

ZARZĄD WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO



RAPORT O REALIZACJI STRATEGII ROZWOJU  
WOJEWÓDZTWA  
WIELKOPOLSKIEGO DO 2020 ROKU W LATACH 2006-2008

POZNAŃ 2009

Raport o realizacji *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku* w latach 2006-2008 przygotowany został w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego przez zespół pracowników Oddziału Analiz Regionalnych w składzie:

- Mieczysław Borówka
- Jacek Kasprzyk - kierownik Oddziału Analiz Regionalnych
- Krzysztof Borkowicz
- Agnieszka Chwalczuk
- Beata Hofman
- Łukasz Prymas
- Michał Rejewski

Koordinacja: Mieczysław Borówka

# SPIS TREŚCI

<b>1. WSTĘP.....</b>	<b>1</b>
1.1. Postanowienia Strategii w odniesieniu do monitorowania .....	2
<b>2. ZAŁOŻENIA METODYCZNE MONITOROWANIA.....</b>	<b>3</b>
2.1. Zakres monitorowania.....	3
2.2. Specyfika monitorowania strategii.....	4
<b>3. ORGANIZACJA MONITOROWANIA STRATEGII .....</b>	<b>5</b>
<b>4. PRZEDMIOT I ZAKRES MONITOROWANIA.....</b>	<b>7</b>
4.1. Czego dotyczy Strategia? .....	7
4.2. Zakres monitorowania określony w Strategii.....	8
4.3. Zakres Strategii wynikający z przepisów prawa .....	10
4.4. Zakres czasowy realizacji Strategii.....	11
4.5. Zakres podmiotowy .....	12
<b>5. UWARUNKOWANIA REALIZACJI STRATEGII.....</b>	<b>15</b>
5.1. Uwarunkowania społeczne-gospodarcze .....	15
5.2. Wymagania formalne dla strategii .....	16
5.2.1. Wymagania prawne .....	16
5.2.2. Wymagania programowe.....	19
5.2.3. Poziom krajowy .....	19
5.2.4. Poziom wspólnotowy .....	20
<b>6. INSTRUMENTY REALIZACJI STRATEGII .....</b>	<b>21</b>
6.1. Programy własne .....	21
6.2. Programy zewnętrzne .....	27
6.3. Finansowa skala instrumentów służących strategii.....	28
<b>7. WNIOSKI I REKOMENDACJE.....</b>	<b>31</b>



## 1. WSTĘP

*Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku, zwana dalej Strategią*, przewiduje monitorowanie osiągania jej celów. Zgodnie z zapisami tego dokumentu, co dwa lata, począwszy od 2009 roku, Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjmuje „*Raport o postępie osiągania celów strategii*”, **zwany dalej Raportem**, wraz z ewentualnymi propozycjami zmian treści Strategii lub sposobu osiągania sformułowanych w tym dokumencie celów.

Tworząc powyższy zapis przyjęto założenie, iż skoro Strategia jest instrumentem zarządzania rozwojem województwa, to **monitorowanie tego procesu powinno służyć temu zarządzaniu i być ewentualnie podstawą jego doskonalenia**. Treść Strategii nie jest niezmienna, należy interaktywnie reagować na zmiany uwarunkowań oraz skutków realizacji strategii i z tego punktu widzenia modyfikować zarówno zapisy tego dokumentu, jak i zakres i sposób ich realizacji. **Tak sformułowany cel główny monitorowania Strategii oznacza, iż jego przedmiotem jest nie tylko postęp osiągania celów, ale cały dokument, wraz z jego ustaleniami i przesłankami, na podstawie których tych ustaleń dokonano.**

Ważną przesłanką wpisania do Strategii procedury monitoringowej był fakt, iż wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej należało do planowania strategicznego wprowadzić standardy planowania operacyjnego, którego monitorowanie jest immanentnym elementem, podstawowym standardem oceny realizacji.

Zgodnie z art. 18 ustawy o samorządzie województwa uchwalanie strategii rozwoju, a w związku z tym także każda jej zmiana, są wyłączną kompetencją Sejmiku Województwa. Treść raportu o realizacji zapisów tego dokumentu, niezależnie od tego, czy, oraz jakie sformułowane zostaną w nim rekomendacje, może być tylko jedną z przesłanek ewentualnych zmian lub decyzji o pozostawieniu poszczególnych zapisów w obecnym kształcie.

Zapis o dwuletnim raportowaniu realizacji Strategii wprowadzono ze świadomością, że w pełnym zakresie nie jest to możliwe w pierwszym okresie obowiązywania tego dokumentu. W przypadku dokumentu strategicznego wartość zbioru działań na rzecz jego realizacji musi przekroczyć pewną masę krytyczną, by dyskusja o jego oddziaływaniu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, na makroekonomiczne parametry gospodarki regionu była możliwa, a skutki były widoczne i, przede wszystkim, pod względem technicznym możliwe do zaobserwowania.

Niniejszy, pierwszy Raport koncentruje się na uwarunkowaniach, na podstawie których dokonano poszczególnych zapisów strategii, w tym na aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Ponadto, porządkuje metodykę i terminologię z tym związaną.

## **1.1. Postanowienia Strategii w odniesieniu do monitorowania**

Strategia w rozdziale XIII, poświęconym systemowi jej realizacji, uznaje monitorowanie za jeden z czterech podstawowych instrumentów służących osiągnięciu celów. Uznaje, zatem, że monitorowanie nie jest tylko instrumentem poznawczym, źródłem informacji o realizacji Strategii, ale jest przede wszystkim instrumentem ułatwiającym bieżące dostosowywanie zapisów Strategii do potrzeb, dla maksymalizacji osiągnięcia jej celów.

W dokumencie tym wyznaczono jedynie ramy monitorowania, pozostawiając kwestie techniczne na etap realizacji strategii. W sposób ogólny określa się, dla kogo jest Strategia, kto ją realizuje, a kto nie, w jakiej sytuacji Strategia jest realizowana, a w jakiej nie. Wynika to także z tego, że w momencie uchwalania Strategii nie był znany jeszcze poziom samodzielności regionów w planowaniu i wykorzystaniu środków wspólnotowych w nowej perspektywie finansowej dla lat 2007 – 2013, nie był znany zakres kontraktów wojewódzkich, nie była znana skala instrumentów służących realizacji Strategii i kompetencje jej realizatorów.

Strategia wprawdzie określa wskaźniki monitorowania dla poszczególnych celów, jednak nie podaje ich wartości docelowych. Zapisano, bowiem, że „Strategia nie mówi o tym, które cele realizowane powinny być w pierwszej kolejności, w jakim tempie powinny być osiągnięte, na jakich obszarach, w jakich sektorach, oraz, wobec jakich grup docelowych, a przede wszystkim, jakie środki na osiągnięcie poszczególnych celów należy przeznaczyć. Tego rodzaju ustalenia są domeną programów, jakie na podstawie strategii są i będą opracowywane.”

Powyższy zapis nie oznacza jednak, że nie należy mierzyć postępów realizacji celów. Na podstawie miar określonych w Strategii należy oceniać zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej i przy zastosowaniu odpowiednich technik ekonometrycznych ustalać, jaki w tych zmianach jest udział działań realizowanych w ramach Strategii. Zdefiniowanie tych miar w strategii miało na celu zachowanie porównywalności wyników z wynikami monitorowania poszczególnych programów i działań.

Należy przy tym zaznaczyć, iż wartości przedmiotowych wskaźników dla programów są miarami ich efektów, a dla strategii dopiero punktem wyjścia do określenia efektów.

## 2. ZAŁOŻENIA METODYCZNE MONITOROWANIA

Monitorowanie strategii jest zadaniem specyficznym, niemającym wielu przykładów. Nie powstały dotąd żadne standardy monitorowania takiego dokumentu, jakim jest strategia rozwoju województwa, dokumentu ogólnego i nieokreślonego odpowiednimi parametrami. Nieliczne próby w poszczególnych województwach ograniczały się dotąd do zwykłej aktualizacji diagnozy społeczno-gospodarczej, bądź do agregowania danych na temat realizacji poszczególnych programów operacyjnych finansowanych ze środków wspólnotowych, bądź przedsięwzięć finansowanych z budżetu województwa.

