

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 433

**Gospodarka regionalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-588-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Beata Bal-Domańska: Ocena zrównoważonego rozwoju Polski w układzie powiatów w ujęciu <i>przyczyna – stan – reakcja</i> . Przypadek <i>bezrobocie – ubóstwo – aktywność gospodarcza</i> / The evaluation of sustainable development in the system of counties in Poland from the <i>pressure – state – response perspective</i> . Example of <i>unemployment – poverty – economic activity</i>	9
Tomasz Bartłomowicz: Wielowymiarowa analiza porównawcza sytuacji społeczno-gospodarczej miast regionu dolnośląskiego / Multidimensional comparative analysis of the socio-economic situation of Lower Silesia region cities.....	19
Patrycja Beba, Ewa Kiryluk-Dryjska: Identyfikacja barier rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce na przykładzie regionu północno-zachodniego / Identification of rural development obstacles in Poland on the example of north-western region.....	29
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów / System of real estate taxation in Poland compared to chosen states	40
Maciej Filus: Szacowanie wielkości rynku jubilerskiego w Polsce / Assessment of Polish jewelry market size	53
Patrycja Gaździcka: Ocena innowacyjności polskiej gospodarki na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej / Evaluation of innovation in the Polish economy as compared to other European Union countries	63
Dariusz Głuszczyk: Problem pomiaru działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na poziomie regionów / The problem of measuring innovation activities in enterprises at the level of regions.....	73
Jakub Hadyński: Konkurencyjność regionów transgranicznych w Unii Europejskiej / The competitiveness of trans-border regions in the European Union	82
Katarzyna Iwińska: Dekompozycja strumieni emigracyjnych w regionach Polski w latach 2002 i 2011 / Decomposition of emigration streams in Polish regions in the years 2002 and 2011.....	91
Ewa Kiryluk-Dryjska, Patrycja Beba: Zastosowanie metod ilościowych do regionalnej alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce / Application of quantitative methods to regional allocation of CAP structural funds in Poland.....	102

Maria Kola-Bezka: Perspektywy rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim / Prospects of development of hybrid projects market in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship.....	110
Barbara Kryk: Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego jako przykład uwzględniania nowego paradygmatu terytorialnej polityki rozwoju / Regional Development Strategy of the West Pomeranian Voivodeship as an example of taking into account a new paradigm of territorial development policy.....	119
Florian Kuźnik: Regionalna polityka miejska w polityce spójności i programach operacyjnych na lata 2014–2020 / Regional urban policy in the cohesion policy and 2014–2020 operational programmes	129
Małgorzata Markowska: Regiony polskie w klasyfikacji pod względem poziomu inteligentnego rozwoju i wrażliwości na kryzys ekonomiczny / Polish regions classified in terms of smart growth level and sensitivity to economic crisis	138
Klaudia Plac: Regionalne różnicowania w zakresie wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich w latach 2007–2013 / Regional differences in supporting the green economy by the EU funds in the years 2007–2013	154
Jan Polski: Policentryczność rozwoju regionów na przykładzie województwa lubelskiego / The polycentricity development of regions on the example of Lublin Voivodeship.....	163
Beata Skubiak, Katarzyna Jurewicz: Praktyczne aspekty wdrażania innowacji społecznych. Rekomendacje dla decydentów / Practical aspects of implementing social innovation. Recommendations for decision makers .	172
Aldona Standar: Ocena poziomu pozyskanych środków PROW 2007–2013 na przedsięwzięcia środowiskowe w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Przykład gmin województwa wielkopolskiego / Evaluation of the level of RDP 2007–2013 funds on environmental projects in the aspect of sustainable development of rural areas. An example of Wielkopolska communes.....	180
Marek Szajt: Efektywność innowacyjna systemu <i>triple-helix</i> w Unii Europejskiej / The effectiveness of an innovative triple-helix system in the European Union	190
Marcelina Zapotoczna: Ceny mieszkań i zmiany demograficzne – czy istnieje związek? Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich / Apartment prices and demographic changes – is there a connection? Experience of the Polish residential real estate market on the example of voivodeships capital cities	199
Marta Zarówna: Polaryzacja polskich obszarów metropolitalnych / Polarization of Polish metropolitan areas.....	211

Wstęp

Przekazujemy Państwu publikację poświęconą tematyce gospodarki regionalnej i problemów związanych z jej rozwojem. Zbiór zawartych w niej artykułów koncentruje się na różnych problemach, które omawiane są w perspektywie międzynarodowej i krajowej, ze szczególnym uwzględnieniem regionów, województw, powiatów oraz obszarów transgranicznych.

