

ANALIZA DOKUMENTÓW NA POZIOMIE REGIONALNYM

ich uporządkowanie oraz ocena aktualności
i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych
procesów społecznych i gospodarczych regionu
wraz z rekomendacjami co do dokumentów
niezbędnych do opracowania i niezbędnych dla zachodzących
w regionie procesów społeczno-gospodarczych

*Analiza współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego
Funduszu Społecznego w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz
Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” [POKL.08.01.04-02-003/08]*

dr inż. arch. Magdalena Belof

dr inż. Łukasz Damurski

dr Maciej Zathey (koordynacja prac zespołu badawczego)

Wrocław, listopad 2010



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



AUTORZY

dr inż. arch. Magdalena Belof – Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, Wydział Architektury Politechniki Wrocławskiej

dr inż. Łukasz Damurski – Wydział Architektury Politechniki Wrocławskiej

dr Maciej Zathey – Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu

1. Wprowadzenie	5
1.1. Formalna podstawa opracowania	5
1.2. Cel analizy	5
1.3. Przedmiot i zakres analizy	5
1.4. Struktura dokumentu	7
2. Metody badawcze	8
2.1. Kryteria oceny aktualności dokumentów	8
2.2. Kryteria oceny przydatności dokumentów	9
2.3. Metoda uporządkowania dokumentów	10
2.4. Źródła danych	10
3. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku	12
3.1. Ewolucja myśli strategicznej w polityce województwa dolnośląskiego po 1998 roku	12
3.2. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku	16
4. Ocena aktualności i przydatności pozostałych obowiązujących dokumentów polityki regionalnej. 22	
4.1. Dolnośląska Strategia Innowacji	22
4.2. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego	41
4.3. Strategia Energetyczna Dolnego Śląska	48
4.4. Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej	52
4.5. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	67
4.6. Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego ...	73
4.7. Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego	78
4.8. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego	83



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



4.9. Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim	87
4.10. Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego	92
5. Uporządkowanie dokumentów polityki regionalnej	97
5.1. Proces planowania strategicznego w regionie	97
5.2. Hierarchia dokumentów polityki regionalnej.....	100
6. Wnioski i rekomendacje	106
6.1. Zbiorcza ocena analizowanych dokumentów: zakres koniecznej aktualizacji	106
6.2. Rekomendacje dotyczące nowych dokumentów	112
6.3. Rekomendacje instytucjonalne	114
7. Bibliografia.....	117

1. Wprowadzenie

1.1. Formalna podstawa opracowania

Ekspertyza p. t. „Analiza dokumentów na poziomie regionalnym, ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami co do dokumentów niezbędnych do opracowania i niezbędnych dla zachodzących w regionie procesów społeczno-gospodarczych” została opracowana na zlecenie Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej w ramach zadania 2 Wniosku o dofinansowanie projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”, finansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego [POKL.08.01.04-02-003/08],

1.2. Cel analizy

Prezentowana ekspertyza ma dwa zasadnicze cele. Pierwszym jest ocena aktualności i przydatności wybranych dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego w kontekście obecnych i prognozowanych uwarunkowań regionalnych, krajowych, kontynentalnych i globalnych, w tym również wskazanie, które dokumenty powinny być zaktualizowane i w jakim zakresie, a które opracowane na nowo. Drugim celem analizy jest określenie hierarchii (uporządkowania) tych dokumentów oraz wskazanie ewentualnych „obszarów niczych” w polityce regionalnej, dla których konieczne jest opracowanie nowych dokumentów.

1.3. Przedmiot i zakres analizy

Przedmiotem opracowania jest 11 dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego, obowiązujących w chwili przystąpienia do analizy, a więc w sierpniu 2010 r. O wyborze dokumentów zdecydował w głównej mierze Zleceniodawca (Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej), określając, w Załączniku 3 do umowy, listę dokumentów

strategicznych (strategii, programów i planów), które mają zostać objęte analizą. Podczas prowadzonych analiz stwierdzono, że niektóre z dokumentów zaleconych do oceny przez Zleceniodawcę uległo pełnej dezaktualizacji i zostało zastąpione nowymi, aktualnymi wersjami. Dlatego, ostatecznie lista dokumentów, które podlegają ocenie uległa modyfikacji w stosunku do treści Załącznika nr 3 i układa się następująco:

- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020 (Uchwała Nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 roku),
- Dolnośląska Strategia Innowacji (Uchwała Nr XXXIX/509/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 kwietnia 2005 roku),
- Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego (Uchwała Nr XXXV/583/2001 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2001 roku),
- Strategia Energetyczna Dolnego Śląska (Uchwała Nr XLVIII/874/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 roku),
- Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 realizowany przez Samorząd Województwa (Uchwała Nr LIX/895/2006 Sejmiku Woj. Dolnośląskiego z dnia 12 października 2006 roku),
- „Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012 – 2015”, (Uchwała Nr LIV/969/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2010r) – w zamian za: „Program zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego” (Uchwała Nr XLIV/842/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2002 roku, który formalnie utracił aktualność.
- Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 - 2011 (Ostatnia aktualizacja: Uchwała Nr XL/650/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 roku),
- Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego (Uchwała nr XXXVI/452/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2005

roku) wraz z aktualizacją pt.: „Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego” (Uchwała Nr 2696/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 kwietnia 2009 r.).

- Program małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim do 2015 (Uchwała Nr XLVII/622/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2005 roku),
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (Uchwała Nr XLVIII/873/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 roku).

Dodatkowo autorzy prezentowanej analizy uznali, że listę tą należy uzupełnić o jeszcze jeden dokument, mianowicie Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej na lata 2005-2013.

1.4. Struktura dokumentu

Ekspertyza p.t. „Analiza dokumentów na poziomie regionalnym, ich uporządkowanie oraz ocena aktualności i przydatności w kształtowaniu bieżących i przyszłych procesów społecznych i gospodarczych regionu wraz z rekomendacjami co do dokumentów niezbędnych do opracowania i niezbędnych dla zachodzących w regionie procesów społeczno-gospodarczych” składa się z 6 rozdziałów merytorycznych uzupełnionych o bibliografię. Pierwszy z nich poświęcony jest metodom badawczym i określa zastosowane w pracy kryteria oceny aktualności i przydatności dokumentów polityki regionalnej. Kolejne rozdziały dotyczą najważniejszego, nadrzędnego dokumentu: Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego oraz analizie aktualności i przydatności pozostałych dokumentów polityki regionalnej w województwie dolnośląskim. W dalszej części pracy podjęto próbę uporządkowania obowiązujących dokumentów i określono potrzeby w zakresie opracowywania nowych elementów polityki regionalnej. Całość kończy się podsumowaniem w formie wniosków i rekomendacji.

