

## Metodologia opracowania strategii rozwoju na przykładzie woj. lubelskiego

**Bogdan Kawalko**

Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego  
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie

**Streszczenie:** *Samorząd województwa jest ustawowym podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie i prowadzenie polityki rozwoju na poziomie regionalnym. Niniejszy artykuł, poprzez pryzmat aktualnych doświadczeń, podejmuje problem sposobu i metody budowania strategii wobec zmieniających się uwarunkowań krajowych i europejskich. Materiał zawiera autorską wersję i wizję prac nad podstawowym dokumentem strategicznym regionu. Uwzględnia możliwość adaptacji projektowanych rozwiązań polityki regionalnej zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem nowej perspektywy po 2013 r. Opracowanie bazuje na dotychczasowych doświadczeniach i wnioskach oraz diagnozie prac w tym zakresie, wynikach debat publicznych, a także dokumentach wypracowanych na poziomie UE. Należą do nich np.: Raport F. Barca, Dokument problemowy dotyczący przyszłości polityki spójności, Raport Polska 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) czy też Koncepcja nowej polityki regionalnej w Polsce. Artykuł wskazuje na uwarunkowania formalno-prawne oraz formuluje podstawy metodologiczne, zasady i tryb opracowania strategii, wskazując organizację prac, a także drogę dochodzenia do dokumentu docelowego strategii, tzw. nowej generacji.*

### Kontekst metodologii

Od 1 stycznia 2007 r. formalnie i faktycznie rozpoczął się kolejny okres wdrażania przyjętej polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Natomiast już we wrześniu roku 2007 podczas IV Forum Kohezyjnego Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej zapoczątkowała dyskusję nad przyszłym kształtem polityki spójności po 2013 r. Przyczynkiem do tego stały się głosy niektórych państw członkowskich podające w wątpliwość dotychczasowe efekty interwencji Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. *Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*<sup>1</sup>, oprócz przedstawienia aktualnej sytuacji w państwach członkowskich i regionach oraz analizy rezultatów prowadzonej polityki spójności, zawierał pytania na temat jej przyszłego kształtu.

Odpowiedzią na te pytania, a także swoistym głosem w tej debacie jest przyjęte *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*<sup>2</sup>. Podkreślono w nim celowość kontynuowania polityki regionalnej w dotychczasowych ramach, wskazując jednocześnie na konieczność ich zmian [Kawalko 2009a, s. 29–30].

Jako podstawowe kierunki ewolucji polityki regionalnej wskazano:

- koncentrację na ograniczonej liczbie celów,
- silne ukierunkowanie na prorozwojowe przedsięwzięcia, istotne w skali kraju, Europy i świata,
- umożliwienie regionom rozwoju ich zdolności adaptacyjnych do wyzwań zewnętrznych,
- koncentrację na projektach wykorzystujących regionalne potencjały rozwoju, a jednocześnie przyczyniających się do osiągnięcia celów Wspólnoty,
- wykorzystanie horyzontalnego i zintegrowanego charakteru polityki spójności,

<sup>1</sup> *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, maj 2007 r.

<sup>2</sup> Dokument przyjęty przez Rząd RP 30 stycznia 2008 r.

- zwiększenie koordynacji działań pomiędzy polityką spójności i wspólną polityką rolną w celu wzmocnienia zintegrowanego podejścia do wspierania obszarów wiejskich,
- dokładne zdefiniowanie pojęcia „spójność terytorialna” i wypracowania sposobów jego mierzenia,
- realizację polityki spójności w oparciu o zarządzanie wieloszczeblowe,
- zwrócenie większej uwagi na efektywność wydatkowania środków, a nie jedynie szybkość absorpcji,
- wzmocnienie roli współpracy terytorialnej, w szczególności w odniesieniu do wymiaru wschodniego,
- konieczność kompleksowego zdefiniowania wskaźników rozwoju<sup>3</sup>.

Postulaty te są brane pod uwagę w pracach i dyskusjach kształtujących przyszłą politykę regionalną Polski – zarówno w dokumencie *Polska: 2030. Wyzwania rozwojowe*<sup>4</sup>, jak i założeniach do *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020*<sup>5</sup>. Oba dokumenty wyraźnie wskazują nowy paradygmat polityki regionalnej, zgodnie z którym argumentem i podstawą dla uzyskania wsparcia nie jest słaby poziom rozwoju, ale potencjały, które pozostają niewykorzystane i będą wskazane przez uprawnionych przyszłych beneficjentów (np. regiony), stając się przedmiotem polityki wsparcia w nowej perspektywie programowania (*place-based policy*)<sup>6</sup>.

Zmiana podejścia do polityki spójności znalazła swoje odbicie w raporcie przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej przez zespół ekspertów pod przewodnictwem Fabrizia Barci [Barca 2009]<sup>7</sup>. Raport odnosi się pozytywnie do polityki spójności jako formy wspierania rozwoju, wskazuje jednak na potrzebę jej kompleksowej reformy. Wśród proponowanych zmian najważniejszą wydaje się zwiększenie nacisku na wykorzystanie potencjałów poszczególnych regionów oraz zastosowanie podejścia funkcjonalnego (a nie administracyjnego) do określenia obszaru wsparcia. Raport podkreśla również konieczność skupienia się na kilku wybranych priorytetach oraz zwrócenia większej uwagi nie na aspekt szybkości i formalnej poprawności wydatkowania środków, ale realnych efektów, jakie przynosi realizacja projektów.

W budowaniu Strategii Rozwoju Regionalnego tzw. nowej generacji wciąż istnieje wiele pytań i dylematów. Problemem jest m.in. brak skutecznego przełożenia podstawowego dokumentu, jakim jest strategia, na inne dokumenty rozwojowe województwa, brak metod i praktyki dobrej ewaluacji oraz prowadzenia skutecznego monitoringu procesu wdrażania strategii. Zagrożeniem jest zastąpienie centralizmu krajowego (Warszawy) centralizmem wojewódzkim [Szlachta 2010a, s. 6–7]. Na poziomie europejskim problemem jest koherencja pomiędzy różnymi politykami Wspólnoty oraz brak skutecznych mechanizmów systemowych uwzględniania w politykach i strategiach regionalnych odniesień do procesów globalizacji [Szlachta 2010a, s. 8–11].

## 1. Uwarunkowania formalno-prawne

Samorząd województwa jest podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11., ust. 2. ustawy o samorządzie województwa<sup>8</sup>, art. 3. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>9</sup>). Podstawą prowadzenia tej polityki i zarządzania strategicznego w regionie jest strategia rozwoju województwa (art. 4., ust. 1. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), która umożliwia władzom regionalnym racjonalne i efektywne prowadzenie działań zmierzających do zrównoważonego i długotrwałego rozwoju regionu.