Najwięcej uwagi poświęcono Unii Europejskiej w różnych wymiarach jej funkcjonowania, w tym ocenie innowacyjności (M. Szajt), (P. Gaździcka), konkurencyjności regionów transgranicznych (J. Hadyński), a przede wszystkim finansowaniu różnych zadań ze środków budżetu Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki spójności i programów operacyjnych: w kontekście polityki miejskiej (F. Kuźnik), alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba), wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich (K. Plac) oraz pozyskanych środków PROW na przedsięwzięcia środowiskowe (A. Standar).

Problemy związane ze sferą finansów w skali kraju były kontynuowane w pracach poświęconych rynkowi nieruchomości (M. Zapotoczna, J. Cymerman) oraz problemowi szacowania rynku jubilerskiego. Tematyka innowacji natomiast pogłębiona została w: układach regionalnych Polski z punktu widzenia wdrażania innowacji społecznych (B. Skubiak), działalności innowacyjnej przedsiębiorstw (D. Głuszczyk), a także w ocenie pozycji konkurencyjnej regionów Polski, ze względu na poziom inteligentnego rozwoju (M. Markowska).

W pracach pojawiły się tak aktualne wątki dla współczesnej gospodarki kraju, jak: pomiar i ocena zrównoważonego rozwoju (B. Bal-Domańska), tematyka miast, w tym pomiar i ocena ich sytuacji społeczno-gospodarczej (T. Bartłomowicz), a także procesów rozwojowych (M. Zarówna) oraz barier rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba). Gospodarka regionalna była również analizowana w kontekście dekompozycji strumieni emigracyjnych (K. Iwińska).

Wśród rozważanych tematów nie zabrakło problemów związanych z zarządzaniem strategicznym w gospodarce regionalnej w kontekście zastosowania nowego paradygmatu polityki rozwoju omówionego na przykładzie strategii województwa zachodniopomorskiego (B. Kryk) oraz zagadnień rynku projektów hybrydowych i powiązanego partnerstwa publiczno-prywatnego w województwie kujawsko-pomorskim (M. Kola-Bezka).

Przekazujemy niniejszą publikację w Państwa ręce w przekonaniu, że stanie się ona źródłem inspiracji i będzie pomocna w rozwiązywaniu problemów w pracach badawczych i w przedsięwzięciach praktycznych, realizowanych przez odbiorców zainteresowanych tematyką gospodarki regionalnej, a wśród nich pracowników nauki, struktur samorządowych i ministerstw. Publikację polecamy również studentom kierunków ekonomia oraz gospodarka przestrzenna.

Małgorzata Markowska, Beata Bal-Domańska, Dariusz Głuszczyk

Barbara Kryk

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: krykb@wneiz.pl

**STRATEGIA ROZWOJU
WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO
JAKO PRZYKŁAD UWZGLĘDNIANIA
NOWEGO PARADYGMATU TERYTORIALNEJ
POLITYKI ROZWOJU**

**REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGY
OF THE WEST POMERANIAN VOIVODESHIP
AS AN EXAMPLE OF TAKING INTO ACCOUNT
A NEW PARADIGM OF TERRITORIAL
DEVELOPMENT POLICY**

DOI: 10.15611/pn.2016.433.12

Streszczenie: Zmiany dotyczące prowadzenia unijnej polityki spójności oddziałują na polską politykę regionalną, na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym. Na poziomie województw determinują opracowywanie strategii rozwoju, dlatego celem artykułu jest zaprezentowanie przekształcania się Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego w kontekście polskich doświadczeń programowania rozwoju regionów i wdrażania nowego paradygmatu. Realizacji celu posłużyła analiza opisowa polskich doświadczeń w tym zakresie, ocena jakościowa realizacji dotychczasowych strategii badanego województwa i syntetyczna charakterystyka jego sytuacji. Przeprowadzona analiza umożliwiła zasugerowanie kierunków dalszego rozwoju strategicznego.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju, region.

