokument strategiczny na poziomie krajowym, który zastąpił średniookresową i długookresową strategię rozwoju kraju, tj. Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Dokument ten formułuje nową wizję rozwoju i program reform zgodnie z obecną agendą rozwoju. Jednym z postulowanych kierunków reform jest wyróżniony w Obszarze 9. Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, cel 2. Budowa zintegrowanego systemu planowania rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. „Oczekiwanym rezultatem będzie utworzenie jednolitego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych (..) Zmiany i usprawnienia będą dotyczyły sfery programowej, instytucjonalnej, legislacyjnej i wdrożeniowej” (SOR, str. 230)

Wybrane kierunki działań do realizacji przed 2020 r. obejmują m.in.:

1. Aktualizacje Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski;
2. Nowelizacja ustawy Uzppr wprowadzająca obowiązek sporządzania zintegrowanej Strategii rozwoju na każdym poziomie zarządzania w zakresie zagadnień planowania regionalnego, przestrzennego i finansowego, w tym **zdefiniowania zakresu, zawartości i metodologii jej sporządzania oraz niezbędnych dokumentów operacyjnych służących jej wdrożeniu** (Ryc. 3);
3. Zmiany legislacyjne procesów inwestycyjno-budowlanych, docelowa likwidacja decyzji o warunkach zabudowy;

4. Wzmocnienie systemu monitoringu przestrzennego;
5. Wzmocnienie zdolności kadr do realizowania założeń zintegrowanego planowania rozwoju.

Po 2020 r. planuje się natomiast organizację procesu koordynacji polityk przestrzennych i sektorowych na poziomie administracji rządowej oraz integrację organizacyjno-instytucjonalną jednostek odpowiedzialnych za planowanie społeczno-gospodarcze oraz planowanie przestrzenne.

Rycina 3. Zakres Zintegrowanej Strategii Rozwoju Województwa



Źródło: System Zarządzania Rozwojem Polski, wersja z grudnia 2017.

Jak wynika z informacji podanych na wstępie i zintegrowanych w Tabeli 15 i porównanych z Ryc. 3 jest to proces czasochłonny i bardzo skomplikowany. Przedstawiciele WZ biorą udział w pracach nad planowanymi zmianami w formie zespołu roboczego przy Departamencie Strategii Regionalnych MliR. Ogólnie jednak wiedza na temat tego procesu w kraju jest powszechnie niska. Potwierdziły to rozmowy z planistami przestrzennymi na poziomie regionalnym- w tym gremium projekt nie jest bezpośrednio konsultowany przez MliR (ciało opiniodawcze w kontekście polityki przestrzennej funkcjonuje jedynie w ramach Konwentu Marszałków). Tymczasem zakres proponowanych zmian ma docelowo objąć także poziom lokalny. Na tę dość chaotyczną sytuację nakłada się konieczność aktualizacji założeń programowych dla kolejnej perspektywy budżetowej z UE. Najbardziej aktualny stan prac zakłada dwuetapowe zmiany prawne w formie tzw. małej nowelizacji ustawy zppr, które ograniczą się do zmian przepisów odnoszą-

cych się do rozwiązań na szczeblu krajowym w zakresie porządkowania hierarchii dokumentów planistycznych (zniesienie dokumentów o charakterze długookresowym).

Właściwe zmiany tj. kompleksowe przepisy dotyczące zintegrowanego podejścia do rozwoju zostaną wprowadzone w drugim etapie, czyli za pomocą nowej ustawy. Będzie ona zawierała daty graniczne dla przygotowania zintegrowanych Strategii. Dopiero na tym etapie przewiduje się udział w pracach przedstawicieli gmin, dla których obowiązki planistyczne w zakresie pzp są nieporównywalnie bardziej złożone, a z kolei znacznie mniej rygorystyczne w zakresie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Dodatkowo **SOR przewiduje, że pierwsze wdrożenia dokumentów zintegrowanych w JST odbędą się w formie pilotażu** (SOR, str. 239). Nie dziwi zatem, że najbardziej prawdopodobnym wariantem wprowadzania proponowanych zmian będzie **ustanowienie okresu przejściowego, w którym umożliwione zostanie podejście fakultatywne**. Potwierdza to rozmowa przeprowadzona z przedstawicielem kierownictwa DSR MliR. Choć przedstawiciele strony rządowej starają się sprostać harmonogramowi prac określone w SOR (2017), **poziom zaawansowania prac, a przede wszystkim skala proponowanych zmian oraz jej konsekwencje pozwalają przypuszczać, że okres przejściowy może być relatywnie długi, lecz w tej chwili trudny do zdefiniowania. W związku z tym rekomendujemy przyjęcie gotowego już projektu Strategii RWZ zgodnie z zakładanym harmonogramem**. Takie rozwiązanie pozwoli w sposób systematyczny przygotować się do nowej perspektywy budżetowej 2021-2027 w warunkach obecnej niepewności co do ostatecznych rozwiązań planistycznych na poziomie krajowym. Sam też ogólnie sformułowany zakres koncepcji Zintegrowanej Strategii Rozwoju Regionalnego nie rodzi w naszej ocenie znacznych ingerencji w obecny projekt Strategii RWZ. Jak wykazała przeprowadzona w poprzednim podrozdziale analiza spójności zewnętrznej z SOR, Strategia RWZ wpisuje się w cele dokumentu na poziomie krajowym. Sama też jest dokumentem na tyle elastycznym, że istnieje możliwość doprecyzowania lub skonkretyzowania jej założeń opisanych w poszczególnych celach kierunkowych. Na podstawie dość ogólnych informacji, jakie są do dyspozycji w chwili obecnej, można wnioskować, że największe zmiany mogą dotyczyć systemu realizacji, a w szczególności konieczności przygotowania pakietu projektów strategicznych. W obecnym systemie realizacji projektowanej Strategii RWZ przeprowadzenie identyfikacji takich projektów jest planowane na etapie programów realizacyjnych. Ich przygotowanie może postępować niezależnie od przyjęcia projektu Strategii, a procedura wyboru może przebiegać analogicznie do przyjętego trybu prac nad Strategią: z grupy przygotowanych projektów wyłonić projekty w największym stopniu przyczyniające się do realizacji Strategii RWZ, a zapewne także spójne z celami inwestycyjnymi skonkretyzowanymi w SOR.

5. Ocena systemu realizacji monitoringu Strategii

5.1. Ocena systemu realizacji

System realizacji powinien uwzględniać i być zdeterminowany kluczowymi rozstrzygnięciami w zakresie konstrukcji Strategii i szerzej przyjętego modelu programowania rozwoju. Te rozstrzygnięcia w przypadku Strategii RWZ to przede wszystkim: otwarty charakter Strategii – tzn. odnoszenie się do obszaru wykraczającego poza sferę bezpośrednich kompetencji samorządu województwa oraz konstrukcja ZMPR, a w szczególności stanowiący jej element katalog polityk rozwoju.

Niniejszy podrozdział został zorganizowany wokół dwóch powyższych kwestii. W obu przypadkach najpierw zarysowano problematykę, a następnie oceniono rozwiązania przyjęte w Strategii RWZ i zaproponowano ewentualne dodatkowe rozwiązania, które można przyjąć w systemie realizacji.

Koncepcja polityk rozwoju organizujących sferę aktywności samorządu województwa jest bardzo ciekawym i oryginalnym rozwiązaniem. Zgodnie z ZMPR sektorowe polityki rozwoju (wraz z nieistniejącymi jeszcze programami realizacyjnymi) stanowią drugi z trzech szczebli programowania, usytuowane między Strategii RWZ i PZPWZ (szczebel pierwszy) i sektorowymi dokumentami programowymi (szczebel trzeci).

Współistnienie Strategii i polityki w ramach ZMPR rodzi pytania co do relacji obu tych kategorii. W literaturze i praktyce spotkać można różne, często rozbieżne poglądy i podejścia. Jak zauważają Płoskonka i współpracownicy (2012, s. 75) relacja między pojęciami „polityka publiczna” i „strategia publiczna” jest bardzo ścisła i interakcyjna, przez co mogą być one trudne w rozróżnieniu. Zdaniem autorów polityka publiczna artykułuje intencję dokonania zmian oraz określa polityki, które powinny być wspólnie wdrażane w celu osiągnięcia zakładanych zmian, natomiast strategia określa cele, wybiera najbardziej odpowiednie narzędzia do ich osiągnięcia i uszczegóławia ich praktyczne stosowanie. Trudność w ustaleniu relacji Strategii i polityki wynika po części z faktu, iż mają one inne korzenie – militarne w przypadku Strategii i sektor działań publicznych w przypadku polityki – przez co rozwijały się w odrębnych domenach (Freedman 2013).

Zdaniem Hausnera (2007) sednem zarządzania publicznego (na które składa się m.in. formułowanie i wykonanie Strategii) jest realizacja polityk publicznych. Kozak (2007) skłania się raczej ku relacji „polityka -> strategia”, wskazując iż podstawą polityki powinny być dokumenty strategiczne. Praktycznym przejawem takiego podejścia jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w której zapisano, że *politykę rozwoju prowadzi się na podstawie Strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych* (art. 4). U Zybąły (2012) natomiast znajdujemy wskazanie na relację „strategia -> polityka” uzasadnione stwierdzeniem, iż *strategia jest całościowym procesem decydowania, w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do zamierzonego celu, natomiast polityki dostarczają bardziej konkretnych środków, które umożliwiają poruszanie się w wytyczonym kierunku*.

Podobne wątpliwości co do relacji Strategii i polityk mogą pojawić się w przypadku ZMPR. Z jednej strony sektorowe polityki rozwoju są w nim prezentowane jako drugi szczebel programowania – rozstrzygnięcia wynikające z ustaleń Strategii RWZ, uszczegóławiające je i służące ich wdrożeniu. Zbieżne z takim rozumieniem opinie można spotkać również w niektórych wydzia-

łach UM / jednostkach organizacyjnych samorządu, których przedstawiciele utrzymują, że uczestniczyli w aktualizacji Strategii, dając wkład w polityki bądź je konsultując.

Z drugiej strony to polityki rozwoju powstały wcześniej (uchwalone w 2016 r. podczas gdy aktualizowana Strategia RWZ nadal ma status projektu), zatem nie mogły być zdeterminowane rozstrzygnięciami Strategii RWZ. I potwierdzając niejako tę „logikę chronologiczną” w projekcie Strategii RWZ wskazano, iż polityki rozwoju obejmują *obszary aktywności samorządu regionalnego i kompleksowo określają domenę aktywności samorządu*. Strategia zaś *jest aktem wyboru spośród szerokiego katalogu (...) aktywności samorządu województwa*. Podobnie temat ten ujęli w trakcie wywiadów przedstawiciele WZS mówiąc: *zasadniczo polityki są ważne do tego, żeby zdefiniować wybory Strategii (...) polityki, to jest to czym się zajmujemy (...) strategia jest wyborem i sposobem postępowania w materiale, który mamy*. Równocześnie respondenci również zasugerowali, że relacja Strategii i polityk nie jest oczywista, bowiem jest to *myślenie w trochę innej płaszczyźnie. Myślenie takie ogólnie kierunkowe, rozwojowe, to są polityki, a myślenie strategiczne, generalnie, perspektywiczne to już strategię*.

Powyższe ustalenia skłaniają do stwierdzenia, że polityki rozwoju w obecnym kształcie nie mogą być uznane za narzędzia realizacji Strategii RWZ. Co zatem ma być zasadniczym narzędziem (-ami) realizacji? Potencjalnie rolę taką mogłyby pełnić programy realizacyjne – mające towarzyszyć politykom na drugim szczeblu ZMPR. Dokumenty te jeszcze nie istnieją, w związku z czym trudno ocenić w jakim stopniu będą dostosowane do omawianej roli. Jak jednak wynika z wypowiedzi respondentów, np.: (1) *żeby domknąć proces tworzenia ZMPR potrzebujemy jeszcze programów realizacyjnych, które mają pokazać w jaki sposób poszczególne wydziały realizują polityki sektorowe*, (2) *zakładamy, że będzie taka druga runda w procesie realizacji tych polityk, czyli opracowanie tych programów*, programy mają przede wszystkim służyć operacjonalizacji (wskazaniu zadań, narzędzi realizacji) polityk rozwoju. Zatem można się spodziewać, że z perspektywy realizacji Strategii RWZ będą obarczone tym samym mankamentem, co same polityki – szerszy zakres przedmiotowy niż Strategii RWZ i brak wynikania z jej rozstrzygnięć.

Rozwiązaniem mogącym stanowić inspirację na drodze do lepszego powiązania polityk ze strategią może być to, przyjęte przy okazji tworzenia małopolskiej SRW. Tam, w Strategii z 2011 r. również wspomina się o głównych politykach rozwoju jako obszarach aktywności samorządu województwa. Te jednak są ściśle powiązane z obszarami realizacji Strategii. Każdy z obszarów ma określony cel strategiczny oraz kierunki rozwoju wraz z kluczowymi działaniami. Zawarta w Strategii macierz pokazuje, które z działań realizowane są w ramach poszczególnych polityk rozwoju²⁰.

Innym rozwiązaniem, niewymagającym ingerencji w projekt Strategii RWZ, które w naszej opinii mogłoby pozwolić zapewnić przejrzystość systemu realizacji Strategii RWZ, równocześnie zachowując zalety koncepcji polityk rozwoju (wskazujących całościowo domeny aktywności samorządu województwa wraz z kierunkami, do których należy zmierzać i narzędziami), byłoby jednoznaczne wydzielenie w ramach mających powstać programów realizacyjnych obszarów (celów / kierunków działań / działań), których realizacja wprost służy osiągnięciu (konkretnie

²⁰ Choć sam fakt powiązania polityk regionalnych z działaniami małopolskiej strategii może służyć za dobry przykład, to generalnie terminologia stosowana tam może być myląca w kontekście rozważanego problemu relacji strategii i polityki. Mianowicie *strategia* wskazuje obszary *polityki* rozwoju i kierunku *polityki* rozwoju, a następnie każdy kierunek znowu swoją *strategię* postępowania. Oprócz polityk rozwoju mamy też *polityki* regionalne, z którymi to właśnie w macierzy powiązane są działania składające się na *strategię* kierunku *polityki* rozwoju.

wskazanych) celów Strategii RWZ²¹. Naszym zdaniem najlepszym rozwiązaniem jest przeniesienie wprost celów ze Strategii na poziom programu ją realizującego, tak jak to ma miejsce np. w pomorskich programach strategicznych. Jest to również zgodne z praktykami krajów o rozwiniętej kulturze zarządzania publicznego, np. administracji federalnej USA, gdzie obowiązkowym elementem planów niższego szczebla jest jednoznaczne wyjaśnienie, jak jego cele przyczyniają się do realizacji celu ogólnego dokumentu wyższego szczebla (Kupiec 2014).

Znaczenie ścisłego i jednoznacznego powiązania programów realizacyjnych ze Strategią RWZ wynika z roli, jaką te pierwsze pełnią w komunikowaniu i budowaniu poczucia współwłasności Strategii. Wykazały to m.in. wyniki ewaluacji mid-term Strategii rozwoju województwa małopolskiego, z której wynika iż programy realizacyjne sprzyjają większej identyfikacji z celami Strategii pracowników poszczególnych komórek merytorycznych: *o ile odnoszenie się do zapisów samej Strategii nie jest wśród przedstawicieli UMWM oraz instytucji podległych samorządowi województwa zaangażowanych w realizację SRWM powszechne, o tyle duże znaczenie mają dla nich bardziej szczegółowe, choćby pod względem opisów działań i wskaźników, i bardziej operacyjne programy realizacyjne* (EVALU 2017).

Ocena systemu realizacji Strategii RWZ ograniczona jest ogólnością zapisów projektu dokumentu. Ta ogólność sama w sobie nie może stanowić zarzutu, bowiem powszechną praktyką obserwowaną w innych województwach jest rozstrzyganie o szczegółowych rozwiązaniach i zapisywanie ich w dużo później przyjmowanym dokumencie, np. *szczegółowym planie działań na rzecz realizacji ustaleń Strategii* (kujawsko-pomorskie), czy *planie zarządzania strategią* (małopolskie, pomorskie). Przyjmując że taki dokument oraz portfolio programów realizacyjnych powstaną na późniejszym etapie, sformułować można szereg propozycji możliwych do uwzględnienia na tym etapie, służących zwiększeniu skuteczności realizacji Strategii RWZ, a wynikających głównie z doświadczeń innych województw.

Kolejnym krokiem ku operacjonalizacji procesu wdrażania Strategii RWZ, czyniącym go bardziej namacalnym i sterowalnym są uzupełniające programy realizacyjne krótkookresowe plany realizacji. W województwie małopolskim obowiązek ich tworzenia zapisany jest już w dokumencie Strategii. Mają być tworzone na poziomie działań Strategii, mieć horyzont roku i wskazywać mechanizmy realizacji, instrumenty, jednostki odpowiedzialne, współuczestniczące i partnerów zewnętrznych. W województwie pomorskim również przyjęto roczne plany realizacji. Obowiązek ich tworzenia zapisano w programach strategicznych i do nich one się odnoszą.

Samorząd województwa odgrywa zróżnicowane role w procesie wdrażania Strategii RWZ, co wynika z wykraczania jej zakresu poza sferę bezpośrednich kompetencji tego samorządu. Fakt ten jest uwzględniony w projekcie dokumentu, który wskazuje iż role te to:

- a) inicjator i podmiot realizujący i finansujący cele Strategii poprzez własne lub partnerskie projekty w ramach przypisanych mu zadań publicznych,
- b) koordynator działań służących wdrażaniu celów Strategii RWZ a pozostających poza zakresem kompetencyjnym województwa (m.in. poprzez sterowanie procesem alokacji środków finansowych polityki spójności),

²¹ Podobne rozwiązanie spotkać można znowu w województwie małopolskim, gdzie w planie zarządzania strategią zawarto wykaz docelowych programów strategicznych przypisując do każdego kierunku polityki wynikające ze strategii.

- c) opiniotwórca i promotor interesu województwa w kontaktach i procesie współpracy przede wszystkim w kontaktach z władzami krajowymi.

Zagadnienie to jest ujmowane w podobny, co do typu ról, sposób w strategiach rozwoju innych województw²². To co może posłużyć za dobrą praktykę wartą wdrożenia, to bardziej szczegółowe ujęcie problemu w niektórych województwach. W województwach małopolskim i pomorskim rola samorządu określona jest odrębnie dla każdego celu / kierunku działania. Dodatkowo w małopolskich programach strategicznych forma aktywności samorządu województwa jest przypisana do każdego przedsięwzięcia strategicznego.

Ciekawym rozwiązaniem, które można znaleźć w województwie pomorskim są zobowiązania samorządu województwa do podjęcia określonych działań i/lub osiągnięcia określonych efektów (zobowiązania są zapisywane zarówno w formie procesów, jak i stanów). Ta konstrukcja pozwala dodatkowo skonkretyzować rolę i oczekiwania wobec samorządu województwa w procesie wdrażania Strategii, w sytuacji gdy założenia strategia jest otwarta i zakłada się, że jej wdrażanie to działania znacznie szerszego katalogu podmiotów. Zobowiązania w pomorskim wpisane są w dokumencie Strategii – odrębnie pod każdym z celów. Następnie w programach strategicznych ma miejsce ich skonkretyzowanie – podanie stanu docelowego, data realizacji, etapów prac i kluczowych partnerów. Pozytywny efekt tak sformułowanych zobowiązań wykazała ocena realizacji Strategii, w której stwierdzono, iż *przyczyniły się one do istotnego wzrostu aktywności samorządu województwa w kluczowych obszarach, a także wzmocniły współpracę z partnerami* (ZWP 2017).

Zobowiązaniom do działań w ramach Strategii województwa pomorskiego towarzyszą skonkretyzowane zobowiązania finansowe. Podobnie jak w projekcie Strategii RWZ wskazano ogólną pulę środków, które mogą być skierowane na realizację Strategii. Dodatkowo jednak określono procentowy udział tej kwoty, przy wydatkowaniu którego będzie można mówić o zadowalającej sytuacji. Ponadto określono minimalne udziały środków budżetu województwa i środków przewidzianych w wieloletnich dokumentach finansowych województwa, które muszą zostać skierowane na realizację celów Strategii. Konsekwentnie zobowiązania finansowe samorządu województwa wpisane są także w programy strategiczne w podziale na ich cele.