Zgodnie z przyjętym w Polsce systemem samorząd odpowiada za określenie strategii rozwoju województwa (art. 11., ust. 1. ustawy o samorządzie województwa). Przygotowanie projektu dokumentu i koordynacja prac z tym związanych należy do zarządu województwa. Natomiast do wyłącznej właściwości sejmiku województwa

<sup>3</sup> *Polityka spójności po 2013 r., pożądane kierunki reformy. NON-PAPER. Efektywność systemu realizacji i mechanizmów wykonawczych na poziomie wspólnotowym*, Warszawa 2008, s. 26–28; *Nowa koncepcja polityki regionalnej (raport z badań) MRR*, Warszawa 2008, s. 35–38.

<sup>4</sup> Raport *Polska: 2030. Wyzwania rozwojowe*. Dokument opracowany przez zespół doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów, opublikowany w czerwcu 2009 r. Stanowi on podstawę do opracowania długookresowej strategii rozwoju kraju.

<sup>5</sup> *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, przyjęta przez Radę Ministrów 16 grudnia 2008 r.

<sup>6</sup> *Place-based policy* to nowa koncepcja polityki regionalnej po 2013 r., która zakłada większe wykorzystanie potencjałów rozwojowych, a jednostki, do których będzie kierowane wsparcie, będą wyznaczane na podstawie cech funkcjonalnych miejsc (*places*), a nie wyłącznie granic administracyjnych.

<sup>7</sup> [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) oraz maszynopis referatu ogłoszonego w MRR 13 lipca 2009 r.

<sup>8</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576 z późn. zm.

<sup>9</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

należy decyzja o rozpoczęciu prac nad strategią, określenie zasad, trybu i harmonogramu jej opracowania bądź zmiany (art. 12a ustawy o samorządzie województwa), a także uchwalenie ostatecznej wersji dokumentu.

W trakcie formułowania strategii samorząd województwa jest zobligowany do współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi (art. 12. ustawy o samorządzie województwa, art. 6. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), w szczególności z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego,
- samorządem gospodarczym i zawodowym,
- administracją rządową,
- organizacjami pozarządowymi,
- innymi województwami (szczególnie sąsiednimi),
- uczelniami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi,
- Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ustawowo określone są również kluczowe cele i elementy, jakie musi zawierać strategia, oraz warunki w zakresie zgodności dokumentu regionalnego z dokumentami krajowymi i przepisami w zakresie ochrony środowiska.

## 2. Dokumenty strategiczne woj. lubelskiego [Kawałko 2009a, s. 30–32]

Układ dokumentów strategicznych i ich wzajemne relacje są regulowane przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>10</sup> oraz ustawę o samorządzie województwa<sup>11</sup>. Na poziomie wojewódzkim najważniejszym dokumentem określającym kierunki rozwoju regionu jest strategia rozwoju województwa realizowana m.in. przez regionalne programy operacyjne (stanowiące główne narzędzie realizacyjne, współfinansowane środkami Unii Europejskiej<sup>12</sup>) oraz wojewódzkie programy rozwoju<sup>13</sup> (współfinansowane środkami krajowymi). Miejsce strategii wojewódzkiej w systemie dokumentów programowych o charakterze strategicznym przedstawia rys. 1.

Aktualnie obowiązująca *Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006–2020* została przyjęta przez Sejmik Województwa Lubelskiego 4 lipca 2005 r.<sup>14</sup> i stanowi aktualizację dokumentu z roku 2000<sup>15</sup>. Ze Strategią komplementarny jest *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego*<sup>16</sup> **określający wymiar przestrzenny rozwoju społeczno-gospodarczego regionu oraz warunki realizacji działań zawartych w Strategii**. Ze względu na rolę, jaką w procesach rozwojowych odgrywają innowacje i nowoczesne technologie, trzecim podstawowym dokumentem strategicznym jest *Regionalna strategia innowacji województwa lubelskiego*<sup>17</sup>.

Oprócz tych podstawowych dokumentów, opracowano i przyjęto szereg dokumentów uzupełniających ustalenia Strategii i odnoszących się do poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, takich jak: rewitalizacja miast, alternatywne źródła energii, rozwój energetyki, turystyka, gospodarka przestrzenna, przedsiębiorczość, komunikacja, gospodarka odpadami, informatyzacja, infrastruktura transportowa i komunikacyjna, ochrona środowiska, polityka społeczna, rolnictwo i gospodarka żywnościowa, innowacyjność i rozwój wiedzy.

<sup>10</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 376 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Aktualnie wdrażany *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013* został przyjęty Decyzją Komisji Europejskiej nr K(2007) 4578 z 2 października 2007 r.

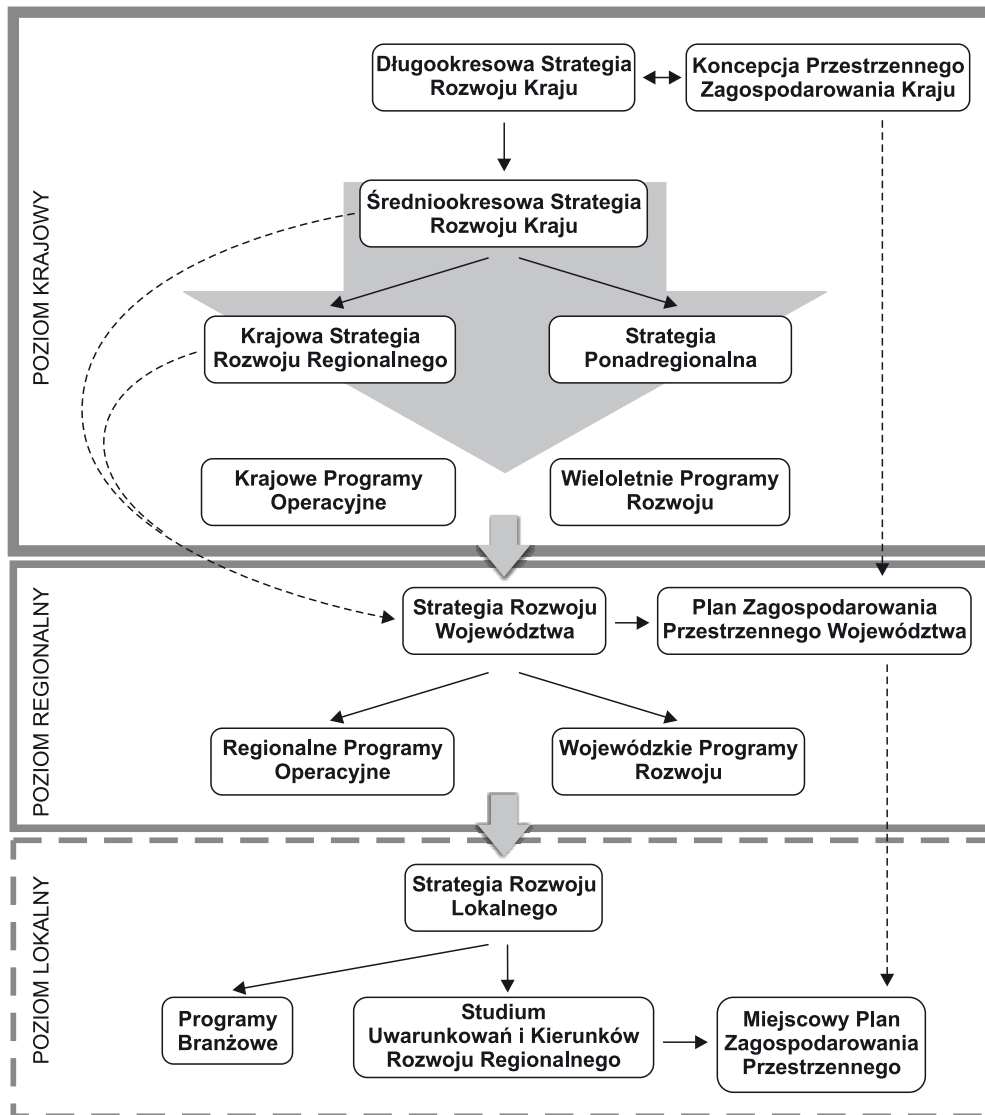
<sup>13</sup> Zgodnie z ustawą z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (DzU z 2007 r., nr 216, poz. 1370) programy rozwoju to dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, w tym programy wojewódzkie oraz programy wieloletnie (art. 15., ust. 4., pkt 2).