Efekty realizacji Strategii nie są sumą efektów realizacji programów, czy działań Strategii służących. Efekty strategii to wartość dodatkowa, wynikająca z łącznej realizacji poszczególnych programów. Najczęściej mają one charakter horyzontalny względem efektów programów.

Sytuacja, o której wyżej, wymaga uporządkowania. Należy przede wszystkim ustalić, co jest realizacją Strategii, a co nie, kto realizuje Strategię, a kto nie, kiedy ma miejsce realizacja Strategii, a kiedy nie, co jest realizacją strategii, a co działaniem bieżącym, bądź wynikającym z innych przepisów prawa.

**Niniejszy raport jest pierwszym z serii dokumentów, które będą w dwuletnim cyklu podsumowywać realizację Strategii i dokonywać oceny jej wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą, zarówno w wymiarze makroekonomicznym, jak i mikroekonomicznym. Ze względu na ograniczony czas, jaki upłynął od uchwalenia Strategii, oraz ze względu na okoliczności, o których w dalszych częściach Raportu, pierwsze opracowanie koncentruje się na uporządkowaniu kwestii metodycznych, terminologicznych, na analizie uwarunkowań oraz na dostarczeniu informacji o sytuacji, by stopniowo, w miarę upływu czasu i kumulacji środków, w kolejnych raportach przejść do analizy wpływu realizacji Strategii na rozwój regionu.**

### 2.1. Zakres monitorowania

Jak zaznaczono wyżej, monitorowanie nie jest tylko źródłem informacji o osiągnięciu celów Strategii. Ten proces należy rozumieć szerzej, jako monitorowanie całości tego dokumentu, czyli jako:

- o analizę uwarunkowań, przesłanek, na podstawie których określono cele (uwarunkowań formalnych, prawnych, finansowych, programowych, społecznych, ekonomicznych i innych),

- o analizę poszczególnych zapisów Strategii z punktu widzenia ich aktualności,
- o analizę zakresu i form realizacji Strategii oraz instrumentów temu służących,
- o analizę zmian sytuacji w województwie z punktu widzenia ewentualnych skutków realizacji Strategii i jej efektywności, ze szczególnym uwzględnieniem „efektu netto”<sup>1</sup>.

Jak wspomniano wcześniej, w ramach monitorowania Strategii zaplanowano przedstawianie Sejmikowi Województwa, poczynając od 2009 roku, raportów o realizacji celów Strategii. W odniesieniu do ostatniego z wymienionych wyżej aspektów monitorowania należy zaznaczyć, iż na tym etapie raportowania należy przede wszystkim ustalić, czy ze względu na skalę działań oraz czas, jaki upłynął, można już mówić o skutkach realizacji Strategii, czy identyfikacja tych skutków jest już możliwa, a przede wszystkim, czy skala działań zidentyfikowanych jednoznacznie, jako realizacja Strategii, jest wystarczająca, by można mówić o ich regionalnych oddziaływaniach, by ocena tych oddziaływań była pod względem technicznym możliwa.

## 2.2. Specyfika monitorowania strategii

Strategia realizowana jest przez programy. Programy monitorowane są w ramach własnych systemów, dla których określone są kwantyfikowane cele oraz odpowiednie wskaźniki. **Efekty realizacji strategii nie są jednak sumą efektów realizacji poszczególnych programów. Na poziomie Strategii powstaje efekt dodatkowy, dodatkowe oddziaływanie i to jest przedmiotem Raportu.** Jest nim regionalny kontekst realizacji działań na rzecz Strategii, a nie efekty realizacji poszczególnych działań, czy ich suma.

Ponadto, cele poszczególnych programów pozostają w korelacji z celami Strategii w układzie macierzowym. Oznacza to, iż określony cel określonego programu najczęściej realizuje wiele różnych celów strategii i do tego w różnym stopniu. Przedmiotem niniejszego raportu nie jest realizacja poszczególnych programów, lecz realizacja Strategii. Programy, poprzez które strategia jest realizowana, podlegają własnym procedurom oceny. Celem niniejszego raportu nie jest uruchomienie ponownej dyskusji o realizacji przedmiotowych działań lub programów, które na podstawie odrębnych regulacji zostały już ocenione. Nie jest także celem ocena działalności poszczególnych Organów Samorządu Województwa, czy określonych jednostek organizacyjnych samorządowej administracji regionalnej. Odbywa się to w odrębnym trybie i dla lat, których Raport dotyczy, taka ocena została już dokonana.

---

<sup>1</sup> Efekt netto, to rzeczywisty wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną. Efekty realizacji strategii mogą zarówno wzmacniać pozytywne trendy rozwojowe, osłabiać tendencje negatywne, jak i odwracać kierunek zmian negatywnych w kierunku pozytywnym.



### 3. ORGANIZACJA MONITOROWANIA STRATEGII

Przedkładany Raport jest tylko jednym z elementów tworzonego systemu monitorowania Strategii. Jego podstawy tworzą:

- Odpowiednia jednostka organizacyjna w Departamencie Polityki Regionalnej – Oddział Analiz Regionalnych, pełniąca funkcje swoistego „obserwatorium regionalnego”, wykonująca także zadania w ramach zarządzania Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym, polegające na analizie regionalnego kontekstu realizacji tego programu.
- Aktualizowana na bieżąco Baza Danych Regionalnych, na podstawie której powstawać będą, co dwa lata, diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, i która będzie mogła być także podstawą analiz szczegółowych, na zlecenie poszczególnych organów Samorządu Województwa, oraz standardowych analiz makroekonomicznych, niezbędnych do oceny skutków osiągania celów Strategii.
- Baza danych o przedsięwzięciach realizowanych przez poszczególne podmioty realizujące Strategię.
- Powtarzane, co dwa lata, ankiety skierowane do poszczególnych jednostek organizacyjnych administracji regionalnej oraz jednostek jej podległych, zawierające między innymi pytania o:
  - oceny treści Strategii z punktu widzenia uwarunkowań - czy z tego punktu widzenia zdaniem ankietowanych jednostek zapisy Strategii są właściwe, kompletne i aktualne,
  - to, jakie działania, programowe, organizacyjne lub finansowe podejmuje jednostka, które są bezpośrednią realizacją Strategii,
  - sytuację w obszarze, w sektorze działania jednostki, i jakie nastąpiły w niej istotne zmiany.

Na potrzeby prac nad Raportem Departament Polityki Regionalnej opracował „Założenia *Raportu o realizacji Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*” - dokument porządkujący podstawowe zagadnienia, precyzujący harmonogram, cele i zakres raportowania, przyjęty przez Zarząd Województwa Uchwałą nr 1950/2008 z dnia 6 listopada 2008 roku.



## 4. PRZEDMIOT I ZAKRES MONITOROWANIA

Efektywność monitoringu Strategii, a w konsekwencji efektywność zarządzania rozwojem regionu, wymaga na wstępie jednoznacznego zdefiniowania jego przedmiotu, zakresu oraz sposobu realizacji. Jak wykazane zostanie dalej, kwestie te nie są z wielu względów jednoznaczne, dlatego należy je doprecyzować. **Niniejszy Raport nie może być przede wszystkim oceniany, jako próba „zawłaszczenia” na rzecz realizacji Strategii działań, które są z nią tylko zbieżne, lub, które nie są z nią sprzeczne, albo, które są działaniami bieżącymi, lub wynikającymi z innych obowiązków ustawowych, czy działaniami na rzecz innych polityk, na przykład, zadaniami zleconymi przez administrację rządową.** Niniejszy Raport nie jest także ani syntezą, ani streszczeniem raportów z realizacji poszczególnych działań na rzecz Strategii.

Wyjaśnienie tych kwestii jest ważne także dlatego, że przez cały okres raportowania niezbędne jest stosowanie jednolitej metodyki, uznawanie przez cały czas tego samego, jako realizację Strategii, by dane w kolejnych raportach były porównywalne.