Otwarty charakter przedmiotowy Strategii, wykraczający poza zakres kompetencji podmiotu odpowiadającego za wdrażanie dokumentu stanowi spore wyzwanie. Tymczasem jak zapisano w projekcie Strategii RWZ *Podmiotem odpowiedzialnym za określanie i osiąganie celów Strategii jest samorząd województwa*. Równocześnie jednak Strategia RWZ *wykracza poza sferę bezpośrednich kompetencji i innych działań leżących w gestii władz regionalnych*. Stanowi skierowaną do kluczowych partnerów w regionie, ofertę współpracy na rzecz realizacji zintegrowanych i uzgodnionych inicjatyw rozwojowych oraz w zamyśle autorów ma być też *dokumentem ramowym dla programowania strategicznego na poziomie lokalnym*.

Tak ambitne założenia są na tyle trudne do zrealizowania, że niektórzy eksperci zdecydowanie postulują odmienne podejście, przekonując iż (Gorzela, Jałowiecki 2000):

Zakres Strategii powinien być zgodny z zakresem kompetencji podmiotu władzy, która będzie strategię tę realizować. Każda władza ma wpływ bezpośredni na pewne zjawiska i procesy, na

²² Choć czasami nieco inaczej nazywane, np. w województwie małopolskim mowa o „sferach aktywności”, a kujawsko-pomorskim „płaszczyznach oddziaływania”.

inne ma wpływ pośredni. Poza zakresem Strategii powinno znaleźć się wszystko to, co od władzy tej jest zupełnie niezależne, co będzie wynikiem decyzji podejmowanych przez podmioty zewnętrzne względem podmiotu realizującego strategię.

Otwarty charakter strategii rozwoju województw jest jednak powszechnym wyborem podmiotów odpowiedzialnych za ich tworzenie i to już od pierwszej generacji Strategii tworzonych w latach 1999-2000 (Gorzelak, Jałowiecki 2001). Podejście to jest zrozumiałe i zgodne z duchem new public governance (NPG) (Pollitt, Bouckaert 2011) – szeregu reform z lat 1990. odpowiadających na fakt, iż sterowanie państwem (ale też regionem) zaczęło wymagać budowania porozumień, kompromisów, współpracy, negocjacji podmiotów na poszczególnych szczeblach władzy oraz również z aktorami społecznymi i prywatnymi. Zatem zakres przedmiotowy Strategii RWZ można uznać za zrozumiałą i zgodną z obowiązującymi trendami, ale niewątpliwie stanowi on wyzwanie z perspektywy systemu realizacji, który musi opierać się na poszanowaniu kompetencji, podziale odpowiedzialności i zawierać skuteczne mechanizmy współpracy, negocjacji, partycypacji i koordynacji (Piattoni, 2009).

Powyższe wyzwania zostały zauważone w projekcie Strategii RWZ, a w systemie realizacji zaplanowano odpowiednie rozwiązania zarówno w odniesieniu do relacji wewnątrz administracji samorządu województwa, jak i z partnerami zewnętrznymi.

Za koordynację w ramach UMWZ oraz jednostek podległych ZW odpowiadać ma komórka organizacyjna właściwa ds. rozwoju regionalnego, czyli wydział zarządzania strategicznego. W dokumencie nie sprecyzowano, w jaki sposób koordynacja ta ma być urzeczywistniana. Wskazano jedynie, że *poszczególne polityki rozwoju i programy realizacyjne znajdują wyraz w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych UMWZ oraz iż każdy z dokumentów strategicznych ma gospodarza procesu – merytoryczny wydział UMWZ odpowiedzialny za jego przygotowanie i realizację.*

O ile świadomość istnienia polityk rozwoju i poczucie ich współwłasności w komórkach organizacyjnych UMWZ wydaje się być na satysfakcjonującym poziomie, to nie można tego samego powiedzieć w odniesieniu do samej Strategii RWZ. Przedstawiciele UMWZ na pytanie o strategię odpowiadali często, iż nie widzieli jeszcze projektu. Pytani o miejsce swoich zadań, czy swojej polityki rozwoju w Strategii RWZ dopiero próbowali odnaleźć się w układzie celów. Zatem cele nie są ich współwłasnością. Respondenci twierdzą, że nie byli włączeni w prace nad dokumentem, a jedynie otrzymali, już gotowy „do czytania”. W kilku przypadkach wprost wyrażano rozczarowanie z tego powodu – respondenci zaznaczali, że potrzebują być zaangażowani w proces od początku i preferują współudział w tworzeniu pierwszych założeń, identyfikowaniu pomysłów, a nie jedynie recenzowanie cudzych koncepcji, co prowadzi też do innych negatywnych odczuć. Respondenci ocenili wypracowane w ramach Strategii ustalenia jako niezrozumiałe i wymagające potem dodatkowego wyjaśniania przez autorów.

Znaczenie skutecznych mechanizmów współpracy samorządu województwa z partnerami zewnętrznymi w procesie realizacji Strategii RWZ potwierdzają zapisy projektu Strategii, zgodnie z którymi ma ona być *skierowaną do kluczowych partnerów w regionie ofertą współpracy na rzecz realizacji inicjatyw rozwojowych.* Jeszcze bardziej znamieny jest cel 4.2 Strategii – wzmocnienie zdolności do współpracy, w opisie którego wskazano, że *charakter priorytetowy ma budowa i wykorzystanie systemów konsultacji i koordynacji działań samorządu z podmiotami zewnętrznymi, w ramach RFT i zintegrowanych z nim mechanizmów koordynacyjno-*

konsultacyjnych. RFT jest też wskazany w systemie realizacji Strategii, jako narzędzie koordynacji procesu zarządzania strategicznego na poziomie całego województwa - platforma debaty strategicznej na temat celów i efektów polityki prowadzonej w regionie, w oparciu o mechanizm partycypacji społecznej.

Mechanizmy, których funkcjonowanie przewiduje się w trakcie realizacji Strategii RWZ nie działały jednak dostatecznie dobrze w procesie przygotowania Strategii. Przedstawiciele gmin i powiatów województwa będący respondentami wywiadów indywidualnych, na pytania czy byli włączeni w prace nad strategią, albo czy byli pytani o opinię do projektu, czy wysłano im go do konsultacji, odpowiadają przecząco. Wyrażano też zdziwienie, że podobno odbywały się i już zakończyły konsultacje. Jeden z respondentów wspominał udział w spotkaniu, na którym prezentowało założenia Strategii RWZ, zaznaczając jednak, że odbywało się to przy okazji innego, głównego przedmiotu spotkania.

Respondenci wyrażali też żal, że nie byli w prace nad strategią włączeni, bo *chcieli mieć wpływ na to co się dzieje, chcieli by ich głos był też usłyszany*. Wyrażono też przekonanie, że gdyby samorządy lokalne były dopuszczone do dyskusji, to cele mogłyby nieco inaczej wyglądać, a język Strategii być bardziej prosty i przejrzysty. Bowiem również w przypadku tej grupy respondentów zdarzały się zastrzeżenia w tej kwestii. Język Strategii nazywano bardzo trudnym, nie do przeczytania przez normalnych ludzi, sprawiającym problemy specjalistom zajmującym się od lat planowaniem strategicznym. Uwagi respondentów potwierdza częściowo analiza semiotyczna wybranych fragmentów tekstu Strategii RWZ (Załącznik 5.). Te zastrzeżenia, są o tyle istotne, że jak również zauważyli respondenci zaproszenie ich do aktywnego udziału w powstawaniu Strategii jest warunkiem faktycznego udziału w jej realizacji.

Obraz wynikający z relacji respondentów może być nieco mylący, a co najmniej niespójny z treścią *Sprawozdania z konsultacji projektu SRZW*, zatwierdzonego uchwałą ZW²³. Jak sama nazwa wskazuje, z dokumentu tego wynika, iż konsultacje miały miejsce. Przyjęły formę bezpośrednią – spotkań konsultacyjnych i konferencji oraz pośrednią – pisemną, zainicjowaną ogłoszeniem w BIP i prasie o zasięgu lokalnym i regionalnym. W procesie konsultacji pojawiły się uwagi, do których przedstawiciele UM ustosunkowali się.

Skąd zatem niski poziom satysfakcji z procesu konsultacji u respondentów wywiadów, a wręcz twierdzenia, że nie miały one miejsca? Przyczyna może tkwić w rozbieżnych preferencjach co do formy, zasięgu, charakteru procesu między konsultującymi i konsultowanymi. W Sprawozdaniu wspomina się o spotkaniach konsultacyjnych, ale nie zostały one w żaden sposób opisane (ile, gdzie, kiedy, z jakimi uczestnikami). Jedynym opisanym wydarzeniem w ramach konsultacji jest konferencja, której przedmiotem były jednak ogólnie proces programowania rozwoju w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim. W programie konferencji znalazło się jedno dwudziestominutowe wystąpienie o założeniach ZMPR i przewidziano 45 min na dyskusje o implikacjach wdrożenia Strategii RWZ i ZMPR. Nie wiemy ile i jakie osoby miały szansę uczestniczyć w tym spotkaniu, niemniej wydaje się, że było to zdecydowanie za mało by uznać, że wszyscy kluczowi partnerzy w regionie mieli szansę porozmawiać o założeniach i rozstrzygnięciach Strategii RWZ z jej autorami, w tym szczegółowo o szansach, wyzwaniach, obowiązkach jakie rodzi ona dla ich obszaru/ sektora/ organizacji. Co za tym idzie, nie była to też

²³ Uchwała nr 123/17 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 30 stycznia 2017 r.

możliwość wyrażenia swoich poglądów, oczekiwań i ewentualnego wpłynięcia na kształt dokumentu.

Takiej roli nie spełnia też pisemna forma konsultacji. Nie ma ona charakteru dialogu, a tylko pisemnej formalnej opinii o raczej zaawansowanej już koncepcji – dokumencie. Na niską efektywność tej formy konsultacji wskazuje liczba uwag i uczestników. W sumie zgłoszono 50 uwag, w tym jedynie 6 dotyczących rozstrzygnięć strategicznych (wizja, misja, cele). Znamienne jest, że również wśród uwag pisemnych pojawiła się opinia, iż strategia pisana jest zbyt trudnym, niezrozumiałym językiem. Nie wiemy do ilu podmiotów dotarła informacja o prowadzonych konsultacjach, ale uwagi zgłoszone zostały jedynie przez pięć – dwie gminy, izba rzemieślnicza, klaster i radna województwa – to znikoma liczba, jeśli wziąć pod uwagę wszystkich istotnych partnerów istotnych dla wdrażania Strategii.

W świetle przeprowadzonych rozmów możemy się domyślać, iż tak niewielki odzew może mieć związek z oczekiwaniem partnerów w regionie (i wewnątrz w urzędzie) by konsultacje miały bardziej partycypacyjny charakter, by zaangażować ich od początku w proces powstawania Strategii, tak by byli aktywnymi współtwórcami koncepcji, a nie jedynie formalnymi recenzentami cudzych pomysłów.

W związku z powyższymi spostrzeżeniami, w toku dalszych prac nad Strategii RWZ konieczne jest jej „uspołecznienie”, a następnie w procesie wdrażania konieczne będzie Wypracowanie mechanizmów współpracy i konsultacji, pozwalających na regularny dialog z partnerami i dających im poczucie wpływu na kształt i sposób realizacji Strategii.

Jak zapisano w projekcie Strategii RWZ każdy z dokumentów strategicznych ma gospodarza procesu – merytoryczny wydział UMWZ odpowiedzialny za jego przygotowanie, realizację. Jest to oczywiście dobre rozwiązanie²⁴, choć można rozważyć jego pogłębienie zgodne z praktyką stosowaną w administracji federalnej USA (Kupiec 2014) – przypisanie odpowiedzialności nie komórce organizacyjnej, a konkretnej osobie i niekoniecznie ogólnie za cały dokument, ale jego konkretny cel(e). Bardziej szczegółowe przypisanie odpowiedzialności – niż na razie ma to miejsce w Strategii RWZ – można zauważyć też w województwie małopolskim, gdzie dla każdego działania programu strategicznego wyznaczony został operator / koordynator.

Dodatkowo proponujemy, by co do zasady każdy gospodarz wspierany był przez gremia skupiające wszystkie kluczowe podmioty, których działania warunkują realizację dokumentu. Zakładamy, że ciała takie powinny funkcjonować co najmniej na poziomie Strategii i programów realizacyjnych ją wdrażających. Warto rozważyć – tak jak ma to miejsce w województwie pomorskim na poziomie programów strategicznych – utworzenie odrębnych zespołów organizujących pracę przedstawicieli komórek organizacyjnych UM oraz odrębnych zespołów skupiających partnerów zewnętrznych (np. przedstawicieli JST, NGO, sejmiku województwa, organizacji przedsiębiorców, pracodawców, ekspertów). Ów rozdział jest zasadny ze względu na inne zadania (zespół wewnętrzny – zarządzający, zajmuje się bieżącą realizacją programu, zaś zespół zewnętrzny – rada, zajmuje się głównie opiniowaniem, wsparciem eksperckim), jak i częstotliwość spotkań (w przypadku zespołu zarządzającego słuszne wydają się spotkania comiesięczne, zaś rada może spotykać się dwa razy do roku).

²⁴ Warto zauważyć, że brak określenia podmiotów wiodących w zakresie realizacji poszczególnych kierunków / przedsięwzięć został wskazany jako przyczyna zbyt małego zaangażowania w realizację SRW kujawsko-pomorskiego (ZWKP 2017).

Tworząc zespoły / gremia na potrzeby systemu realizacji Strategii RWZ warto oczywiście, w tak dużym stopniu jak to możliwe, opierać się o zespoły pracujące nad aktualizacją Strategii i relacje wtedy zbudowane. W związku z faktem, iż w tym obszarze zauważono pewne niedociągnięcia (niedosyt partnerów wewnętrznych i zewnętrznych co do ich udziału w pracach nad strategią), warto rozważyć do jakiego stopnia i w jaki sposób można jeszcze przed przyjęciem dokumentu zaangażować kluczowych partnerów budując w nich poczucie współwłasności Strategii RWZ. Zasadne wydaje się np. zorganizowanie serii spotkań komunikacyjnych z kluczowymi partnerami (w układzie problemowym / podmiotowym / geograficznym), w ramach których mogłyby zostać wyjaśnione wątpliwości dotyczące Strategii (w tym elementy o których wspominaliśmy w tym rozdziale – rola i zobowiązania samorządu, kluczowi partnerzy i formy współpracy z nimi) i szerzej modelu programowania rozwoju, m.in. roli polityk we wdrażaniu Strategii, pozostałych elementów wdrażających – programów realizacyjnych (w tym harmonogramu ich przygotowania, udziału partnerów w tym procesie, a następnie wdrażaniu).

Wstępem do powyższego działania powinno być ustalenie kluczowych partnerów warunkujących realizację celów Strategii RWZ na większym, niż ma to miejsce obecnie, poziomie szczegółowości. Obecnie w projekcie Strategii, w opisie systemu realizacji, znaleźć można ogólną klasyfikację podmiotów mających angażować się w jej realizację, uwzględniającą:

- realizatora – samorząd województwa i jego jednostki organizacyjne,
- partnerów w regionie – samorządy lokalne,
- partnerów w kraju – administracja rządowa,
- sojuszników – np. podmioty gospodarcze, szkoły wyższe, NGO.

To czego brakuje to ustalenia, jacy partnerzy będą kluczowi przy realizacji poszczególnych celów. Takie szczegółowe ustalenia można znaleźć w województwie pomorskim, gdzie kluczowi partnerzy wskazani są przy każdym z celów Strategii. Następnie ustalenia te są doprecyzowane na poziomie działań programów strategicznych. Podobnie w programach strategicznych województwa małopolskiego znaleźć można „partnerów uczestniczących” przy każdym z przedsięwzięć strategicznych. Zatem jak widać, temat partnerów warto rozwinąć już w dokumencie Strategii, ale można też to zrobić w ramach prac nad programami realizacyjnymi.

Identyfikacja kluczowych partnerów jest zadaniem dla zespołów tworzących poszczególne programy realizacyjne, jednak już teraz, na podstawie przeprowadzonych wywiadów, można wskazać przykładowe katalogi podmiotów istotnych dla wybranych polityk rozwoju. W zakresie turystyki są to głównie samorządy lokalne i operatorzy głównych atrakcji / produktów turystycznych. W obszarze gospodarki wymienione zostały klastry (kluczowy, Metalika, morskie), ZARR, KARR, Polska Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Technopark Pomerania czy Północna Izba Gospodarcza. Dla polityki rynku pracy istotna będzie współpraca z PUP, PCPR, zrzeszeniami pracodawców, rzemieślników i izbami rzemieślniczymi.

Kolejnym elementem wartym rozpatrzenia są instrumenty angażowania podmiotów innych niż samorząd województwa i jego jednostki organizacyjne w realizację celów Strategii. Zagadnienie to jest istotne, bowiem sam fakt zidentyfikowania partnerów i włączenia w dyskusję o celach rozwojowych województwa nie gwarantuje jeszcze ich zaangażowania w realizację Strategii. Najbardziej obiecującą formą gwarantowania udziału partnerów niezależnych od samorządu województwa wydają się być różnego rodzaju porozumienia i umowy.

W systemie realizacji Strategii RWZ zawarto kilka tego typu mechanizmów: zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), kontrakt samorządowy (KS) i kontrakt edukacyjny (KED). Dwa pierwsze z nich są rozwiązaniami już funkcjonującymi w ramach RPO WZ. Oba mechanizmy sprawdzają się jako narzędzia negocjacji między samorządem województwa i samorządami lokalnymi oraz animacji współpracy samorządów lokalnych w ramach zidentyfikowanych obszarów funkcjonalnych.

Szczególnie pozytywnie trzeba ocenić KS, bowiem w przeciwieństwie do ZIT wdrażanych z inicjatywy MliR w całym kraju, jest to oryginalna koncepcja samorządu województwa zachodniopomorskiego²⁵. Oceny KS wyrażane przez respondentów reprezentujących samorządy lokalne są również pozytywne. Część z nich zaznacza, że jest to dobre narzędzie współpracy z samorządem województwa oraz koordynacji działań samorządów lokalnych (np. uzgodnienia profilu szkół zawodowych, które będą wspierane w poszczególnych gminach). Podobne pozytywne głosy dotyczyły ZIT, który w opinii respondenta z obszaru MOF pozwolił zobaczyć swoje problemy w szerszej perspektywie i zrozumieć problemy innych JST, jest też platformą dialogu, współpracy, wypracowania wspólnego stanowiska, np. na potrzeby ustaleń z samorządem województwa.

Z perspektywy wdrażania Strategii RWZ KS i ZIT w obecnej formie mają jednak kilka ograniczeń: funkcjonują w ramach RPO WZ, pomijają partnerów innych niż JST, skierowane są do wybranych JST.

KS i ZIT są szczególnymi, zdecentralizowanymi formami dystrybucji środków w ramach RPO WZ, który sam w sobie stanowić powinien jedynie źródło (jedno z, choć najistotniejsze z perspektywy rozmiaru budżetu) finansowania przedsięwzięć wynikających z Strategii RWZ i skonkretyzowanych w ramach programów realizacyjnych. Ocena koncepcji KS odbywała się w konkursie w ramach RPO WZ. Narzędzia te mogą być więc obecnie postrzegane jako alternatywne ścieżki aplikowania o środki RPO i tak przez niektórych respondentów wywiadów – przedstawicieli JST są postrzegane. Przede wszystkim KS i ZIT zamknięte w formule RPO ograniczają możliwości zawarcia w nich ustaleń dotyczących współpracy i wzajemnych zobowiązań samorządów województwa i lokalnych dotyczących obszarów innych niż zakres wsparcia RPO, a istotnych z perspektywy celów Strategii RWZ. W związku z tym warto rozważyć przeniesienie porozumień KS i ZIT z poziomu RPO na poziom Strategii, tak by mogły one obejmować szerszy zakres współpracy, przedsięwzięcia inwestycyjne i nieinwestycyjne (również regulacyjne) finansowane także z innych źródeł. Zaś na poziomie RPO mogłoby następować jedynie potwierdzenie ustaleń w zakresie interwencji programu. Takie rozwiązanie już funkcjonuje w województwie pomorskim, gdzie na potrzeby wdrażania Strategii zawarto szereg zintegrowanych porozumień terytorialnych (ZPT), które następnie zostały umocowane w RPO, zapewniając projektom uzgodnionym w ramach ZPT preferencje w konkursach RPO.

Kolejne ograniczenie KS i ZIT to fakt, że choć w ich założeniach wspomina się, że mają być *tworzone w oparciu o współpracę wszystkich partnerów procesów rozwojowych (samorząd, przedsiębiorcy, sektor edukacji i nauki, NGO, w tym LGD)*, to ostatecznie porozumienia ich dotyczące zawarte są jedynie między JST (ich reprezentacjami). Podobnie jak w przypadku samorządów lokalnych zaangażowanie własnych zasobów innych podmiotów w realizację Strategii bę-

²⁵ Podobne do pewnego stopnia rozwiązanie, ale na poziomie całych subregionów, funkcjonowało w perspektywie 2007-2013 w RPO województwa śląskiego.

dzie bardziej prawdopodobne jeśli poprzedzą je negocjacje i potwierdzenie ustaleń w formie porozumień / umów.