<sup>14</sup> Uchwała nr XXXVI/530/05 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 4 lipca 2005 r. W 2009 r. Strategia została dostosowana do wymogów wynikających z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a tekst jednolity został przyjęty przez Sejmik Województwa Lubelskiego Uchwałą nr XXXI/545/09 z 27 kwietnia 2009 r.

<sup>15</sup> Uchwała nr XXII/265/2000 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 14 lipca 2000 r.

<sup>16</sup> Uchwała nr XLV/597/02 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 29 lipca 2002 r.

<sup>17</sup> Uchwała nr XXIX/413/04 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 28 grudnia 2004 r.



Rys. 1. Strategia rozwoju województwa w systemie dokumentów o charakterze strategicznym  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

### 3. Podstawy metodologiczne

Nowe uwarunkowania rozwoju oraz wnioski z wdrażania obecnie obowiązującej strategii rozwoju województwa wskazują na konieczność wprowadzenia istotnych zmian tego dokumentu oraz nowego podejścia w metodologii jej formułowania.

Założenia dla *Nowej perspektywy finansowej UE po 2013 r.* wymagają od regionów słabiej rozwiniętych większej aktywności. Uzasadnieniem dla przeznaczenia środków pomocowych nie będzie jedynie niski poziom rozwoju i występowanie określonych problemów, ale przedstawienie sposobu wykorzystania endogenicznych potencjałów, które w długim horyzoncie czasu będą zdolne generować wartość dodaną i budować samofinansujące źródła rozwoju. Takie podejście prezentowane na forum Unii Europejskiej<sup>18</sup> znajduje swoje odzwierciedlenie w powstających bądź aktualizowanych dokumentach krajowych.

Nowa edycja strategii powinna odnosić się do wyzwań zdefiniowanych dla całej Unii Europejskiej. Należą do nich przede wszystkim: konsekwencje globalizacji, zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów energetycznych czy niekorzystne procesy demograficzne. Strategia będzie oparta na nowych elementach:

<sup>18</sup> Zob. *Czwarte sprawozdanie na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, maj 2007 r.; *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej*, Komisja Europejska, październik 2008 r.; Barca 2009.

- zmodyfikowanej koncepcji polityki regionalnej – *place-based policy*,
- zastosowaniu **podejścia projektowego**,
- **skwantyfikowaniu**<sup>19</sup> zasobów,
- **subregionalizacji** polityki intraregionalnej,
- opracowaniu **makroekonomicznego studium wykonalności** dla każdego z wyłonionych potencjałów.

Kluczowym zadaniem dla opracowania nowej edycji strategii będzie **zbudowanie modelu zintegrowanego programowania rozwoju regionu**. Powinno to być rozwiązanie systemowe, które zakłada współpracę z kluczowymi partnerami w regionie zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania oraz monitorowania dokumentów strategicznych. W modelu zostaną również określone zadania poszczególnych partnerów oraz relacje pomiędzy nimi a samorządem województwa. Takie podejście ma za zadanie uzyskanie konsensusu i większej identyfikacji różnych partnerów z opracowywaną strategią regionalną, a także jest zgodne z coraz popularniejszą ideą wieloszczeblowego zarządzania (*multi-level governance*). Porozumienie osiągnięte w trakcie opracowania strategii ma na celu zdecydowane wzmocnienie rzeczywistej **roli koordynacyjnej tego dokumentu**. Chodzi tu zarówno o koordynację działań różnych szczebli (gmin, powiatów, szczebla regionalnego oraz centralnego), jak i różnych instytucji na danym poziomie. Efektem takiego działania będzie większa efektywność i synergia prowadzonych działań.

Zgodnie z wymaganiami ustawowymi oraz logiką myślenia **strategia regionalna będzie spójna z dokumentami krajowymi**, w szczególności Długofalową Strategią Rozwoju Kraju, Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju, Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego. W tej logice spójność odrzuca „przepisywanie” dokumentów krajowych i istniejących regionalnych, zakłada natomiast „wpisywanie się” z pomysłami projektowymi województwa w zamierzenia i politykę wsparcia krajowego. Niezwykle ważną kwestią w tym zakresie staje się **zharmonizowanie** opracowania strategii regionalnej z postępem prac nad czterema głównymi dokumentami krajowymi oraz pracami nad nową perspektywą finansową UE po 2013 r. Po wieloletnich już polskich doświadczeniach rozwiązania i modyfikacje polityki regionalnej w Polsce powinny być zdecydowane ukierunkowane ku wyraźnej integracji, zdecentralizowanemu i wieloszczeblowemu rządzeniu, być ważnym elementem budowania siły konkurencyjnej UE oraz uwzględniać Perspektywę Wschodnią<sup>20</sup>.