### 4.1. Czego dotyczy Strategia?

Określenie przedmiotu monitorowania, jego zakresu, wymaga przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, czego dotyczy Strategia. Ta kwestia nie jest jednoznaczna. Problem polega na różnym pojmowaniu tego, czym w ogóle jest strategia rozwoju, jakkolwiek – lokalna, regionalna, krajowa, ogólna, bądź sektorowa.

Ujmując problem w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, iż opracowywano i uchwalano dotąd trzy rodzaje strategii rozwoju:

- **Strategie operacyjne** - dla określonego podmiotu (np. samorządu terytorialnego, bądź podmiotu odpowiedzialnego za określony sektor branżowy), gdy jasno określony był podmiot zarządzający obszarem lub branżą, oraz środki, jakimi podmiot dysponuje.

Dla tego rodzaju strategii można zastosować metody monitorowania właściwe dla programu operacyjnego. W takich przypadkach jasno określony jest podmiot realizujący, jego kompetencje oraz nakłady na realizację celów tego dokumentu (własne, bądź pozyskane z zewnątrz). Identyfikacja środków pozwala określić mierzalne cele oraz oszacować efekty netto wpływu na sytuację na danym obszarze lub w określonej dziedzinie, dzięki zastosowaniu określonej metodyki ekonometrycznej.

Taki rodzaj strategii można określić terminem „operacyjna”. Jest ona najczęściej połączeniem strategii z programem operacyjnym lub wręcz programem operacyjnym. Tworzona jest przede wszystkim przez samorządy lokalne oraz w nielicznych przypadkach przez samorządy wojewódzkie, dla ich własnych działań.

- **Strategie otwarte** - Dokument tego rodzaju, choć jest opracowywany przez określoną władzę publiczną, stanowi pewnego rodzaju propozycję dla wszystkich podmiotów kształtujących rozwój regionu. W takiej sytuacji nie jest w ogóle możliwe skwantyfikowanie celów i określenie dla nich wartości docelowych, nie jest także możliwe zidentyfikowanie wszystkich instrumentów realizacji, przede wszystkim finansowych. Taka strategia jest w zasadzie dokumentem politycznym i zakłada, że wszyscy i wszystko w regionie realizują strategię, co uniemożliwia jakiegokolwiek monitorowanie realizacji takiego dokumentu i ocenę jego wpływu.
- **Strategie pośrednie** – Dokumenty będące efektem porozumienia samorządu województwa z innymi partnerami, najczęściej publicznymi, a przede wszystkim propozycją dla nich, na rzecz wspólnego działania dla rozwoju określonego obszaru/branży. Poszczególni partnerzy, którzy biorą udział w tworzeniu strategii, w różnym stopniu są związani jej zapisami. Dla jednych są one w pełni obligatoryjne (na przykład dla samorządu województwa), dla drugich obligatoryjne, gdy sięgają po środki zewnętrzne, którymi zarządza Samorząd Województwa, w imieniu własnym lub innym.

Tego rodzaju strategię także wyznaczają ramy wspólnego działania w postaci zbioru niesparametryzowanych celów, lecz w tym przypadku możliwa jest ocena skali instrumentów zaangażowanych przez te podmioty w realizację strategii. Takim rodzajem strategii jest między innymi „*Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*”. W tym przypadku także nie ma możliwości stosowania technik monitorowania właściwych dla programu operacyjnego, lecz możliwe jest zastosowanie technik ekonometrycznych, w tym modelowania makroekonomicznego, na przykład takiego, jakie zastosowano do oceny potencjalnego oddziaływania *Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013* (modele HERMIN i MaMoR2).

## 4.2. Zakres monitorowania określony w Strategii

Ramy tego, czego dotyczy „*Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*” określone są w tym dokumencie następująco:

- W rozdziale V dotyczącym zakresu i przedmiotu Strategii stwierdza się, że Strategia dotyczy obszarów, zagadnień, które są przedmiotem interwencji publicznej, oraz, że Strategia formułuje cele dla działań podmiotów publicznych.  
Z powyższego zapisu wynika, że pozostałe podmioty – mieszkańcy, przedsiębiorstwa, są beneficjentami Strategii.
- W rozdziale XI poświęconym celom Strategii powtórzono, iż Strategia realizuje cele publiczne i doprecyzowano tę kwestię ustalając, iż cele sformułowano dla interwencji publicznej obejmującej przede wszystkim:
  - wewnątrzregionalną politykę województwa,
  - polityki lokalne realizowane przez samorządy lokalne,

- o politykę regionalną państwa,
- o polityki spójności i strukturalną Unii Europejskiej,
- o polityki innych podmiotów międzynarodowych przeznaczających środki na rozwój polskich regionów, a w tym: politykę Wspólnego Obszaru Celnego, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy, polityki międzynarodowych instytucji finansowych, w tym Banku Światowego,
- o polityki innych podmiotów publicznych (organizacji pozarządowych, pożytku publicznego, fundacji i funduszy celowych).

Wykaz powyższych polityk należy jednak opatrzyć komentarzem, iż stanowią realizację Strategii tylko wtedy, gdy realizowane są za środki, którymi Samorząd Województwa dysponuje samodzielnie. Na przykład, strategię w ramach polityki krajowej realizuje się wtedy, gdy Samorządowi Województwa zlecona jest realizacja określonego jej segmentu. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku pełnienia przez Samorząd Województwa roli instytucji wdrażającej, pośredniczącej, bądź zarządzającej priorytetami, bądź działaniami programów krajowych, w tym kontraktów wojewódzkich.

- o Opis systemu realizacji Strategii w rozdziale XIII mówi z kolei o tym, że *„Dla poszczególnych rodzajów podmiotów publicznych zapisy strategii są w różnym stopniu wiążące. Dla jednych są one prawem, inne są zobowiązane uwzględniać je w swych politykach, z kolei dla jeszcze innych – ich realizacja wynika z woli uczestnictwa w szeroko pojętym partnerstwie społecznym na rzecz rozwoju województwa. Dodatkowym czynnikiem spajającym działania poszczególnych podmiotów są wymagania zewnętrznych źródeł finansowania działań rozwojowych. Ich istotą jest wymóg zgodności z zapisami strategii regionalnej oraz zasada montażu finansowego.”*
- o Ze *Strategii* wynika ponadto, iż: jej realizacji służyć będą działania wynikające z:
  - programów regionalnych,
  - programów krajowych, uwzględniających zapisy strategii regionalnej,
  - programów rozwoju lokalnego,
  - indywidualnych zachowań poszczególnych podmiotów publicznych, niewynikających bezpośrednio z odpowiednich strategii, planów, bądź programów.
- o Z kolei w odniesieniu do instrumentów finansowych Strategia stwierdza, iż źródłami jej finansowania są środki podmiotów publicznych zaangażowanych w realizację strategii, w zakresie, w jakim zadania przez nie realizowane mają charakter regionalny. Środki te pochodzą z następujących źródeł:
  - budżet województwa,
  - budżety samorządów lokalnych,

- środki innych partnerów regionalnych zaangażowanych w osiąganie celów strategii,
- środki budżetu państwa,
- środki wspólnoty, przeznaczone na politykę strukturalną i spójności,
- środki międzynarodowych instytucji finansowych,
- środki partnerów prywatnych zaangażowanych w partnerstwo publiczno-prywatne.

Z cytowanych wyżej odpowiednich zapisów Strategii wynika, iż podjęto w tym dokumencie próbę określenia, czego Strategia dotyczy, dla kogo ten dokument, kto jest jego realizatorem, i kiedy można mówić o jej realizacji. **Zapisy te nie są jednak na tyle precyzyjne, by w sposób jednoznaczny stwierdzić, co ostatecznie jest realizacją strategii, co brać pod uwagę przy monitorowaniu realizacji Strategii, a czego nie.**

W chwili przyjmowania Strategii nie były znane wszystkie instrumenty, jakimi Samorząd Województwa będzie dysponował dla realizacji Strategii. Nie była też znana rola, jaką Samorząd Województwa będzie pełnił w zarządzaniu tymi instrumentami. Na przykład Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy miały być wdrażane przy istotnym udziale merytorycznym Samorządu Województwa. Tymczasem jego rola ograniczyła się do działań informacyjnych/promocyjnych. Trudno, zatem, uznać ten instrument za narzędzie realizacji Strategii.