Summary: Changes to the conduct of EU cohesion policy influence Polish regional policy, both at national and regional levels. At the level of regions they determine the development strategy, hence the aim of this article is to present the transformation of Regional Development Strategy in the context of Polish experience of programming regional development and implementation of the new paradigm. To implement the aim, there were used the descriptive analysis of Polish experience in this field, qualitative assessment of the implementation of the current strategy of the province and synthetic characteristics of its situation. The analysis made it possible to suggest directions for further strategic development.

Keywords: strategy of development, region.

1. Wstęp

Jednym z najważniejszych obszarów działań województw samorządowych, utworzonych z dniem 1 stycznia 1999 r., jest programowanie rozwoju. Realizacja tych działań odbywa się na mocy ustawy z o samorządzie wojewódzkim [Ustawa z 5 czerwca 1998], przez opracowanie strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich. Strategia jest zatem dokumentem, na którego podstawie jest prowadzona polityka rozwoju województwa. Określa kierunki tej polityki i wytycza cele do osiągnięcia w założonym horyzoncie czasowym. Strategii rozwoju województw pełnią rolę pomostową pomiędzy polityką regionalną Państwa (wyrażoną obecnie w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020 – KSRR*) [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010] a społeczno-gospodarczą polityką rozwoju regionów odzwierciedlającą ich aspiracje. Strategia rozwoju województwa jest punktem odniesienia do wszelkich działań rozwojowych na terenie województwa wspierających procesy rozwojowe regionu, a także podstawą do przygotowania regionalnego programu operacyjnego, strategii sektorowych, długofalowych planów określających kierunki działań i pozostałych dokumentów politycznych i programowych na poziomie województwa.

W ciągu ostatnich 15 lat całkowicie zmieniły się uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego. Zreinterpretowano sposoby prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, wprowadzając nowy paradygmat terytorialnej polityki rozwoju. U podstaw tego paradygmatu leży krytyka dotychczasowych metod stymulowania rozwoju dokonana u progu nowego okresu programowania środków unijnych. Kluczowe znaczenie miał tu raport F. Barci wskazujący na nieefektywność i nieskuteczność polityki kohezyjnej w wymiarze zarówno budowania spójności, jak i konkurencyjności europejskiej wspólnoty [Barca 2009]. Krytyka dotyczyła przede wszystkim zunifikowanej polityki regionalnej, nieuwzględniającej specyfiki miejsca oraz braku koordynacji i integracji działań podejmowanych przez różne podmioty publiczne. W odpowiedzi na te problemy podjęto próbę reform sposobów i narzędzi stymulowania rozwoju w wymiarze europejskim, regionalnym i lokalnym. Zachodzące zmiany rzutowały również na opracowywanie strategii rozwoju polskich województw. Stąd przyjęto za cel niniejszego opracowania przedstawienie przekształcania się Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego w kontekście polskich doświadczeń programowania rozwoju regionów i wdrażania nowego paradygmatu oraz wskazanie kierunków dalszego rozwoju.

Osiągnięciu celu posłużyła analiza sytuacyjna, której podmiotem było województwo zachodniopomorskie powszechnie uważane za region problemowy, a przedmiotem – Strategie Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego od 2000 r. do chwili obecnej, ze szczególnym uwzględnieniem strategii za lata 2005–2015, którą zaktualizowano w 2010 r. Ponadto wykorzystano metodę *desk research* oraz dedukcji.

2. Polskie doświadczenia w zakresie przeobrażania się strategii rozwoju regionalnego

Uregulowania prawne dotyczące samorządów regionalnych, a obowiązujące od 1 stycznia 1999 r. wskazały jako najważniejszy dokument programowy województwa strategię rozwoju społeczno-gospodarczego oraz określiły jej minimalny obowiązkowy zakres tematyczny. Od tego momentu nastąpiło wiele zmian w zapisach odnoszących się do polityki rozwojowej i regionalnej, odpowiednio do zmieniających się rozwiązań europejskiej polityki spójności, które rzutowały na opracowywanie wojewódzkich strategii rozwoju. „Pomimo pewnych niespójności pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi, wszystkie edycje ustawy dotyczącej polityki rozwoju jako dokument najwyższej rangi określały średniookresową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Generalnie przyjęto założenie, że horyzont czasowy średniookresowych dokumentów krajowych i regionalnych powinien być tożsamy [...]. Ustalono równocześnie szczegółowe procedury ustalania zgodności dokumentów regionalnych z krajowymi” [Szlachta 2014].