W założeniu nowa edycja strategii regionalnej powinna prezentować **podejście zintegrowane i projektowe**. Prace nad strategią zakładają identyfikację kilku **kluczowych dla województwa endogenicznych potencjałów**, których uruchomienie i wykorzystanie będzie podstawą rozwoju województwa. Potencjały te zostaną wyłonione w oparciu o wcześniej **zdefiniowane kryteria**. W wyniku tego określone zostaną **zasoby**, dokonana zostanie ich **kwantyfikacja** oraz zaproponowane zestawy działań, które umożliwią wykorzystanie danego potencjału.

Przewagą takiego podejścia nad dotychczasowym jest **skupienie się na ograniczonej, efektywnej rozwojowo liczbie obszarów**. Polityka koncentracji i selektywności wyboru pozwoli na intensywniejsze wsparcie takich przedsięwzięć, których realizacja stworzy nową jakość i przyczyni się do przyspieszenia procesów rozwojowych oraz restrukturyzacyjnych regionalnej gospodarki. Bardziej skoncentrowana i długofalowa strategia pozwoli również poszczególnym samorządom zaplanować swoje własne działania także na wybranych lokalnych potencjałach w harmonii z polityką wsparcia regionu.

Nowa edycja strategii powinna również być **ściśle zintegrowana z planowaniem przestrzennym**. Strategia rozwoju województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa będą stanowić **uzupełniające się dokumenty**, plan zagospodarowania ma bowiem stanowić przeniesienie zaplanowanych w strategii działań w przestrzeń regionu. Długofalowy charakter obu dokumentów będzie następnie podstawą dla planowania rozwoju jednostek samorządowych niższego szczebla. Będzie jednocześnie pełnił funkcję **oferty inwestycyjno-rozwojowej** dla inwestorów zewnętrznych, wskazując zasoby, preferowane dziedziny, obszary dla prowadzenia danej działalności, a także „technologiczną” ścieżkę wsparcia instytucjonalnego i finansowego dla inwestorów. Celem jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju i **spójności terytorialnej**.

<sup>19</sup> W procesie kwantyfikacji zasoby zostaną oszacowane, a następnie wycenione. Wynikiem kwantyfikacji będzie ocena, na ile dany zasób może być wykorzystany gospodarczo i jakie efekty dla rozwoju regionu może przynieść jego pełniejsze wykorzystanie oraz czy dany potencjał może być brany pod uwagę jako podstawa rozwoju.

<sup>20</sup> J. Szlachta, *Główne tezy dotyczące kierunków rozwoju UE oraz przyszłości polityki regionalnej z perspektywy regionów peryferyjnych* (maszynopis, 2010). Materiał, który ma charakter tez stanowiących uzupełnienie oraz rozszerzenie niektórych elementów stanowiska Komisji ds. Polski Wschodniej Związku Województw RP w sprawie Strategii UE 2020, został udostępniony dla potrzeb niniejszego artykułu przez prof. J. Szlachtę.

Zakładane podejście jest zgodne z założeniami Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, która będzie identyfikować tzw. **obszary problemowe**, czyli takie obszary określone tematycznie bądź geograficznie, które mogą być w szczególny sposób wspierane z poziomu centralnego. W ten sposób działania podejmowane na poziomie regionalnym będą jednocześnie realizować cele krajowej polityki regionalnej.

Proces opracowania nowej edycji strategii w drodze analizy problemów wprowadzi zestaw **kryteriów wyboru potencjałów**, które przed ostatecznym ich przyjęciem i wdrożeniem poddane zostaną debacie społecznej i naukowej. Na podstawie ostatecznie zatwierdzonych kryteriów wyłonione zostaną główne potencjały rozwojowe, nad którymi pracować będą eksperci (eksperskie zespoły tematyczne). Kolejnym nowym i ważnym elementem strategii będzie **kwantyfikacja zasobów** danego potencjału i opracowanie dla niego **makroekonomicznego studium wykonalności**. Wyniki prac zostaną poddane szerokiej debacie i weryfikacji efektywności oraz staną się podstawą do określenia celów oraz propozycji programów i działań. Projekt strategii zostanie poddany **strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko** oraz **konsultacjom społecznym** [Kawałko 2009a, s. 35–37].

W wymiarze intraregionalnym w znacznym zakresie słuszność tak sformułowanego podejścia potwierdza także dokonana identyfikacja potencjałów rozwojowych gmin Lubelszczyzny w różnych relacjach z otoczeniem krajowym oraz w kontekście dokumentów strategicznych [Szlachta i in. 2009].

#### 4. Zasady opracowania strategii

Nowa edycja strategii rozwoju woj. lubelskiego powinna być w większym stopniu **instrumentem koordynacji** działań prorozwojowych podejmowanych na terenie województwa oraz być spójna z założeniami zarówno krajowej, jak i unijnej polityki regionalnej. Główny rdzeń opracowywania będzie oparty na następujących zasadach:

##### I. Podwójnej spójności:

- z dokumentami strategicznymi opracowanymi na poziomie UE oraz krajowym, a zwłaszcza rozporządzeniami UE, Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju (*Strategia rozwoju kraju*), *Krajową strategią rozwoju regionalnego*<sup>21</sup>, odpowiednimi strategiami ponadregionalnymi i *Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju*<sup>22</sup>,
- z dokumentami strategicznymi na poziomie regionalnym – tematyczne strategie rozwoju oraz programy wojewódzkie będą stanowiły rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnych kierunków rozwoju regionu zawartych w strategii rozwoju województwa. Szczególne znaczenie ma zachowanie spójności strategii z planem zagospodarowania przestrzennego województwa;

**II. Partnerstwa:** w proces przygotowania, konsultacji, monitorowania i oceny wdrażania strategii będą włączone możliwie wszystkie zainteresowane instytucje i organizacje publiczne oraz przedstawiciele środowisk społeczno-gospodarczych. Takie podejście ma na celu uzyskanie konsensusu i większej identyfikacji różnych instytucji oraz osób z opracowywaną strategią regionalną i jest zgodne z ideą wieloszczeblowego zarządzania (*multi-level governance*);

**III. Elastyczności:** pierwotne założenia strategii będą korygowane i dostosowywane do kształtujących się obecnie założeń polityki regionalnej, zarówno krajowej, jak i unijnej. Zapewni to ostatecznie wybór optymalnego wariantu rozwojowego, będącego wypadkową możliwości i aspiracji rozwojowych województwa oraz nowych zasad polityki regionalnej.

#### 5. Tryb opracowania strategii

Za organizowanie i koordynowanie procesu opracowania projektu strategii rozwoju woj. lubelskiego odpowiedzialny jest Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, który uczestniczy także w pracach nad pozostałymi dokumentami o charakterze planistycznym. Zakłada się, że prace Departamentu wspierać będzie **zespół zadaniowy** (w skład którego włączeni zostaną także specjaliści spoza departamentu) odpowiedzialny za przestrzeganie wymaganego toku formalno-prawnego procesu, kontakty z ekspertami zewnętrznymi, partnerami społeczno-gospodarczymi oraz jednostkami podległymi samorządu województwa, organizację prac zespołów tematycznych, gromadzenie danych i dokumentów przydatnych w przygotowaniu projektu Strategii.