W tym kontekście pozytywnie oceniamy koncepcję KED określającą zasady prowadzenia, rozwoju i finansowania działalności edukacyjnej i współpracy w tym zakresie zaangażowanych podmiotów przy wsparciu samorządu województwa. Proponujemy również by w toku uszczegółowienia systemu realizacji Strategii RWZ zidentyfikować kolejne obszary, w których można skoordynować działania samorządu województwa i innych podmiotów. Inspiracją mogą być porozumienia na rzecz inteligentnych specjalizacji w województwie pomorskim (ISP). Zawarte między partnerstwami (w ramach środowiska danej specjalizacji) i ZWP porozumienia określają m.in. cele rozwoju ISP, priorytety badawcze, zasady i formy wsparcia, w tym promowanie i priorytetowe traktowanie uzgodnionych przedsięwzięć. Działania te doprowadziły do dalszej samoorganizacji środowisk poprzez powołanie rad ISP (ZWP 2017). Można przyjąć, że ten pozytywny przykład oraz koncepcja KED nie wyczerpują obszarów, w których warto rozwinąć współpracę w oparciu o porozumienia.

Ostatnim ograniczeniem KS / ZIT, na które zwróciliśmy uwagę, jest ich wybiórczy charakter – skierowanie do wybranych JST²⁶. Takie podejście jest zrozumiałe, a wybór jest istotą Strategii, niemniej jak można się domyślać, ZW zależy na angażowaniu w realizacji Strategii RWZ wszystkich samorządów lokalnych. Należałoby zatem rozważyć możliwości współpracy w oparciu o porozumienie bądź inne formy z pozostałymi JST. Być może mechanizmem odpowiadającym na to zapotrzebowanie będą, wspomniane w systemie realizacji Strategii RWZ, standardy rozwoju lokalnego, bowiem w ich opisie mowa o *współpracy samorządu regionalnego z innymi JST oraz umowie społecznej obejmującej obszar całego województwa*. Jednak w materiale roboczym dotyczącym standardów przygotowanym przez WZS nie rozwinęto kwestii formy współpracy.

Jedną z innych godnych przytoczenia propozycji, która pojawiła się podczas IDI z przedstawicielką ROPS, była koncepcja powołania w ramach urzędu marszałkowskiego grupy tzw. „oficerów łącznikowych”, którzy koordynowaliby kontakty samorządu województwa z powiatami i gminami, odpowiedzialiby za komunikację w zakresie Strategii RWZ i szerzej polityk rozwoju. Znając rozwiązania przyjęte przez ZW i realia danych gmin / powiatów osoby te mogłyby przetłumaczyć ideę Strategii i poszczególnych polityk na grunt lokalny, uczestniczyć z głosem doradczym w procesie podejmowania decyzji rozwojowych na szczeblu lokalnym, animować kontakty z poszczególnymi wydziałami UM. Takie rozwiązanie może być pomocne szczególnie dla JST o niewielkim potencjale administracyjnym, dla których koncepcja ZMPR może być zbyt rozległa i złożona, a przez to zbyt abstrakcyjna, by ją w praktyczny sposób pojąć i zaangażować się w jej realizację.

Omówione powyżej dwa wyzwania - otwarty charakter przedmiotowy Strategii i koncepcja polityk rozwoju jako fundament systemu realizacji stanowią również pryzmat przez który można ocenić **potencjał ludzki i administracyjny** komórek, które mają być zaangażowane w realizację

²⁶ Nie jest to założenie – ograniczenie a priori. Teoretycznie każda gmina ma możliwość znalezienia na obszarze objętym KS (szanse te są znacznie mniejsze w przypadku ZIT). Jednak w praktyce trudno spodziewać się, by KS i ZIT pokryły obszar całego województwa. Ograniczone środki finansowe SW, brak możliwości / umiejętności znalezienia partnerów, z dużym prawdopodobieństwem sprawią, że część JST znajdzie się poza KS. To zostawia otwartym pytanie o sformalizowane narzędzia współpracy – wyrażania oczekiwań i zobowiązań dla pozostałych JST.

Strategii RWZ oraz **adekwatność struktury i rozwiązań organizacyjnych** w ramach systemu realizacji.

W literaturze zarządzania popularnym od kilkudziesięciu lat tematem debaty jest relacja Strategii i struktury organizacji. W jej toku pojawiały się poglądy o strukturze „podążającej” za strategią (Chandler 1962), Strategii dostosowującej się do struktury (Hall & Saias 1980), jak i o równorzędnej relacji, w której struktura podąża za strategią, a strategia za strukturą, „jak lewa noga za prawą” (Mintzberg 1990). Niezmienne dla wszystkich przytoczonych poglądów jest przekonanie o związku Strategii ze strukturą i zmian obu. Można by się zastanowić, na ile to przekonanie zbudowane w rzeczywistości sektora prywatnego jest adekwatne w sektorze publicznym. Podczas gdy w tym pierwszym zmiana Strategii rynkowej może w fundamentalny sposób zmieniać funkcjonowanie organizacji (np. przejście od Strategii operacyjnej doskonałości do przywództwa produktowego, integracja pozioma prowadząca do wielowydziałowej struktury), w tym drugim zasadniczy sposób funkcjonowania organizacji, np. urzędu marszałkowskiego, nie zmienia się niezależnie od przyjętych priorytetów / celów nowej Strategii. Niemniej również w literaturze zarządzania strategicznego w sektorze publicznym można spotkać stwierdzenia, iż elementem wdrażania Strategii rozwoju JST są *ewentualne zmiany struktury organizacyjnej* (Sztando 2010). Podobny pogląd wydaje się być wyznawany w WZS, bowiem w przygotowanym w wydziale dokumencie Optymalizacja systemu zarządzania strategicznego i realizacji polityki rozwoju przez Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego wskazano, iż konieczna jest integracja wymiaru strategicznego (w szczególności Strategii Rozwoju Województwa) z wymiarem zarządczym (m.in. struktura organizacyjna UM).

Struktura UMWZ w ogólnym zarysie wydaje się być odpowiednia względem wyzwania wdrożenia Strategii RWZ poprzez realizację portfela polityk rozwoju. Wiodącą rolę pełni WZS koordynujący przygotowanie i wdrożenie Strategii RWZ oraz kształtujący ramy programowania polityk rozwoju. Poza nim w strukturze wydzielić można trzy kategorie wydziałów (i innych wewnętrznych komórek organizacyjnych równorzędnych wydziałom):

- polityczne – kształtujące polityki rozwoju, docelowo odpowiedzialne za przygotowanie programów wykonawczych i ich wdrożenie – to m.in. WOŚ, WEiS, ROPS, WKNiDN, WTiG;
- wykonawcze – usługowe względem politycznych, realizujące zadania / wdrażające programy finansujące działania nakreślone w ramach polityk – to w praktyce głównie wydziały odpowiadające za dystrybucję środków UE: WWRPO, WWŚRPO, WPROW;
- obsługujące – nastawione na wewnętrzną obsługę funkcjonowania organizacji – urzędu, m.in.: BAW, BKW, BRP.

Podział ten nie jest oczywiście jednoznaczny i zdarzają się od niego odstępstwa, np. WUP, który po pierwsze nie jest wydziałem UM a po drugie łączy funkcje kreowania polityki i wykonywania jej poprzez wydatkowanie środków EFS. Jak wskazano w dokumencie Optymalizacja systemu zarządzania... przyjęcie koncepcji polityk rozwoju może rodzić potrzebę dalszych kroków w zakresie dostosowania struktury UM i kompetencji poszczególnych komórek do przyjętego zakresu interwencji. Poniżej wskazujemy kilka obszarów pewnych niejasności kompetencyjnych, które mogą być podstawą takich dostosowań. Ich dobrym wskaźnikiem są m.in. polityki rozwoju, których przygotowania podjął się WZS, a nie inny wydział „tematyczny”.

Pierwszy z tych obszarów to gospodarka. Kompetencje w tym zakresie rozproszone są między COiE (obsługa inwestorów, wspieranie przedsiębiorczości), WTiG (m.in. nadzór właścicielski nad

spółkami), WliT (gospodarka morską), WZS (inteligentne specjalizacje, powiązania gospodarki z nauką). Najlepszym kandydatem na lidera polityki gospodarczej z wymienionych jednostek wydaje się COIE. Powinno się to jednak wiązać ze zmianami w strukturze, przekazaniem kompetencji obecnie przypisanych innym wydziałom i wzmocnieniem kadrowym²⁷.

Druga sfera to rozwój obszarów wiejskich. Kompetencje samorządu województwa w tym zakresie są ograniczone i również rozproszone w urzędzie. WRiR odpowiada m.in. za produkty tradycyjne, opiniowanie przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, współpracę z organizacjami społeczno-gospodarczymi w obszarze rolnictwa, współdziała z WUP w zakresie tworzenia miejsc pracy, kształtuje obszary wiejskie poprzez wdrażanie PO Rybactwo i Morze (PO RYBY 2014-2020). Na podobnej zasadzie WPROW oddziałuje na obszary wiejskie poprzez wdrażanie PROW, wspiera funkcjonowanie KSOW w województwie oraz zapewnia szkolenia i sieciowanie LGD. Wydaje się, że połączenie obu wydziałów zwiększyłoby szanse stworzenia jednostki o potencjale wystarczającym do przejścia polityki rozwoju obszarów wiejskich²⁸.

W świetle polityki na rzecz kapitału oraz spójności społecznej przypisanej do ROPS nie widać również wystarczającego uzasadnienia dla samodzielnego funkcjonowania WWS. Jego zadania mogłyby być wykonywane i lepiej koordynowane z pozostałym zakresem polityki w ramach kolejnego biura ROPS.

We własnej subiektywnej ocenie wydziały UMWZ są raczej dobrze przygotowane i wyposażone do wdrażania swojej polityki rozwoju. Na skali 2-5 wybierano ocenę 4 lub 4+, z wyjątkiem COIE, które przyznało sobie 3+ (ze względu na podzielany pogląd o koniecznych ewentualnych wcześniejszych zmianach kompetencyjnych i wzmocnieniu kadrowym). Obiektywna i całościowa ocena kompetencji i potencjału poszczególnych wydziałów wymagałaby odrębnego badania. To co można wstępnie stwierdzić na podstawie przeglądu regulaminu organizacyjnego UMWZ, to że wszystkie wydziały odpowiadające za polityki rozwoju posiadają w swoich obowiązkach zadania dotyczące przygotowania planów/ programów/ Strategii oraz zadania analityczne²⁹ (monitoring, ocena efektów, analiza adekwatności, diagnoza stanu, analizy sytuacji rynkowej, realizacja zadań analityczno-badawczych). Można zatem przyjąć, że wszystkie wydziały „polityczne” posiadają przynajmniej podstawowy potencjał w zakresie programowania, wdrażania i oceny efektów interwencji.

To co zwraca uwagę w regulaminie organizacyjnym w negatywnym sensie, to brak odwołań do polityk rozwoju składających się na ZMPR. Zamiast tego znaleźć można szereg odwołań do innych polityk, co może prowadzić do nieporozumień. Przykładowo:

- WZ sporządza opinie dot. priorytetów regionalnej polityki zdrowia;
- WEiS współpracuje w przygotowaniu regionalnej polityki oświatowej;
- WKNiDN prognozuje kierunki rozwoju polityki kulturalnej;
- WWT współpracuje w zakresie wymiany doświadczeń dotyczących realizacji regionalnej polityki rozwoju;

²⁷ Luźną inspirację może tu stanowić UM województwa dolnośląskiego, gdzie w ramach departamentu rozwoju regionalnego funkcjonują wydziały: gospodarki, promocji gospodarczej i inwestycyjnej, mienia wojewódzkiego.

²⁸ Taki jeden wydział – wydział terenów wiejskich - funkcjonuje np. w województwie śląskim.

²⁹ Z wyjątkiem WTiG.

- ROPS opracowuje programy polityki senioralnej i realizuje zadania analityczne w obszarze polityki społecznej.

Wskazane jest uporządkowanie tych zapisów – wprowadzenie w regulaminie organizacyjnym do zadań odpowiednich wydziałów przygotowania polityki rozwoju, jej realizacji (poprzez przygotowanie i wdrożenie programu wykonawczego) i monitorowania efektów. Stosowane nazewnictwo powinno pozwolić na jednoznaczne odróżnienie polityk rozwoju składających się na ZMPR od innych polityk, do których odwołania pozostaną w regulaminie. Należałoby również przypisać każdemu wydziałowi obowiązek współuczestniczenia / współpracy z WZS w procesie przygotowania i realizacji SRWZ. W przypadku braku woli / możliwości modyfikacji regulaminu organizacyjnego proponujemy zawrzeć porządkujące zapisy w *planie zarządzania strategią*, o którym więcej piszemy poniżej.

Kolejnym wątkiem wartym poruszenia w zakresie rozwiązań organizacyjnych są mechanizmy współpracy i konsultacji przy przygotowaniu i przyszłej realizacji polityk rozwoju. Jak przekonują respondenci IDI – przedstawiciele wybranych wydziałów – w procesie przygotowania ich polityk zabrakło udziału innych jednostek, których działania (przygotowywana przez nich polityka) są „na styku”, nachodzą na zakres danej polityki, warunkują jej realizację. Poszczególne polityki powstawały w oderwaniu od siebie (pomijając koordynację ze strony WZS): *ewidentnie nie było tak, że my gdzieś tam specjalnie dyskutowaliśmy między sobą, co w jednej czy w drugiej polityce ma się znajdować albo znaleźć się powinno*. W efekcie twórcy polityki X pytani, czy autorzy polityki Y wiedzą o zapisanym w treści polityki X wpływie na politykę Y odpowiadają: *jak przeczytali dokument, to powinni wiedzieć, tak zakładamy*. Trudno uznać to za satysfakcjonujący poziom koordynacji.

Naprawienie tej sytuacji może mieć miejsce w toku przygotowania programów realizacyjnych do poszczególnych polityk. W zasadach przygotowania programów warto zawrzeć wymóg powołania zespołu, w skład którego wejdą przedstawiciele wszystkich wydziałów i jednostek, których działania (polityka, program) powinny być uzgodnione z treścią danej polityki i jej programu realizacyjnego.

Praktyczne wdrożenie powyższego zalecenia jak i kilku wcześniejszych może przyjąć formę odrębnego dokumentu - *planu zarządzania strategią*. Rozwiązanie takie jest powszechnie stosowane w innych województwach. Zobowiązanie do opracowania planu warto zapisać w rozdziale dot. systemu realizacji w Strategii RWZ. Poza dyscyplinowaniem pełniłoby to również funkcję informacyjną, komunikującą istnienie szczegółowego odrębnego dokumentu określającego zasady i regulującego proces wdrażania Strategii. Co do zasady w innych województwach dokument ten przyjmowany jest uchwałą ZW, co upraszcza jego ewentualną aktualizację w stosunku do samej Strategii. Zakres planu obejmować może co najmniej:

- szczegółowy zakres zadań i odpowiedzialności poszczególnych wydziałów w procesie przygotowania i realizacji Strategii RWZ, polityk rozwoju i programów realizacyjnych, w tym ewentualnie planowane zmiany struktury organizacyjnej UM;
- metodykę przygotowania programów realizacyjnych (w tym obowiązek powołania zespołów zarządzających i rad programowych);
- strukturę i zakres programów realizacyjnych, uwzględniającą opisywane powyżej elementy, takie jak:
 - obszary (cele / kierunki działań / działania), których realizacja wprost służy osiągnięciu (konkretnie wskazanych) celów Strategii RWZ;

- przypisanie roli samorządu województwa do poszczególnych celów / kierunków działań / działań programu;
- wskazanie zobowiązań samorządu województwa adekwatnych dla programu, w tym zobowiązań finansowych;
- wskazanie kluczowych partnerów warunkujących realizację poszczególnych celów / kierunków działań / działań programu oraz form współpracy z nimi (porozumienia, kontrakty).
- harmonogram opracowania programów realizacyjnych;
- założenia procesu wdrażania programów (np. częstotliwość spotkań zespołów, organizacja procesu monitoringu i ewaluacji, przesłanki i przebieg ew. aktualizacji);
- koncepcja funkcjonowania systemu monitoringu i ewaluacji Strategii RWZ.

Celem podsumowania oceny systemu realizacji Strategii RWZ można przytoczyć bardzo prostą klasyfikację warunków, które muszą być spełnione, by skutecznie wdrożyć strategię rozwoju (Biniecki 2003): wiedzieć, rozumieć, chcieć, móc i potrafić. Warunki te można przedstawić również w formie potencjalnych barier (Wrana 2003): informacyjnych, poznawczych, wolicjonalnych, środowiskowych i sprawnościowych. Większość z owych barier urzeczywistnia się w większym bądź mniejszym stopniu w perspektywie wdrożenia Strategii RWZ. Badani respondenci nie znają Strategii, dopiero próbują odnajdywać siebie i swoje zadania w jej treści. Zaskakiwani byli również faktem, że projekt jest już gotowy, a konsultacje zakończone. Problemem jest także rozumienie Strategii. Wypracowane w jej ramach ustalenia były określane jako niezrozumiałe i wymagające dodatkowego wyjaśnienia przez autorów. Język Strategii oceniany jest jako trudny i nieprzejrzysty. Niespełnienie dwóch pierwszych warunków automatycznie ogranicza poczucie współwłasności i woli uczestniczenia w realizacji Strategii. Ocenę zdolności wdrożenia Strategii obniża niejasna w tym momencie jej relacja z politykami rozwoju oraz polityk między sobą, jak i pewne niejasności kompetencyjne poszczególnych wydziałów.

Podsumowując uważamy, że konieczne rozwiązania w ramach systemu realizacji Strategii RWZ determinowane są dwoma kluczowymi rozstrzygnięciami – 1) otwartym charakterem Strategii, która świadomie wykracza poza kompetencje samorządu województwa i ma stanowić ofertę współpracy dla szerokiego grona partnerów w regionie oraz 2) koncepcją polityk rozwoju, które zgodnie z ZMPR mają stanowić drugi szczebel programowania rozwoju. Rozstrzygnięcia te są źródłem wyzwań dla systemu realizacji:

- po pierwsze: ustalenia co jest podstawowym narzędziem realizacji Strategii RWZ i jasnego powiązania go z celami Strategii,
- po drugie: zbudowania mechanizmów oraz woli współpracy i koordynacji działań na rzecz realizacji Strategii RWZ, co oznacza również konieczność zbudowania poczucia współwłasności Strategii.

W odpowiedzi na pierwsze wyzwanie proponujemy: wydzielenie w ramach mających powstać programów realizacyjnych obszarów (celów / kierunków działań / działań), których realizacja wprost służy osiągnięciu (konkretnie wskazanych) celów Strategii RWZ; uzupełnienie programów realizacyjnych o krótkookresowe (roczne) plany realizacji; przypisanie roli samorządu województwa do poszczególnych celów Strategii, wypracowanie zobowiązań samorządu województwa w ramach poszczególnych celów Strategii, w tym zobowiązań finansowych.

W odpowiedzi na drugie wyzwanie proponujemy: możliwie intensywne zaangażowanie partnerów wewnętrznych i zewnętrznych na ostatnim etapie prac nad Strategią RWZ, a więc uspołecznienie Strategii, a następnie na bazie tej współpracy powołanie gremiów zarządzających i opiniujących realizację Strategii (poprzez wdrożenie programów realizacyjnych); ustalenie kluczowych partnerów warunkujących realizację poszczególnych celów Strategii; przeniesienie współpracy w ramach KS i ZIT z poziomu RPO na poziom Strategii oraz wypracowanie dodatkowych mechanizmów współpracy w oparciu o umowy / porozumienia z innymi niż JST partnerami.

Z perspektywy rozwiązań organizacyjnych w ramach UM wskazane może być wprowadzenie korekt w strukturze organizacyjnej, dostosowujące ją do układu polityk rozwoju oraz wdrożenie mechanizmów koordynacji poszczególnych polityk. Aby nie rozszerzać nadmiernie treści rozdziału dotyczącego systemu realizacji SRZW, większość proponowanych rozwiązań może zostać sformalizowana w ramach odrębnego dokumentu – planu zarządzania strategią.