Pierwsza generacja wojewódzkich strategii rozwoju społeczno-gospodarczego z lat 2000–2001 miała charakter inwentaryzacyjny. Służyły one opisaniu zasobów terytorium nowego województwa oraz scaleniu obszarów pochodzących z różnych województw przez sformułowanie wizji, misji i celów rozwoju. W ogóle nie uwzględniały krajowego i zagranicznego otoczenia zewnętrznego regionu [Szlachta 2014].

Druga generacja strategii wojewódzkich była przyjmowana w latach 2005–2006, gdy Polska zaczęła korzystać ze środków finansowych europejskiej polityki spójności. W latach 2004–2006 przez Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego do województw trafiło ok. 25% łącznej kwoty wsparcia z tego tytułu w naszym kraju, w latach 2007–2013 zaś — za pośrednictwem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz szeregu osi priorytetowych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego — ok. 50% środków strukturalnych. To obligowało do ujęcia w strategiach rozwoju regionalnego priorytetowych kierunków interwencji wyznaczonych przez unijną politykę spójności. Zatem województwa opracowywały nowe strategie, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia rozwojowe, priorytety unijne oraz rozbudowując propozycje monitorowania ich wdrażania¹. Nadal jednak nie było uniwersalnych wytycznych, nawet o charakterze indykatywnym, co do programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego powodu strategie poszczególnych województw różniły się od siebie zarówno metodologią, jak i zawartością, co utrudniało ich porównywanie.

Od 2011 r., gdy dokonano zasadniczej zmiany w doktrynie polityki rozwoju regionalnego (opartej na nowej interpretacji przestrzeni w procesach rozwoju gospo-

¹ Przeważnie wdrażanie strategii było opisywane za pomocą bardzo obszernej listy wskaźników.

darczego), czego wyrazem jest m.in. *Strategia Europa 2020*, zaczęto opracowywać trzecią generację strategii rozwoju regionalnego związaną z wymiarem terytorialnym, wprowadzonym do głównego nurtu ekonomii za pośrednictwem nowej geografii ekonomicznej. Ten proces się jeszcze nie zakończył.

Nowe podejście terytorialne ma na celu w większym stopniu uwzględnienie zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju oraz optymalne wykorzystanie endogenicznych zasobów (tzw. kapitałów terytorialnych) w dynamizacji procesów rozwoju [Camagni 2011]. W tym podejściu główne postulaty i wyzwania wobec działań władz publicznych w ramach polityki dotyczą nie tylko obszarów oddziaływania, lecz także sposobów kształtowania interwencji publicznej (metod i narzędzi zarządzania). Jednym z trzech głównych obszarów nowej polityki rozwoju jest nowe podejście do planowania/programowania strategicznego, w tym [Nowakowska (red.) 2015]:

- uwzględnianie terytorialnego wymiaru w analizach strategicznych,
- większa koncentracja na kluczowych obszarach oddziaływania (tzw. obszarach strategicznej interwencji), odejście od rozproszonych interwencji na rzecz zintegrowanych projektów skierowanych do konkretnego terytorium,
- wzmacnianie planowania dla obszarów funkcjonalnych,
- przebudowa systemu planowania na wszystkich poziomach zarządzania w kierunku ścisłego powiązania wymiaru społeczno-gospodarczego z przestrzennym,
- wzmocnienie debaty środowiskowej i włączenie szerokiego grona interesariuszy w proces programowania rozwoju.