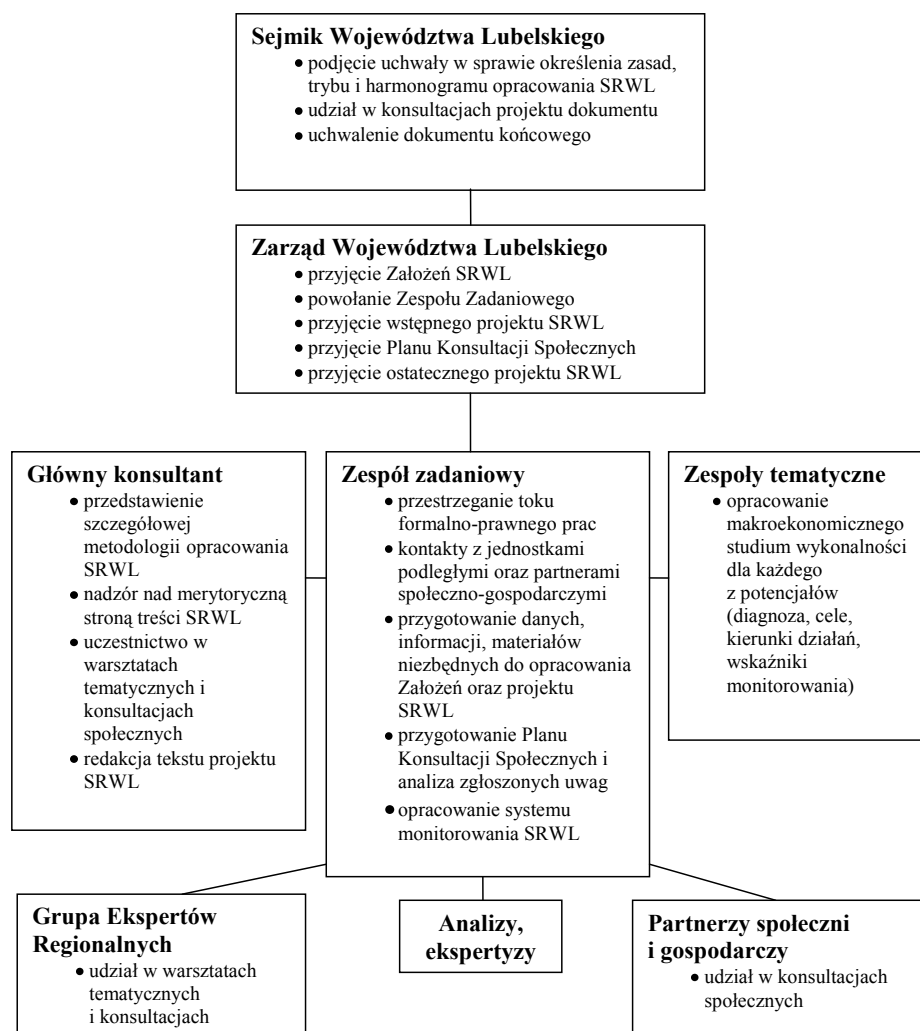
<sup>21</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w 13 lipca 2010 r.

<sup>22</sup> Dokument zaakceptowany przez Kierownictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego 18 maja 2010 r.

W ramach procesu opracowywania dokumentu strategii zakłada się szeroką współpracę z ekspertami zewnętrznymi oraz partnerami społeczno-gospodarczymi. Dodatkowo, zostanie powołany ekspert (bądź zespół ekspertów) pełniący funkcję **głównego konsultanta (GK)**, którego podstawowymi zadaniami będą:

- przedstawienie szczegółowej metodologii opracowania strategii,
- nadzór nad redakcyjną i merytoryczną stroną strategii,
- prowadzenie lub uczestnictwo w organizowanych warsztatach,
- uczestnictwo w konsultacjach społecznych,
- zredagowanie tekstu projektu strategii.

W trakcie prac (szczególnie na etapie sporządzania diagnozy i określania celów strategicznych) organizowane będą **seminaria tematyczne z udziałem** ekspertów z danej dziedziny. Wsparcie eksperckie Departamentowi Strategii i Rozwoju Regionalnego w kolejnych etapach prac nad strategią będzie zapewniała również **Stala Grupa Ekspertów Regionalnych** (tzw. regionalny *think-tank*<sup>23</sup>). Równolegle do prac merytorycznych prowadzone będą działania informacyjne i promocyjne w mediach i Internecie prezentujące postęp prac nad Strategią rozwoju województwa lubelskiego.



Rys. 2. Podział zadań w ramach prac nad Strategią rozwoju województwa lubelskiego

<sup>23</sup> *Think-tank* (ang. dosł. zbiornik myśli) – z założenia niedziałający dla zysku, niezależny ośrodek, grupa ludzi zajmująca się badaniami i analizami dotyczącymi spraw publicznych. Do celów tej działalności należy zazwyczaj poszukiwanie sposobów, rozważanie problemów społecznych, udziałów w publicznej debacie, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Think\\_tank](http://pl.wikipedia.org/wiki/Think_tank).

Prace przygotowawcze:

- Przyjęcie przez Sejmik Województwa uchwały w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania Strategii rozwoju województwa.
- Przyjęcie przez Zarząd Województwa modelu organizacji i zasad programowania w woj. lubelskim.  
W celu systemowego zapewnienia koordynacji prac nad dokumentami strategicznymi, w szczególności dla zapewnienia sprawności prac nad Strategią rozwoju województwa, opracowany zostanie model organizacji i zasad programowania w woj. lubelskim. W dokumencie zostaną określone zadania poszczególnych partnerów oraz relacje pomiędzy nimi a samorządem województwa, a także zadania i relacje pomiędzy poszczególnymi komórkami w ramach Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (UMWL) w Lublinie i jednostkami podległymi. Zakłada się zwiększenie udziału i roli w procesie budowania nowej strategii poszczególnych departamentów merytorycznych UMWL jako kreatorów polityk sektorowych regionu.
- Powołanie zespołu zadaniowego.  
W drodze uchwały Zarządu Województwa Lubelskiego powołany zostanie **zespół zadaniowy (ZZ)** składający się z:
  - pracowników Departamentu Strategii i Rozwoju Regionalnego,
  - przedstawicieli pozostałych departamentów merytorycznych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego.
- Przyjęcie Założeń Strategii Rozwoju Województwa.  
Dokument *Założenia strategii rozwoju województwa lubelskiego* będzie określał najważniejsze kierunki i elementy przyjęte w procesie tworzenia nowego dokumentu. Do najważniejszych aspektów będzie należało przyjęcie horyzontu czasowego oraz uwzględnienie efektów prac w zakresie formułowania polityki regionalnej na poziomie UE oraz krajowym. Dokument zostanie przyjęty w drodze uchwały Zarządu Województwa.