### **4.3. Zakres Strategii wynikający z przepisów prawa**

W chwili uchwalenia Strategii ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa w art. 11 ust. 3. mówiła, że strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie. Z treści tego zapisu wynikało, że realizacją strategii są tylko programy wojewódzkie, a nie działalność bieżąca.

Z kolei ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która weszła w życie już po uchwaleniu Strategii, wprowadziła zmianę art. 11 ust. 3, który otrzymał brzmienie: „Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez regionalne programy operacyjne, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658), oraz przez inne instrumenty prawne i finansowe. Uzupełnienie treści art. 11 ust. 3 o słowa „inne instrumenty prawne i finansowe” ponownie zmieniło zakres uznawania tego, co jest realizacją strategii, włączając w ten zakres „inne instrumenty”, bez określenia, co to oznacza.

Kolejna zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. 2008 nr 216 poz. 1370). Na mocy tej ustawy usunięto z art. 11, ust 3 ustawy o samorządzie województwa słowa „inne instrumenty prawne i finansowe”, zawężając ostatecznie realizację Strategii do regionalnego programu operacyjnego oraz do programów wojewódzkich. Z tak brzmiącego zapisu wynika, iż działania nie wynikające z programów, o których mowa w art. 11 ust. 3, są zadaniami bieżącymi.

Obowiązujący dziś porządek prawny ustala, co jest realizacją Strategii, a co nie. Problem jednak w tym, iż **obowiązujące dziś prawo nie precyzuje, które programy są programami wojewódzkimi.**

#### 4.4. Zakres czasowy realizacji Strategii

Kwestią kluczową jest także ustalenie, **od jakiego momentu realizację poszczególnych programów, działań można uznać za realizację Strategii**, czy granicą czasową jest w tym przypadku data przyjęcia tego dokumentu<sup>2</sup>, czy należy tę kwestię rozstrzygnąć inaczej.

W tym zakresie granica nie jest ostra. Powstają, przede wszystkim, pytania, czy:

- Zastosować kryterium programowe – uznać, że liczą się tylko te działania, które podjęto na podstawie zapisów obowiązującej strategii. Czy w tej sytuacji pominąć działania wynikające z programów zatwierdzonych wcześniej, a obecnie kontynuowanych?
- Zastosować kryterium kontraktacji, czyli uznać, że obecną strategię realizują tylko te działania, dla których w czasie obowiązywania strategii zakontraktowano środki.
- Zastosować kryterium realizacji – i uznać, że obecną strategię realizują wszystkie działania realizowane w czasie jej obowiązywania, lub, że wpływ na osiąganie celów strategii mają tylko te działania, których realizacja została zakończona, bądź rozpoczęta po 2005 roku.

Z powyższego wynika, że wyznaczenie granicy czasowej dla działań na rzecz obecnej strategii nie jest jednoznaczne i wymaga dokonania pewnych uproszczeń.

Bardziej jednoznaczna jest sytuacja, choć nie całkowicie, w odniesieniu do działań krajowych, ponieważ w tym przypadku obowiązuje planowanie finansowe jednoroczne, choć także istnieją sytuacje, w których z budżetu dla określonego roku realizowane są wieloletnie programy samorządowe.

---

<sup>2</sup> „Strategię rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku” Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął w dniu 19 grudnia 2005 roku. Niezależnie od innych rozważań, dla uproszczenia przyjmuje się, że z tego punktu widzenia realizacja Strategii, a dokładniej, jej obowiązywanie rozpoczyna się z początkiem 2006 roku.

W każdej sytuacji jednak granica czasowa między realizacją kolejnych strategii jest nieostra. W każdej może powstać wątpliwość, czy raport monitorujący postęp osiągania celów strategii, bądź nie bierze pod uwagę pewnych działań, bądź uwzględnia pewne działania z nią niezwiązane, wynikające, na przykład, z realizacji poprzedniej strategii.

Wybór jest kompromisem, lecz ważniejsze jest to, by dokonać jednego wyboru mimo jego słabości, i konsekwentnie stosować to ustalenie w kolejnych raportach.

Dla potrzeb monitorowania *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku* przyjęto, zatem, iż okres jej realizacji zaczyna się w 2006 roku, z zastrzeżeniem, że realizacją obecnej Strategii nie są działania wynikające ze wspólnotowych programów przedakcesyjnych, choć w 2006 roku kończono jeszcze realizację części z nich.

## 4.5. Zakres podmiotowy

Kolejną kwestią, którą należy ustalić, jest odpowiedź na pytanie: **kto jest realizatorem Strategii?**

Zgodnie z przyjętym w Strategii, podmiotowym jej zakresem, dotyczy ona działań publicznych na rzecz rozwoju województwa, realizowanych przez podmioty publiczne, zarówno wewnętrzne, działające w regionie, jak i zewnętrzne – krajowe lub zagraniczne.

Takie ustalenie nie jest jednak całkowicie jednoznaczne, bowiem dla poszczególnych rodzajów podmiotów publicznych zapisy S strategii są w różnym stopniu wiążące. Dla jednych stanowią one prawo, inne są zobowiązane uwzględniać je tylko w części swych polityk, z kolei dla jeszcze innych – ich realizacja wynika z woli uczestnictwa w szeroko pojętym partnerstwie społecznym na rzecz rozwoju województwa.

Dodatkowym czynnikiem spajającym działania poszczególnych partnerów są wymagania zewnętrznych źródeł finansowania działań rozwojowych. Ich istotą jest wymóg zgodności z zapisami strategii oraz zasada montażu finansowego, także wymaganie uwzględniania w strategiach i programach zewnętrznych zapisów strategii rozwoju województwa.

Podsumowując, związek poszczególnych podmiotów oraz ich działań z zapisami strategii jest różny, biorąc pod uwagę stopień tego związania. Generalizując, dla poszczególnych rodzajów podmiotów poszczególne zapisy strategii są obowiązujące w różnym stopniu.



Wobec powyższego dla potrzeb monitorowania *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku* przyjmuje się, iż jej realizacją są działania podmiotów publicznych w następujących sytuacjach:

- Działania samorządu województwa (jego jednostek organizacyjnych i podległych), gdy z zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa realizują programy wojewódzkie lub regionalny program operacyjny, bądź komponenty programów krajowych oddane w zarządzanie Samorządowi Województwa.
- Działania podmiotów publicznych (samorządów, trzeciego sektora, państwowych jednostek budżetowych), jeśli otrzymują środki publiczne w ramach programów, którymi zarządza samorząd województwa lub uczestniczy w ich zarządzaniu.



## **5. UWARUNKOWANIA REALIZACJI STRATEGII**

Ten zakres monitorowania i oceny Strategii jest kluczowy. Obowiązujący dokument ukształtowały przesłanki, jakie istniały w czasie jego tworzenia. Analiza obecnych uwarunkowań jest próbą weryfikacji obowiązujących zapisów Strategii oraz sformułowania propozycji ewentualnych zmian, bądź propozycji pozostawienia zapisów w obecnym kształcie. Analiza uwarunkowań jest obok obserwacji skutków, najważniejszym aspektem monitorowania strategii.

### **5.1. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze**

Prace nad obecnie obowiązującą Strategią trwały na przełomie 2004 i 2005 roku. W tym czasie rozpoczynało się członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Już w 2005 roku widoczne były pozytywne tego skutki, charakteryzujące się wysokim tempem przyrostu PKB, znacznym spadkiem poziomu bezrobocia, będącym nie tylko efektem otwarcia wspólnotowych rynków pracy i związanej z tym emigracji zarobkowej, ale także efektem znaczącego przyrostu liczby miejsc pracy na rynku krajowym.

Po upływie trzech lat sytuacja jest odmienna. Światowy kryzys gospodarczy i związana z tym recesja tworzą znacznie trudniejsze środowisko zewnętrzne realizacji Strategii. Należy zastanowić się w tej sytuacji, czy pakiet przyjętych celów zawiera wszystko, co należy w trudnych czasach podjąć. Czy to jest tylko kwestia listy celów, czy też różnych priorytetów, czyli kolejności ich realizacji, większego nacisku na jedno kosztem drugich, a w konsekwencji, czy jest to problem realizacji Strategii, czy programów.