2. Metody badawcze

2.1. Kryteria oceny aktualności dokumentów

Przystępując do oceny aktualności poszczególnych dokumentów polityki regionalnej należy mieć na uwadze dwa aspekty. Przede wszystkim istotne są cechy samego dokumentu: data jego powstania, założony okres obowiązywania, dane i wskaźniki, które posłużyły do jego przygotowania. Równie ważne są jednak relacje dokumentu do szerszego otoczenia instytucjonalnego: zgodność z obowiązującym prawem, spójność z dokumentami nadrzędnymi różnych szczebli, dopasowanie do zmieniających się uwarunkowań i trendów ogólnocwilizacyjnych, które decydują o hierarchii celów strategicznych. Dlatego oceniając aktualność dokumentów polityki regionalnej w prezentowanej analizie posłużono się następującymi kryteriami:

- data opracowania i okres obowiązywania dokumentu;
- aktualność zawartej w dokumencie diagnozy stanu danej sfery (aktualność przyjętych wskaźników, relacja do zmian ogólnocwilizacyjnych);
- data koniecznej aktualizacji: czy została określona, a jeśli tak, to czy aktualizacja została dokonana;
- zgodność z obowiązującymi dokumentami nadrzędnymi, w tym m.in. ze strategią „Europa 2020” (*Europa 2020...*, 2010), raportem „Polska 2030” (Boni, 2009) oraz „Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020” (*Krajowa Strategia...*, 2010)¹;
- stopień realizacji celów założonych w dokumencie (na podstawie wskaźników zawartych w dokumencie);
- zgodność celów założonych w dokumencie z celami określonymi w dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (*Strategia Rozwoju...*, 2005).

¹ Wyboru dokumentów dokonano zgodnie z założeniem, że dla poziomu europejskiego najistotniejsza jest ogólna strategia, zaś dla poziomu krajowego kluczowe są priorytetowe kierunki rozwoju i sposób ich realizacji na poziomie regionalnym. Do zbioru dokumentów nadrzędnych nie zaliczono „Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015” (*Strategia Rozwoju...*, 2006), ponieważ jej założenia, w tym zwłaszcza okres obowiązywania, zostały zakwestionowane przez Rząd w raporcie „Polska 2030” (Boni, 2009).

Zdaniem autorów sama Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (*Strategia Rozwoju...*, 2005), obowiązująca od 2005 roku, wymaga odrębnego podejścia w kwestii oceny aktualności. Z uwagi na określony wcześniej cel opracowania w niniejszym dokumencie przyjmuje się *a priori*, że Strategia ta jest nieaktualna. Założenie to, choć uprawnione z formalnego punktu widzenia, wymaga jednak uzasadnienia i dlatego poświęcono mu osobny rozdział, w którym rozwinięto kwestie aktualności i przydatności dotychczasowej SRWD.

2.2. Kryteria oceny przydatności dokumentów

Ocena przydatności dokumentów polityki regionalnej jest dużo bardziej skomplikowana niż ocena ich aktualności. Jak pokazano wcześniej, aktualność można określić przy pomocy mierzalnych wskaźników (okres obowiązywania, stopień realizacji etc.), tymczasem przydatność dokumentów wymaga uwzględnienia szeregu subiektywnych czynników. Z pozoru może się wydawać, że skoro dany dokument powstał, to znaczy, że był potrzebny, a tym samym przydatny. W rzeczywistości jednak nie zawsze opracowywane przez samorząd dokumenty są przydatne. Aby ową przydatność obiektywnie ocenić, w prezentowanej analizie poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania:

- czy dokument jest (był?) wykorzystywany w jednostce organizacyjnej, której dotyczy?
- czy cele rozwojowe zdefiniowane w dokumencie zostały zawarte w programach realizacyjnych, operacyjnych lub liniach budżetowych?
- czy dokument zawiera odniesienia terytorialne?
- czy dokument zawiera mierniki (wskaźniki) oceny (monitoringu) jego realizacji?
- czy dokument może być nadal stosowany?
- czy dokument był upowszechniany i czy jest dostępny publicznie?

W analizie kryteriów przydatności posłużono się metodą wywiadu bezpośredniego. Serię rozmów z przedstawicielami odpowiednich jednostek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego odpowiedzialnych za opracowanie

i wdrożenie poszczególnych dokumentów przeprowadzono w październiku i listopadzie 2010 r.

2.3. Metoda uporządkowania dokumentów

Na poziomie wojewódzkim funkcjonuje duża liczba sektorowych dokumentów strategicznych i kierunkowych, w oparciu o które prowadzona jest polityka regionalna. Powstawały one w różnym czasie, nie tylko na podstawie decyzji samorządowych władz województwa, ale także z powodu narzuconych obowiązków ustawowych. Dokumenty te są czasem trudno dostępne a ich wzajemne powiązania bywają wątpliwe. Stan ten powoduje wrażenie, że instrumenty polityki regionalnej są nieuporządkowane i rozproszone. Aby nieco uprościć postrzeganie wybranych dokumentów i ich wzajemne relacje, w prezentowanej analizie podjęto próbę ich teoretycznego uporządkowania. W tym celu zaproponowano metodę określenia miejsca, jakie poszczególne dokumenty zajmują w polityce regionalnej, oraz metodę oceny ich rangi w strukturze działań strategicznych województwa.

Uporządkowanie dokumentów polityki regionalnej w prezentowanej analizie przebiega dwutorowo. Z jednej strony oceniana jest relacja każdego dokumentu do wytycznych, priorytetów i zadań zawartych w dokumentach wyższego szczebla (w tym m.in.: „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020” (*Krajowa Strategia...*, 2010)). Z drugiej strony ocenie podlegała hierarchia dokumentów polityki regionalnej względem nadrzędnej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru każdego z nich (strategiczny / operacyjny).

Na tej podstawie stworzono „mapę” dokumentów regionalnych określającą ich miejsce w polityce województwa dolnośląskiego, jak również wskazano potencjalne „obszary niczyje”, dotąd nieobjęte działaniami na poziomie regionalnym, dla których postulowane jest opracowanie nowych dokumentów.

2.4. Źródła danych

Opracowując poszczególne elementy prezentowanej analizy korzystano z wielu różnorodnych źródeł, które można ująć w cztery zasadnicze zbiory. Pierwszy obejmuje dane

statystyczne pochodzące głównie z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Ich pozyskanie było konieczne dla oceny aktualności wskaźników i parametrów zawartych w poszczególnych dokumentach. Druga grupa źródeł to opracowania eksperckie przygotowywane przez innych autorów, służące ocenie wdrażania najważniejszych założeń polityki regionalnej. Wykorzystano je w analizie przydatności niektórych dokumentów. Trzeci zbiór to szeroko rozumiana literatura naukowa, która pozwoliła na ocenę szerszych, globalnych uwarunkowań i trendów rozwoju regionalnego w XXI wieku. Wreszcie czwarta grupa źródeł to **notatki z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami odpowiednich jednostek UMWD, w październiku i listopadzie 2010 r.**

3. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

3.1. Ewolucja myśli strategicznej w polityce województwa dolnośląskiego po 1998 roku

„Dolny Śląsk śmiało patrzy w przyszłość i określa swoją strategię rozwoju” - tak brzmiało jedno z pierwszych zdań pierwszej strategii województwa dolnośląskiego, która przyjęta została przez Sejmik Województwa już po reformie samorządu wojewódzkiego, w dniu 15 grudnia 2000 roku². Strategia ta stworzona została w wyniku ustawowego obowiązku, jaki spoczywa na samorządzie województwa. Jednak jej konstrukcja, język i sformułowane tezy nawiązywały do wysokich treści humanistycznych.