Zaproponowane przez UE terytorialno-funkcjonalne podejście do polityki rozwoju, w tym opracowywania strategii, nie określa ani uniwersalnego modelu polityki, ani precyzyjnego sposobu implementacji. Zarysowuje ono tylko ramy tej koncepcji, pozostawiając państwom członkowskim możliwość samodzielnego ich dookreślenia. Oznacza to możliwość zróżnicowania lokalnego i regionalnego narzędzi polityki przez dostosowanie rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych oraz stopnia, kierunku i sposobu finansowania przedsięwzięć rozwojowych do potrzeb danej jednostki terytorialnej. Podejście terytorialne skupia się na trzech fundamentalnych elementach: (1) terytorialnych zasobach i uwarunkowaniach rozwoju (specyficznych i endogenicznych zasobach, wewnętrznych powiązaniach gospodarczych, więziach w lokalnych społecznościach), (2) integracji działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych i wzmacnianiu partnerstwa na rzecz kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego, (3) dynamizacji mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych, tworzących spójne terytoria, niezależnie od układu administracyjno-politycznego [Nowakowska (red.) 2015].

Przeniesienie wymiaru terytorialnego do polityk publicznych pociągnęło za sobą zmodyfikowanie priorytetów polityki rozwoju regionalnego Polski, całkowicie zmieniając relacje między spójnością a konkurencyjnością, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach KSRR, przyjętej przez Radę Ministrów 13.07.2010 r. W KSRR jako cel strategiczny polityki regionalnej wskazano „Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów dla

osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym”.

Cel strategiczny odpowiada na wyzwania stojące przed polskimi regionami wynikające z trendów rozwojowych. Adekwatnie do niego ustalono cele polityki regionalnej: (1) konkurencyjność, (2) spójność, (3) sprawność. Mają one skupiać odpowiednio: 63, 30 i 7% środków rozwojowych w kraju w dekadzie lat 20. XXI w. Zarówno te cele, jak i nowy paradygmat rozwoju są uwzględniane w opracowywaniu strategii rozwoju województw.

Opracowywanie nowej generacji strategii rozwoju województw jest właściwie procesem trwającym, gdyż poprzedniego typu strategię miały horyzont czasowy 2015 r. i po wdrożeniu KSRR z reguły dokonywano w nich tylko pewnych modyfikacji, aby sprostać wymogom związanym z korzystaniem z funduszy unijnych, przedłużając ich wymiar do 2020 r. Zatem w rzeczywistości dopiero teraz powstają strategię w pełni odzwierciedlające wymiar terytorialny. Tak jest również w przypadku województwa zachodniopomorskiego, którego nowa strategia jest w trakcie opracowywania.

3. Krótka charakterystyka regionu zachodniopomorskiego

Województwo zachodniopomorskie jest jednym z największych województw Polski. Jego gospodarka zdominowana jest przez usługi, które przynoszą 70% wartości dodanej brutto wytwarzanej w regionie². Region ma charakter usługowy, lecz znaczna część tych usług związana jest z transportem i podróżami, w tym turystycznymi [Dutkowski 2011, s. 19].

Województwo zachodniopomorskie jest w skali kraju regionem średnio rozwiniętym: w 2013 r. osiągnęło 84% średniej krajowej PKB na 1 mieszkańca, co daje mu 8. pozycję w kraju. PKB *per capita* przekraczało nieznacznie połowę tej kategorii w województwie mazowieckim i było prawie o 1/5 wyższe niż w najsłabszych regionach wschodnich. Jest to pozycja dokładnie odpowiadająca miejscu Szczecina w rankingu miast Polski ze względu na liczbę ludności, a także na „siłę metropolitalną” [Bańczyk 2010]. Jest to pośredni dowód na rolę metropolizacji w rozwoju regionalnym kraju. W przypadku województwa zachodniopomorskiego procesy metropolizacji są dość słabe.

Miasto Szczecin ma najmniejszy poziom PKB na mieszkańca (118% średniej krajowej, mniej niż w dotkniętej restrukturyzacją przemysłu Łodzi) spośród wszystkich miast stanowiących samodzielne jednostki NUTS 3. Także obszar je otaczający jest stosunkowo słabo rozwinięty, wykazuje bowiem tylko 83,7% średniej. Gospodarcza słabość Szczecina jest widać jednym z powodów stosunkowo niskich wartości PKB na mieszkańca w całym regionie. Oprócz niskiego PKB *per capita* województwo skupia w sobie takie problemy, jak: głęboko niezrównoważony rynek pracy – region

² Udział przemysłu wynosi 25%, rolnictwa zaś nie przekracza 5%.