Odpowiedź na powyższe pytania jest utrudniona, bowiem nie jest znana skala czasowa kryzysu, a w konsekwencji jego głębokość, oraz skala skutków w poszczególnych dziedzinach rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Z drugiej strony, Strategia jest dokumentem o piętnastoletniej skali czasowej, a jej zapisy powinny być uniwersalne, niezależne od faz cykli koniunkturalnych, będących zjawiskiem typowym w globalnym wymiarze ekonomicznym.

Reasumując, nie sugeruje się modyfikacji zapisów Strategii w związku z nową sytuacją gospodarczą wywołaną globalnym kryzysem ekonomicznym. Reagować na to należy na poziomie operacyjnym, w ramach poszczególnych programów oraz w ramach działań bieżących, poprzez dobór odpowiednich narzędzi oraz priorytetów i różnicowania tempa działań.

Podstawę dla tego rodzaju rozważań tworzy zaktualizowana Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie wielkopolskim będąca załącznikiem do niniejszego Raportu. Ponieważ dokument ten oparto na statystyce publicznej, horyzontem czasowym dla tej diagnozy mógł być jedynie rok 2007. Wiadomo, że kryzys gospodarczy nasilił się po tej dacie. W związku z tym Diagnozę uzupełniono o część poświęconą temu zjawisku i jego wpływowi na rozwój Wielkopolski. Trudno jednak właściwie interpretować stwierdzone zmiany. Jest to zbyt krótki czas, by stwierdzić przede wszystkim, jak długo ta sytuacja się utrzyma.

Sytuacja społeczno-gospodarcza jest podstawową przesłanką ustaleń Strategii. Jej analiza pozwala na bieżąco obserwować poszczególne procesy, bądź zauważać nowe zjawiska. Służyć to powinno odpowiedzi na pytanie, czy zapisy Strategii są nadal aktualne, czy realizowane działania nadal przystają do sytuacji, czy należy z części zrezygnować, a inne zmodyfikować, bądź dodać nowe.

Z punktu widzenia sytuacji społeczno-gospodarczej zaprezentowanej w diagnozie nie rekomenduje się na tym etapie zmian w Strategii, także ze względu na obserwowane w ostatnim czasie skutki kryzysu finansowego. Natomiast wnioski sformułowane w diagnozie rekomenduje się, jako ewentualne przesłanki do modyfikacji poszczególnych programów, bądź zmiany sposobów ich wdrażania, a także, jako przesłanki do prac nad nowymi programami.

## 5.2. Wymagania formalne dla strategii

### 5.2.1. Wymagania prawne

Strategia rozwoju województwa tworzona była w określonych warunkach prawnych. Zmiany, jakie nastąpiły w okresie objętym raportem, obligują do spojrzenia na Strategię także z tego punktu widzenia.

W latach 2006 – 2008 na poziomie krajowym:

- Przeszła obowiązywać Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o **Narodowym Planie Rozwoju**, która tworzyła podstawy prawne dla polityki regionalnej, w tym między innymi dla polityki wewnątrzregionalnej.
- Zmieniły się zapisy Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), zwanej dalej Ustawą Samorządową.
- Weszła w życie Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.), zwana dalej Ustawą Rozwojową.
- Weszła w życie Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. 2008 nr 216 poz. 1370), zmieniająca wymienione wyżej ustawy, zwana dalej Ustawą Zmieniającą.

Cytowane wyżej prawo wprowadziło nowe wymagania, co do formy i treści strategii rozwoju województwa:

- Ustawa Zmieniająca wprowadziła do ustawy Rozwojowej art. 13.1., z którego wynika, że strategia może obejmować okres wykraczający poza czas obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, zwanej dalej SRK<sup>3</sup>, lecz w takim przypadku w strategii rozwoju województwa należy wyznaczyć okres odpowiadający czasowi obowiązywania tego dokumentu. Z kolei w Ustawie Samorządowej nowe brzmienie uzyskał art. 11, ust. 1b, zgodnie z którym „W strategii rozwoju województwa wydziela się okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju.

Zapisy Strategii w tym zakresie są zgodne cytowanym wyżej artykułem, ponieważ podzielono cele na strategiczne, do 2020 roku, oraz operacyjne, do 2013. Należy uznać, że ten sposób podziału odpowiada powyższym wymaganiom i nie ma przesłanek do korekt w tym zakresie.

- W ustawie Samorządowej, w art. 11 Ustawa Zmieniająca dodała ust. 1d, który mówi, iż strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych oraz jest spójna z planem zagospodarowania przestrzennego województwa.

Pomijając krajową strategię rozwoju regionalnego, nad którą prace dopiero trwają, można stwierdzić, iż cele Strategii są zgodne i zbieżne z celami wymienionych dokumentów.<sup>4</sup> Ustawa nie mówi jednak, czy przedmiotowa zgodność jest wystarczająca, na czym polega oraz, kto tę zgodność określa.

- Art. 13.1 Ustawy Rozwojowej, wprowadzony doń Ustawą Zmieniającą rozszerza listę wymagań, co do zawartości merytorycznej strategii, a część z dotychczasowych wymogów precyzuje. Zgodnie z tym artykułem strategia rozwoju województwa określa w szczególności:
  - Diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych.

Strategia zawiera wymienione elementy. Ich syntezę w dokumencie głównym oraz rozwinięcie w załącznikach – „Diagnoza społeczno-gospodarcza” oraz „Zróżnicowania wewnątrzregionalne województwa wielkopolskiego”.
  - Prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 16 Ustawy Zmieniającej, z chwilą wejścia jej w życie, Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015 przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku staje się Średniookresową strategią rozwoju kraju.

<sup>4</sup> Prawo nie precyzuje pojęć „zgodność”, czy „zbieżność” celów. W związku z tym uznaje się, iż takimi są cele niesprzeczne.

Zarówno Strategia, jak i diagnoza społeczno gospodarcza, zawierają wiele elementów prognostycznych. Ponieważ prawo nie określa minimalnej szczegółowości i zakresu tego prognozowania można uznać, iż także w tym zakresie Strategia jest zgodna z obowiązującym prawem.

- o Określenie celów rozwoju w zakresie objętym strategią

W Strategii sformułowano cele strategiczne i operacyjne w układzie hierarchicznym oraz cele horyzontalne.

- o Wskaźniki realizacji.

Strategia określa wskaźniki jej realizacji. Ponieważ jest to dokument nieparametryczny, wskaźniki należy traktować, jako rodzaje miar, które należy do oceny użyć.

- o Określenie kierunków interwencji.

W Strategii w ramach celów operacyjnych określono listy działań strategicznych, które można uznać, jako „kierunki interwencji” wymagane ustawą. Nazwa w tym przypadku jest kwestią drugorzędą, bowiem w odniesieniu do tego pojęcia Ustawa Samorządowa z kolei operuje pojęciem „kierunki działań”.

- o Systemy realizacji i ramy finansowe.

Strategia zawiera rozdział XIII poświęcony tym kwestiom. Jedną z jego części jest podrozdział 3. *Instrumenty finansowe*. Ponieważ także w tym przypadku prawo nie wyznacza poziomu szczegółowości analizy można uznać, iż wymóg ustawowy został spełniony.

Konkludując można stwierdzić, iż zmiany w polskim systemie prawnym, jakich dokonano od uchwalenia Strategii nie stanowią przesłanek do zmian jej zawartości. Wszystkie wymagane prawem elementy obowiązująca Strategia zawiera, mimo iż przyjęta została przed wprowadzeniem przedmiotowych wymogów.

Ewentualną konieczność dokonania zmiany można brać pod uwagę w przyszłości z chwilą uchwalenia krajowej strategii rozwoju regionalnego. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 7 Ustawy Zmieniającej, należy tego dokonać w ciągu 9 miesięcy. Biorąc pod uwagę informacje wstępne o założeniach prac nad tym dokumentem można stwierdzić, iż konieczność zmian z tego powodu jest mało prawdopodobna.