5.2. Ocena systemu monitoringu

Punktem wyjścia do udzielania odpowiedzi na pytanie badawcze była ocena zestawu wskaźników w oparciu o kryteria SMART oraz kryteria grupy z Laeken. Szczegółowy wynik analiz w postaci tabelarycznej został zaprezentowany w Załączniku 6. do niniejszego raportu. Poniżej prezentujemy główne wnioski płynące z przeprowadzonych analiz:

- W katalogu wskaźników zidentyfikowano takie, które mają charakter *stricte* horyzontalny. Pod tym pojęciem rozumiemy wskaźniki, na których wpływ będą miały działania podejmowane w ramach wszystkich celów strategicznych i kierunkowych. Należą do nich przede wszystkim wskaźniki: PKB według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca, dochody dyspozycyjne gospodarstw domowych według parytetu siły nabywczej na jednego mieszkańca oraz zatrudnienie. Na chwilę obecną wskaźniki te przypisane są do celu strategicznego 1 co stwarza mylne wrażenie, iż tylko działania podejmowane w ramach tego celu wpływać będą na wartości tychże wskaźników. Rekomenduje się uznanie wymienionych trzech wskaźników za wskaźniki przypisane bezpośrednio do misji Strategii,
- W bardzo ograniczonym zakresie wykorzystano wskaźniki odnoszące się do zielonego i niebieskiego wzrostu oraz jakości życia mieszkańców tj. wskaźniki pozwalające na określenie w jakim stopniu udało się zrealizować zakładaną w Strategii misję. Zgodnie z przypisem zawartym na str. 3 Strategii zielona gospodarka to gospodarka realizująca cele zrównoważonego rozwoju i związana z takimi obszarami jak: rozwój czystych technologii, odnawialne źródła energii, poprawa efektywności energetycznej i materiałowej, zrównoważony transport, gospodarka odpadami i recykling, zrównoważone wykorzystanie gruntów, wody, lasów, łowisk morskich oraz ekoturystyka, ale także zmiana modelu konsumpcji i produkcji na bardziej zrównoważony i tworzenie zielonych miejsc pracy. Niebieska gospodarka to z kolei gospodarka wykorzystująca potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, obejmująca wszystkie sektorowe i międzysektorowe działania gospodarcze związane z oceanami, morzami i wybrzeżami, ale też pośrednie działania pomocnicze niezbędne do funkcjonowania sektorów gospodarki morskiej. Biorąc powyższe pod uwagę, można zaproponować wykorzystanie następujących wskaźników:

Wskaźniki charakteryzujące stan środowiska naturalnego w województwie zachodniopomorskim, którego wysoka jakość jest warunkiem niezbędnym do rozwoju zielonej gospodarki³⁰

- Liczba dni z przekroczeniem poziomu dopuszczalnego przez 24-godzinne stężenie pyłu PM10,
- Średnioroczne stężenie benzopirenu na stanowiskach pomiarowych w województwie zachodniopomorskim,
- Pozycja województwa na tle innych województw pod względem emisji zanieczyszczeń gazowych oraz zanieczyszczeń pyłowych,
- Odsetek mieszkańców województwa narażonych na ponadnormatywne stężenia zanieczyszczeń,
- Procent populacji województwa zachodniopomorskiego niekorzystającej z oczyszczalni ścieków,
- Łączna przepustowość działających w województwie zachodniopomorskim oczyszczalni ścieków komunalnych,
- Odsetek mieszkańców województwa korzystających z sieci kanalizacyjnej i wodociągowej (GUS),
- Stan rzek w województwie zachodniopomorskim (odsetek rzek o stanie dobrym),
- Stan jezior (odsetek jezior o stanie dobrym),
- Udział odpadów zebranych w sposób selektywny (w ogólnej masie odpadów zebranych) (GUS),
- Moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii (Urząd Regulacji Energetyki).

Wskaźniki charakteryzujące niebieską gospodarkę³¹

- Liczba podmiotów gospodarki morskiej,
- Pracujący w podmiotach gospodarki morskiej,
- Liczba osób pracujących w przemyśle stoczniowym,
- Nakłady inwestycyjne w podmiotach gospodarki morskiej,
- Obroty ładunkowe w portach morskich,
- Ruch pasażerów (w tym międzynarodowy) w portach morskich.

Wskaźniki charakteryzujące jakość życia³²

- Przyrost naturalny na 1000 ludności,
- Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały na 1000 ludności,
- Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw,
- Osoby, którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności,
- Liczba przestępstw,
- Przeciętna liczba lat dalszego trwania życia,
- Stopa bezrobocia,
- Wskaźniki zagrożenia ubóstwem (Osoby – w % ogółu osób w gospodarstwach o wydatkach poniżej: relatywnej granicy ubóstwa, ustawowej granicy ubóstwa, minimum egzystencji).

³⁰ Jeżeli nie wskazano inaczej źródłem wartości wskaźników jest Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska

³¹ Źródłem wartości wskaźników jest GUS

³² Źródłem wartości wskaźników jest GUS

Z powyższego szerokiego katalogu wskaźników zaleca się wybór trzech, czterech, które zostaną wykorzystane jako wskaźniki monitorowania stopnia realizacji nakreślonej w Strategii wizji. Pozostałe wskaźniki mogą zostać wykorzystane na niższych poziomach np. jako wskaźniki monitorowania efektów polityk sektorowych czy programów strategicznych.

Katalog wskaźników w niedostatecznym stopniu koresponduje z działaniami zaplanowanymi do realizacji w ramach poszczególnych celów strategicznych oraz kierunkowych oraz oczekiwanymi efektami interwencji. W opinii ewaluatora w Strategii należy wymienić te wskaźniki, które w największym stopniu korespondować będą z oczekiwanymi rezultatami działań podejmowanych w ramach celów strategicznych, a w przypadku braku możliwości wskazania takowych te wskaźniki, które dotyczyć będą stricte tych obszarów, w których podejmowana będzie interwencja publiczna. Wszelkie inne wskaźniki, istotne z punktu widzenia pomiaru zmian zachodzących w województwie natomiast niezwiązane bezpośrednio z zakresem celów strategicznych, mogą być monitorowane za pomocą platformy e-region.

Poniżej wskazujemy, z których wskaźników należałoby zrezygnować/przypisać do innego celu strategicznego z uwagi na ich niekorespondowanie z zakresem przedmiotowym danego celu oraz zidentyfikowanymi problemami/wyzwaniami województwa. Równocześnie przedstawiamy propozycje wskaźników, które warto uwzględnić w systemie monitoringu poszczególnych celów strategicznych.

Cel strategiczny 1

Rezygnacja/przesunięcie wskaźnika

- PKB według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca – wskaźnik, co już zasygnalizowano, ma wybitnie horyzontalny charakter i nie powinien być przypisany do jednego tylko celu strategicznego,
- Dochody dyspozycyjne gospodarstw domowych według parytetu siły nabywczej na jednego mieszkańca – jak wyżej,
- Wskaźnik zatrudnienia (w odniesieniu do ogółu mieszkańców) – jak wyżej,
- Udział nakładów na B+R w PKB - wskaźnik powinien zostać przypisany do celu strategicznego II. To w celach kierunkowych 2.1 i 2.2 mowa jest o wzroście innowacyjności oraz nakładów na B+R. W celu strategicznym I mowa jest jedynie o rozwijaniu kontaktów w sferze B+R.
- Udział studentów (ISCED 5-6) wśród mieszkańców - problemem województwa nie jest zbyt niski udział studentów lecz niedostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb gospodarki, w szczególności inteligentnych specjalizacji. Ponadto opis celu strategicznego 1 nie wskazuje na to, by w ramach celu podejmowane były działania mogące mieć wpływ na wartość wskaźnika.
- Odsetek osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie – w żadnej z części Strategii nie wskazuje się, by w tym obszarze istniał problem, na który działania Strategii powinny odpowiadać. Ponadto opis celu strategicznego 1 nie wskazuje na to, by w ramach celu podejmowane były działania mogące mieć wpływ na wartość wskaźnika.

Proponowane wskaźniki

- Liczba działających na terenie województwa zachodniopomorskiego instytucji, których działalność ukierunkowana będzie na zacieśnienie i intensyfikację współpracy bałtyckiej oraz niebieskiego wzrostu – wskaźnik bezpośrednio koresponduje z jednym z zakładanych efektów celu strategicznego 1. Źródło danych: dane własne UM WZ
- Wartość wymiany handlowej (import i eksport) – wymiana handlowa jest jednym z podstawowych wymiarów relacji transgranicznych. Wartość wskaźnika może być prezentowana z wyszczególnieniem państw Morza Bałtyckiego, w tym Niemiec. Możliwe jest również ustalenie jaka wartość wymiany handlowej przypadała na konkretne rodzaje towarów (wg. Kodów CN). Źródło danych: Izba Celna w Warszawie
- Liczba projektów z dziedziny niebieskiej i zielonej gospodarki, infrastruktury turystycznej, kultury lub edukacji, które zachodniopomorskie JST w ciągu ostatnich 12 miesięcy zrealizowały we współpracy z partnerami (np. gospodarczymi, administracją samorządową) z państw bałtyckich - wskaźnik bezpośrednio koresponduje z jednym z zakładanych efektów celu strategicznego 1. Źródło danych: Badania ankietowe wśród JST,
- Liczba projektów, które zachodniopomorskie JST w ciągu ostatnich 12 miesięcy zrealizowały we współpracy z samorządami z innych województw Polski Zachodniej – wskaźnik koresponduje z zakresem celu kierunkowego 1.3, w którym zakłada się, iż *oś współpracy stanowić będą wspólnie wypracowane i wdrażane przez samorządy regionalne projekty o charakterze sieciowym*. Źródło danych: Badania ankietowe wśród JST,
- Liczba i wartość inwestycji dokonanych w województwie zachodniopomorskim przez podmioty gospodarcze z państw Morza Bałtyckiego: Źródło danych: GUS/Badania ankietowe wśród JST,
- Liczba bezpośrednich połączeń kolejowych w relacji Szczecin – Berlin Hbf – niewątpliwie rozwój infrastruktury transportowej jest jednym z podstawowych warunków zacieśnienia współpracy z landami niemieckimi i aglomeracją berlińską. Zgodnie z zapisami celu kierunkowego 1.2, w wymiarze infrastrukturalnym charakter priorytetowy będą miały rozwiązania poprawiające jakość połączeń komunikacyjnych pomiędzy Szczecinem a Berlinem.

Cel strategiczny 2

Proponowane wskaźniki

- Udział studentów kierunków zbieżnych z zakresem inteligentnych specjalizacji w ogóle studentów regionu. Źródło danych: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- Udział uczniów szkół zawodowych kształcących się w zawodach zbieżnych z zakresem inteligentnych specjalizacji w ogóle uczniów szkół zawodowych. Źródło danych: Kuratorium Oświaty

W diagnozie oraz w opisie celu kierunkowego 2.1 podkreśla się niedopasowanie kierunków kształcenia do potrzeb firm działających w ramach IS. *Zgodnie z zapisami celu 2.1 planuje się podejmowanie działań na rzecz zapewnienia wysokiej jakości zasobów ludzkich niezbędnych dla rozwoju inteligentnych specjalizacji, w tym ukierunkowanych na dostosowanie systemu edukacji (zwłaszcza zawodowej) do potrzeb regionalnej gospodarki,*

- Liczba średnich i dużych firm (z wyszczególnieniem firm działających w ISP) - zgodnie z diagnozą problemem województwa jest deficyt podmiotów gospodarczych zatrudniających powyżej 49 pracowników. W diagnozie wskazuje się, iż samorząd podejmie aktywne działania na rzecz lokowania na obszarze województwa dużych i średnich przedsiębiorstw rozwijających działalność w zakresie zbieżnym ze specjalizacjami gospodarczymi identyfikowanymi dla regionu. Źródło danych: REGON

Cel strategiczny 3

Rezygnacja/przesunięcie wskaźnika

- Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 ludności – wskaźnik nie dotyczy żadnego z kluczowych wyzwań stojących przed województwem zachodniopomorskim ani żadnego z działań, których realizacja jest planowana w ramach celu strategicznego 3,
- Absolwenci którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w liceach ogólnokształcących i w technikach w stosunku do liczby osób w wieku 19 lat – wskaźnik nie dotyczy żadnego z kluczowych wyzwań stojących przed województwem zachodniopomorskim ani żadnego z działań, których realizacja jest planowana w ramach celu strategicznego 3. W diagnozie zidentyfikowano problem niedostatecznej jakości nauczania przejawiającej się w słabych wynikach egzaminów gimnazjalnych i maturalnych w porównaniu z innymi województwami. Można zalecić wykorzystanie wskaźników dot. jakości nauczania do monitorowania np. efektów polityki edukacyjnej.

Proponowany wskaźnik

- Stan linii kolejowych (np. długość linii kolejowych, po których można poruszać się z maksymalną prędkością 80 km/h). Źródło danych: PKP PLK

Problemem województwa jest słaba dostępność komunikacyjna w ujęciu wewnątrzregionalnym. Zgodnie z zapisami celu kierunkowego 3.2 Samorząd województwa będzie dążyć do zapewnienia kompletności i spójności systemu komunikacyjnego Pomorza Zachodniego zapewniającego sprawną obsługę ruchu pasażerskiego i przewozu towarów w szczególności w oparciu o priorytetowe połączenia drogowe i kolejowe.

- Struktura populacji województwa zachodniopomorskiego (odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym) – starzenie się społeczeństwa jest jednym z kluczowych wyzwań jakie stoją przed województwem. Cel kierunkowy 3.5 ukierunkowany jest na poprawę sytuacji demograficznej województwa. Źródło danych: GUS
- Odsetek wydatków na zadania jednostek administracji terytorialnej zrealizowane w trybie współpracy z innymi jednostkami,
- Odsetek wydatków budżetów gmin i powiatów na oświatę, edukację, pomoc społeczną, kulturę, ochronę zdrowia i kulturę fizyczną zleconych do realizacji partnerom społecznym.

Drugi i trzeci z wymienionych wskaźników są obecnie przypisane do czwartego celu strategicznego, natomiast charakteryzują one również efekty, które mogą zostać osiągnięte dzięki działaniom podejmowanym w ramach celu strategicznego 3.

- Odsetek JST z terenu województwa, które świadczą usługi publiczne zgodnie z uchwalonym standardem dostępu do usług publicznych, dóbr kultury i mechanizmów rozwoju lokalnego – opracowanie i uchwalenie standardu jest jednym z działań przewidzianych do realizacji w ramach celu kierunkowego 3.3. Wskaźnik jest ukierunkowany na określenie w jakim stopniu „standard” zostanie upowszechniony i stosowany w praktyce.

Cel strategiczny 4

Rezygnacja/przesunięcie wskaźnika

- Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu w ciągu ostatnich 12 miesięcy - wskaźnik nie koresponduje z zakresem celu strategicznego. Zarówno w opisie celu strategicznego jak i celów kierunkowych nie zostały zawarte żadne sformułowania, które wskazywałyby na to, iż efektem podejmowanych działań ma być wzrost liczby osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu. Poza tym z danych statystycznych wynika, że wartość wskaźnika należy do jednych z najwyższych w kraju,
- Odsetek urzędów gminnych i powiatowych zapewniających e-usługi na co najmniej 3. stopniu dojrzałości - wskaźnik nie koresponduje z zakresem celu strategicznego. Zapisy diagnozy i tabeli SWOT nie wskazują by było to istotne wyzwanie z punktu widzenia rozwoju województwa. Poza tym wskaźnik nie pozwala na stwierdzenie ile oraz jakiego rodzaju e-usługi na co najmniej 3. stopniu dojrzałości świadczą urzędy, a ten aspekt wydaje się być kluczowy,
- Odsetek urzędów gminnych i powiatowych posiadających komórkę odpowiedzialną za politykę rozwoju - wskaźnik nie dotyczy istoty problemu, tą bowiem nie jest ewentualny brak komórek odpowiedzialnych za politykę rozwoju, (ten zresztą jest niewiadomą, ponieważ wartość bazowa wskaźnika nie została oszacowana). Jest to typowy wskaźnik produktu, który nie mówi niczego o efektach interwencji,
- Odsetek pracowników urzędów gminnych i powiatowych, którzy w ciągu ostatnich 12 miesięcy podnieśli swoje kwalifikacje zawodowe - podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez pracowników urzędów nie jest celem Strategii RWZ,
- Odsetek urzędów gminnych i powiatowych stosujących preferencje podatkowe - nie charakteryzuje oczekiwanych efektów interwencji i nie dotyczy żadnego ze zdiagnozowanych wyzwań. Ponadto definicja wskaźnika nie jest jasna – nie wiadomo jak interpretować termin „preferencja podatkowa”.

Propozycje wskaźników

- Powierzchnia gmin objętych planami zagospodarowania przestrzennego – niski stopień pokrycia gmin PZP został wskazany w diagnozie jako jeden z problemów województwa. Niewątpliwie posiadanie przez gminę PZP można traktować w kategoriach optymalizacji sposobu wykorzystania posiadanych zasobów i kompetencji sprzyjające zagospodarowaniu zasobów przestrzennych (cel kierunkowy 1).

Wartości pośrednie (z perspektywą do 2020r.) i docelowe (z perspektywą do 2030r.) wskaźników umieszczonych w projekcie Strategii.

Wartości pośrednie (2020) i docelowe (2030) wskaźników monitorowania celów strategicznych zostały podane w rozdziale 9. System monitorowania i realizacji Strategii. Nie podano sposobu szacowania tych wartości. Nieznane są też w pełni założenia budżetowe dotyczące sposobu finansowania Strategii (Rozdział 10. Wymiar finansowy). Z tego powodu niemożliwa jest precyzyjna ocena poprawności podanych wartości pośrednich i docelowych. Dokonano zatem oceny jakościowej dyskutując przewidywane kierunki zmian zjawisk, które mają wpływ na przyszłe wartości poszczególnych wskaźników i szacując, czy skala przewidywanych zmian jest prawdopodobna. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że nie podano również czym różnią się scenariusze osiągania wartości „prognozowanych” i „pożądanych”, które także prezentowane są w tabelach (Rozdział 9. Tabele 1 do 4).

Wskaźniki Celu strategicznego I.

Wskaźnik 1. PKB według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca (tys. EURO PPS)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
15,9	18,4	23,2

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 1. jest zbudowany z trzech wskaźników: PKB, wskaźnika parytetu siły nabywczej (PPS) oraz liczby ludności województwa zachodniopomorskiego. Oczekiwane trendy zmian wartości tych wskaźników są następujące: zakłada się wzrost PKB rok do roku na poziomie 2-3% rocznie oraz stabilną inflację w granicach 2% rocznie (mającą wpływ na wzrost PPS), oraz trend spadkowy liczby ludności województwa (ok 4-5% w latach 2015-2030).

Przy założeniu wzrostu PKB na poziomie 3% rok do roku otrzymujemy w latach 2020 i 2030 wartości nieco większe niż oszacowane w Strategii (2020=18,8 tys. EURO PPS i 2030=24,8 tys. EURO PPS). Biorąc jednak pod uwagę inflację, która związana jest z trudną sytuacją na rynku pracy (presja płacowa) wzmacnianą depopulacją ludności województwa, można oszacowane powyżej wartości skorygować w dół. Można więc uznać, że wartości prezentowane w Strategii są realistycznym oszacowaniem Wskaźnika 1.

Wskaźnik 2. Dochody dyspozycyjne gospodarstw domowych według parytetu siły nabywczej na jednego mieszkańca. (tys. EURO PPS)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
11,5	13,7	18,1

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 2. zbudowany jest ze wskaźnika dochodów brutto (skorygowane dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych oraz sektora instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych), wskaźnika parytetu siły nabywczej oraz wskaźnika liczby ludności. Oczekiwane trendy zmian wartości tych wskaźników są następujące: dochody brutto sektora gospodarstw domowych są silnie skorelowane ze zmianami PKB, należy więc oczekiwać wzrostu dochodów brutto gospodarstw domowych przy zakładanym wzroście PKB. Trendy dotyczące dwóch pozostałych wskaźników zostały omówione powyżej.

Dynamika przyrostu dochodów gospodarstw domowych będzie większa niż dynamika przyrostu PKB ze względu na istotny wzrost dochodów gospodarstw domowych pochodzących z transferów społecznych takich jak np. 500 plus. Należy oczekiwać, że poziom transferów społecznych będzie się utrzymywał lub rósł (np. jako skutek obniżenia wieku emerytalnego) w okresie realizacji Strategii. Wobec tego należy założyć większą dynamikę przyrostu dochodów brutto w porównaniu do PKB. Można więc uznać, że oszacowanie Wskaźnika 2. w Strategii jest realistyczne.