Zidentyfikowane przed dekadą wyzwania wydają się dziś być nadal aktualnymi. Pierwsza strategia województwa dolnośląskiego wskazywała jedno bezpośrednie wyzwanie, jakim było przystąpienie do Unii Europejskiej. Z perspektywy sześciu lat minionych od akcesji wydaje się, że dziś wyzwaniem bezpośrednim jest właściwe członkostwo w Unii Europejskiej, współpraca regionalna i umiejętność czerpania z Unii oraz wpływania na Unię. Pozostałe strategiczne wyzwania ujęte w hasła:

- Globalizacja,
- Techniki komunikacyjne i informacyjne,
- Załamanie dynamiki demograficznej Europy,
- Naruszenie równowagi w przyrodzie,
- Narastająca złożoność stosunków społecznych,

² Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXVIII/511/2000 w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 grudnia 2000 r.

przedstawiają problemy, które w przeciągu ostatniej dekady nabrzmiały i są nadal aktualne. Pierwsza strategia województwa przygotować miała Dolny Śląsk do akcesji europejskiej, stąd też wskazała regionowi misję, która zamknęła się sloganem „Dolny Śląsk to region, który łączy Polskę z Europą”. Ze względu na uwarunkowania geograficzne i historyczne Dolny Śląsk pełnił i pełni rolę pomostu łączącego wschód i zachód. W dobie przedakcesyjnej rola zwornika została ponownie wyeksponowana.

Obecnie obowiązująca, przyjęta przez Sejmik Województwa 30 listopada 2005 roku strategia rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020³ wizję regionu formułuje w sposób następujący: „Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”. Analogia do sloganu z pierwszej strategii województwa jest tutaj wyraźna. Wówczas region dopiero przygotowywał się do akcesji. Obecnie jest już regionem Unii Europejskiej, jednakże nadal jest mu przypisywana rola pomostu – zwornika – przestrzeni występowania powiązań społecznych, kapitałowych, gospodarczych i transportowych. W myśl strategii, Dolny Śląsk ma być istotnym elementem w europejskim układzie regionów węzłowych. Przez dekadę uwarunkowania uległy ewolucji stąd też zmieniło się brzmienie słów wyrażających misję Dolnego Śląska. Istota pozostała jednak ta sama.

Obowiązująca strategia powstała pod kątem realizacji Narodowego Planu Rozwoju i opracowania ram prawnych niezbędnych do wykorzystania środków finansowych pochodzących ze źródeł krajowych oraz Unii Europejskiej. Struktura dokumentu w bardzo przejrzysty sposób ujmuje najważniejsze trzy cele rozwoju:

- Cel „gospodarczy” – zbudowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki Dolnego Śląska,
- Cel „przestrzenny” – zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu, jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu,
- Cel „społeczny” – rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat.

³ Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLVIII/649/2005 w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, z dnia 30 listopada 2005 r.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, która pełni funkcję podstawowego aktu planistycznego dla potrzeb rozwoju Dolnego Śląska stała się podstawą dla opracowywania Regionalnego Programu Operacyjnego, którego główny cel jest tożsamy z nadrzędnym celem Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego sformułowanym następująco: „Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”. Dolnośląskie RPO jako instrument finansowy realizujący europejską politykę spójności podporządkowany jest ramom czasowym wynikającym z okresu finansowego programowania unijnego.

Siedmioletni okres budżetowania Unii Europejskiej obejmujący lata 2007 – 2013 przekroczył już półmetek. Nowy okres finansowania wraz z priorytetami wskazanymi w strategicznych dokumentach konsultowanych z Komisją Europejską obejmie kolejną siedmioletkę w latach 2014 – 2020. Aby środki finansowe zostały wykorzystane efektywniej i wzbudziły efekt synergii, już dzisiaj należy pochylić się nad przygotowaniem konkretnych przedsięwzięć i zdefiniowaniem problemów, które staną się centralnymi zagadnieniami nowych dokumentów strategicznych. Z pewnością do kwestii problemowych należeć będą:

- zwrócenie się ku wspieraniu społeczności lokalnych i wzmocnieniu wewnętrznych powiązań gospodarczych, co zmniejszy wrażliwość regionu na globalne wahnięcia trendów i kondycji ekonomicznej;
- stworzenie kompleksowej strategii dla dolnośląskich miast, zagrożonych procesami pauperyzacji społecznej i peryferyzacji. Postawić trzeba tezę, iż nie da się obronić przed zagładą struktur osadniczych bez polityki wspierającej rozwój demograficzny. Ogromne znaczenie odegra w przyszłości tych miast kwestia poprawy dostępności transportowej, warunkującej atrakcyjność tych miast w oczach mieszkańców i potencjalnych inwestorów. Miasta te stanowią ponadto wzorcową bazę dla uruchomienia programów rozwojowych, bazujących na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym, który promowany jest aktualnie w projekcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego;

- uczestnictwo w sieciowych przedsięwzięciach współpracy ponadregionalnej i ponadnarodowej. Kształtującą się obecnie formą takiej kooperacji jest „Partnerstwo Odry” – obejmujące swoim zasięgiem terytoria ośmiu regionów: Meklemburgię, Brandenburgię, Berlin, Saksonię, Zachodnie Pomorze, Lubuskie, Wielkopolskę i Dolny Śląsk. Jakiegokolwiek działania zmierzające do określenia kierunków rozwoju województwa dolnośląskiego nie mogą pomijać uwarunkowań zewnętrznych i wzrastającej roli Berlina w kształtowaniu powiązań funkcjonalnych, gospodarczych i społecznych w Europie. Nowe formy kooperacji i zderzenie bliskich sobie w kontekście globalnym kultur europejskich zaowocować powinno innowacyjnymi rozwiązaniami w sferze społecznej i gospodarczej. Dla tej kooperacji istnieje potrzeba stworzenia szerszej wizji działania. Pierwszym krokiem w kierunku osiągnięcia takiej koncepcji może być włączenie się do prac nad zdefiniowaniem europejskich strategii makroregionalnych lub nawet wspólne z sąsiednimi regionami wystąpienie o opracowanie europejskiej strategii subregionalnej obejmującej Środkową Europę z uwzględnieniem paneuropejskich powiązań szczególnie relacji Bałtyk – Adriatyk. W działania te wpisuje się zainicjowany już na Dolnym Śląsku proces opracowania strategii rozwoju Polski Zachodniej oraz uczestnictwo Dolnego Śląska w inicjatywie CETC – Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego.

- Regiony objęte korytarzem CETC od wybrzeży Bałtyku poprzez nadodrzańskie niziny, Sudety, Wyżynę Czesko - Morawską, Dolinę Dunaju, Średniogórze Zadunajskie po Płaskowyż Kras i Wybrzeże Dalmatyńskie dysponują potencjałem rozwojowym, a ich terytoria mają szansę korzystać w przyszłości z wachlarza multimodalnych powiązań transportowych. Istniejące uwarunkowania infrastrukturalne i polityczne oraz geograficzne pozwalają na zdelimitowanie w przestrzeni pasa współpracy regionalnej, posiadającego szerokie możliwości kreowania funkcjonalnych, w tym także transportowych, powiązań.

3.2. Ocena aktualności i przydatności dotychczasowej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku

Opisana wyżej ewolucja myśli strategicznej w województwie dolnośląskim wskazuje, że nadrzędna misja rozwoju regionu ma charakter uniwersalny, i że jej główne przesłanie – Dolny Śląsk jako pomost między Polską a Europą - pozostaje w zasadzie niezmienione od czasu pierwszej strategii z 2000 roku. Sugeruje to, że przynajmniej niektóre główne elementy polityki regionalnej wypracowane w ostatnim dziesięcioleciu zachowują do dziś swoją aktualność.

Tymczasem jednak prezentowana ekspertyza, będąca elementem projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”, poprzedza opracowanie nowej strategii rozwoju regionu. Ten szczególny kontekst sprawia, że obowiązującą obecnie SRWD z 2005 roku można *a priori* uznać za nieaktualną, a co za tym idzie – również nieprzydatną w prowadzeniu polityki regionalnej. Takie podejście byłoby jednak znacznym uproszczeniem, dlatego poniżej przedstawiono szereg faktów, które przemawiają za koniecznością aktualizacji Strategii⁴.