Wyłonienie najważniejszych endogenicznych potencjałów woj. lubelskiego:

- Wstępna identyfikacja wewnętrznych potencjałów rozwojowych województwa.  
Przy wsparciu ekspertów zewnętrznych opracowane zostaną kryteria wyłonienia potencjałów rozwojowych województwa, które zostaną zatwierdzone przez Zarząd Województwa. Partnerzy społeczni będą mieli możliwość zgłaszania propozycji potencjałów rozwojowych spełniających ustalone kryteria. Po weryfikacji zebranego materiału Zarząd Województwa we współpracy z grupą ekspertów regionalnych (*think-tank*) i głównym konsultantem dokona ostatecznego wyboru potencjałów, które podlegać będą dalszym analizom i pracom studialnym.
- Powołanie zespołów tematycznych i prace analityczne w zespołach.  
Dla każdego z wybranych potencjałów utworzony zostanie **zespół tematyczny (ZT)**. Podstawowym zadaniem zespołu będzie opracowanie makroekonomicznego studium wykonalności dla danego potencjału. Pierwszym etapem będzie sporządzenie diagnozy, określenie zasobów oraz dokonanie ich kwantyfikacji. Zespoły będą pracować według przyjętych harmonogramów czasowo-tematycznych, a ich pracą będą kierowali liderzy zespołów tematycznych. Do zakresu obowiązków liderów będzie należało m.in.: kierowanie pracą danego zespołu, redakcja makroekonomicznego studium wykonalności, uczestnictwo w warsztatach dotyczących tematu prowadzonego przez dany zespół, uczestnictwo w konsultacjach społecznych.
- Opracowanie syntezy diagnoz.  
Na podstawie prac zespołów tematycznych, dostępnych danych, analiz i ekspertyz zespół zadaniowy opracuje syntezę diagnoz stanowiącą punkt wyjścia dla części prognostycznej Strategii.

Określenie wizji rozwoju regionu oraz celów rozwojowych:

- Określenie wizji przyszłości, celów oraz propozycji działań.  
Na podstawie pierwszego etapu prac zespołów tematycznych zaproponowana będzie wizja rozwoju województwa wynikająca z kwantyfikacji potencjałów oraz analizy uwarunkowań zewnętrznych. W ramach zespołów tematycznych zaproponowane zostaną również cele strategiczne i propozycje kierunków działań, których realizacja umożliwi osiągnięcie poszczególnych celów i wykorzystanie danego potencjału.
- Konstruowanie systemu monitorowania.  
Zaproponowane cele i kierunki działań będą podstawą dla określenia zestawu wskaźników mierzących postęp realizacji strategii. Propozycje wskaźników pochodzić będą z prac zespołów tematycznych. Jednocześnie zespół zadaniowy przy współpracy z ekspertami zewnętrznymi opracuje system monitorowania obejmujący również aspekty organizacyjne zbierania danych i opracowywania raportów.

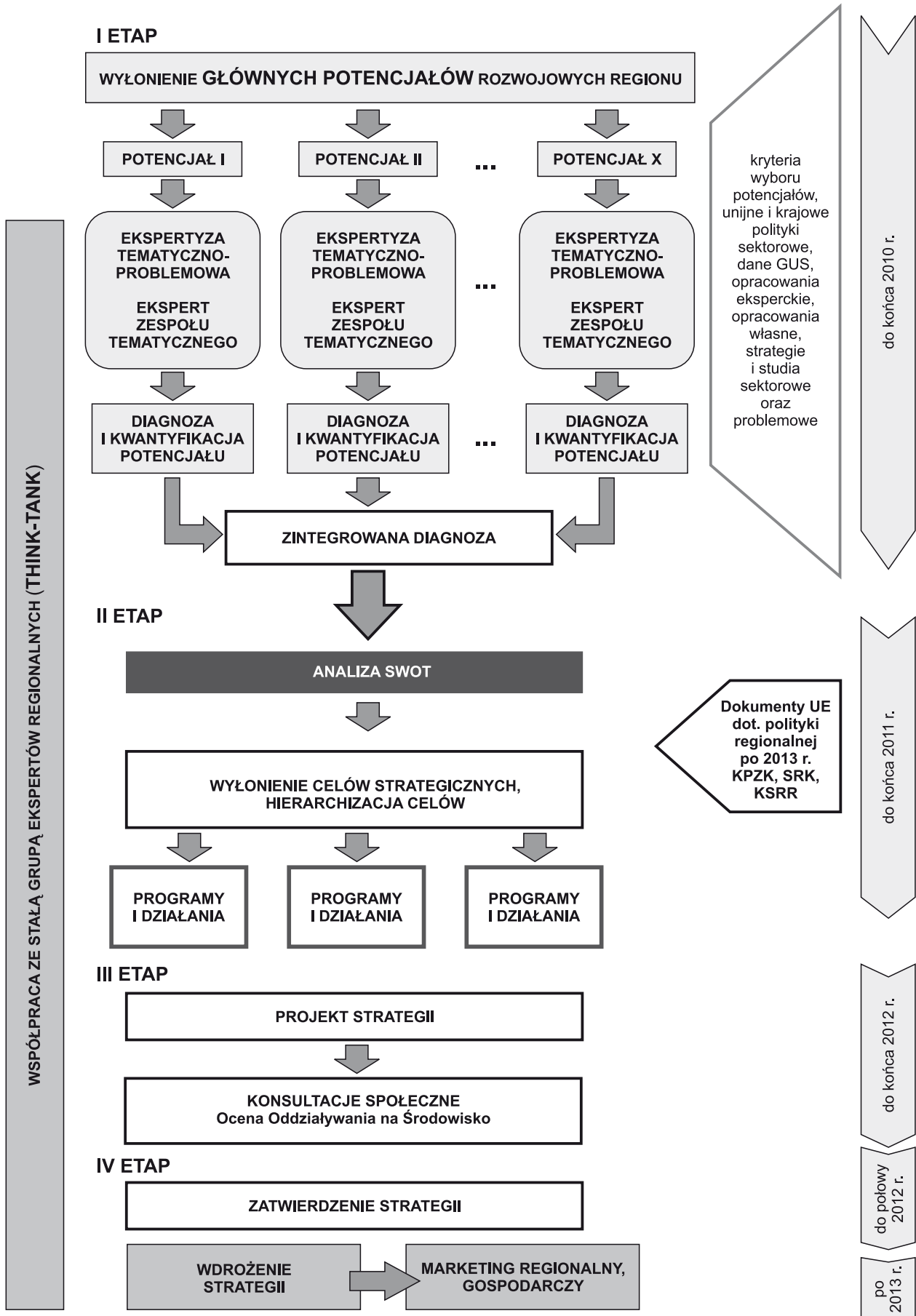


Redakcja projektu tekstu, konsultacje i uzgodnienia:

- Redakcja tekstu wstępnego projektu Strategii.  
Efektem prac poszczególnych zespołów tematycznych oraz przeprowadzonych ekspertyz zewnętrznych będzie projekt Strategii rozwoju województwa lubelskiego zawierający wszystkie niezbędne elementy wskazane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Redakcji tekstu dokona główny konsultant.
- Przeprowadzenie postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko oraz konsultacji wstępnego projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego.  
Wstępny projekt Strategii rozwoju województwa lubelskiego będzie podlegał akceptacji Zarządu Województwa. Następnie zostanie przeprowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko projektu dokumentu oraz konsultacje społeczne. Konsultacje zostaną przeprowadzone na podstawie zatwierdzonego przez Zarząd Województwa planu konsultacji społecznych zgodnie z wymogami ustawowymi.
- Redakcja tekstu i przyjęcie ostatecznego projektu Strategii.  
Po analizie i rozważeniu uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych oraz wniosków z przeprowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko opracowany zostanie ostateczna wersja projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego. Zostanie on zatwierdzony przez Zarząd i skierowany pod obrady Sejmiku.
- Uchwalenie Strategii.  
Ostateczna wersja Strategii rozwoju województwa lubelskiego zostanie przyjęta w drodze uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego.

## 6. Ramowy harmonogram prac

Harmonogram prac nad strategią zakłada ich skorelowanie z pracami nad dokumentami regionalnymi, takimi jak aktualizacja Planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego i Regionalnej strategii innowacji oraz krajowymi (Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, Długookresowa i średniookresowa strategia rozwoju kraju, Krajowa strategia rozwoju regionalnego), a także unijnymi (rozporządzenia dla perspektywy finansowej po 2013 r., strategiczne wytyczne dla nowego okresu programowania, przegląd budżetu). W całym procesie budowania nowego dokumentu Strategii zakłada się stałą współpracę merytoryczną i naukową z możliwie stałą, ok. 40-osobową grupą ekspertów i konsultantów (tzw. *think-tank*) ze środowisk naukowych, głównie regionalnych uczelni wyższych oraz praktyków z kluczowych dla regionu obszarów problemowych. Bardziej złożone prace badawczo-analityczne oraz ekspertyzy będą wykonywane przez wyspecjalizowane placówki i zespoły eksperckie. Harmonogram ma charakter kierunkowy i ramowy.



Rys. 3. Ramowy schemat prac nad Strategią

Tab. 1. Operacyjny plan działań, procedur i przedsięwzięć w ramach prac nad strategią województwa

Lp.	Działanie	Organ/jednostka realizująca działanie	Podmioty współpracujące
<b>I</b>	<b>Działania przygotowawcze – do końca września 2010 r.</b>		
1.	Podjęcie uchwały w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania Strategii rozwoju województwa lubelskiego	Sejmik Województwa Lubelskiego	–
2.	Opracowanie i przyjęcie modelu organizacji i zasad programowania w woj. lubelskim	Zarząd Województwa Lubelskiego	Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego
3.	Powołanie zespołu zadaniowego	Zarząd Województwa Lubelskiego	–
4.	Opracowanie i przyjęcie Założeń strategii rozwoju województwa lubelskiego	Zarząd Województwa Lubelskiego	Zespół zadaniowy
<b>II</b>	<b>Wyłonienie najważniejszych endogenicznych potencjałów woj. lubelskiego – do połowy 2011 r.</b>		
1.	Opracowanie kryteriów wyłaniania potencjałów rozwojowych woj. lubelskiego	Eksperti zewnętrzni	Główny konsultant, zespół zadaniowy
2.	Wyłonienie głównych potencjałów woj. lubelskiego	Zarząd Województwa Lubelskiego	Eksperti zewnętrzni
3.	Powołanie zespołów tematycznych	Zarząd Województwa Lubelskiego	–
4.	Opracowanie diagnozy i makroekonomicznego studium wykonalności dla każdego z potencjałów	Zespoły tematyczne	Zespół zadaniowy
5.	Opracowanie syntezy diagnoz	Zespół zadaniowy	Główny konsultant
<b>III</b>	<b>Określenie wizji rozwoju regionu oraz celów rozwojowych – do końca 2011 r.</b>		
1.	Określenie wizji przyszłości regionu oraz celów strategicznych	Zespoły tematyczne	Eksperti zewnętrzni, zespół zadaniowy
2.	Zaproponowanie kierunków działań, których realizacja umożliwi osiągnięcie poszczególnych celów strategii	Zespoły tematyczne	Eksperti zewnętrzni, zespół zadaniowy, partnerzy społeczno-gospodarczy
3.	Konstruowanie systemu monitorowania wdrażania strategii	Zespół zadaniowy	Eksperti zewnętrzni, partnerzy społeczno-gospodarczy
<b>IV</b>	<b>Redakcja projektu dokumentu Strategii rozwoju województwa lubelskiego, konsultacje i uzgodnienia – do końca 2012 r.</b>		
1.	Redakcja tekstu wstępnego projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego	Główny konsultant	Zespół zadaniowy
2.	Akceptacja wstępnego projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego	Zarząd Województwa Lubelskiego	–
3.	Przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wstępnego projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego	Zespół zadaniowy	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie, ekspert zewnętrzny
4.	Przeprowadzenie procesu konsultacji społecznych	Zespół zadaniowy	Główny konsultant, liderzy zespołów tematycznych

V	Procedura przyjęcia ostatecznej wersji Strategii rozwoju województwa lubelskiego – do połowy 2013 r.		
1.	Zredagowanie ostatecznego projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego	Główny konsultant	Zespół zadaniowy
2.	Przyjęcie ostatecznego projektu Strategii rozwoju województwa lubelskiego	Zarząd Województwa Lubelskiego	–
3.	Uchwalenie ostatecznej wersji dokumentu	Sejmik Województwa Lubelskiego	–

## Podsumowanie

W rezultacie postępujących procesów integracyjnych w Europie i realizacji polityki wspólnotowej UE należy się liczyć ze stopniową integracją przestrzeni europejskiej m.in. poprzez:

- umacnianie i promowanie mechanizmów konkurencji na całym obszarze UE,
- budowanie sieciowych systemów współpracy przyspieszających i racjonalizujących procesy tworzenia i dyfuzji wiedzy oraz innowacji,
- tworzenie warunków swobodnego przepływu dóbr, osób, informacji i kapitału, projektowanie i współfinansowanie przedsięwzięć w zakresie rozwoju regionalnej, krajowej i europejskiej infrastruktury technicznej,
- przebudowę i restrukturyzację terenów wiejskich, a występująca skala problemów wskazuje na konieczność znacznej interwencji finansowej warunkującej rozwój rolnictwa i przebudowę struktury agrarnej wsi, zmiany funkcji obszarów wiejskich oraz nadanie im charakteru wielofunkcyjnego.