Wskaźnik 3. Wskaźnik zatrudnienia w odniesieniu do ogółu mieszkańców (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
32	31	31

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 3. zbudowany jest z dwóch wskaźników: liczby pracujących oraz liczby ludności województwa zachodniopomorskiego. Prognozy zmian obu wskaźników wykazują trendy malejące niemniej jednak zmniejszenie liczby pracujących (osób w wieku produkcyjnym) prognozowane na lata 2014-2050³³ jest w okresie wdrażania Strategii większe niż zmniejszenie liczby ludności województwa (osiąga swoje minimum w roku 2025 a potem dynamika zmian zrównuje się ok. roku 2030). Oznacza to, że wartość wskaźnika będzie malała, w szczególności do roku 2025, w porównaniu z rokiem bazowym 2015. Należy więc uznać oszacowania przyjęte w Strategii jako realistyczno-optimistyczne, natomiast wartości pożądane, wykazujące wzrost o ok. 3-4 pp. w stosunku do wartości bazowej za zbyt optymistyczne.

Wskaźnik 4. Udział nakładów na B+R w PKB (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
0,33	0,35	0,39

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 4. zbudowany jest z dwóch wskaźników: nakładów na B+R oraz PKB. Zmiany PKB omówiono powyżej. W RPO WZ 2014-2020 założono, że wskaźnik nakłady na B+R w relacji do PKB osiągnie w roku 2023 wartość 0,97%. Oszacowanie to bazowało na prognozie przyrostu wartości nakładów na B+R w relacji do PKB dla kraju³⁴ oraz założeniu, że udział poszczególnych regionów w krajowych nakładach na B+R nie zmieni się w okresie prognozy. W Strategii szacunkowa wartość wskaźnika w roku 2020 jest znacząco niższa niż w RPO WZ 2014-2020 (i w konsekwencji niższa jego wartość dla roku 2030). Korekta wynika zapewne z mniejszych niż oczekiwane przyrostów wskaźnika dla kraju i dla województwa w okresie 2012-2016. W przypadku wskaźnika krajowego rósł on od wartości 0,88 w 2012 roku do wartości 0,97 w roku 2016 (przy czym zanotowano spadek o 0,3 punktu procentowego w stosunku do roku 2015). Nie sprawdziło się też w latach 2012-2015 założenie o niezmienności udziału regionu w krajowych nakładach na B+R, które z 1,6% w 2012 roku zmniejszyło się do 1,1% w 2015 roku, podczas gdy udział PKB regionu w PKB kraju wzrósł z 3,7 do 3,8% w 2015 roku. Pomimo, że war-

³³ Prognoza Ludności na lata 2014-2020. GUS, 2014

³⁴ Prognoza dla roku bazowego 2012. Zakładano, że Polska osiągnie wartości wskaźników wyznaczone w UP: 1,7 % PKB w 2020 r. i 1,94 % PKB w 2023 r

tości przyjęte w RPO WZ 2024-2020 wydają się przeszacowane to prognozowane wartości Wskaźnika 4. w Strategii wydają się jednak nieco niedoszacowane.

Wskaźnik 5. Udział studentów (ISCED 5-6) wśród mieszkańców (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
4,0	3,6	3,4

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest z dwóch składowych: liczby studentów ISCED 5-6 oraz liczby mieszkańców województwa. Oba wskaźniki mają trend malejący, przy czym dynamika zmniejszania się liczby studentów jest większa niż dynamika zmniejszania liczby ludności. W województwie zachodniopomorskim liczba studentów w latach 2012-2016 zmalała o 28 pp a w latach 2015-2016 o 6 pp (w Polsce odpowiednio 25 pp i 4 pp). Utrzymanie się trendu malejącego w przyszłości wynika z prognoz demograficznych. Jednocześnie obserwowany jest wzrost liczby studentów zagranicznych, który jednak nie może odwrócić ogólnego trendu, bowiem studenci zagraniczni stanowili w 2015 roku zaledwie 4,5% całkowitej liczby studentów w Polsce. Wskaźnik 5. dla województwa zachodniopomorskiego spadł w latach 2015-2016 o 7%. Należy uznać, że przyjęte prognozy wskaźnika dla lat 2020, 2030 są optymistyczne natomiast wartości pożądane są zbyt optymistyczne.

Wskaźnik 6. Odsetek osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
39	45	54

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 6. zbudowany jest z dwóch składowych: liczby osób w przedziale wiekowym 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie i liczby osób w przedziale wiekowym 30-34 lata. Wskaźnik ten systematycznie rośnie w województwie zachodniopomorskim od wartości 33,3 w 2012 roku do wartości 43,1 w 2016 roku. Zatem szacowane w Strategii wartości wskaźników w na lata 2020 i 2030 należy uznać za uzasadnione.

Wskaźniki Celu strategicznego II.

Wskaźnik 1. Liczba przedsiębiorstw mikro na 10 tys. mieszkańców (szt.)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
117	127	132

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 1. jest zbudowany z dwóch wskaźników: liczby przedsiębiorstw mikro i liczby mieszkańców województwa zachodniopomorskiego. Definicja (nazwa) wskaźnika w Strategii jest nieprecyzyjna. Jest kilka możliwości interpretacji, o jaki wskaźnik liczby przedsiębiorstw mikro autorom chodziło: być może chodzi o liczbę przedsiębiorstw w REGON w klasie wielkości 0-9, liczbę przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność o liczbie pracujących do 9 osób, liczbę przedsiębiorstw w klasie wielkości 0-9 na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Wartości wskaźników bazowych prezentowane w odniesieniu do 10 tys. ludności (lub ludności

w wieku produkcyjnym, jak w trzecim przypadku) wynoszą odpowiednio: 1241, 540 i 2001. Każda z tych wartości jest kilkukrotnie większa niż wartości bazowe pokazane w tabeli. Można więc przypuszczać, że wartości w tabeli zostały podane błędnie. Niezależnie od tego, należy oczekiwać wzrostu wskaźnika odnoszącego liczbę przedsiębiorstw mikro do liczby ludności ze względu na notowane historycznie dodatnie saldo podmiotów nowo rejestrowanych i wyrejestrowywanych z rejestru REGON w zachodniopomorskim oraz zmniejszanie się liczby ludności w województwie zachodniopomorskim.

Wskaźnik 2. Średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych w liczbie przedsiębiorstw ogółem (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
14,1	14,6	15,7

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 2. Zbudowany jest z dwóch wskaźników: liczby przedsiębiorstw innowacyjnych i liczby przedsiębiorstw ogółem. Należy oczekiwać wzrostu liczby przedsiębiorstw ogółem ze względu na wzrost liczby przedsiębiorstw nowo rejestrowanych i przyciąganie inwestorów zewnętrznych. Wskaźniki historyczne potwierdzają ten stały trend. Trend ten będzie powodował zmniejszanie wartości Wskaźnika 2. Według prognozy towarzyszyć temu powinien przyrost liczby przedsiębiorstw innowacyjnych, który powinien charakteryzować się nieco wyższą dynamiką niż przyrost liczby przedsiębiorstw ogółem. Dane za lata 2015 i 2016 (wartość bazowa dotyczy roku 2014), nie potwierdzają stałej i wysokiej dynamiki przyrostu liczby przedsiębiorstw innowacyjnych w województwie zachodniopomorskim. W roku 2015 nastąpił co prawda istotny przyrost wskaźnika do wartości 15,8% ale już w roku następnym nastąpił gwałtowny spadek wskaźnika do wartości 11,9%. W RPO WZ 2014-2020 prognozowano, że wskaźnik ten w roku 2023 osiągnie wartość 21,0%. Prognoza ta wydaje się nierealistyczna i słusznie autorzy Strategii skorygowali wartość wskaźnika w dół. Oszacowane w Strategii wartości dla roku 2020 i 2030 wydają się realistyczne.

Wskaźnik 3. Nakłady wewnętrzne na B+R w przedsiębiorstwach (BERD) w stosunku do PKB (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2013	2020	2030
0,3	0,43	0,58

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 3. Zbudowany jest z dwóch wskaźników: nakładów przedsiębiorstw na B+R oraz PKB. Logika analizy jest analogiczna do analizy wskaźnika GERD/PKB (Wskaźnik 4 Celu I.). W RPO WZ 2014-2020 założono, że wskaźnik nakłady przedsiębiorstw na B+R (BERD) w relacji do PKB osiągnie w roku 2023 wartość 0,2%. Oszacowanie to bazowało na prognozie przyrostu wartości nakładów na B+R w relacji do PKB dla kraju³⁵ oraz założeniu, że udział poszczególnych regionów w krajowych nakładach na B+R nie zmieni się w okresie prognozy. W Strategii szacunkowa wartość wskaźnika w roku 2020 jest znacząco wyższa niż w RPO WZ 2014-2020. Co więcej prognoza BERD/PKB przekracza wartości wskaźnika GERD/PKB dla lat 2020 i 2030, co jest niemożliwe bo-

³⁵ Prognoza dla roku bazowego 2012. Zakładano, że Polska osiągnie wartości wskaźników wyznaczone w UP: 1,7 % PKB w 2020 r. i 1,94 % PKB w 2023 r

wiem BERD jest składową GERD. Na podstawie danych z bazy Strateg dotyczących nakładów przedsiębiorstw na B+R i PKB można obliczyć BERD/PKB dla danych historycznych. W roku 2014 wynosił on 0,09 a w roku 2015 – 0,13. Prognozy BERD/PKB można oszacować biorąc pod uwagę dynamikę i kierunek zmian udziału nakładów ponoszonych przez sektor przedsiębiorstw w nakładach na działalność B+R ogółem. Udział ten w latach 2012-2015 wzrósł prawie dwukrotnie (z 20,2% do 38,5%) w województwie zachodniopomorskim. Biorąc pod uwagę trendy krajowe oraz fakt, że w krajach UE udział ten zbliża się do 70% GERD i odnosząc to do prognozy GERD/PKB (Wskaźnik 4. Celu I.) można szacować, że BERD/PKB w roku 2020 przyjmie wartość ok. 50% GERD/PKB, a w roku 2030 – ok. 60% GERD/PKB. Bazując na tych założeniach prognozowane wartości BERD wyniosłyby odpowiednio: 0,18% i 0,22% a więc znacznie niższe niż prognozowane w Strategii.

Wskaźnik 4. Udział zatrudnionych w działalności naukowo-technologicznej (HRSTC) wśród osób aktywnych zawodowo (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2013	2020	2030
18,3 ³⁶	19,9	23,2

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest z dwóch komponentów: liczby osób zatrudnionych w działalności naukowo-technologicznej i osób aktywnych zawodowo. Prawidłowa nazwa pierwszego wskaźnika brzmi: Rdzeń zasobów ludzkich dla nauki i techniki (HRSTC Core of Human Resources in Science and Technology). Prognozy dotyczące liczby osób aktywnych zawodowo omówiono w przypadku Wskaźnika 3. Celu I. Będzie on miał tendencję malejącą w latach następnych do roku 2030. W przypadku liczby osób zatrudnionych w działalności naukowo-technologicznej historyczne dane dla Polski wskazują na trend rosnący. Biorąc jednak pod uwagę prognozy dotyczące liczby studentów ISCED 5-6 (Wskaźnik 5. Celu I.) należy się liczyć z bardzo niewielką lub zerową dynamiką wzrostu liczby pracowników HRSTC, którzy rekrutują się głównie spośród pracowników z wyższym wykształceniem. Stabilna lub rosnąca liczba pracowników HRSTC i malejąca liczba osób aktywnych zawodowo sugeruje, że prognozy przyjęte w Strategii można uznać za racjonalne.

Wskaźnik 5. Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2013	2020	2030
8,4	10,3	12,9

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest z dwóch składowych: liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego i liczby mieszkańców województwa. Prognozowana liczba mieszkańców województwa zachodniopomorskiego wykazuje trend malejący. Dane historyczne na temat zmian liczby podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego wskazują na przyrost liczby tych podmiotów w średnim tempie ok. 2% rocznie (na podstawie lat 2012-2016). Przyjmując, że trend ten się

³⁶ Według GUS. Nauka i Technika w 2015 r. wskaźnik Rdzeń zasobów ludzkich dla nauki i techniki jako odsetek ludności aktywnej zawodowo wyniósł w 2015 r w województwie zachodniopomorskim 19,5% (w Polsce 20,1%)

utrzyma i na podstawie prognozy liczby mieszkańców w latach 2020 i 2030 oszacowano wartości wskaźnika odpowiednio na: 9,6% i 12,1%. Wartości te są zbliżone do oszacowanych w Strategii.

Wskaźnik 6. Wartość kapitału zagranicznego na 1 mieszkańca (Polska =100%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
88	113	173

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest z kilku składowych: wartości kapitału zagranicznego przeliczonego na 1 mieszkańca województwa zachodniopomorskiego i wartości kapitału zagranicznego w Polsce przeliczonego na 1 mieszkańca Polski. Wartość kapitału zagranicznego na poziomie województw podlega silnym fluktuacjom rok do roku. Np. w roku 2016 zanotowano istotny spadek tej wartości w województwie zachodniopomorskim, co spowodowało spadek Wskaźnika 6. do poziomu 72 %. Historycznie (2011-2016) średnie tempo wzrostu wartości kapitału zagranicznego w województwie zachodniopomorskim było wyższe od średniego tempa wzrostu wartości kapitału zagranicznego w Polsce. Jednocześnie średnie tempo zmniejszania się liczby ludności w województwie zachodniopomorskim było wyższe niż podobny wskaźnik dla Polski. W tej sytuacji można oczekiwać, że wartość Wskaźnika 6. będzie rosła i przekroczy 100%, tak jak założono w prognozie.

Wskaźnik 7. Udział zatrudnionych w dużych i średnich firmach w stosunku do ogółu zatrudnionych (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
35	37	39

Wskaźnik zbudowany jest z dwóch składowych: przeciętnego zatrudnienia w firmach średnich i dużych oraz przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej. Dane historyczne pokazują, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w województwie zachodniopomorskim rośnie w latach 2012-2016 w tempie ok. 1% średniorocznie i w mniej więcej w takim samym tempie rośnie zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw. Ponieważ wzrost liczby średnich i dużych firm jest jednym z priorytetów Strategii, należy się zgodzić z założeniem, że tempo wzrostu przeciętnego zatrudnienia w dużych i średnich firmach powinno być większe niż obserwowane historycznie. Dlatego prezentowane w Strategii oszacowania należy uznać za racjonalne.

Wskaźniki celu strategicznego III.

Wskaźnik 1. Długość dróg ekspresowych i autostrad na 1000 km² (km)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
7,0	15,0	26,6

Źródło: opracowanie własne.

Wartości wskaźnika długości dróg ekspresowych i autostrad na 1000 km² zostały oszacowane prawidłowo zarówno dla 2020, jak i 2030 r. Do 2020 r. zostaną oddane do użytku realizowane obecnie odcinki drogi ekspresowej S6 od Szczecina do Koszalina wraz obwodnicą Sianowa. Po-

nadto do tego czasu powstaną także obwodnica Wałcza w ciągu drogi ekspresowej S10 oraz Szczecinka w ciągu drogi ekspresowej S11. Realizacja wymienionych odcinków pozwoli na wydłużenie sieci dróg ekspresowych i autostrad w województwie o ok. 170 km i zwiększenie gęstości tych dróg o ok. 8 km / km². Z kolei na 2021 r. planowane jest oddanie kolejnych odcinków drogi ekspresowej S3 od Szczecina w kierunku Świnoujścia (odcinek do Brzozowa). Ponadto według zapisów PBDK³⁷ do 2023 r. zostanie uzyskana przejezdność w całości drogami ekspresowymi na odcinkach Szczecin – Świnoujście (S6) oraz Koszalin – Szczecinek (S11). Inwestycje na tych odcinkach pozwolą na zwiększenie wartości wskaźnika o kolejne ok. 5,4 km / km². W PBDK nie określono lat realizacji dla odcinków Koszalin – granica województwa i zachodniej obwodnicy Szczecina w ciągu drogi ekspresowej S6 (w sumie ok. 90 km dróg), tym nie mniej zaawansowanie prac przygotowawczych w zakresie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pozwala na założenie, że zostaną one oddane do użytku do 2030 r. Należy podkreślić, że osiągnięcie zakładanej wartości wskaźnika będzie wynikiem inwestycji realizowanych i finansowanych na szczeblu krajowym, a więc wpływ samorządu województwa w tym zakresie będzie marginalny

Wskaźnik 2. Liczba pielęgniarek i położnych w przeliczeniu na 10 tys. ludności (os)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
52	59	68

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest z dwóch składowych: liczby pielęgniarek i położnych oraz liczby ludności województwa. Dane historyczne pokazują, że liczba pielęgniarek i położnych w województwie zachodniopomorskim nieznacznie rośnie (w latach 2010 – 2016 wzrósł o 6%). W prognozie zakłada się, że w ponad trzykrotnie dłuższym okresie (2014-2030) liczba pielęgniarek i położnych wzrośnie o 31%. Wzrostowi wskaźnika sprzyjać będzie zmniejszanie się populacji ludności województwa. Wskaźnik związany jest z jedną z silnych stron gospodarki województwa zachodniopomorskiego, a mianowicie turystyką sanatoryjną i uzdrowiskową. Rozwój tej gałęzi gospodarki może wpłynąć na większą dynamikę przyrostu tego wskaźnika. Niemniej jednak oszacowane wartości należy uznać za optymistyczne.

Wskaźnik 3. Czytelnicy bibliotek publicznych na 1 tys. ludności (os)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
145	117	70

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest z dwóch składowych: czytelników bibliotek publicznych oraz liczby ludności województwa. Liczba czytelników bibliotek w województwie zachodniopomorskim systematycznie spada. W roku 2010 wskaźnik wynosił 160 a w roku 2016 - 137 (spadek o 15%). Spadek założony w prognozie w Strategii jest znacznie głębszy. Uzasadnia go coraz większa powszechność komercyjnych, zdigitalizowanych zasobów bibliotecznych, do których techniczne i finansowe bariery dostępu szybko maleją. Należy więc uznać, że prezentowana prognoza jest realistyczna.

³⁷ Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2025 r.), Aktualizacja 2017 w związku ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017.

Wskaźnik 4. Absolwenci, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w liceach ogólnokształcących i w technikach w stosunku do liczby osób w wieku 19 lat (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
51	50	47

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik 4. zbudowany jest z dwóch składowych: liczby absolwentów, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w liceach ogólnokształcących i w technikach oraz liczby osób w wieku 19 lat. Oba wskaźniki mają trendy malejące bowiem są silnie skorelowane ze wskaźnikami demograficznymi. Liczba absolwentów szkół ogólnokształcących zmniejszyła się w latach 2010-2016 o 24%. Prognozowana populacja młodzieży w wieku 16-18 lat zmniejszy się o 15% w roku 2020 i o 27% w roku 2030. Wskaźnik 4. ma podobne znaczenie jak wskaźnik skolaryzacji brutto dla szkół ogólnokształcących. Dane historyczne wskazują na trend rosnący wskaźnika skolaryzacji brutto w województwie zachodniopomorskim. Można więc uznać, że przy rosnącej skolaryzacji i zmniejszającej się populacji absolwentów, zakładany w prognozie umiarkowany spadek wartości wskaźnika jest uzasadniony.

Wskaźnik 5. Przewozy pasażerów w komunikacji miejskiej na 100 tys. ludności (mln)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
10,3	9,9	9,3

Źródło: opracowanie własne.

Według prognoz GUS liczba ludności w miastach w kolejnych latach w województwie zachodniopomorskim będzie się zmniejszać w tempie podobnym do średniej dla całego kraju. Procesy demograficzne będą niosły określone konsekwencje dla przewozów w komunikacji miejskiej. W oszacowaniach wartości omawianego wskaźnika przyjęto, że dynamika spadku liczby pasażerów będzie nieznacznie większa niż prognozowane zmiany liczby ludności miast (o ok. 2-3 p.p.). Założenie to nie jest błędne z uwagi na inny proces demograficzny dotyczący miast zarówno Pomorza Zachodniego jak i całej Polski, tj. prognozowaną zmianę struktury wiekowej mieszkańców. Zwiększająca się liczba osób w wieku poprodukcyjnym³⁸ oznacza również wzrost liczby osób z niższą ruchliwością³⁹. Osoby starsze odbywają średnio zdecydowanie niższą liczbę podróży w ciągu dnia roboczego niż osoby w wieku produkcyjnym (np. dla Warszawy wskaźnik ruchliwości to 1,5 dla osób starszych, wobec 1,99 ogółem i 2,24 dla osób pracujących⁴⁰). Oznacza to, że wraz ze wzrostem udziału osób starszych w liczbie mieszkańców miast spadać będzie popyt na usługi przewozowe w komunikacji miejskiej, pomimo że jednocześnie systematycznie wzrastać będzie ruchliwość związana z korzystaniem z usług i rekreacji, skorelowana z wielkością wskaźnika PKB⁴¹. Zmieniać się będzie także dotychczasowy rozkład przestrzenny celów podróży oraz częstotliwość ich odwiedzania przez mieszkańców. Wymienione wyżej procesy mogą do-

³⁸ Prognozy liczby mieszkańców GUS na podstawie NSP 2011.