Na poziomie wspólnotowym nie ma prawa ustalającego zasady planowania strategicznego. Niezależnie od tego, podczas prac nad Strategią starano się uwzględniać możliwie najwięcej standardów planowania operacyjnego. Skutkuje to tym, iż mimo upływu czasu i zmian wymogów ustawowych, kształt i treść Strategii rozwoju województwa nadal pod względem formalnym są zgodne z prawem.

Na poziomie szczegółowym, nowa sytuacja może powstać wraz z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 roku „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”. W dokumencie tym zapowiadana jest, na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, budowa nowego systemu zarządzania polityką rozwoju. Dokument ten zapowiada opracowanie wzoru strategii regionalnej oraz systemów jej realizacji i monitorowania. Zmiany te mają zmierzać w kierunku operacjonalizacji strategii rozwoju regionów, nadania im kształtu zbliżonego do programów operacyjnych.

### **5.2.2. Wymagania programowe**

Strategia rozwoju województwa, choć jest autonomicznym wyrazem woli realizacji przez Samorząd Województwa własnej polityki wewnątrzregionalnej, musi uwzględniać cele innych polityk. Przyczyna tkwi w tym, iż Samorząd Województwa nie jest podmiotem samodzielnym pod względem finansowym. W większości przypadków, wszelkimi środkami na realizację zadań wykraczających poza bieżącą działalność, dysponują źródła/institucje zewnętrzne. Skorzystanie z tych źródeł wiąże się z uwzględnieniem we własnej polityce celów tych polityk, szczególnie takich, jakie formułowane są na poziomach wspólnotowym i krajowym. Kwestie te są, zatem, jednym z najważniejszych obszarów monitorowania Strategii, bowiem niezgodność z założeniami zewnętrznych źródeł finansowania może ograniczyć możliwości realizacji strategii.

### **5.2.3. Poziom krajowy**

Prace nad strategią wymagały także uwzględnienia polityk krajowych. W tym zakresie, dysponowano jedynie projektami Narodowego Planu Rozwoju oraz Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Dokumenty te określały podstawy przyszłej polityki państwa zarówno względem rozwoju kraju, jak i poszczególnych jego regionów. W odniesieniu do polityk krajowych sytuacja była trudniejsza. Po uchwaleniu Strategii przez Sejmik Województwa w grudniu 2005 roku nastąpiła istotna zmiana polityk krajowych. Rozpoczęto prace nad nowym, strategicznym dokumentem krajowym, nad Strategią Rozwoju Kraju, którą Rada Ministrów przyjęła w listopadzie 2006 roku. Ponadto, zaniechano prac nad Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego. Obecnie powstaje nowy dokument – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

Mimo powyższych ograniczeń, zaprojektowane w Strategii pole interwencji (cele) uwzględnia wszystkie polityki i także w tym przypadku nie ma obecnie przesłanek do jego modyfikacji.

#### **5.2.4. Poziom wspólnotowy**

W czasie prac nad projektem strategii, na poziomie wspólnotowym dopiero trwała dyskusja o przyszłym kształcie polityki spójności w latach 2007 – 2013. Istniały ograniczone warunki uwzględnienia tej polityki.

Choć ostateczny kształt polityki UE zdefiniowany został już po uchwaleniu strategii w grudniu 2005 roku, sformułowane w tym dokumencie cele w pełni odpowiadają celom tej polityki. Strategia w wystarczającym stopniu uwzględnia także takie kwestie, jak konkurencyjność i zatrudnienie z jednej strony, oraz spójność terytorialna z drugiej, akcentowane w treści poszczególnych celów strategii, mimo, iż w politykach wspólnotowych pojawiły się po 2005 roku.

Konkludując, nie ma obecnie przesłanek do proponowania zmian treści Strategii z powyższego punktu widzenia. Weryfikatorem zgodności celów Strategii z politykami wspólnotowymi jest akceptacja przez Komisję Europejską Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013, który powstał na podstawie Strategii.



## 6. INSTRUMENTY REALIZACJI STRATEGII

Określenie zakresu monitorowania Strategii wymaga identyfikacji instrumentów jej realizacji, a przede wszystkim określenia ich skali.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa strategię realizowane są przez regionalne programy operacyjne oraz przez programy wojewódzkie. W związku z tym należy dokonać przeglądu wszystkich dokumentów planistycznych, by zidentyfikować te, które można uznać, jako realizację strategii.

### 6.1. Programy własne

W tabeli poniżej zestawiono przygotowane i realizowane strategię, programy lub inne dokumenty planistyczne. Zestawienie to ma na celu identyfikację tych dokumentów, ich klasyfikację oraz ustalenie, które z nich są rzeczywistą realizacją Strategii, które mają charakter programu wojewódzkiego, a które tylko „organizują” działalność bieżącą, bądź dotyczą realizacji polityk zewnętrznych, albowiem, jak stwierdzono wcześniej, tylko poprzez takie programy, obok regionalnego programu operacyjnego, zgodnie z ustawą o samorządzie województwa, Strategia jest realizowana.

Sformułowane niżej wnioski dotyczą charakteru tych dokumentów, i tego, które z nich można uznać za instrument realizujący Strategię, a które tylko organizują działalność bieżącą administracji, tworzą koncepcje wykonywania zadań zleconych samorządowi, bądź koncepcje uczestniczenia w realizacji polityk/programów zewnętrznych.

Tabela 1. Programy własne administracji samorządowej województwa wielkopolskiego.

SEKTORY	Strategie sektorowe,	Rok przyjęcia/czas obowiązywania	Programy wojewódzkie	Rok przyjęcia/czas obowiązywania	Programy/działania szczegółowe	Rok przyjęcia/czas obowiązywania
SPOŁECZNE NSTWO OBYWATEL SKIE			Program współpracy Samorządu Województwa Wielkopolskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze działalności pożytku publicznego (na kolejne lata)	2006, 2007, 2008		
ŚRODOWISKO			Program ochrony środowiska województwa wielkopolskiego na lata 2002 - 2010	2002	Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla województwa wielkopolskiego	2008
					Plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego	2003, 2008- 2011
					Program retencji wód powierzchniowych na terenie województwa wielkopolskiego w latach 2001 - 2015	2001- 2015
					Wojewódzki program udrażniania rzek – wód płynących na terenie woj. wielkopolskiego	2005
					Wieloletni plan inwestycji melioracyjnych 2008 - 2015 w województwie wielkopolskim	2008

ROLNICTWO I OBSZARY WIEJSKIE	Strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich	2000	Program Rozwoju - Rozwój obszarów wiejskich	2000	Program rekultywacji gleb zakwaszonych	2006
			Program Rozwoju – Rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej	2000	Program „Promocja produktów regionalnych i tradycyjnych w Wielkopolsce	
INFRASTRUKTURA	Regionalna strategia rozwoju transportu dla województwa wielkopolskiego na lata 2007 - 2020	2007	Plan transportowy funkcjonowania Publicznego transportu pasażerskiego na obszarze województwa wielkopolskiego na lata 2007 - 2011	2007		
	Strategia budowy i rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie wielkopolskim	2004	Program operacyjny rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie wielkopolskim w latach 2007 - 2013	2007		
GOSPO DARKA I NAUKA	Regionalna strategia innowacji	2004	Plan działań regionalnej strategii innowacji dla wielkopolski na lata 2004 - 2006	2004		
TURYSTYKA	Strategia rozwoju turystyki w województwie wielkopolskim	2007			„Turystyka kolejowa w Wielkopolsce”	2008
					Program rozwoju turystyki kajakowej na rzece Warcie	2007