Zgodnie z Ustawą o samorządzie województwa (*Ustawa...*, 1998) Strategia rozwoju województwa winna uwzględniać między innymi cele zawarte w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, która z kolei musi być zgodna z dokumentami Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza dotyczącymi spójności terytorialnej. W ostatnim czasie, głównie na skutek kryzysu gospodarczego na świecie z lat 2008-2009, przystąpiono do weryfikacji założeń kluczowych dokumentów polityki szczebla wspólnotowego i krajowego. Z punktu widzenia prezentowanej analizy za najważniejsze z nich uznać można strategię „Europa 2020” i Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego.

⁴ Jak ustalono w rozdziale „Metody badawcze”, z uwagi na szczególny charakter Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (jako dokumentu nadrzędnego względem strategii sektorowych, programów i planów), jej aktualność i przydatność oceniono z pominięciem założonych w rozdziale 3 kryteriów.

W preambule do nowej strategii „Europa 2020” czytamy między innymi, że „warunki gospodarcze zmieniają się szybciej niż sytuacja polityczna”, a światowy kryzys pokazał, że „jeśli niczego nie zmienimy, skazemy się na stopniową utratę znaczenia i spadniemy do drugiej ligi nowego światowego porządku”. W odpowiedzi na te wyzwania obecną strategię rozwoju UE oparto na trzech priorytetach: rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony i włączenie społeczne. Pierwszy z nich oznacza zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju, co wymaga podniesienia jakości edukacji, poprawy wyników działalności badawczej, wspierania transferu innowacji i wiedzy w Unii, pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także zadbania o to, by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi. Drugi priorytet strategii „Europa 2020” to rozwój zrównoważony, a więc wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej. Trzeci priorytet - rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – służy gospodarce charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, przy wzmocnionej pozycji obywateli, którzy przez całe swoje życie mają przed sobą otwarte możliwości (*Europa 2020...*, 2010).

Idee te służyć mają przede wszystkim polityce wspólnotowej, dlatego są stosunkowo ogólne i uniwersalne, nie mają też bezpośredniego przełożenia na poziom regionalny. W poszukiwaniu bardziej szczegółowych informacji na temat realizacji strategii „Europa 2020” warto zatem sięgnąć do dokumentów aplikacyjnych, w tym na przykład do piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE (*Komunikat...*, 2010). Wskazuje ono między innymi, że w przyszłości państwa członkowskie i regiony powinny skoncentrować się na niewielkiej liczbie priorytetów związanych z projektami zapowiedzianymi w strategii „Europa 2020” i stanowiących odpowiedź na konkretne wyzwania, z którymi należy się zmierzyć. Bardziej strategiczne i ukierunkowane na wyniki podejście do polityki wymaga również lepszych i sprawniejszych systemów monitorowania i oceny. Dokumenty polityczne winny zatem określać przejrzyste, jednoznaczne, mierzalne i statystycznie wiarygodne wskaźniki dotyczące oczekiwanych wyników, zaś roczne

sprawozdania powinny zawierać kompletne i dokładne informacje na temat postępów w realizacji przyjętych założeń.

W sferze zarządzania konieczne jest silniejsze nastawienie polityki rozwoju na wymiar terytorialny, ze szczególnym uwzględnieniem roli miast, obszarów funkcjonalnych, obszarów borykających się z konkretnymi problemami geograficznymi i demograficznymi, jak również strategii makroregionalnych. Lepszemu zarządzaniu służyć ma również wzmocnienie partnerstwa, a więc zapewnienie większego udziału zainteresowanych podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego, partnerów publicznych, prywatnych i społecznych zarówno w debacie nad celami polityki rozwoju, jak i w jej realizacji (*Komunikat...*, 2010).

Takie zadania stawiają przed regionami decydenci szczebla unijnego. Jak to się ma do polityki krajowej? Otóż nowa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego zakłada trzy główne cele polityki regionalnej do 2020 roku. Pierwszy z nich to „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów”, zakładający jak najlepsze wykorzystanie potencjału Warszawy i pozostałych ośrodków wojewódzkich cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego oraz budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z biegunów wzrostu i wykorzystanie potencjału endogenicznego innych obszarów takich jak ośrodki subregionalne, obszary wiejskie i inne obszary funkcjonalne o wyraźnej specjalizacji przestrzennej. Drugi cel KSRR ukierunkowany jest na promowanie spójności w różnych wymiarach przestrzennych i mówi o „Budowaniu spójności terytorialnej i przeciwdziałaniu marginalizacji obszarów problemowych”. W ramach tego celu zaplanowano pomoc polityki regionalnej w przezwyciężeniu trudności rozwojowych silnie skoncentrowanych terytorialnie, które grożą marginalizacją (stałym pogarszaniem się perspektyw rozwojowych) niektórych obszarów. Kierunki działań w ramach celu drugiego obejmują więc przede wszystkim wsparcie dla przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i poprawy sytuacji mieszkańców tych obszarów w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych mających pierwszorzędne znaczenie rozwojowe w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych. Trzeci cel Krajowej Strategii to „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych

terytorialnie”. Nakierowany jest on na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla realizacji działań prorozwojowych poprzez wzmocnienie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmocnieniu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego (*Krajowa Strategia...*, 2010).

Wszystkie te zaktualizowane w ostatnim czasie priorytety polityki europejskiej i krajowej ująć można w następujących kilku punktach:

- 1) silniejsze nastawienie polityki rozwoju na wymiar terytorialny, w tym wykorzystanie potencjału ośrodków wojewódzkich, budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych na pozostałe obszary, realizacja potencjału endogenicznego ośrodków subregionalnych;
- 2) koncentracja na niewielkiej liczbie priorytetów;
- 3) lepsze i sprawniejsze systemy monitorowania i oceny;
- 4) wzmocnienie partnerstwa, zapewnienie większego udziału różnych podmiotów zarówno w debacie nad celami polityki rozwoju, jak i w jej realizacji;
- 5) zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju;
- 6) wspieranie gospodarki bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- 7) włączenie społeczne poprzez wysoki poziom zatrudnienia, przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych i poprawa sytuacji mieszkańców obszarów problemowych.

Czy obecna Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego spełnia wymogi stawiane polityce regionalnej przez Komisję Europejską i przez polski Rząd? Odnosząc się po kolei do wymienionych wyżej priorytetów wspólnotowych i krajowych można stwierdzić, że SRWD tylko częściowo realizuje założenia polityki rozwoju wypracowane na wyższych szczeblach administracji publicznej.

I tak, dolnośląska Strategia docenia znaczenie wymiaru terytorialnego w realizacji polityki rozwoju, o czym świadczy cała grupa „celów przestrzennych”. W ramach jednego z priorytetów („Poprawa spójności przestrzennej regionu”) zakłada się – zgodnie z wytycznymi KSRR - modernizację istniejących układów komunikacyjnych, tak aby w sposób jak najbardziej efektywny dokonywało się rozprzestrzenianie impulsów rozwoju społeczno-gospodarczego, generowanych w ośrodkach wzrostu. Niestety, zawarte w SRWD odniesienia przestrzenne są tylko pozorne, ponieważ zapisy dla poszczególnych działań operują ogólnymi opisami obszarów, nie wskazując konkretnych lokalizacji.