Z analiz oceniających możliwy wpływ procesów integracyjnych na rozwój regionów w Polsce wynika, że w dłuższej perspektywie czasu woj. lubelskie może oczekiwać pojawienia się szeregu korzystnych zjawisk, np. wzrostu obrotów w handlu międzynarodowym, zwiększonego napływu inwestycji zagranicznych, a także transferu innowacji, wiedzy i nowych technologii, wzrostu konkurencyjności, poprawy spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej.

Z dokonanych szacunków i wyliczeń wynika, że woj. lubelskie może być jednym z głównych beneficjentów polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Ocenia się, że w latach 2007–2015 sumaryczny napływ środków UE do regionu może osiągnąć poziom 5 mld euro, co odpowiada wartości ok. 6% skumulowanego PKB na lata 2007–2013. Mniej więcej połowa transferów będzie pochodziła z Regionalnego Programu Operacyjnego<sup>24</sup>.

Skala możliwych transferów finansowych, a także zakres przewidywanych interwencji tworzą szansę na istotne zmodernizowanie regionalnej gospodarki i nadrobienie wieloletnich zapóźnień cywilizacyjnych. Zaabsorbowanie tak znacznych kwot prorozwojowej strategii wydatkowania środków zgodnie z celami Strategii lizbońskiej, sprawności instytucjonalnej struktur wdrażających fundusze, otwartości, przygotowania i sprawności beneficjentów realizujących projekty. Kluczową rolę w tym procesie mają jednostki samorządu terytorialnego (JST). Pomimo relatywnie niskiego potencjału inwestycyjnego JST woj. lubelskiego ocenianego łącznie na 3,6 mld zł [Misiąg 2007, s. 310] istnieją przesłanki na pełne wykorzystanie i zrealizowanie funduszy RPO WL 2007–2013.

Województwo lubelskie w momencie przyjmowania Polski do Unii Europejskiej (podobnie jak obecnie) należało do obszaru o najmniejszym poziomie PKB *per capita* w całej UE. Według prognozy modelu HERMIN długoterminowy stabilny wzrost PKB woj. lubelskiego ma ukształtować się na poziomie 4% pod warunkiem stabilnego wzrostu polskiej gospodarki (blisko 5%) oraz jednoczesnym większym wsparciem w ramach polityki spójności UE. Poważnym problemem dla bieżących ocen oraz prowadzenia regionalnych analiz makroekonomicznych jest jakość i dostępność danych. Wprowadzie w Polsce sytuacja w tym zakresie poprawia się, ale ciągle dane na poziomie krajowym są lepszej jakości oraz szybciej dostępne niż dane regionalnym [Zaleski i in. 2008, s. 25].

Województwo wraz z całym własnym układem strukturalnym powinno działać na rzecz wypracowania i budowania sprawnych **mechanizmów endogennych**, aby sprostać nie tylko obecnym, ale także przyszłym, być może jeszcze trudniejszym wyzwaniom rozwojowym wynikającym z postępujących kompleksowo procesów integracyjnych w Europie. Wczesne zbudowanie odpowiedniego potencjału i zaplecza

<sup>24</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013, ZWL, Lublin 2007, s. 8–12.

strukturalno-organizacyjnego, merytorycznego, metodologicznego, naukowego, własnego programu rozwoju jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia przez województwo wysokiej **pozycji negocjacyjnej** oraz uzyskania znacznego udziału oraz partycypacji w pomocy w ramach polityki spójności w nowej perspektywie finansowej UE po 2013 r. [Kawałko 2009a, s. 53–54].

## Literatura

- ANDREASIK J., KAWAŁKO B. (2002): *Strategia rozwoju miasta – studium przykładowe Hrubieszowa*, „Zamojskie Studia i Materiały”, z. 3., WSZiA w Zamościu, s. 359-389.
- BARCA F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pgf/report\\_barca\\_v2104.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pgf/report_barca_v2104.pdf).
- BIAŁAS T., CZAPIEWSKI M. (2004): *Narzędzia tworzenia strategii organizacji*, Branta, Gdańsk–Bydgoszcz.
- FRIEDAG H.R., SCHMIDT W., LEWANDOWSKA A., LIKIERSKI M. (2004): *My Balanced Scorecard. Moja Strategiczna Karta Wyników. Najnowsza koncepcja zarządzania strategicznego*, C.H. Beck, Warszawa.
- GRABCZUK K., KAWAŁKO B. (2010): *Wybrane aspekty polityki wykorzystania Funduszy UE w rozwoju lokalnym i regionalnym w województwie lubelskim*, [w:] K. Grabczuk, M. Szewczak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Gaudium, Lublin.
- KAWAŁKO B. (2009a): *Nowy model formułowania strategii rozwoju województwa lubelskiego wobec wyzwań polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, „Barometr Regionalny. Analizy i prognozy”, nr 2(16).
- KAWAŁKO B. (2009b): *O rozwoju i zarządzaniu w regionie – doświadczenia regionalne*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji w Polsce?*, IBnGR, Gdańsk.
- MISIAĞ W. (2007): *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, [w:] *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. 1, MRR, Warszawa.
- SAMECKI P. (2009): *Dokument problemowy na temat przyszłości polityki spójności* (maszynopis).
- SZLACHTA J. (2010a): *Wizja i strategia w systemie zarządzania regionem w Polsce, Polonia quo vadis?*, III Konferencja Krakowska, Kraków (maszynopis).
- SZLACHTA J. (2010b): *Wizja i struktura rozwoju w systemie zarządzania regionem w Polsce – Polonia quo vadis?*, III Konferencja Krakowska, Kraków (maszynopis).
- SZLACHTA J., DZIEMIANOWICZ W., SZMIGIEL K., NOWICKA P. (2009): *Potencjał rozwojowy gmin województwa lubelskiego*, „Barometr Regionalny. Analizy i prognozy”, nr 2(16).
- ZALESKI J., TOMASZEWSKI P., ZEMBATY M. (2008): *Prognozy wpływu polityki spójności UE na gospodarki regionalne województw lubelskiego i podkarpackiego do roku 2015*, „Barometr Regionalny. Analizy i prognozy”, nr 3(13).