³⁹ Ruchliwość to średnia liczba podróży wykonanych w ciągu całej doby przypadająca na jednego mieszkańca (członka populacji badanej). Na podstawie: Raportu z wykonania Etapu III, Kompleksowe Badanie Ruchu w Szczecinie, Szczecin 2016, s. 7.

⁴⁰ A. Kostecka, T. Kulpa, Warszawskie Badanie Ruchu 2015 wraz z opracowaniem modelu ruchu, Synteza, Sopot, Kraków, Warszawa 2016, s. 14.

⁴¹ Raport z wykonania Etapu V Kompleksowe Badanie Ruchu w Szczecinie, Szczecin 2016, s. 11.

prorowadzić do zredukowania pozytywnego efektu inwestycji w transport miejski na obszarze województwa zachodniopomorskiego, a co za tym idzie głębszego spadku liczby pasażerów niż proporcjonalny do spadku liczby mieszkańców miast. Dlatego należy ocenić, że wartości wskaźnika przewozów pasażerskich w komunikacji miejskiej na 100 tys. ludności zostały oszacowane prawidłowo.

Wskaźniki celu strategicznego IV.

Wskaźnik 1. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin, powiatów i województwa (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2015	2020	2030
19,7	23,0	25,5

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zbudowany jest dwóch składowych: wydatków inwestycyjnych gmin, powiatów i województwa i wydatków ogółem gmin, powiatów i województwa. Wydatki inwestycyjne gmin w relacji do wydatków ogółem gmin w zarówno średnio w Polsce jak i w województwie zachodniopomorskim wykazywał trend rosnący w latach 2003-2010 (z poziomu ok. 10% do ok. 20%) a następnie trend malejący w latach 2011-2016 (z powrotem do poziomu ok. 10%). Wartość bazowa dla województwa zachodniopomorskiego w 2015 roku wynosiła prawie 20%, ale już w roku 2016 udział inwestycji spadł do 10%. Przyjęte wartości docelowe wydają się zbyt optymistyczne – przekraczają maksymalnie wartości jakie historycznie udało się osiągnąć gminom w apogeum inwestowania w poprzedniej perspektywie finansowej.

Wskaźnik 2. Osoby, korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu w ciągu ostatnich 12 miesięcy (%)

Wartość bazowa	Wartości prognozowane	
2014	2020	2030
25,9	24,7	26,0

Źródło: opracowanie własne.

Ocena prognozy jest niemożliwa bowiem nie wiadomo do jakiej grupy referencyjnej odniesiona jest wartość wskaźnika.

Czynniki zewnętrzne mające wpływ na osiągnięcie wskaźników i siła ich oddziaływania.

Najważniejsze czynniki zewnętrzne mające wpływ na osiągnięcie wskaźników są takie same jak czynniki zewnętrzne mające wpływ na osiągnięcie celów Strategii, których wskaźniki są miernikami. Czynniki te zostały omówione w Strategii w rozdziale Prognoza trendów rozwojowych, a ich trafność oceniona w niniejszym raporcie w Rozdziale 2. Zewnętrzne trendy rozwojowe będą miały wpływ na pełne lub częściowe osiągnięcie celów Strategii, zgodnie z zaprezentowanymi w niej scenariuszami rozwojowymi. W tym miejscu chcielibyśmy tylko dodatkowo zwrócić uwagę na czynnik niejako techniczny. Okazuje się bowiem, że w przyjętym zestawie wskaźników monitoringu bardzo duża liczba wskaźników monitoringu odwołuje się do różnych populacji (liczba ludności, liczba zatrudnionych, liczba absolwentów, liczba osób w określonym wieku). Dlatego trendy demograficzne będą miały silny wpływ na bardzo wiele z przyjętych wskaźników monitoringu. Ponieważ prognozowane zmiany demograficzne mają charakter depopulacyjny,

a wskaźniki populacji są zwykle w mianowniku wskaźnika złożonego, ich wpływ na wartość wskaźnika będzie dodatni. Czynniki demograficzne będą miały wpływ na wskaźniki: Cel I: 1,2,3 5 6; Cel II: 1,4,5,6,7; Cel III: 2,3,4,5.

Spójność systemu sprawozdawczości i monitoringu.

Celem systemu sprawozdawczości i monitoringu jest śledzenie „skuteczności i postępu wdrażania celów określonych w Strategii Województwa Zachodniopomorskiego”. Ma to pozwolić na reagowanie na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne m.in. poprzez realokację środków na finansowanie działań.

Spójność systemu monitoringu należy analizować na dwóch płaszczyznach: nakładów i efektów.

W przypadku **monitorowania nakładów** należy określić, w jaki sposób w systemie monitoringu gromadzone będą niezbędne informacje o środkach finansowych, które zostaną zaangażowane w realizację Strategii. Przy „otwartym systemie współpracy” i finansowania Strategii jest to nowe, w stosunku do wcześniejszych doświadczeń, wyzwanie dla samorządu województwa. Wśród podmiotów finansujących mamy Realizatora (samorząd województwa i jego jednostki organizacyjne), Partnerów w regionie (samorządy gminne i powiatowe) i w kraju (administracja rządowa i jednostki administracji rządowej) oraz Sojuszników (czyli podmioty w regionie, w regionach sąsiadujących oraz podmioty gospodarcze, organizacje samorządowe, szkoły wyższe i inne) realizujące zadania publiczne. Jak piszą autorzy Strategii, „realizacja celów polityki regionalnej może się odbywać za pomocą bardzo różnych instrumentów dostępnych z poziomu samorządu województwa (...), jak też wypracowanych w drodze współdziałania z innymi podmiotami.” Oznacza to, że system monitorowania przedsięwzięć podejmowanych na terenie województwa, ważnych z punktu widzenia celów Strategii powinien być na tyle precyzyjny, aby zbierać informacje na temat wszelkich działań podejmowanych na jego terenie.

W przypadku przedsięwzięć rozwojowych realizowanych za pomocą Programów Strategicznych, dzięki ścisłemu powiązaniu Strategii z Programami Strategicznymi możliwe będzie zidentyfikowanie wydatków na jej wdrożenie na poziomie konkretnych przedsięwzięć, co znajdzie odzwierciedlenie w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Jednocześnie w Strategii założono, że system jej monitorowania bazować będzie na trwałej współpracy w zakresie udostępniania danych z jednostkami samorządu terytorialnego w regionie. Ten poziom zbierania danych o nakładach wydaje się właściwy i wystarczający do uzupełniania informacji o innych działaniach rozwojowych, nie ujętych w Programach Strategicznych. Przedsięwzięcia rozwojowe będą realizowane ostatecznie na poziomie konkretnych gmin, co umożliwi śledzenie przedsięwzięć ściśle lokalnych lub dotarcie do informacji o źródłach finansowania, jeśli znajdują się poza daną gminą lub powiatem.

Dla celów **monitorowania skuteczności i postępów** wdrażania Strategii zakłada się współpracę jednostki koordynującej (komórka organizacyjna UMWZ właściwa ds. rozwoju regionalnego) z wieloma partnerami. Śledzenie postępów wdrażania Strategii bazuje na systemie wskaźników, które charakteryzują każdy z przyjętych celów strategicznych i dla których oszacowano wartości bazowe, pośrednie i docelowe. Większość z zaproponowanych Strategii wskaźników pochodzi ze statystyk publicznych (GUS, Eurostat), co pozwala na łatwe i efektywne finansowo śledzenie ich wartości. Wadą tego rozwiązania jest opóźnienie z jakim wartości niektórych wskaźników są

podawane do wiadomości publicznej sięgające niejednokrotnie 2 lat. Zaletą jest możliwość śledzenia wartości wskaźników dla obszarów referencyjnych, co będzie sprzyjać interpretacji zmian wartości wskaźników.

Bardzo istotnym elementem systemu monitorowania postępów i skuteczności jest Zachodniopomorskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne (ZROT). Jego rolą jest dostarczanie jednostce koordynującej politykę rozwoju regionu interpretacji obserwowanych zmian. Zachodniopomorski ROT, według załącznika do uchwały go powołującej⁴², nie został utworzony jako odrębna instytucja lub komórka organizacyjna w strukturze Urzędu Marszałkowskiego, ale powstał jako model współpracy integrujący pewien typ projektów lub instytucji i związanych z tym procesów, umożliwiający sprawne zarządzanie informacją na rzecz realizacji polityki rozwoju, przy zachowaniu autonomii oraz wykorzystaniu kompetencji wszystkich uczestników procesu. System współpracy koordynowany jest przez jednostkę organizacyjną w strukturze Urzędu Marszałkowskiego. W przypadku ZROT funkcję koordynującą system jednostki organizacyjnej pełni Biuro ds. Rozwoju Regionalnego Wydziału Zarządzania Strategicznego Urzędu Marszałkowskiego. Zlokalizowanie w tej samej jednostce organizacyjnej zarówno funkcji programowania rozwoju regionalnego, jak i funkcji diagnostyczno -monitoringowych oraz prognostycznych, jakie pełni ZROT, zapewnia spójność i użyteczność zbieranych danych z punktu widzenia zarządzania strategicznego polityką rozwoju opartego na dowodach.

ZROT będzie dysponował odpowiednim instrumentarium pozwalającym na prowadzenie bieżących analiz i ewaluacji polityk publicznych pozwalających na interpretację przyczyn rozbieżności pomiędzy założonymi a obserwowanymi wartościami wskaźników monitorowania. Ponadto ZROT, poprzez prowadzenie badań i analiz strategicznych aktualnej sytuacji oraz tworzenie scenariuszy rozwoju, będzie dostarczał informacji na temat pożądaných zmian i korekt w Politykach Rozwoju i Programach Strategicznych.

Rolą ZROT będzie też organizacja i prowadzenie regionalnego banku danych oraz zapewnienie ich ogólnej dostępności. Narzędziem służącym realizacji tego zadania jest platforma e-Region, która służy zarówno jako sposób na zasilanie systemu zarządzania informacją strategiczną danymi dostarczającymi przez partnerów wewnętrznych i zewnętrznych, a także jako sposób na upublicznianie danych i ich interpretację (w postaci analiz i ekspertyz). W tym zakresie ZROT będzie współpracował z komórkami UMWZ i jednostkami organizacyjnym samorządu województwa, w pierwszej kolejności z tymi, które będą odpowiedzialne za wdrażanie Polityk Rozwoju, obejmujących sprofilowane obszary aktywności samorządu regionalnego, w których samorząd regionalny może wywierać wpływ na otoczenie. Oprócz tego ZROT będzie współpracował z instytucjami zajmującymi się gromadzeniem i przetwarzaniem danych (np. Urząd Statystyczny w Szczecinie), jednostkami administracji publicznej, placówkami naukowymi, agencjami rozwoju regionalnego, jednostkami samorządu terytorialnego oraz jednostkami monitorującymi regionalne i krajowe programy operacyjne.

Zarysowany w Strategii system monitorowania wydaje się spójny i funkcjonalny. Opiera się na koordynującej roli komórki w UMWZ właściwej ds. rozwoju regionalnego i „operacyjnej” roli Zachodniopomorskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego usytuowanej w tej samej jednostce organizacyjnej. Zagrożeniem dla funkcjonalności planowanego systemu może być

⁴² Uchwała Nr 1971/12 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie powołania Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego Województwa Zachodniopomorskiego

alokacja niewystarczających środków na funkcjonowanie ZROT. W chwili obecnej zasoby osobowe ZROT to ok. 10 etatów⁴³. Takie zasoby osobowe wydają się wystarczające pod warunkiem zapewnienia corocznie odpowiedniej alokacji finansowej na prowadzenie badań, zamawianie ekspertyz i analiz u wykonawców zewnętrznych. Istnieje też zagrożenie, że skupienie roli koordynacyjnej działań monitoringowych w ZROT może skłonić decydentów do redukowania zadań monitoringowych (i alokowanych zasobów) w innych jednostkach organizacyjnych UM, odpowiedzialnych np. za Polityki Rozwojowe. Trzeba pamiętać, że przy tej formule działania ZROT aktywność monitoringowa innych jednostek organizacyjnych UMWZ jest kluczowa dla zasilania systemu aktualnymi pełnymi danymi.

5.3. Ocena ram finansowych realizacji

Ogólna ocena ram finansowych realizacji Strategii RWZ jest pozytywna. **Prawidłowo i adekwatnie do strategicznego charakteru dokumentu wymieniono ogólne narzędzia finansowej realizacji** planowanych kierunków działań. Sposób przypisania narzędzi finansowych realizacji Strategii tj. enumeratywny i ogólny, jest typowy dla tego rodzaju dokumentów na poziomie regionalnym, zarówno w kraju jak i za granicą (por. np. szwedzkie strategie rozwoju regionalnego), oraz właściwy ze względu na „moment” konstytuowania się systemu ZMPR. **Wymiar finansowy Strategii uwzględnia wyliczenia środków, których alokacje są znane lub przynajmniej przewidywalne.** Bardziej szczegółowo, alokacje środków będzie można przypisać proponowanym celom strategicznym i kierunkowym wraz z rosnącą konkretyzacją zadań w postaci programów realizacyjnych, na które w przyszłości będą składać się wytypowane projekty strategiczne. Moment tworzenia się systemu może być rozumiany także jako okres, w którym nie ma pewności co do przyszłego budżetu polityki spójności na poziomie wspólnotowym tj. perspektywy 2021-2028, która stanowi ważne źródło finansowania działań prorozwojowych na poziomie regionalnym. Podobnie wprowadzenie dokumentu SOR jako średnio- a niebawem także długookresowej strategii rozwoju kraju rodzi pewne konsekwencje także natury finansowej. Odróżnia to w jakimś stopniu Strategię RWZ od wspomnianych w rozdziale 3.1 przykładów podobnych dokumentów dla województw pomorskiego i małopolskiego, tworzonych w innych, bardziej przewidywalnych okolicznościach. Warto zwrócić uwagę również na **wysoką spójność wewnętrzną wyróżnionych instrumentów finansowej realizacji pomiędzy Strategią RWZ a politykami rozwoju.**

W rozdziale 3.1 na stronach 75-76 tego raportu szczegółowo przeanalizowano i opisano propozycje usprawnień dla wyróżnionych instrumentów finansowej realizacji Strategii, nie będziemy więc powielać tych wniosków. Na podstawie przeprowadzonych badań uważamy, że **warto rozważyć uzupełnienie lub skomentowanie katalogu wyróżnionych w Strategii instrumentów o środki nie leżące w bezpośredniej gestii samorządu województwa:**

- programów wspólnotowych – instrumentów zarządzanych przez KE na poziomie europejskim, np. Horyzont 2020 (jednak bez wskazywania konkretnych przykładów).
- programów krajowych- a w szczególności wymienionych w SOR projektów strategicznych np. ZIT + oraz program na rzecz miast tracących funkcje (jednak bez wskazywania konkretnych przykładów);

a także środki na poziomie regionalnym:

⁴³ Informacja ustna na spotkaniu w dniu 20.03.2018

- program Europejskiej Współpracy Transgranicznej (Interreg A)
- Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju.

Takie uzupełnienie miałooby naszym zdaniem charakter zwrócenia uwagi na te instrumenty celem zwiększenia zainteresowania użytkowników strategii RWZ poszukiwaniem możliwości poza funduszami leżącymi wyłącznie w gestii samorządu. Podkreśliłoby także spójność zaprezentowanych kierunków Strategii z celami i tematami interwencji finansowej podejmowanej przez innych aktorów systemu, a także jej otwarty charakter. Rozumiemy jednak zamysł autorów Strategii polegający na omówieniu źródeł finansowania leżących po stronie UMWZ, który jest logiczny i spójny. Proponowana zmiana pozostaje do rozważenia przez autorów strategii.

Z przeprowadzonych badań o charakterze jakościowym wynika, że **sytuacja finansowa Partnerów lokalnych poprawia się i jest obecnie lepsza niż na początku oraz w trakcie kończącej się siedmioletniej perspektywy finansowej**. Pozwala to stworzyć raczej optymistyczny scenariusz odnośnie potencjału do współfinansowania większych projektów przez partnerów lokalnych. Jednocześnie zauważają oni, że działania polegające na zwiększeniu kompetencji JST w zakresie współpracy terytorialnej (Cel IV) powinny być finansowane przez samorząd województwa i byłyby wartościowym kierunkiem działań, z którego chętnie by korzystali. Innym problemem sygnalizowanym przez partnerów lokalnych jest niska wiedza, całkowity brak doświadczenia i co się z tym wiąże, **duża obawa przed stosowaniem instrumentu, jakim jest realizacja projektów w formule PPP**- tj. partnerstwa-publiczno-prywatnego. Jest to z pewnością barierą dla finansowej realizacji Strategii po stronie Partnerów lokalnych i wymagałoby zaadresowania konkretnych działań budujących potencjał i zaufanie dla takiej współpracy np. za pośrednictwem Celu IV.

Na dalszym etapie prac nad konkretyzacją ram finansowych można wykorzystać modele makroekonomiczne, szacujące nakłady i spodziewane efekty realizacji. Zbudowanie takiego modelu jest możliwe w momencie, gdy poszczególne Cele Strategii RWZ zostaną skonkretyzowane w programach realizacyjnych w postaci przedsięwzięć np. działań, projektów strategicznych (co rekomendujemy jako spójne z intencją SOR). Na tym etapie możliwe będzie przypisanie konkretnych środków budżetu samorządu wojewódzkiego oraz estymacja nakładów partnerów zewnętrznych. Poniżej przedstawiamy warunki zastosowania i założenia takiego modelu.

Do oceny efektów makroekonomicznych interwencji publicznych wykorzystuje się różnego typu modele, np. wielorównaniowe modele ekonometryczne (np. HERMIN), obliczeniowe modele równowagi ogólnej (np. MAMoR) lub dynamiczne, stochastyczne modele równowagi ogólnej (np. EUImpactMod).

Ocenę efektów zainwestowanych środków w realizacji celów analizowanej Strategii proponujemy oprzeć na wielosektorowym strukturalnym modelu makroekonomicznym, który stworzony powinien zostać na podstawie stochastycznego, dynamicznego modelu równowagi ogólnej (ang. DSGE) i dostosowany do warunków realizacji Strategii w województwie zachodniopomorskim. Modelowanie to ma kluczowe znaczenie w analizach ekonomicznych wpływu różnych interwencji na gospodarkę i zachodzące w niej procesy. Co więcej, taki sposób analizy ma charakter przekrojowy, czerpie z dorobku m.in. teorii cyklu koniunkturalnego, teorii wzrostu gospodarczego, ekonomii pracy czy ekonomii stosunków międzynarodowych.

Podstawowymi kategoriami podmiotów w tym podejściu są gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, sektor rządowy (rozumiany jako władztwo publiczne różnego szczebla) i zagraniczny. Każdy z tych podmiotów podejmuje decyzje, które modeluje się poprzez wielookresową optyma-

lizację funkcji użyteczności, która odzwierciedla preferencję poszczególnych aktorów modelu i ich zmiany w czasie. Co ważne, szczególnie obecnie, model ma charakter stochastyczny, a więc uwzględnia fakt, że decyzje gospodarcze podejmowane są w warunkach niepewności. Taki sposób podejścia sprawia, że model ten nie jest oparty jedynie na danych historycznych, ale także uwzględnia możliwość wprowadzenia nowych interwencji czy polityk, które nie były obecne w przeszłości. Co więcej, w odróżnieniu do klasycznych modeli ekonometrycznych, modelowanie to charakteryzuje się mniejszymi wymogami co do danych statystycznych, co ma znaczenie w przypadku danych na poziomie regionalnym, które są zwykle nieco bardziej ubogie niż dane na poziomie krajowym.

Zaproponowany model ma charakter modelu równowagi ogólnej, co oznacza, że podmioty spotykają się na rynkach, na których dochodzi do ustalenia się cen względnych i wymiany. Gospodarstwa domowe maksymalizują swoją użyteczność (czyli sumę użyteczności płynącej z konsumpcji obecnej oraz z zdyskontowanych użyteczności płynących z przyszłej konsumpcji) z zakupionych od przedsiębiorstw dóbr i czasu wolnego. Dodatkowo inwestują, oszczędzają, płacą podatki, podejmują decyzje dotyczące aktywności ekonomicznej na rynku pracy za stawkę wynagrodzenia. Przedsiębiorstwa zaś nakierowane są na maksymalizację zysku. Struktura operacji przedsiębiorstw zgodna jest z modelem KLEM (ang. capital, labour, energy, materials), w której łączą kapitał, pracę, energię oraz zużycie pośrednie oraz odpowiadają za wymianę z zagranicą. W modelu przedsiębiorstwa produkują trzy rodzaje dóbr: konsumpcyjne (sprzedawane gospodarstwom domowym), inwestycyjne (służące innym przedsiębiorstwom w procesie produkcji) oraz rządowe (stanowiące konsumpcję publiczną). Powiązania gospodarcze między sektorami są modelowane poprzez tablice przepływów międzygałęziowych, w których uwzględnia się ile dany sektor zużywa dóbr pośrednich z innych sektorów, dzięki czemu możliwe jest modelowanie szoków, które rozlewają się pomiędzy sektory. W przypadku sektora rządowego stanowią wpływy podatkowe. Z kolei wydatki obejmują transfery do gospodarstw domowych (emerytury, zasiłki) oraz wydatki inwestycyjne.