Strategia definiuje łącznie 13 szczegółowych priorytetów w 3 sferach (gospodarczej, przestrzennej i społecznej), którym przypisano 91 działań. Takie podejście nie gwarantuje koncentracji na niewielkiej liczbie priorytetów, zatem w kolejnej edycji SRWD należałoby dążyć do priorytetyzacji zadań polityki regionalnej. Wskazuje na to nie tylko analiza porównawcza dokumentów różnych szczebli, ale również doświadczenie osób zawodowo związanych z wdrażaniem Strategii (np. odpowiedzialnych za Regionalny Program Operacyjny czy za rozwój turystyki).

W Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego cały rozdział poświęcono systemowi wdrażania, monitoringu i ewaluacji. Choć zawiera on wiele użytecznych narzędzi, to jednak ostatecznie zdefiniowane „Wskaźniki monitoringu i ewaluacji” są jedynie zbiorem różnorodnych zmiennych, którym nie przypisano żadnych wartości liczbowych. Zatem „mierzalność” realizacji założeń SRWD jest w zasadzie niewielka.

Kolejny element wymagany przez dokumenty europejskie i krajowe to partnerstwo i kooperacja przy sporządzaniu i realizacji regionalnych strategii. Ten postulat uznać można w przypadku Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego za spełniony: już we wstępie czytamy, że strategia ma „charakter integracyjny nie tylko w stosunku do mieszkańców, ale też i organizacji pozarządowych oraz jednostek administracji publicznej wszystkich szczebli działających na danym terenie”. W praktyce, zarówno na etapie opracowania, jak i wdrażania SRWD prowadzono czynną współpracę Urzędu Marszałkowskiego z przedstawicielami różnych instytucji i środowisk.

Również w zakresie rozwoju wiedzy i innowacji Strategia zasługuje na wysoką ocenę. Wybrane priorytety mówią między innymi o potrzebie „Budowy gospodarki opartej na wiedzy (GOW)” czy „poprawy jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych”.

Dotychczas obowiązująca SRWD dba również o stan środowiska przyrodniczego, chociaż postulat „zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki” pojawia się wyłącznie w opisie celów sfery przestrzennej. Wydaje się, że nowoczesna polityka ochrony środowiska powinna zwracać większą uwagę na innowacje ekologiczne w gospodarce.

Ostatni z wyróżnionych wymogów stawianych dokumentom polityki rozwojowej przez decydentów unijnych i krajowych dotyczy włączenia społecznego. Ten aspekt został poruszony w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego w sposób czytelny i zgodny z obecnymi trendami: w ramach „Przeciwdziałania degradacji obszarów peryferyjnych i zagrożonych marginalizacją” zakłada się identyfikację obszarów, w których procesy społeczno-gospodarcze zachodzą w sposób niezadowalający i znacznie odbiegający *in minus* od średniej regionalnej oraz podejmowanie przedsięwzięć włączających je w pozytywne zjawiska zachodzące w przestrzeni regionu, przy wykorzystaniu ich zasobów endogenicznych. Należałoby tu jeszcze wskazać konkretne miejsca zagrożone marginalizacją i podkreślić znaczenie zatrudnienia w niwelowaniu różnic społecznych.

Zatem podsumowując należy stwierdzić, że dotychczasowa Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego zawiera spory ładunek treści uniwersalnych, odpowiadających szczególnemu położeniu i historii regionu, które należy utrzymać i rozwijać w kolejnych edycjach tego dokumentu. Jednocześnie, na skutek zmienionych uwarunkowań politycznych na szczeblu europejskim i krajowym, zachodzi konieczność aktualizacji SRWD, która w wielu kluczowych aspektach znacząco odbiega od obowiązujących obecnie standardów formułowania strategii rozwoju. Jako podstawowy akt planistyczny województwa, będący punktem odniesienia dla dokumentów operacyjnych, musi ona być spójna z nowym podejściem do prowadzenia polityki rozwoju.

4. Ocena aktualności i przydatności pozostałych obowiązujących dokumentów polityki regionalnej

4.1. Dolnośląska Strategia Innowacji

4.1.1. Charakterystyka dokumentu

Dolnośląska Strategia Innowacji (DSI) została opracowana w styczniu 2005 roku przez zespół ekspercki złożony z pracowników Politechniki Wrocławskiej (w tym Wrocławskiego Centrum Transferu Technologii), Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz przedstawiciele wielu różnych przedsiębiorstw i instytucji działających na terenie Dolnego Śląska.

Opracowanie liczy 80 stron i składa się z części zasadniczej (strony 1 – 54) oraz pięciu aneksów, z których tylko część została ujęta w dokumencie (strony 55 – 80). W części zasadniczej wyróżniono siedem rozdziałów: „Innowacyjne uwarunkowania Dolnego Śląska”, „Założenia polityki innowacyjnej Dolnego Śląska”, „Misja strategiczna”, „Cele strategiczne”, „Realizacji i monitoring”, „Plan działań pomostowych” oraz „Wzmacnianie powiązań nauki i gospodarki”. Układ treści jest klarowny i odpowiada założonemu na wstępie celowi, a więc wskazuje na kierunki działań i konkretnych poczynań mających doprowadzić do tego, aby w przewidywalnej przyszłości powstał regionalny system innowacyjny. Do dokumentu nie załączono bibliografii.

4.1.2. Ocena aktualności

Zgodnie z przyjętą metodą oceny aktualności dokumentów polityki regionalnej, w niniejszej analizie posłużono się sześcioma kryteriami: data opracowania i okres obowiązywania, aktualność zawartej w dokumencie diagnozy stanu innowacji na Dolnym

Śląsku, zawarte w DSI wskazania dotyczące jej aktualizacji, zgodność z obowiązującymi dokumentami nadrzędnymi oraz stopień realizacji celów założonych w dokumencie.

W zakresie pierwszego kryterium należy zauważyć, że DSI została opracowana 5 lat temu, a więc stosunkowo niedawno jeśli wziąć pod uwagę jej strategiczny i dalekosiężny charakter. Zatem wydawać by się mogło, że w tak krótkim czasie Strategia nie mogła zbyt szybko stracić na aktualności choć warto pamiętać, że w dziedzinie innowacji zmiany zachodzą tak szybko, iż 5 lat to dużo z punktu widzenia światowej nauki, technologii i gospodarki. Trudno jest zatem jednoznacznie ocenić aktualność DSI, tym bardziej, że w dokumencie nie przewidziano żadnej daty końcowej jego realizacji.

Drugim kryterium oceny jest aktualność zawartej w DSI diagnozy stanu w zakresie innowacji na Dolnym Śląsku. I tak, już w pierwszych zdaniach Strategii pojawia się nieaktualny dziś opis sytuacji ekonomicznej na świecie: „w nowo wyłaniającej się rzeczywistości ekonomicznej kraje i regiony stają przed wyborem fundamentalnym: albo rozwijać będą gospodarkę innowacyjną, albo zmuszone będą do konkurowania z Chinami w kosztach produkcji. Przynajmniej do czasu, kiedy Chiny, które w przyszłym roku planują wydać na badania dwa razy większy odsetek PKB niż Polska, nie staną się krajem wysoko rozwiniętym”. Obecnie sytuacja w tej dziedzinie jest dużo trudniejsza: w roku 2006 odsetek PKB przeznaczony na badania i rozwój w Chinach osiągnął poziom niemal trzykrotnie wyższy niż w Polsce (odpowiednio 1,42% i 0,56%), a w kolejnych latach nie udało się tego dystansu zmniejszyć (*A more research...*, 2008). Zatem ogólna ocena uwarunkowań cywilizacyjnych zawarta we „Wprowadzeniu” do Strategii nie odpowiada obecnej kondycji gospodarki światowej, choć wciąż aktualne pozostaje wyzwanie nadrobienia strat w stosunku do najlepiej rozwijających się gospodarek świata.