					Program rozwoju bazy sportowej w województwie wielkopolskim na lata 2008 - 2010	2000-2003 2004-2007 2008-2010
RYNEK PRACY	Strategia zatrudnienia dla województwa wielkopolskiego na lata 2007 - 2013	2007	Plan działań na rzecz zatrudnienia w województwie wielkopolskim (na kolejne lata)	2006, 2007, 2008	Program wojewódzki e-Sołtys 2006	2006
					Program wojewódzki „Rowy Jesień 2006” (2007)	2006, 2007
					Program wojewódzki „Nie jesteś sam” (2006, 2007, 2008)	2006, 2007, 2008
KULTURA					Wojewódzki Program Opieki nad Zabytkami na lata 2008-2011	2008
EDUKACJA	Strategia rozwoju oświaty w województwie wielkopolskim	2002			Akcelerator Wiedzy Technicznej	2008
					Program e-Szkoła	2006
					Program wspierania Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych	2006 - 2007
POLITYKA SPOŁECZNA	Wojewódzka strategia rozwoju pomocy społecznej (Strategia polityki społecznej dla województwa wielkopolskiego do roku 2020 -	2001	Program aktywizacji społeczności lokalnych „Razem –więcej – łatwiej”	?	Program wspierania rodzin w województwie wielkopolskim „Łatwiej w rodzinie”	2005
					Program wspierania aktywności seniorów i ich rodzin oraz zapobiegania marginalizacji życia Wielkopolsce „Więcej wiosny jesienią”	2005
					Program wsparcia osób niepełnosprawnych w województwie wielkopolskim „Razem sprawniej”	2005

					Program Wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych w województwie wielkopolskim na lata 2007-2013	2007 - 2013
ZDROWIE	Strategia sektorowa w zakresie ochrony zdrowia województwa wielkopolskiego	2001			Wojewódzki program przeciwdziałania narkomanii dla województwa wielkopolskiego na lata 2006 - 2009	2006 2006- 2009
					Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla województwa wielkopolskiego na lata 2004 - 2007	2003na 2004- 2007 2007, 2008- 2013
					Program Zwalczania AIDS i Zapobiegania Zakażeniom HIV	2008

- Programy własne tworzą zbiór dokumentów o zróżnicowanej formie i wzajemnych powiązaniach. Dotyczą one następujących obszarów tematycznych: społeczeństwo obywatelskie, środowisko, rolnictwo i obszary wiejskie, infrastruktura, gospodarka i nauka, turystyka, rynek pracy, kultura, edukacja, polityka społeczna i zdrowie.
- Nie dla wszystkich dziedzin opracowano dotąd strategie sektorowe. Dla części z nich od razu przystąpiono do przygotowania programów, z pominięciem sektorowego dokumentu strategicznego (gospodarka, środowisko, kultura).
- Wymienione wyżej dokumenty można podzielić na te, które powstały przed uchwaleniem obecnie obowiązującej strategii i te, które przyjęto po tym fakcie, w czasie obowiązywania poprzedniej strategii. Nie oznacza to jednak, że dokumenty, które nowa Strategia „zastała”, jako obowiązujące, nie realizują obecnej Strategii.
- Użycie w tytułach wymienionych wyżej dokumentów słów „strategia” i „program” nie oznacza, że jedne są strategiami, a inne programami. W rzeczywistości wiele programów, to w gruncie rzeczy strategie sektorowe, uszczegółowienia opisu ich realizacji, bądź plany pracy. Przykładami takich dokumentów są *Program ochrony środowiska*, kolejne, roczne *Programy współpracy Samorządu Województwa z organizacjami pozarządowymi*, *Plan transportowy funkcjonowania Publicznego transportu pasażerskiego na obszarze województwa wielkopolskiego na lata 2007 – 2011*, czy *Program rozwoju turystyki kajakowej na rzece Warcie*.
- Część dokumentów, które w tytule zawierają słowo „program” są tylko wykazami potrzebnych, bądź postulowanych działań na rzecz realizacji strategii, a nie rzeczywistymi programami.
- Znaczna część programów, to dokumenty opisujące sposób uczestniczenia w realizacji innych programów. Należą do nich takie dokumenty, jak *Program operacyjny rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie wielkopolskim w latach 2007 – 2013*, czy *Plany działań na rzecz zatrudnienia w województwie wielkopolskim (na kolejne lata)*.
- Wśród programów są także takie, które są koncepcją realizacji zadań zleconych przez administrację rządową (rynek pracy, polityka społeczna, sport i turystyka).

Omówione wyżej zróżnicowanie form i zakresów poszczególnych dokumentów utrudnia ich kwalifikację, jako programów/działań realizujących Strategię, w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa, oraz oddzielenie działań bieżących od strategicznych.

## 6.2. Programy zewnętrzne

Realnymi instrumentami realizacji Strategii są natomiast programy zewnętrzne, którymi Samorząd Województwa, bądź zarządza, bądź w ich realizacji (w całości lub w części) pełni kluczową rolę. Stanowią one dodatkowe źródło środków, poza budżetem województwa. Do tej grupy programów zaliczyć należy:

<b>Programy krajowe</b>	
	Kontrakty wojewódzkie 2006 -2008
<b>Programy wspólnotowe</b>	
	<b>Lata 2004 - 2006</b>
	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
	Sektorowy Program Operacyjny - Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich Komponent regionalny w działaniu: 2.3. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego
	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich Komponenty regionalne w działaniach: 1.2.,Perspektywy dla młodzieży 1.3.Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia
	Inicjatywa Wspólnotowa Interreg III
	<b>Lata 2007-2013</b>
	Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007 - 2013
	Program Operacyjny Kapitał Ludzki Komponenty regionalne w następujących priorytetach VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich VII Promocja integracji społecznej VIII Regionalne kadry gospodarki IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach
	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 - 2013 Komponenty regionalne w ramach: Osi 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, Działanie - Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa.

	<p>Osi 3 - Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej</p> <p>Działanie - Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej</p> <p>Działanie - Odnowa i rozwój wsi”</p> <p>Osi 4 – Leader.</p>
--	--

Wymienione wyżej programy zewnętrzne są też znaczącym źródłem środków na realizację wyszczególnionych wcześniej programów własnych.

### 6.3. Finansowa skala instrumentów służących strategii

W poprzednich podrozdziałach dokonano przeglądu programów, o których można powiedzieć, że są formą realizacji Strategii, z dużym przybliżeniem zgodną z art. 11 ustawy o samorządzie województwa. Z realizacją każdego z tych programów wiążą się dodatkowe środki, przede wszystkim takie środki, na których wydatkowanie Samorząd Województwa ma wpływ i może ustalając zasady ich wykorzystania, realizować swą własną strategię regionalną.

W tym miejscu podjęto próbę oszacowania skali tych środków i odpowiedzi na pytanie, czy ich wielkość jest istotna, a ich wydatkowanie realnie przyczyni się do osiągnięcia celów Strategii, czy ich wielkość pozwala na zastosowanie odpowiednich technik ekonometrycznych, by jednoznacznie stwierdzić efekt wpływu netto wykorzystania tych środków na sytuację społeczno-gospodarczą w województwie. Choć poniższe obliczenia mają charakter szacunkowy, ilustrują skalę tych środków.

W ramach dwóch perspektyw finansowych Unii Europejskiej (lata 2004 – 2006 oraz 2007 – 2013) Samorząd Województwa zarządzał lub zarządza, mniej lub bardziej autonomicznie, wydatkowaniem środków wspólnotowych, których wielkość, wraz ze środkami kontraktów wojewódzkich, po przeliczeniu według kursu 1 € = 4 PLN<sup>5</sup>, przekroczy nieco 9 miliardów złotych.