Model ten powinien być dostosowany do warunków regionalnych. W przypadku analiz na szczeblu regionalnym konieczne jest stworzenie tablicy przepływów dla województwa. Produkcja w modelu uwzględniać powinna klasyfikację sektorów PKD 2007. Podział przychodów sektora rządowego uwzględniać powinien Ustawę o finansach publicznych i podział na poziom krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny.

W proponowanym modelowaniu interwencje publiczne modelowane są jako szoki, których wielkości i wpływ na odchylenia wskaźników makroekonomicznych wyznaczane są w sposób numeryczny (ilościowy).

Warto, wskazać że tego typu modelowanie było już wykorzystywane w Polsce na poziomie regionalnym, np. w modelowaniu efektów RPO 2007-2013 w województwie pomorskim. Oznacza to, że działając w podobnych warunkach dostępności danych możliwe będzie przeprowadzanie analiz dla woj. zachodniopomorskiego. Należy jednak zaznaczyć, że model musi być dostosowany do warunków wojewódzkich, a jego opracowanie stanowi niezależne działanie badawcze. Przy konstrukcji modelu należy doprecyzować takie elementy jak: ramy czasowe i porównywalność danych w czasie, rodzaje przekrojów, w tym przekrojów działalności, wskaźniki wynikowe, zmienne wykorzystywane do modelu, a także aspekty związane z koniecznością kalibracji mode-

lu czy z podstawowymi funkcjonalnościami modelu, w tym określenie rodzajów scenariuszy rozwojowych zawartych w modelu.

6. Wnioski i rekomendacje

Poniżej zestawiono syntetyczne wnioski i rekomendacje wynikające z analiz przeprowadzonych na potrzeby poszczególnych rozdziałów- modułów oceny projektu Strategii RWZ. Rekomendacjom nadano formę „fiszek”, ponumerowano oraz uporządkowano według kolejności chronologicznej występowania w tekście. Dodatkowo rekomendacje skategoryzowano jako:

- Techniczne – tj. wymagające korekty o charakterze czysto technicznym, roboczym;
- Operacyjne – tj. wymagające podjęcia odpowiednich działań w krótkim okresie (0-18 miesięcy);
- Długookresowe – tj. wymagające podjęcia odpowiednich działań w długim okresie, wykraczającym poza okres zdefiniowany jako „operacyjny”.

OCENA KOMPLETNOŚCI DIAGNOZY I PROGNOZY TRENDÓW ROZWOJOWYCH STRATEGII

REKOMENDACJA 1.
Tytuł rekomendacji: Zmiana kolejności akapitów diagnozy oraz pogrupowanie ich w obszary tematyczne
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Diagnoza pozbawiona jest spójnej narracji. Kolejność akapitów wydaje się być przypadkowa; nie są one pogrupowane w szersze obszary tematyczne, co utrudnia odbiór tekstu (por. opis str. 8-9 Raportu).
Zalecane działanie: Dopuszczalne są różne sposoby wdrożenia rekomendacji. Akapity mogą być pogrupowane zgodnie z zakresem przedmiotowym celów strategicznych, zakresem polityk sektorowych (4 kapitały) lub w inny sposób zapewniający podział diagnozy na obszary tematyczne.
REKOMENDACJA 2.
Tytuł rekomendacji: Wykorzystanie platformy e-region jako narzędzia monitorowania efektów Strategii a także narzędzia monitorowania zmian zachodzących w regionie.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Platforma po wprowadzeniu odpowiednich modyfikacji może stanowić skuteczne narzędzie monitoringu. Zapewni szybki dostęp do aktualnych danych; wszystkie dane będą zgromadzone w jednym miejscu (por. opis str. 18-19 Raportu)

Zalecane działanie: Zaleca się takie ukształtowanie platformy, by: - Zawarte w niej dane charakteryzowały się pełną aktualnością, - Na platformie znalazły zarówno dane pozwalające na bieżący pomiar wartości wskaźników monitorowania Strategii, jak również dane pozwalające na obserwację zachodzących w województwie zmian w różnych obszarach (w szczególności tych, których dotyczy diagnoza zawarta w Strategii), - Wartości wskaźników dotyczyły maksymalnie długich horyzontów czasowych, tak by możliwe było określenie jak wartość wskaźnika zmieniała się w czasie, - Wartości wskaźników i ich zmiany były opatrzone komentarzami/interpretacjami dokonywanymi przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu (te komórki, które odpowiadają za obszar, którego dotyczy dany wskaźnik) lub inne zewnętrzne podmioty (np. WUP), które są odpowiedzialne za kształtowanie i realizację polityk publicznych, - Na platformie znalazły się dane pochodzące z różnych źródeł (nie tylko z GUS) np. z ankiet jakie w ramach monitoringu Strategii planuje się realizować wśród JST, danych będących w dyspozycji WUP, Izby Celnej etc.
REKOMENDACJA 3.
Tytuł rekomendacji: Korekta brzmienia i uzupełnienie niektórych czynników w tabeli SWOT w celu uspoźnienia SWOT z treścią Strategii.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w tabeli SWOT w Diagnozie, w większości przypadków znajdują swoje uzasadnienie w treści Strategii. Pomimo generalnej zgodności tabeli SWOT z treścią Strategii, występują pojedyncze przypadki niespójności SWOT z zapisami w Strategii (por. Tabele od 7 do 10, str. 26-33 Raportu).
Zalecane działanie: W raporcie (Rozdział 2.3) wskazano czynniki analizy SWOT, które są niespójne z treścią Strategii oraz zaproponowano alternatywne brzmienie tych czynników. Zaproponowano też dodatkowe czynniki, które wynikają z treści Diagnozy, są istotne z punktu widzenia Strategii a nie wymieniono ich w tabeli SWOT.
REKOMENDACJA 4.
Tytuł rekomendacji: Korekta brzmienia niektórych mocnych, słabych stron, szans i zagrożeń w tabeli SWOT.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Przyjęty w tabeli SWOT sposób określania mocnych i słabych stron szans i zagrożeń podwójnie „wartościuje” te czynniki poprzez używanie przymiotników (np. słabą stroną jest „słabe poczucie tożsamości społeczności lokalnych”). Ponieważ tabela SWOT z definicji klasyfikuje czynniki jako pozytywne i negatywne, stosuje się zasadę, że czynniki opisywane są równoważnikami zdań bez przymiotników określających ich negatywny lub pozytywny charakter (por. opis str. 33-34 Raportu).
Zalecane działanie: Rekomendujemy weryfikację brzmienia czynników SWOT stosując równoważniki zdań bez przymiotników wartościujących.

REKOMENDACJA 5.
Tytuł rekomendacji: Zmiana definicji wybranych czynników SWOT, cz.1.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Przeprowadzona analiza porównawcza czynników w tabeli SWOT z treścią Strategii, pokazała, że w części przypadków zastosowano dość pojemne określenia, co powoduje, że czynniki w tabeli SWOT czasami powielają te same opisywane obszary (str. 25-26, 28-29, 31).
Zalecane działanie: Rekomendujemy definiowanie czynników w tabeli SWOT w taki sposób, aby stanowiły one w miarę możliwości kategorie rozłączne. Przykłady takiej delimitacji podano w tekście raportu (por. np. str. 35-34 Raportu).
REKOMENDACJA 6.
Tytuł rekomendacji: Zmiana definicji wybranych czynników SWOT, cz.2.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: W kilku przypadkach stosowane określenia powodują, że opisywane czynniki nie spełniają kryteriów analizy SWOT, nie są słabymi stronami tylko zagrożeniami lub odwrotnie (por. str. 28 i 31 Raportu).
Zalecane działanie: W raporcie wskazano czynniki analizy SWOT, które nie spełniają kryteriów SWOT i zaproponowano alternatywne brzmienie tych czynników.
REKOMENDACJA 7.
Tytuł rekomendacji: Uzupełnienie Prognozy trendów rozwojowych w celu uspołnienienia ze scenariuszami rozwoju i ze SWOT.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Opisane w Strategii trendy rozwojowe dotyczą globalnych zjawisk w otoczeniu regionu, które będą miały wpływ na procesy rozwojowe na Pomorzu Zachodnim. Opisy poszczególnych trendów mają wysoki stopień ogólności i w związku z tym obejmują większość możliwych i istotnych dla rozwoju regionu zjawisk globalnych. Biorąc pod uwagę fakt, że opisywane trendy rozwojowe, jako czynniki zewnętrzne, generują szanse i zagrożenia dla realizacji Strategii, powinny być spójne z szansami i zagrożeniami w SWOT (por. str. 36 Raportu).
Zalecane działanie: Rekomendujemy uzupełnienie Prognozowanych trendów rozwojowych o opis występowania w gospodarce cyklicznych wahań koniunktury oraz opis trendów rozwojowych związanych ze zmianami klimatu, czystym środowiskiem (i wynikającym z nich przewidywanym kierunkiem zmian regulacyjnych), które mogą silnie uwarunkowywać rozwój zielonej gospodarki w regionie. Szczegółowe uzasadnienie tej rekomendacji znajduje się w rozdziale 2.3.

REKOMENDACJA 8.
Tytuł rekomendacji: Uwzględnienie w wizji autotelicznej wartości środowiska naturalnego.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Opis wizji sprowadza środowisko naturalne do zasobu służącego rozwojowi gospodarczemu – takie podejście wprowadza ryzyko nie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, co w długim okresie może skutkować ograniczeniem jakości życia oraz spadkiem potencjału rozwojowego (por. str. 46 Raportu).
Zalecane działanie: W opisie wizji należy uwzględnić autoteliczną wartość środowiska naturalnego (jego wysokiej jakości), a także podkreślić dążenie do unikania nadmiernej eksploatacji zasobów środowiskowych, która może powodować realne ryzyko negatywnego sprzężenia zwrotnego między kapitałem naturalnym a kapitałami gospodarczym, ludzkim i społecznym. W szczególności to ryzyko może dotyczyć nadmorskich terenów atrakcyjnych turystycznie i zarazem narażonych na presję inwestycyjną tego sektora.
REKOMENDACJA 9.
Tytuł rekomendacji: Uwzględnienie w wizji kapitału ludzkiego jako ważnego czynnika rozwoju regionalnego.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Opis wizji w zbyt małym stopniu odnosi się do kapitału ludzkiego (por. str. 46 Raportu).
Zalecane działanie: W opisie wizji należy wyraźniej zasygnalizować kluczową rolę kapitału ludzkiego (jego wysokiej jakości) dla rozwoju regionu oraz tworzenia możliwości rozwojowych w przyszłości.
REKOMENDACJA 10.
Tytuł rekomendacji: Redakcja opisu wizji – wykreślenie fragmentu opisującego wybrane uwarunkowania realizacji wizji.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Fragment proponowany do wykreślenia nie pasuje do poetyki wizji, która ma przedstawiać wyobrażenie przedmiotu Strategii w długim okresie (por. str. 47 Raportu).
Zalecane działanie: Rekomendujemy wykreślenie z opisu wizji ostatniego zdania, tj. zdania zaczynającego się od słów „Uzyskanie tego stanu rzeczy...”. Fragment ten odnosi się do uwarunkowań sukcesu wizji. Taki element nie pasuje do poetyki wizji, która ma przedstawiać wyobrażenie przedmiotu Strategii w długim okresie. Uwarunkowania konieczne do osiągnięcia wizji po-

winny znaleźć się poza nią, np. w scenariuszach rozwoju. Za wykreśleniem tego fragmentu przemawia także to, że wskazywane czynniki nie są jedynymi, które będą warunkować realizację wizji, zatem można się zastanawiać, dlaczego jedne z czynników są wymieniane w wizji, a inne nie.
REKOMENDACJA 11.
Tytuł rekomendacji: Przeredagowanie sformułowania misji Strategii.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: W zapisie misji Strategii znajdują się niepoprawnie wykorzystane cudzysłowy. Ponadto wykorzystane w misji pojęcie wzrostu może być mylące (por. str. 47 Raportu).
Zalecane działanie: Proponujemy przeformułowanie misji Strategii w następujący sposób: „Pomorze Zachodnie – lider niebieskiego i zielonego rozwoju zapewniającego wysoką jakość życia mieszkańców”. Usunięcie cudzysłówów „niebieskiego” i „zielonego” związane jest z zapewnieniem poprawności stylistycznej. Natomiast zamiana pojęcia „wzrostu” na „rozwój” ma motywację merytoryczną. „Wzrost” sugeruje bowiem przyrost, zwiększenie, co niekoniecznie musi oznaczać zmianę pozytywną lub poprawę sytuacji. W teorii ekonomii, a także publicystyce społecznej, coraz częściej wskazuje się, że traktowanie wzrostu jako głównego celu nie jest uzasadnione, a nawet może być szkodliwe (np. wzrost wydatków na ochronę zdrowia jedynie pozornie jest zawsze pożądanym, bardziej korzystną jest sytuacja gdy wzrost nakładów nie jest potrzebny bo ludzie są zdrowi). Bardziej adekwatne wydaje się zatem pojęcie „rozwój”, które w większym stopniu wskazuje na poprawę sytuacji i jakościową zmianę.
REKOMENDACJA 12.
Tytuł rekomendacji: Podkreślenie rangi kapitału ludzkiego.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Nazwa celu 3.5 jest zbyt zawężająca (por. str. 51-52 Raportu).
Zalecane działanie: Rekomendujemy przeformułowanie nazwy celu kierunkowego 3.5 w następujący sposób: „3.5 Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego” lub „3.5 Wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego”. Ponadto w opisie celu 3.5 należy w odpowiedni sposób, szerszy niż obecnie, uwzględnić kapitał ludzki i społeczny. Rekomendacja wynika z niewystarczającego uwzględnienia tych aspektów w systemie celów Strategii.

OCENA SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ

REKOMENDACJA 13.
Tytuł rekomendacji: Rewolucja Przemysłowa 4.0: cyfryzacja i automatyzacja procesów produkcyjnych i biznesowych.

Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Projekt Strategii RWZ wykazuje najniższą spójność zewnętrzną z dokumentami wyższego szczebla tj. Europa 2020 oraz Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski w obszarze cyfryzacja, rewolucja przemysłowa, technologie ICT. W dokumencie Strategii nie ma bezpośrednich odniesień do społeczeństwa cyfrowego czy e-Państwa. Tymczasem konsekwencje tych zjawisk dla modeli biznesowych, usług publicznych, a w największym stopniu rynku pracy będą prawdopodobnie odczuwalne w przewidzianym horyzoncie czasowym, objętym strategią (por. str. 57 Raportu).
Zalecane działanie: Wyróżnienie zjawiska „Rewolucja Przemysłowa 4.0:cyfryzacja i automatyzacja procesów produkcyjnych i biznesowych” jako megatrendu oraz uzupełnienie opisów celów kierunkowych w ramach Celu 2. Strategii w celu podniesienia spójności zewnętrznej dokumentu i zwrócenia uwagi na aspekt innowacyjnych rozwiązań biznesowych.
REKOMENDACJA 14.
Tytuł rekomendacji: Uchwalenie aktualizacji Strategii RWZ zgodnie z założonym harmonogramem.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Zauważa się, że w obszarze formalno-prawnych uwarunkowań polityki rozwoju panuje obecnie zamieszanie i niepewność planistyczna przy rosnącej presji związanej z koniecznością przygotowania się do kolejnej perspektywy budżetowej UE 2021-2027. W związku z planowanymi okresami przejściowymi (okresami fakultatywnymi) w zakresie przygotowywanej integracji wymiarów rozwoju, obserwowaną dużą złożonością planowanych przedsięwzięć reformatorskich, zmienną koniunkturą polityczną (poprzednia średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju przestała obowiązywać przed okresem przydatności)- por. str. 65-66 Raportu.
Zalecane działanie: Uchwalenie aktualizacji Strategii RWZ zgodnie z założonym harmonogramem. Rozpoczęcie prac nad projektami strategicznymi zdefiniowanymi w ramach polityk rozwoju- w ramach systemu realizacji ZMPR- czyli formalnie poza projektem Strategii.

OCENA SYSTEMU REALIZACJI

REKOMENDACJA 15.
Tytuł rekomendacji: Powiązanie polityk rozwoju z celami Strategii RWZ
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: Obecne zapisy Strategii RWZ, schemat ZMPR i wypowiedzi respondentów tworzą niejasny obraz, z którego wynika, że polityki rozwoju choć stanowią szeroki katalog aktywności podejmowanych przez samorząd województwa, to równocześnie – jako element drugiego szczebla programowania – stanowią narzędzia realizacji Strategii RWZ. W samej Strategii nie ma

odwołań do polityk, wskazania które i w jakim zakresie wdrażają poszczególne cele (por. str. 69 Raportu).
Zalecane działanie: Wskazane jest powiązanie polityk rozwoju z celami Strategii RWZ wskazujące w jaki sposób te pierwsze mają służyć wdrażaniu Strategii RWZ. Proponujemy, by powiązanie to miało miejsce za pośrednictwem programów realizacyjnych. Przyjmując, że liczba i zakres programów odpowiadać będzie liczbie i zakresowi polityk (a więc tu powiązanie jest oczywiste) należałoby wydzielić w ramach mających powstać programów strategicznych obszary (cele / kierunki działań), których realizacja wprost służy osiągnięciu (konkretnie wskazanych) celów Strategii RWZ. Jednoznaczny wymóg zawarcia takich zapisów w programach realizacyjnych powinien znaleźć się w planie realizacji Strategii.
REKOMENDACJA 16.
Tytuł rekomendacji: Przyjęcie krótkookresowych planów realizacji.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: skuteczne wdrożenie Strategii zależy od wielu czynników, m.in. konsensusu, zaangażowania, komunikacji, jasno określonych zadań i wykonawców (Li et al. 2008). Konieczna do spełnienia tych warunków jest operacjonalizacja procesu wdrażania (por. str. 69 Raportu).
Zalecane działanie: proponujemy przykładem innych województw przyjmowanie dla (mających powstać) programów realizacyjnych krótkookresowych (zakładamy rocznych) planów realizacji. Plany te powinny odnosić się do celów Strategii, wskazywać mechanizmy realizacji, instrumenty, jednostki odpowiedzialne, współuczestniczące i partnerów zewnętrznych.
REKOMENDACJA 17.
Tytuł rekomendacji: Doprecyzowanie roli samorządu województwa w procesie realizacji poszczególnych celów Strategii RWZ.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: otwarty charakter Strategii RWZ stanowi spore wyzwanie, m.in. sprawia, że samorząd województwa nie ma pełnej kontroli nad realizacją poszczególnych celów. Zróżnicowanie ról samorządu województwa zostało zauważone w Strategii, ale w dość ogólny sposób (por. str. 69-70 Raportu).
Zalecane działanie: proponujemy określenie roli samorządu województwa odrębnie dla każdego celu Strategii, co będzie stanowiło dobry wstęp do rozważań nad koniecznymi działaniami na rzecz ich wdrożenia. Proponujemy uwzględnienie tego zagadnienia w mających powstać programach realizacyjnych. Jednoznaczny wymóg zawarcia takich zapisów w programach realizacyjnych powinien znaleźć się w planie realizacji Strategii.
REKOMENDACJA 18.
Tytuł rekomendacji: Uzupełnienie Strategii RWZ o zobowiązania samorządu województwa.

Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: otwarty charakter Strategii RWZ i deklaracja, iż jest to oferta współpracy z wieloma parterami na rzecz realizacji celów rozwojowych, może rodzić wątpliwość co do roli i działań jakich społeczeństwo, partnerzy mogą oczekiwać od samorządu województwa (por. str. 69-70 Raportu). Zalecane działanie: odpowiedzią na powyższą kwestię mogą być zobowiązania samorządu województwa – dobra praktyka z województwa pomorskiego – czyli wskazanie określonych działań, efektów, do których zobowiązuje się samorząd województwa w ramach każdego z celów Strategii. Uwzględnienie niniejszej propozycji również może mieć miejsce w ramach mających powstać programów realizacyjnych. Jednoznaczny wymóg zawarcia zobowiązań samorządu województwa w programach realizacyjnych (wraz ze stanem docelowym, datą realizacji, etapami prac i kluczowymi partnerami) powinien znaleźć się w planie realizacji Strategii.
REKOMENDACJA 19.
Tytuł rekomendacji: Skonkretyzowanie zobowiązań finansowych.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: otwarty charakter Strategii RWZ i deklaracja, iż jest to oferta współpracy z wieloma parterami na rzecz realizacji celów rozwojowych, może rodzić wątpliwość co do roli i działań, jakich społeczeństwo, partnerzy mogą oczekiwać od samorządu województwa (por. str. 69-70 Raportu). Zalecane działanie: wskazanie w treści programów realizacyjnych konkretnych zobowiązań finansowych – minimalnych udziałów środków budżetu województwa i środków przewidzianych w wieloletnich dokumentach finansowych województwa, które będą skierowane na realizację celów Strategii. Jednoznaczny wymóg zawarcia takich zapisów w programach realizacyjnych powinien znaleźć się w planie realizacji Strategii
REKOMENDACJA 20.
Tytuł rekomendacji: Uspołecznienie procesu przygotowania Strategii RWZ.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: ewaluacja wskazała, że mimo przeprowadzonych konsultacji partnerzy zarówno wewnątrzni (w ramach urzędu i jednostek organizacyjnych) oraz zewnątrzni nie czują się współwłaścicielami Strategii, nie znają bądź nie rozumieją jej treści i nie uważają, że uczestniczyli w jej przygotowaniu. Takie nastawienie może być istotną barierą wdrożenia, szczególnie w sytuacji, gdy zakres Strategii wykracza poza kompetencje samorządu województwa (por. str. 71-74 Raportu). Zalecane działanie: zalecane jest przygotowanie i wdrożenie planu uspołecznienia ostatniego etapu prac nad strategią – rozważenie do jakiego stopnia i w jaki sposób można jeszcze przed przyjęciem dokumentu zaangażować kluczowych partnerów budując w nich poczucie współwłasności Strategii RWZ. Zasadne wydaje się np. zorganizowanie serii spotkań komunikacyjnych z kluczowymi partnerami (w układzie problemowym / podmiotowym / geograficznym), w ramach których mogłyby zostać wyjaśnione wątpliwości dotyczące Strategii (w tym rola i zobowiązania samorządu, kluczowi partnerzy i formy współpracy z nimi) i szerzej modelu pro-

gramowania rozwoju, m.in. roli polityk we wdrażaniu Strategii, pozostałych elementów wdrażających – programów strategicznych (w tym harmonogramu ich przygotowania, udziału partnerów w tym procesie, a następnie wdrażaniu).
REKOMENDACJA 21.
Tytuł rekomendacji: Uspołecznienie procesu wdrażania Strategii RWZ.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: skuteczne wdrożenie Strategii zależy od wielu czynników, m.in. konsensusu, zaangażowania, komunikacji, jasno określonych zadań i wykonawców (Li et al. 2008). Warunkiem spełnienia tych wymogów jest uspołecznienie procesu wdrażania (por. str. 71-74 Raportu).
Zalecane działanie: wstępem do zaangażowania partnerów we wdrażanie Strategii jest ich udział w przygotowaniu dokumentu i poczucie jego współwłasności. Dodatkowo proponujemy następujące rozwiązania porządkujące i animujące udział partnerów zewnętrznych i wewnętrznych w realizacji Strategii: 1. Przypisanie odpowiedzialności za dokument strategiczny nie komórce organizacyjnej, a konkretnej osobie i niekoniecznie ogólnie za cały dokument, ale jego konkretny cel(e). 2. Utworzenie na poziomie programów realizacyjnych zespołów organizujących pracę przedstawicieli komórek organizacyjnych UM – zespół ten ma mieć charakter zarządzający, zajmować się bieżącą realizacją programu. Spotkania powinny być częste, np. co miesiąc 3. Utworzenie na poziomie programów strategicznych zespołów skupiających partnerów zewnętrznych (np. przedstawicieli JST, NGO, sejmiku województwa, organizacji przedsiębiorców, pracodawców, ekspertów – zidentyfikowanych odrębnie dla każdej z polityk rozwoju i i jej programu realizacyjnego) – zespół ma zajmować się głównie opiniowaniem, wsparciem eksperckim. Niekonieczna duża częstotliwość spotkań, np. co 6 miesięcy. 4. Powołanie w ramach urzędu marszałkowskiego grupy tzw. „<u>oficerów łącznikowych</u>”, którzy koordynowałyby kontakty samorządu województwa z powiatami i gminami, odpowiedzialiby za komunikację w zakresie Strategii RWZ i szerzej polityk regionalnych, znając uwarunkowania danego obszaru „tłumaczyli” ideę Strategii i poszczególnych polityk na grunt lokalny. W planie realizacji Strategii powinny zostać uwzględnione pkt. 1 i 4 i wymóg uwzględnienia pkt. 2 i 3 w programach realizacyjnych.
REKOMENDACJA 22.
Tytuł rekomendacji: Identyfikacja kluczowych partnerów.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: uspołecznienie przygotowania i realizacji Strategii wymaga ustalenia kluczowych podmiotów, na które trzeba orientować działania. Obecnie w projekcie Strategii RWZ znajduje się jedynie bardzo ogólna klasyfikacja typów podmiotów mających angażować się w jej realizację bez podziału na cele i bez wskazania konkretnych podmiotów (por. str. 74-75 Raportu).
Zalecane działanie: należy ustalić jacy partnerzy będą kluczowi przy realizacji poszczególnych celów Strategii, określić siłę ich oddziaływania, nastawienie do zapisów Strategii. Wdrożenie tego zalecenia może odbyć się poprzez uwzględnienie wątku partnerów kluczowych w programach realizacyjnych.

Wskazane jednak jest podjęcie się tego zadania jak najwcześniej, bowiem jak już napisano, jest ono niezbędnym warunkiem uspołecznienia Strategii i procesu jej wdrażania (w tym zaangażowania odpowiednich partnerów do przygotowania programów realizacyjnych). Jednoznaczny wymóg zawarcia takich zapisów w programach realizacyjnych powinien znaleźć się w planie realizacji Strategii.
REKOMENDACJA 23.
Tytuł rekomendacji: Rozwinięcie puli narzędzi opartych o umowy / porozumienia.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: porozumienia / umowy wydają się jedynym skutecznym narzędziem angażowania w realizację Strategii RWZ zasobów partnerów zewnętrznych, działających w oparciu o swoje cele / strategię. Samorząd województwa dysponuje ciekawymi rozwiązaniami KS, ZIT, planowany KED, ale mają one ograniczony zasięg i warto rozważyć poszerzenie tej grupy narzędzi (por. str. 75-76 Raportu).
Zalecane działanie: 1. W odniesieniu do KED i ZIT warto rozważyć przeniesienie porozumień z poziomu RPO na poziom Strategii, tak by objąć umową i wzajemnymi zobowiązaniami także środki i działania wykraczające poza ten program a dotyczące Strategii. Przykładem takiego podejścia są ZPT w województwie pomorskim. 2. Kontynuacją procesu identyfikacji kluczowych partnerów może być ustalenie obszarów, w których można ustalić grupę podmiotów i wzajemnych interesów wartych objęcia umową/ porozumieniem na rzecz realizacji Strategii. Przykładem mogą być porozumienia na rzecz inteligentnych specjalizacji w województwie pomorskim. Wskazanie obszarów, w których można ustalić grupę podmiotów i wzajemnych interesów wartych objęcia umową/ porozumieniem może nastąpić w planie realizacji Strategii, a następnie być uszczegółowione w programach realizacyjnych.
REKOMENDACJA 24.
Tytuł rekomendacji: Zmiany w strukturze organizacyjnej i kompetencjach wydziałów UM
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: z perspektywy przyjętych polityk rozwoju można zidentyfikować pewne niejasności kompetencyjne, które mogą zmniejszyć efektywność realizacji Strategii RWZ. Dotyczą one obszarów gospodarki, obszarów wiejskich i kapitału społecznego (por. str. 76-79 Raportu).
Zalecane działanie: proponujemy wprowadzić zmiany w regulaminie organizacyjnym UM zmierzające do przekazania kompetencji w zakresie gospodarki z wydziałów WTIG, WIIT, WZS do CO-IE, które po zmianie nazwy i wewnętrznej struktury oraz wzmocnieniu kadrowym mogłoby zostać liderem polityki gospodarczej. Proponujemy połączenie wydziałów WRiR i WPROW, co pozwoliłoby skupić kompetencje w zakresie obszarów wiejskich w jednym miejscu i stworzyć wystarczający potencjał do realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. Proponujemy likwidację wydziału WWS i utworzenie w jego miejsce dodatkowego biura w ramach ROPS, co ułatwi sprawną realizację polityki na rzecz kapitału oraz spójności społecznej.

REKOMENDACJA 25.
Tytuł rekomendacji: Przypisanie wydziałom zadań związanych z realizacją polityk rozwoju.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: w regulaminie organizacyjnym brakuje odwołań do polityk rozwoju składających się na ZMPR. Zamiast tego znaleźć można szereg odwołań do innych polityk, co może prowadzić do nieporozumień (por. str. 79 Raportu).
Zalecane działanie: wskazane jest uporządkowanie zapisów – wprowadzenie w regulaminie organizacyjnym do zadań odpowiednich wydziałów przygotowania polityki rozwoju, jej realizacji (poprzez przygotowanie i wdrożenie programu wykonawczego) i monitorowania efektów. Stosowane nazewnictwo powinno pozwolić na jednoznaczne odróżnienie polityk rozwoju składających się na ZMPR od innych polityk, do których odwołania pozostaną w regulaminie. W przypadku braku woli / możliwości modyfikacji regulaminu organizacyjnego proponujemy zawrzeć porządkujące zapisy w <i>planie zarządzania strategią</i> .
REKOMENDACJA 26.
Tytuł rekomendacji: Przygotowanie <i>planu zarządzania strategią</i> .
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: powszechnym rozwiązaniem stosowym w innych województwach jest przyjęcie dokumentu porządkującego proces wdrażania Strategii zwanego np. planem zarządzania strategią. Rozwiązanie takie wydaje się wskazane również w kontekście Strategii RWZ, w projekcie której w opisie systemu realizacji zdiagnozowano wiele zapisów zbyt ogólnych, wątków nierozwiniętych bądź pominiętych. Plan zarządzania strategią pozwoli uzupełnić owe kwestie bez konieczności rozszerzania zapisów samej Strategii. Jako dokument przyjmowany uchwałą Zarządu, a nie Sejmiku będzie również łatwiejszy do ewentualnej aktualizacji (por. str. 79-80 Raportu).
Zalecane działanie: proponujemy przyjęcie uchwałą ZW planu zarządzania strategią uzupełniającego opis systemu realizacji zawarty w samej Strategii. Zakres planu obejmować może co najmniej: • szczegółowy zakres zadań i odpowiedzialności poszczególnych wydziałów w procesie przygotowania i realizacji Strategii RWZ, polityk rozwoju i programów realizacyjnych, w tym ewentualnie planowane zmiany struktury organizacyjnej UM; • metodykę przygotowania programów realizacyjnych (w tym obowiązek powołania zespołów zarządzających i rad programowych); • strukturę i zakres programów realizacyjnych, uwzględniającą opisywane powyżej elementy, takie jak: ○ obszary (cele / kierunki działań / działania), których realizacja wprost służy osiągnięciu (konkretnie wskazanych) celów Strategii RWZ; ○ przypisanie roli samorządu województwa do poszczególnych celów / kierunków działań / działań programu; ○ wskazanie zobowiązań samorządu województwa adekwatnych dla programu, w tym zobowiązań finansowych; ○ wskazanie kluczowych partnerów warunkujących realizację poszczególnych celów / kie-

runków działań / działań programu oraz form współpracy z nimi (porozumienia, kontrakty); • harmonogram opracowania programów realizacyjnych; • założenia procesu wdrażania programów (np. częstotliwość spotkań zespołów, organizacja procesu monitoringu i ewaluacji, przesłanki i przebieg ew. aktualizacji); • koncepcja funkcjonowania systemu monitoringu i ewaluacji Strategii RWZ.
--

OCENA SYSTEMU MONITORINGU

REKOMENDACJA 27.
Tytuł rekomendacji: Niewłaściwa prognoza wartości wskaźnika <i>Nakłady wewnętrzne na B+R w przedsiębiorstwach (BERD) w stosunku do PKB (%)</i> .
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Prognozowane wartości wskaźnika 3. Celu strategicznego II. <i>Nakłady wewnętrzne na B+R w przedsiębiorstwach (BERD) w stosunku do PKB (%)</i> są zawyżone. Prognozowane na lata 2020 i 2030 wartości tego wskaźnika przekraczają prognozowane wartości wskaźnika GERD/PKB (wskaźnik 4. Dla Celu I). Jest to niemożliwe bowiem wskaźnik BERD jest składową GERD (por str. 84 Raportu).
Zalecane działanie: Rekomendujemy powtórne przeanalizowanie prognoz wskaźnika BERD/PKB. W Rozdziale 3.2 zaproponowano sposób szacowania tego wskaźnika na podstawie oszacowania GERD.
REKOMENDACJA 28.
Tytuł rekomendacji: niespójne definicje wskaźników z nomenklaturą GUS.
Typ rekomendacji: Techniczna
Opis problemu: Niektóre definicje wskaźników monitoringu nie są spójne z definicjami GUS. Są przez to niejednoznaczne. Przykładem jest wskaźnik <i>Liczba przedsiębiorstw mikro na 10 tys. mieszkańców</i> (szt.). Jest kilka możliwości interpretacji, o jaki wskaźnik liczby przedsiębiorstw mikro chodzi – mogą to być np. wskaźniki: liczba przedsiębiorstw w REGON w klasie wielkości 0-9, liczba przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących działalność o liczbie pracujących do 9 osób, liczba przedsiębiorstw w klasie wielkości 0-9 na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Wartości tych wskaźników różnią się – w 2015 roku, w odniesieniu do 10 tys. ludności (lub ludności w wieku produkcyjnym, jak w trzecim przypadku) wynoszą odpowiednio: 1241, 540 i 2001. W raporcie (por. Rozdział 3.2- str. 81-94) wskazano jeszcze inne niespójne z GUS wskaźniki.
Zalecane działanie: Rekomendujemy weryfikację nazw wskaźników i uspoźnienie ich z nomenklaturą GUS.

REKOMENDACJA 29.
Tytuł rekomendacji: Prognozowane wartości „pożądane” wskaźników monitoringu.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: W tabeli wskaźników monitoringu podano oprócz wartości „prognozowanych” również wartości „pożądane”, przy czym nie podano czym różnią się scenariusze osiągnięcia wartości „prognozowanych” i „pożądanych” (por. str. 87 Raportu).
Zalecane działanie: Rekomendujemy uzupełnienie tej informacji np. w przypisie.
REKOMENDACJA 30.
Tytuł rekomendacji: Zastąpienie wskaźników, które nie korespondują z oczekiwanymi efektami celów strategicznych/kierunkowych wskaźnikami odnoszącymi się do oczekiwanych efektów zaplanowanych do realizacji działań/ obszarów, w których podejmowana będzie interwencja publiczna.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: System wskaźników nie w pełni umożliwia obserwowanie postępu realizacji założonych celów strategicznych i kierunkowych/ nie wszystkie wskaźniki dotyczą obszarów, których dotyczy interwencja publiczna (por. str. 81-94 Raportu).
Zalecane działanie: Wykorzystanie do pomiaru wskaźników, które zostały zaproponowane w treści raportu.
REKOMENDACJA 31.
Tytuł rekomendacji: Uwzględnienie w systemie monitoringu wskaźników, które będą przypisane bezpośrednio do sformułowanej w Strategii misji.
Typ rekomendacji: Operacyjna
Opis problemu: W systemie wskaźników w bardzo ograniczonym stopniu zostały wykorzystane wskaźniki odnoszące się do misji Strategii tj. zielonego i niebieskiego wzrostu oraz jakości życia (por. str. 81-83 Raportu).
Zalecane działanie: Wykorzystanie wskaźników spośród zaproponowanego w raporcie końcowym katalogu.
REKOMENDACJA 32.
Tytuł rekomendacji: Przeniesienie wybranych wskaźników z poziomu celu strategicznego na poziom misji Strategii.
Typ rekomendacji: Techniczna

Opis problemu: Niektóre wskaźniki mają stricte horyzontalny charakter tj. są wskaźnikami, na których wartości będą oddziaływać działania podejmowane w ramach wszystkich celów strategicznych (por. str. 81-82 Raportu).

Zalecane działanie: Wskaźniki – PKB według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca, dochody dyspozycyjne gospodarstw domowych według parytetu siły nabywczej na jednego mieszkańca oraz zatrudnienie powinny zostać uznane za wskaźniki przypisane do misji Strategii a nie celu strategicznego pierwszego.

Bibliografia

- Arak, P., Ivanov, A., Peleah, M., Płoszaj, A., Rakocy, K., Rok, J., & Wyszowski, K. (2012). Krajowy raport o rozwoju społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny. Warszawa: Biuro Projektowe UNDP w Polsce.
- Batorski, D., Bendyk, E., Filiciak, M., & Płoszaj, A. (2012). Cyfrowa gospodarka. Kluczowe trendy rewolucji cyfrowej. In *Diagnoza, prognozy, strategie reakcji*, MGG Conferences, Warszawa.
- EVALU (2017). Badanie śródkresowe skuteczności realizacji celów Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020. Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego.
- Freedman L. (2013). *Strategy: A History*. Oxford, UK and New York, NY: Oxford University Press.
- Gorzelak, G. & Jałowiecki, B. (2000). "Metodologiczne podstawy Strategii rozwoju regionalnego na przykładzie województwa lubuskiego". *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(3).
- Gorzelak, G. & Jałowiecki, B. (2001). „Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny”. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(5).
- Gorzelak, G., Płoszaj, A., & Smętkowski, M. (2006). Ocena Strategii rozwoju regionu- wykorzystanie modelu czterech kapitałów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 67-82.
- Hausner J. (2007). "Polityka a polityka publiczna". *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Kozak M. (2007), „Problem Strategii w dokumentach rozwoju regionalnego”, w: Gorzelak G., Tucholska A. (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 335-360.
- Kozak M. (2016), Zintegrowane inwestycje terytorialne jako eksperyment. *Studia Regionalne i Lokalne* 3 (2016): 50-69.
- Kupiec T. (2014). Stany Zjednoczone, w: B. Ledzion, S. Mazur i K. Olejniczak, *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD*, Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Leigh, N. G., & Blakely, E. J. (2016). *Planning local economic development: Theory and practice*. Sage Publications.
- Olechnicka, A. (2012). *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*. Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z oo.
- Olechnicka, A., & Płoszaj, A. (2010). Sieci współpracy receptą na innowacyjność regionu?
- Piattoni S. (2009). "Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis". *European Integration*. 31. 2: 163–180.

Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J. (2012), „Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju”, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), Zarządzanie Strategiczne Rozwojem, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 71-104.

Płoszaj, A., & Sarmiento-Mirwaldt, K. (2014). Budowanie kapitału społecznego na pograniczu polsko-niemieckim: ocena efektywności małych projektów finansowanych z UE.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford, Oxford University Press.

Smętkowski, M., Gorzelak, G., Płoszaj, A. & Rok, J. (2015). Powiaty zagrożone deprywacją: stan, trendy i prognoza. Raporty i analizy EUROREG 7/2015.

Smętkowski, M., Płoszaj, A., Celińska-Janowicz, D., & Herbst, M. (2017). Deprywacja społeczno-ekonomiczna w skali mikro w Polsce: badania pilotażowe w powiecie sandomierskim. Raporty i analizy EUROREG 9/2017.

Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., & Komornicki, T. (2017). Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych: Delimitation of the state intervention strategic areas: growth areas and problem areas (Vol. 260). IGiPZ PAN.

Yang Li, Sun Guohui, Martin J. Eppler (2008). Making Strategy Work: A Literature Review on the Factors influencing Strategy Implementation. ICA Working Paper 2/2008

ZWKP (2017). Raport z realizacji Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+ w 2016 r. Załącznik do uchwały nr 16/725/17 Zarządu Województwa z dnia 26 kwietnia 2017 r.

ZWP (2017). Ocena realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020. Załącznik do Uchwały Nr 793/250/17 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 11 lipca 2017 r.

Zybała A. (2012). Polityki publiczne. Warszawa, KSAP.

Załączniki

Załącznik 1. Analiza celów (pdf)

Załącznik 2. Analiza SWOT_TOWS (xls)

Załącznik 3. Matryca komplementarności (xls)

Załącznik 4. Analiza spójności Strategii RWZ z PZWZ (pdf)

Załącznik 5. Analiza semiotyczna (doc)

Załącznik 6. Analiza SMART (doc)