Poza ogólnymi uwagami wstępnymi DSI posiada cały rozdział poświęcony szczegółowym uwarunkowaniom rozwoju innowacji w województwie dolnośląskim. Opisano w nim wyniki badań przeprowadzonych w 2004 r. wśród przedsiębiorstw, podmiotów sektora B+R oraz instytucji wsparcia biznesowego. Z badań tych wynika między innymi, że przedsiębiorcy źle oceniają warunki tworzenia i rozpowszechniania innowacji na Dolnym

Śląsku (s. 7), że działania administracji wymagają usprawnienia procedur i zmiany nastawienia w stosunku do przedsiębiorstw (w tym zwłaszcza przedsiębiorstw innowacyjnych) (s. 10), że uczelnie wyższe powinny dawać absolwentom nie tylko kompetencje teoretyczne, lecz także przygotowanie praktyczne (s. 10), że instytucjom badawczym brakuje sieci kontaktów między różnymi partnerami działalności innowacyjnej (przede wszystkim pomiędzy gospodarką a nauką) (s. 8), zaś instytucje wsparcia biznesu potrzebują skoordynowania działań informujących o ofercie usług (s. 9). Ta diagnoza stanu innowacji w regionie, przydatna w momencie opracowania DSI, wymaga dziś aktualizacji, aby podstawy, na jakich opiera się polityka innowacyjna Dolnego Śląska opisywały rzeczywiste potrzeby. Ponieważ w ramach niniejszej analizy trudno byłoby przeprowadzić badania analogiczne do tych z 2004 r., w ocenie aktualności DSI skoncentrowano się na dwóch wybranych wskaźnikach: stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz kondycji sfery badawczo-rozwojowej.

W opisie potencjału biznesowego Dolnego Śląska autorzy Strategii stwierdzają, że „różne wskaźniki dotyczące rozwoju przedsiębiorczości plasują Dolny Śląsk wśród czterech najsilniejszych regionów Polski, a nasycenie sektora MSP przedsiębiorstwami działającymi w sferze wysokiej technologii jest najwyższe w kraju” (s. 7). Dostępne dane pozwalają stwierdzić, że ta ocena sytuacji pozostaje tylko częściowo aktualna: liczba małych i średnich przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców w województwie dolnośląskim w 2009 roku wynosiła 113,3, co daje regionowi czwarte miejsce w kraju (po województwach zachodniopomorskim – 127,7, mazowieckim – 127,3 i pomorskim – 115,6). Dużo słabiej Dolny Śląsk wypada jednak pod względem liczby przedsiębiorstw aktywnych na 1000 mieszkańców – w tym zestawieniu zajmuje dopiero ósme miejsce z wynikiem 48,9 (liderem jest województwo zachodniopomorskie – 62,7) (*Raport o stanie...*, 2010). Natomiast sytuacja województwa w zakresie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw odbiega już niestety od opisu zamieszczonego w DSI. Nasycenie sektora małych firm (zatrudniających od 10 do 49 pracowników) przedsiębiorstwami innowacyjnymi w latach 2004-2006 wynosiło 16,4% i nie tylko nie było „najwyższe w kraju”, ale pozostawało na dużo niższym poziomie niż

w województwie pomorskim (22,6%), podkarpackim (21,1%), opolskim (17,4%) i lubelskim (16,7%). Podobnie jest w grupie średnich przedsiębiorstw (zatrudniających od 50 do 249 pracowników), gdzie województwo dolnośląskie z wynikiem 38,4% firm innowacyjnych zajmuje również 5 miejsce w kraju (liderem jest tu województwo mazowieckie - 45,8% firm innowacyjnych w latach 2004-2006) (Wojnicka i Klimczak, 2008). Zatem ten element diagnozy zawarty w DSI uznać trzeba za niezgodny z obecną sytuacją.

W innym miejscu Strategii mowa jest o potencjale badawczym Dolnego Śląska, którego podstawowe wskaźniki „plasują województwo (...) z reguły na 4 – 6 miejscu wśród polskich regionów, co mniej więcej odpowiada potencjałowi widzianemu na tle kraju, ale nie aspiracjom regionu, jego udziałowi w tworzeniu PKB oraz wyzwaniom wynikającym z europejskiego położenia” (s. 8). Ten opis sytuacji dobrze odpowiada obecnej kondycji sektora B+R w województwie, bowiem dolnośląskie jednostki badawczo-rozwojowe stanowiły w 2007 r. 7,9% ogółu polskich podmiotów działających w tym obszarze, co plasowało region pod tym względem na piątej pozycji w kraju, po województwie mazowieckim (27,7%), śląskim (11,8%), wielkopolskim (9,2%) i małopolskim (8,9%). Jednak autorzy DSI nie odnieśli się do pogarszającej się sytuacji finansowej dolnośląskiej sfery B+R: wartość powszechnie stosowanego wskaźnika GERD (gross domestic expenditures on research and development) sukcesywnie spada od 2002 r. (w 2006 r. wynosiła 0,35 wobec średniej krajowej 0,56), co nie odpowiada istniejącemu potencjałowi społeczno-ekonomicznemu regionu (PKB na mieszkańca stale powyżej średniej krajowej) i świadczy o relatywnie niewielkim zaangażowaniu województwa w działalność badawczo-rozwojową. Dopełnieniem tej niekorzystnej sytuacji jest fakt, że aktywność B+R na Dolnym Śląsku opiera się w przewadze na finansowaniu z budżetu państwa (w 2007 r. ponad 58% nakładów wewnętrznych pochodziło z tego źródła), a dominująca rola środków państwowych powoduje, że sfera badawczo-rozwojowa uzależniona jest od zmiennych warunków politycznych i decyzji grup rządzących i nie może się rozwijać w sposób stabilny i przewidywalny⁵ (Dołzbłasz, 2009). Można więc powiedzieć, że choć niektóre przytaczane

⁵ Za korzystne z punktu widzenia przydatności i efektywności badań naukowych dla gospodarki uznaje się finansowanie w proporcjach 65 do 35, a więc 65% środków powinno pochodzić ze źródeł prywatnych (np. przedsiębiorstw), a pozostałe 35%

w DSI dane dotyczące sfery B+R są aktualne, to jednak przedstawiona w niej diagnoza stanu innowacji na Dolnym Śląsku jest niepełna.

W tym miejscu należy jeszcze dodać, że w województwie dolnośląskim dominują prace nad badaniami podstawowymi i rozwojowymi (w 2007 r. odpowiednio 47% i 35%). Zgodnie z definicją sfery badawczo-rozwojowej badania dzielą się na trzy rodzaje: badania podstawowe (teoretyczne i eksperymentalne nieukierunkowane na uzyskanie konkretnych zastosowań praktycznych), badania stosowane (prace podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy mającej konkretne zastosowania praktyczne) oraz prace rozwojowe (badania polegające na zastosowaniu istniejącej już wiedzy do opracowania nowych wyrobów, procesów lub usług). Sytuacja w województwie dolnośląskim jest zatem niekorzystna, najlepsze bowiem warunki dla rozwoju gospodarczego występują w sytuacji, gdy jak największa część nakładów wewnętrznych przeznaczona jest prace rozwojowe. Nakłady te są bowiem swojego rodzaju miernikiem „bliskości rynku” działalności B+R w danym rejonie, który pozwala określić jak aktywność gospodarki odpowiada na potrzeby gospodarki (Dołzbłasz, 2009). Fakt dominacji badań podstawowych nad rozwojowymi nie został jednak dostrzeżony przez autorów Strategii.