charakteryzuje się trwałym i strukturalnym bezrobociem (co rzutuje na niski PKB), ujemne saldo migracji i niska gęstość zaludnienia, niski współczynnik aktywności zawodowej, mała mobilność zawodowa ludności, niski poziom wykorzystania wiedzy w rozwoju gospodarczym, niskie nasycenie „klasą kreatywną”, niedrożność układów komunikacyjnych, niskie nakłady na działalność badawczo-rozwojową, brak siedzib instytucji finansowych, niskie nakłady na inwestycje, niedostatecznie rozwinięta struktura otoczenia biznesu, brak sieciowej współpracy jednostek otoczenia biznesu, niski poziom konkurencyjności firm, przewaga firm jednoosobowych, kryzys tradycyjnych przemysłów stanowiących dotychczas przewagę konkurencyjną regionu (trudna restrukturyzacja jego gospodarki), niewielki udział (wartościowo) bezpośrednich inwestycji zagranicznych [Kryk, Skubiak 2015].

Badane województwo w latach 2000–2013 straciło prawie 16 p.p. w stosunku do średniej krajowej PKB na mieszkańca – w 2002 r. znajdowało się prawie na poziomie tej średniej (99%). Jest to najwyższy spadek spośród wszystkich województw: kujawsko-pomorskie straciło 7,2 p.p. (spadek z 89,6 do 82,4%) oraz lubuskie (5,7 p.p., spadek z 89,4 do 83,7%). Zatem jest województwem, które po 2002 r. rozwijało się w Polsce najwolniej – w przeciwieństwie do innych regionów posiadających duże miasta, które w większości przypadków utrzymały swoją pozycję względem średniej, a Dolnośląskie nawet ją poprawiło o prawie 9 p.p.

Na niekorzystną sytuację wpływa również peryferyjne położenie regionu w przestrzeni kraju, co powoduje, iż jest ośrodkiem funkcjonalnie „osamotnionym”, o niespełnionych nadziejach na długotrwałe pozytywne impulsy płynące z Niemiec do Polskich [Gorzela 2015].

Miarą osiągnięcia sukcesu rozwojowego jest uzyskanie pozytywnych zmian w wymienionych powyżej obszarach, co wymaga odpowiedniego przygotowania strategii rozwoju województwa i jej konsekwentnej realizacji.

4. Ocena jakościowa realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* jako podstawa jej przekształcania

W województwie zachodniopomorskim, podobnie jak w innych regionach, dotychczas realizowane były dwie Strategie Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego. Jedna w latach 2000–2004, druga od 2005 r. do teraz. Ta pierwsza, przyjęta w 2000 r. z perspektywą do 2015 r., była swego rodzaju wprowadzeniem do budowania samorządności i rozwoju regionalnego, a także tożsamości i integralności regionalnej oraz kreowania polityki regionalnej [Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego 2000]. Określała zasoby województwa, uwarunkowania wewnętrzne i zasadnicze kierunki oraz metody działania pozwalające na zwiększenie tempa rozwoju województwa, z tym że sformułowane cele rozwojowe były dość ograniczone. Ocena jej realizacji została dokonana po 5 latach w oparciu o wewnętrzne źródła informacji, pochodzące z Urzędu Marszałkowskiego oraz wybranych jednostek organizacyjnych i instytucji w formie tzw. kart realizacji celów operacyjnych [Zarząd

Województwa Zachodniopomorskiego 2005] Wyniki tej oceny nie były zadowalające, lecz umożliwiły zidentyfikowanie kluczowych problemów utrudniających rozwój województwa i realizację strategii. Stwierdzono:

- niemożność alokowania środków wsparcia na działania generujące rozwój ze względu na zapóźnienia infrastrukturalne i społeczne,
- zbyt słabą koncentrację na priorytetach, wynikającą ze skali rejestrowanych potrzeb,
- brak wystarczającego doświadczenia i narzędzi pozwalających monitorować efektywność wydawania środków publicznych.