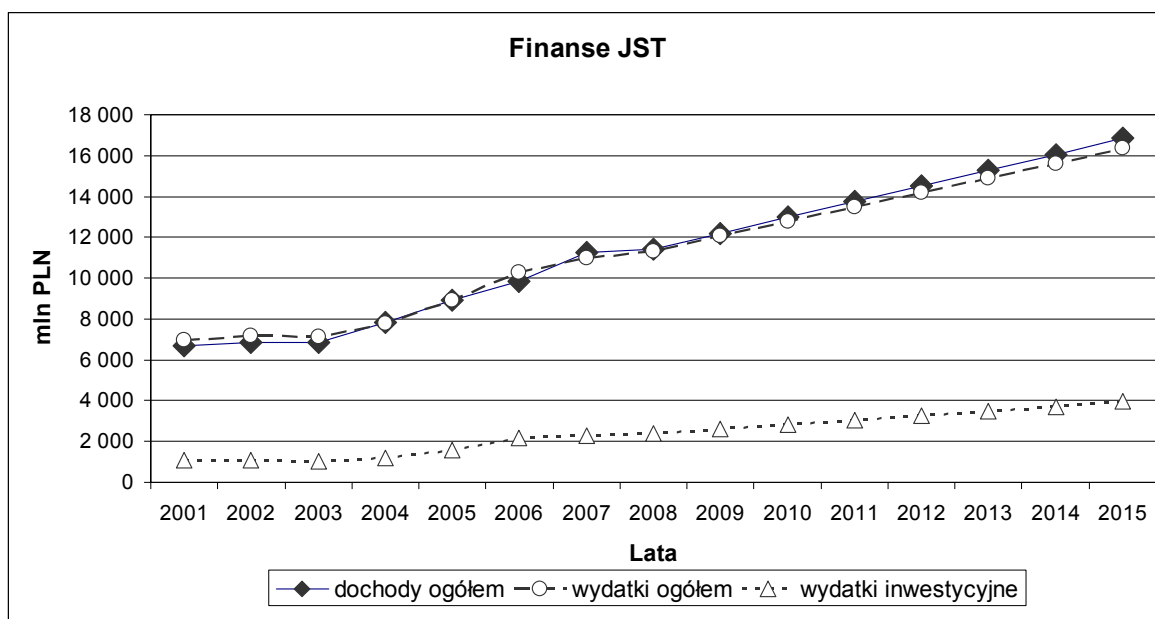
By ocenić skalę tych środków i odpowiedzieć na pytania:

- Czy tych środków jest względnie dużo?
- Czy ich skala jest wystarczająco duża, by stwierdzić rzeczywiste oddziaływanie na sytuację społeczno-gospodarczą województwa?
- Jaki jest rozkład napływu strumienia tych środków w czasie, kiedy będzie on wystarczająco duży, by można było podjąć analizę oddziaływania Strategii?

Porównano wielkość tych środków z potencjałem finansowym samorządów terytorialnych, jaką część tych środków stanowią środki przedmiotowych programów. W tym celu zebrano informacje na temat dochodów i wydatków JST. Na tej podstawie dla celów porównawczych metodą regresji dokonano prognozy dochodów i wydatków gmin, a w tym wydatków inwestycyjnych. Wyniki przedstawia wykres poniżej:

<sup>5</sup> Kurs orientacyjny, przybliżony, jego wysokość nie ma większego wpływu na porównanie.





*Obliczenia własne na podstawie danych GUS*

Ponieważ nie można napływu wszystkich środków wspólnotowych przedstawić w układzie poszczególnych lat, dla niniejszych obliczeń dokonano pewnego uproszczenia. Podzielono badany okres na dwie części: do 2008 roku włącznie oraz od 2009 do 2015 roku. Założono, iż z małym marginesem błędów, wystarczającym dla poniższych obliczeń można przyjąć, że te dwa okresy są okresami wydatkowania zdecydowanie największej części kwot dla poszczególnych perspektyw finansowych (2004-2006 oraz 2007-2013).

Wyniki porównania przedstawia poniższa tabela. Dla lat 2006 – 2008 oraz 2009 – 2015 porównano w niej kwoty alokacji programów wymienionych w poprzednim rozdziale z łącznymi kwotami dochodów i wydatków, w tym inwestycyjnych JST dla tych okresów.

Lata	Budżety JST			Alokacje programów			
	Dochody	Wydatki	w tym inwestycyjne	Łącznie	%	%	%
					dochodów JST	wydatków JST	wydatków inwestycyjnych JST
mIn PLN				%			
2009-2015	101 646,10	99 366,90	22 923,50	7 990,08	7,86	8,04	34,86
2006-2008	41 453,14	41 531,59	8 410,94	1 108,80	2,67	2,67	13,18

*Obliczenia własne na podstawie danych własnych i GUS*

Z zestawienia wynika, iż do 2008 roku włącznie skala środków programów, dzięki którym realizowana jest i będzie Strategia są nieporównywalne ze środkami, jakie na ten cel będzie można przeznaczyć po 2008 roku. Różnica jest ponad siedmiokrotna. W stosunku do budżetów JST, kwoty te w okresie 2006 – 2008 są ponad 37 razy mniejsze od budżetów i ponad 7 razy mniejsze od wydatków inwestycyjnych JST, natomiast dla lat 2009 – 2013, środki tych programów będą już tylko nieco ponad 12 razy mniejsze od budżetów JST i będą stanowiły aż 1/3 ich wydatków inwestycyjnych.

Powyższe wyliczenia, mimo dużego stopnia dokonanego przybliżenia pokazują, jaka jest rzeczywistość skala środków finansowych, którymi Samorząd Województwa zarządza i zarządzać będzie na rzecz realizacji Strategii. **Dopiero od 2009 roku można mówić o skali środków istotnych z punktu widzenia oddziaływań na poziomie regionalnym.** Już badania makroekonomiczne ex-ante przy pomocy modeli HERMIN i MaMoR2 dla Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego wykazały, że dopiero przy dopływie środków na poziomie alokacji tego programu można mówić o możliwościach analiz makroekonomicznych. Konkludując, w tej chwili, dla lat 2006-2008, za wcześnie, by podjąć analizę oddziaływania różnego rodzaju efektów strategii na poziomie regionalnym.

## 7. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Przedmiotowy Raport jest pierwszym z cyklu opracowań, które będą systematycznie, co dwa lata, przedstawiane Sejmikowi Województwa. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od uchwalenia Strategii, oraz krótki czas i skalę kumulacji efektów poszczególnych działań na rzecz zapisanych w tym dokumencie celów, obecna edycja Raportu koncentruje się na analizie uwarunkowań oraz stanu społeczno-gospodarczego. W miarę upływu czasu będzie rosła ranga elementów analitycznych.

1. Choć Strategię przygotowano na podstawie tylko projektów dokumentów rządowych, nie ma żadnych sprzeczności celów z celami sformułowanymi na poziomie krajowym. Nie wyklucza się jednak korekty struktury celów w najbliższej przyszłości, po uchwaleniu opracowywanej obecnie *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*.
2. Strategia zawiera wszystkie elementy wymagane przez ustawy o samorządzie województwa oraz o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W chwili obecnej nie można odpowiedzieć na pytanie, czy wymienione elementy mają wystarczający kształt i zakres. Ocena tych elementów, zgodnie ze znowelizowaną ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju następuje z inicjatywy ministra. Obecnie nie można powiedzieć, kiedy, w jakim trybie i w jakim zakresie to nastąpi.
3. Uporządkowania wymaga system programowania w województwie. Poszczególne dokumenty powinny być jednolite pod względem formy i treści, zgodnie z obowiązującymi standardami i wymaganiami ustawowymi. Kolejne programy powinny być uchwalane, jako programy wojewódzkie, o których mowa w ustawie. Powinny między innymi podlegać ewaluacji ex-ante oraz analizom środowiskowym.
4. Opisany w diagnozie społeczno-gospodarczej stan województwa, zidentyfikowane zjawiska i procesy, ich zmiany w czasie nie uzasadniają obecnie zmiany struktury celów. Powinny natomiast stać się podstawą do modyfikacji poszczególnych programów, bądź do opracowania nowych programów, dla newralgicznych dziedzin, od których zależy konkurencyjność oraz odporność na makroekonomiczne uwarunkowania koniunkturalne.
5. Na tym etapie monitorowania skala środków zidentyfikowanych, jako realizacja Strategii, jest jeszcze zbyt mała, by mówić o ich regionalnym oddziaływaniu. Pierwsza tego rodzaju próba będzie możliwa najwcześniej w drugim raporcie, gdy na odpowiednią skalę uruchomiony zostanie główny strumień środków perspektywy finansowej 2007 – 2013. Do tego czasu prowadzona będzie stała obserwacja wszelkiego rodzaju uwarunkowań oraz monitoring sytuacji społeczno-gospodarczej.