Kolejnym kryterium oceny jest kwestia wskazań dotyczących aktualizacji dokumentu. Tu DSI wypada lepiej niż w analizowanych wcześniej kategoriach. Na s. 47 Strategii stwierdzono, że „prace nad rozwojem i uaktualnieniem Dolnośląskiej Strategii Innowacji będą kontynuowane w latach 2005-2007 w ramach projektu UPRIS”, realizowanego przez Urząd Marszałkowski, Politechnikę Wrocławską (Wrocławskie Centrum Transferu Technologii) we współpracy z partnerami zagranicznymi, a dofinansowany przez Komisję Europejską z funduszy 6 Programu Ramowego Badań i Rozwoju Technologicznego Unii Europejskiej.

Efektom tych prac była między innymi opracowana przez Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych i bardzo krytyczna wobec Strategii „Ocena wdrażania DSI. Budowanie partnerstwa regionalnego i społecznego w zakresie regionalnej polityki innowacyjnej” (Sroka,

ze środków publicznych. Przy niższym udziale środków pozabudżetowych globalna efektywność nakładów na B+R jest znacznie mniejsza (Dołzbłasz, 2009).

Kwieciński, 2007). Jej autorzy zanegowali przede wszystkim sposób przygotowania dokumentu, którego faktycznymi twórcami byli urzędnicy, eksperci i naukowcy, traktujący opracowanie DSI jako „ćwiczenie teoretyczne” i wypełnienie zobowiązań formalno-prawnych, podczas gdy w rzeczywistości strategia ma nikłe znaczenie dla tworzenia realnych perspektyw dla wielu grup i środowisk społecznych. Główny wniosek płynący z „Oceny wdrażania...” był taki, że mankamentem DSI jest przede wszystkim słabość proponowanych przez nią partnerstw służących implementacji strategii (można podać cztery typowe dla tego rodzaju przedsięwzięć słabości: 1. niewłaściwy wybór i brak odpowiedniej osoby zarządzającej RIS na najwyższym szczeblu, brak umiejętności tworzenia sieci; 2. zbyt mały udział aktorów zagranicznych i mały krajowych; 3. zbyt mocny akcent na dostarczanie technologii bez dostosowania do popytu i specyfiki regionu; 4. zastosowanie podejścia badawczego zamiast praktycznego). O ile zatem docenić należy sam fakt monitorowania realizacji Strategii, o tyle jej aktualność wypada źle – pomimo istotnych zastrzeżeń DSI nie została zaktualizowana i obowiązuje do dziś w niezmienionej formie.

W zakresie następnego kryterium – zgodności z obowiązującymi dokumentami nadrzędnymi – DSI wypada stosunkowo dobrze. Poniżej zestawiono najważniejsze założenia strategii „Europa 2020”, raportu „Polska 2030” oraz „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020” z założeniami Dolnośląskiej Strategii Innowacji.

Strategia „Europa 2020” zalicza innowacyjność do jednego z trzech głównych priorytetów rozwoju Unii Europejskiej w najbliższym dziesięcioleciu. Priorytet ten nosi nazwę „Inteligentny rozwój – gospodarka oparta na wiedzy i innowacji”. Inteligentny rozwój jest tu rozumiany jako zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju europejskiej gospodarki, a więc podniesienie jakości edukacji, poprawę wyników działalności badawczej, wspieranie transferu innowacji i wiedzy, pełne wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także dbałość o to, by innowacyjne pomysły przeradzały się w nowe produkty i usługi, a w dłuższej perspektywie przyczyniały się do tworzenia nowych miejsc pracy i rozwiązywania problemów społecznych. Aby projekt ten się powiódł,

konieczne są takie elementy jak przedsiębiorczość, środki finansowe oraz uwzględnienie potrzeb użytkowników i możliwości oferowanych przez rynek (*Europa 2020...*, 2010, s. 14).

Cele te, choć wyznaczone przez Komisję Europejską 5 lat po opracowaniu Dolnośląskiej Strategii Innowacji, znajdują niemal pełne odzwierciedlenie w treści analizowanego dokumentu. Tak jak w strategii „Europa 2020”, tak i w DSI głównym celem jest budowanie gospodarki opartej na wiedzy (s. 35). Cel ten ma być realizowany między innymi poprzez „Edukację dla innowacji” zapewniającą z jednej strony wykształcenie na wysokim poziomie, a z drugiej kształtującą postawy przedsiębiorczości, kreatywności i kooperatywności (s. 40-41), „Aktywizację środowiska badawczego” zakładającą włączanie się pracowników badawczych uczelni w działania małych firm innowacyjnych (s. 36-37) czy „Budowanie infrastruktury innowacyjnej” służącej transferowi wiedzy i komercjalizacji innowacji (s. 37-38). Jedynym postulatem zawartym w dokumencie „Europa 2020”, który nie został zwarty bezpośrednio w celach DSI jest dążenie do pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Znajduje on za to odzwierciedlenie w „Planie działań pomostowych”, gdzie mowa jest między innymi o rozwoju powszechnie dostępnych szerokopasmowych sieci informacyjnych w regionie oraz wdrażaniu kompleksowych systemów zarządzania w administracji publicznej (s. 48).

Jeśli chodzi o politykę w zakresie innowacji na poziomie krajowym, to ogólna sytuacja jest – według K. B. Matusiaka i J. Gulińskiego – zdecydowanie niekorzystna. „W Polsce identyfikujemy brak koncepcji kompleksowej polityki innowacyjnej, spójnej z poszczególnymi politykami sektorowymi (przemysłową, rolną, zatrudnienia itd.) (...), brak koordynacji i wyznaczania kierunków strategicznych rozwoju technologicznego, restrukturyzacji i modernizacji gospodarki” (Matusiak i Guliński, 2010b, s. 38). Niemniej zarówno w raporcie „Polska 2030” jak i w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020” można odnaleźć sporo treści dotyczących rozwoju innowacji.

I tak, w raporcie „Polska 2030” – podobnie jak w strategii „Europa 2020” – silnie akcentowany jest związek między innowacjami a edukacją: poświęcono mu cały rozdział 6 „Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego”. Jak podkreślają autorzy,

systemy innowacji i edukacji są ze sobą naturalnie sprzężone: z jednej strony, choć stopniowo coraz więcej wynalazków powstaje w laboratoriach i centrach badawczo-rozwojowych dużych przedsiębiorstw, to wciąż uczelnie, z racji prowadzenia badań podstawowych, stanowią miejsce narodzin najbardziej przełomowych odkryć. Z drugiej strony, dobrze funkcjonujący system innowacji tworzy zapotrzebowanie na odpowiednie kwalifikacje. Aby można było wdrożyć nowe rozwiązania procesowe czy technologiczne, niezbędny jest wystarczający poziom tzw. zdolności absorpcyjnych – uzależnionych głównie od wiedzy, postaw i umiejętności pracowników. Dlatego właśnie o innowacyjności polskiej gospodarki w 2030 r. zdecyduje obecna efektywność systemu edukacyjnego – jeśli uda się stworzyć sprzyjające warunki rozwoju i synergii systemów innowacji i edukacji, wiedza może stanowić główne źródło konkurencyjności Polski (Boni, 2009, s. 205 i 222).