Problemy te wzięto pod uwagę przy opracowaniu kolejnej *Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* w 2005 r. dla 10-letniego horyzontu czasowego (tj. do 2015 r.). Zaktualizowano ją w 2010 r., przedłużając realizację działań do 2020 r. i dostosowując ją do wyzwań, celów i kierunków *Strategii Europa 2020* [Urząd Marszałkowski WZP 2010]. Strategia ta jest swego rodzaju kontynuacją poprzedniej strategii, dokumentem służącym do budowania ekonomicznych podstaw rozwoju regionu i jego konkurencyjności oraz jego spójności wewnątrz krajowej i euroregionalnej. Sprecyzowano w niej 6 celów strategicznych (adekwatnych do celów i priorytetów unijnej polityki spójności), z których wyprowadzono 34 cele kierunkowe. Dla poszczególnych celów kierunkowych zdefiniowano działania, niestanowiące kolejnego poziomu struktury strategii. Działania określają sposoby postępowania właściwe do uzyskania poszczególnych celów. Do ewaluacji strategii przewidziano zestaw wskaźników przyporządkowanych poszczególnym celom strategicznym i kierunkowym, który niestety nie był idealny. Podmiotem realizującym sformułowane cele i działania jest cała społeczność województwa, a nie tylko jego instytucje samorządowe. W odniesieniu do tych ostatnich określono stopień zaangażowania poszczególnych typów podmiotów. Strategia jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny.

Ze względu na fakt zakończenia w 2014 r. okresu obowiązywania Regionalnego Programu Operacyjnego z lat 2007–2014, z którym strategia była związana, dokonano oceny realizacji jej celów w sposób jakościowy. Analiza taka jest zgodna z obowiązującymi zasadami monitorowania realizacji strategii rozwoju i stanowi wkład do prac nad aktualizacją tego dokumentu, wskazując te obszary i rozwiązania, które mogą i powinny być wykorzystane w nowym okresie programowania strategicznego. Ponadto miała m.in. odpowiedzieć na pytanie – w przypadku których wskaźników i celów można mówić o sukcesie, ewentualnie względnym sukcesie rozwoju województwa?³

³ Szczegółowe wyniki oceny zaprezentowano w artykule Realizacja „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego” i jakość życia jako przejaw skuteczności publicznego zarządzania strategicznego [Kryk 2015], przygotowanym w oparciu o Raport ze stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego [Urząd Marszałkowski WZP 2015b] oraz Analizę jakościową stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego [Urząd Marszałkowski WZP 2015a].

Wyniki analizy – w powiązaniu z terytorialnym paradygmatem rozwoju – są wykorzystywane do opracowywania nowej strategii rozwoju badanego województwa.

5. Podsumowanie – refleksja nad ukierunkowaniem nowej strategii rozwoju województwa zachodniopomorskiego

W istniejącej sytuacji konieczne jest przeformułowanie zarówno wizji, jak i celów strategicznych rozwoju regionu zachodniopomorskiego zgodnie z nowym paradygmatem rozwoju. Prace nad tym są prowadzone przez Platformę Programowania Strategicznego – zespół powołany przez marszałka województwa, w którego pracach uczestniczy autorka niniejszego opracowania. Równolegle opracowywane są wizja regionu zachodniopomorskiego i cele strategicznego rozwoju. Z dotychczasowych ogólnych ustaleń wynika, że wizja powinna być z jednej strony odważna (uwzględniająca nowoczesne możliwości rozwojowe), z drugiej zaś realistyczna (opierająca się na wiedzy o regionie i jego potencjałach). Tak też próbuje się ją sformułować. Zręby nowej wizji umożliwiają zaproponowanie następujących kierunków działań dla rozwoju badanego województwa [*Ukierunkowanie polityki...* 2015]:

- budowy potencjału dużych i średnich przedsiębiorstw jako liderów obszarów funkcjonalnych, regionalnych specjalizacji, powiązań produkcyjnych w ramach łańcuchów wartości, wzmocnienie powiązań kooperacyjnych w ich otoczeniu obejmujące małe i mikro przedsiębiorstwa w regionie,
- ukierunkowanych działań w ramach regionalnych specjalizacji, w tym zwiększenia ich potencjału innowacyjnego,
- racjonalizacji i wzmocnienia wybranych sektorów gospodarki, w tym gospodarki morskiej, turystyki, przemysłu obronnego,
- rozwoju szczecińskiego kompleksu logistycznego,
- wzmocnienia potencjału i oddziaływania stref inwestycyjnych,
- organizacyjnego i kapitałowego zaangażowania samorządu województwa w działania z zakresu porządkowania relacji właścicielskich, komercjalizacji i aktywizacji gospodarczej obszarów o szczególnie wysokim potencjale,
- zwiększenia zaangażowania inwestycyjnego i poziomu przedsiębiorczości społeczności województwa,
- instytucjonalnego i formalnego wzmocnienia praktyki stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w tym poprzez powołanie komórki je promującej; w uzasadnionych przypadkach – kapitałowego wejścia samorządu do przedsięwzięć realizowanych w tej formule,
- wzmocnienia strukturalnych podstaw nowoczesnego rynku pracy – wzmocnienia potencjału kapitału ludzkiego (w szczególności poprzez wsparcie zjawiska imigracji), ukierunkowanych działań na rzecz podnoszenia jakości edukacji, wzmocnienia sektora kreatywnego, wzmocnienia kompetencji technologicznych mieszkańców województwa,

- racjonalizacji i wzmocnienia powiązań gospodarczych w obrębie pogranicza polsko-niemieckiego,
- budowy i wzmocnienia zachodniopomorskiej marki gospodarczej.

Jest oczywiste, że są to wyłącznie bardzo wstępne koncepcje, które muszą ulec weryfikacji w drodze szczegółowych analiz diagnostycznych oraz żmudnego procesu wypracowywania strategicznych wyborów.

Reasumując, można stwierdzić, że strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego ulega zmianom odpowiednio do przeobrażeń zachodzących w zasadach i założeniach polityki regionalnej. Świadczy to o rozwoju umiejętności prowadzenia takiej polityki przez Urząd Marszałkowski oraz o poprawie jakości administracji publicznej zaangażowanej w ten proces. W kontekście tego oczekuje się, iż opracowywana nowa strategia rozwoju województwa będzie nie tylko nowoczesna z perspektywy wymaganych zapisów, ale również efektywna i skuteczna w większym stopniu niż dotychczas.

Literatura

- Bańczyk M., 2010, *From Connectivity to Metropolis Power: Measuring National City Networks with METROX Methodology – The Case Of Poland*, *GaWC Research Bulletin 341*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb341.html> (27.10.2015).
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Camagni R., 2011, *Local knowledge, national vision: Challenge and prospect for the UE regional policy*, [w:] *Territorial Dimension of Development Policies*, Ministry of Regional Development, Warsaw, s. 62–64.
- Dutkowski M., 2011, *Województwo Zachodniopomorskie. Raport Regionalny 2011*, Szczecin.
- Goźdźka G., 2015, *Strategiczne wyzwania dla województwa zachodniopomorskiego*, ekspertyza dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego [druk wewnętrzny].
- Kryk B., 2015, *Realizacja Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego i jakość życia jako przejaw skuteczności publicznego zarządzania strategicznego*, *Barometr Regionalny*, t. 13, nr 4, s. 51–58.
- Kryk B., Skubiak B., 2015, *The necessity of formulating sustainable regional policy in problem areas on the example of West Pomeranian province in Poland*, *Transformations in Business & Economics*, vol. 14, no. 3C (36C), s. 433–447.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa.
- Nowakowska A. (red.), 2015, *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 15–17.
- Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2000, *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2015*, Szczecin.
- Szlachta J., 2014, *Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] Stacewicz J. (red.), *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe*, *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, nr 94, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 245–246.

- Ukierunkowanie polityki samorządu województwa i działania w dziedzinie gospodarki w nowym okresie programowania*, 2015, dokument wewnętrzny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego.
- Urząd Marszałkowski WZP, 2010, *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2020*, Szczecin.
- Urząd Marszałkowski WZP, 2015a, *Analiza jakościowa stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* (maj), Opracowanie Wydziału Zarządzania Strategicznego, Biuro Programowania Rozwoju, Szczecin.
- Urząd Marszałkowski WZP, 2015b, *Raport ze stanu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego – wersja robocza* (maj), Wydział Zarządzania Strategicznego, Biuro Programowania Rozwoju, Szczecin.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.
- Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, 2005, *Raport z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2015 w latach 2000–2004*, Szczecin.