Drugim ważnym aspektem innowacyjności poruszonym w raporcie „Polska 2030” są relacje między nauką i gospodarką. Zdaniem autorów zbyt wielu dokonanych już odkryć nie umiemy wykorzystać, głównie ze względu na niewystarczającą współpracę między światem nauki a światem gospodarki, co dowodzi braku swoistej umiejętności brokeringu. Potrzeba do niego nie tylko nowoczesnych i otwartych liderów w przemyśle, lecz także systemu finansowania i funkcjonowania nauki opartego na zasadach konkurencyjności. Równocześnie władze lokalne i regionalne powinny współtworzyć przestrzeń, w której innowacyjny biznes oraz środowisko naukowe mogą się komunikować i współpracować – uczestnicząc w tworzeniu parków naukowo-technologicznych, klastrów oraz inkubatorów przedsiębiorczości (Boni, 2009, s. 16 i 216).

Wreszcie trzecią sferą związaną z innowacjami, a opisaną w rozdziale 10 "Wzrost kapitału społecznego Polski" jest kondycja polskiego społeczeństwa. Kreatywność, będąca istotnym czynnikiem w rozwoju społeczeństwa i gospodarki każe szerzej ująć kwestię innowacyjności jako uwarunkowanej kulturowo – a nie tylko zależnej od nakładów na B+R. Podstawowymi elementami warunkującymi wzrost gospodarki kreatywnej są: rozwój technologii cyfrowych zwiększający popyt zarówno na treści, jak i na innowacje

technologiczne, zmiana stylów życia (w tym wzrost czasu na konsumpcję dóbr kultury) oraz rozwój turystyki (Boni, 2009, s. 360-361).

Ogólny postulat, jaki przyświeca wyzwaniom zdefiniowanym w raporcie „Polska 2030” mówi, że barier dla innowacyjności nie należy sprowadzać wyłącznie do kwestii finansowych (Boni, 2009, 214). Autorzy Dolnośląskiej Strategii Innowacji najwyraźniej podzielają ten pogląd, ponieważ określone przez nich potrzeby rozwoju innowacji w regionie dotyczą wielu różnych dziedzin i są w większości zgodne z wytycznymi zawartymi w raporcie „Polska 2030”. Przede wszystkim (o czym była mowa wcześniej) DSI docenia znaczenie związków między innowacjami i edukacją, wskazuje również na potrzebę dalszego ich wzmacniania (cel 6: „Edukacja dla innowacji”, s. 40-41). Ponadto Strategia włącza sektor naukowy w proces wolnorynkowej konkurencji stwierdzając, że zespoły badawcze nie powinny być całkowicie wyłączone spod mobilizującej presji konkurencji, ponieważ rywalizacja między ośrodkami podnosi jakość prowadzonych badań i przyspiesza dochodzenie do rozwiązań innowacyjnych (s. 37). Dokument proponuje również szereg działań zmierzających do stworzenia przestrzeni komunikacji między światem nauki i gospodarką w ramach celu 3 „Budowanie infrastruktury innowacyjnej” (centra transferu technologii, parki i inkubatory technologiczne, Dolnośląskie Centrum Zaawansowanych Technologii, Centrum Studiów Regionalnych, usługi dla przedsiębiorstw – s. 37 i 48). Dwa ostatnie cele DSI odpowiadają na wyzwanie „Polski 2030” związane z potrzebą stymulowania kreatywności w społeczeństwie: cel 7 to „Krzewienie postaw proinnowacyjnych”, zaś cel 8 to „Akumulacja kapitału społecznego” (s. 41-43).

Ostatni analizowany tu dokument nadrzędny to „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020”. Zastosowane w tej Strategii podejście terytorialne umocowuje politykę europejską i krajową w konkretnej przestrzeni i nadaje jej wymiar realizacyjny, dlatego w dalszej części obszernie przytoczono najważniejsze zapisy KSRR dotyczące innowacyjności.

W „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020” ustalono trzy cele polityki regionalnej do 2020 roku: „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów

(konkurencyjność)”, „Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (spójność)” oraz „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie (sprawność)”. O innowacyjności jest mowa w celu pierwszym i trzecim, dlatego poniżej scharakteryzowano osobno każdy z nich.

Pierwszy cel polityki regionalnej do 2020 roku („Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów”) dotyczy obszaru całej Polski. W jego ramach podstawowymi kierunkami działań są: jak najlepsze wykorzystanie potencjału terytoriów cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego (Warszawy i pozostałych ośrodków wojewódzkich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi) oraz budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z biegunów wzrostu i wykorzystanie potencjału endogenicznego innych obszarów takich jak ośrodki subregionalne, obszary wiejskie i inne obszary funkcjonalne o wyraźnej specjalizacji przestrzennej. Odbywać się to będzie przez realizację kompleksowego zestawu działań związanych m. in. z poprawą dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, wzmacnianiem ośrodków subregionalnych, rozwijaniem potencjału obszarów wiejskich. Zakłada się, że dzięki takiemu zogniskowaniu uwagi polityki regionalnej nastąpi przenikanie zasobów z najważniejszych ośrodków wzrostu (ośrodków wojewódzkich) do pozostałych terytoriów, w tym ośrodków o znaczeniu subregionalnym i lokalnym (*Krajowa Strategia...*, 2010, s. 95).

W ramach celu pierwszego wskazano szereg działań szczegółowych, które bezpośrednio bądź pośrednio odnoszą się do innowacyjności. Na przykład w punkcie 1.3.3. KSRR postuluje się zwiększanie możliwości wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i instytucje regionalne. Innowacje są tworzone i wykorzystywane przede wszystkim w ośrodkach miejskich (głównie w ośrodkach wojewódzkich i innych największych ośrodkach), charakteryzujących się odpowiednim potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki. Przedmiotem polityki regionalnej w zakresie tworzenia innowacji będzie stymulowanie wzrostu gospodarczego ośrodków regionalnych przez wspieranie jak najlepszego przepływu

wiedzy i wykorzystanie osiągnięć naukowych, co przełoży się na zwiększenie podaży i popytu na innowacje. Działania polityki regionalnej na szczeblu regionalnym w zakresie innowacyjności odbywać się będą w ścisłym powiązaniu z regionalnymi strategiami innowacji. Ponadto, działania te wspierać będą modyfikacje i aktualizacje RSI, uwzględniające dynamikę rynku, procesy globalizacyjne i potencjały regionalne. Dla zwiększania intensywności współpracy przedsiębiorstw z jednostkami naukowo-badawczymi polityka regionalna wspierać będzie tworzenie innowacyjnych technologii, produktów i usług na podstawie partnerskiego, bezpośredniego i powszechnego kontaktu świata biznesu z głównymi ośrodkami naukowymi i badawczymi w kraju, ale również i na świecie. W ośrodkach regionalnych ważne jest również zwiększanie udziału środków prywatnych (przedsiębiorstw) w finansowaniu B+R. Dla zwiększenia zdolności do wprowadzania innowacji i podniesienia efektywności ośrodków badawczych oraz ośrodków odpowiedzialnych za komercjalizację badań, a także biznesu działania polityki regionalnej wspierać będą zastosowanie nowoczesnej teleinformatyki, zarówno sieci komunikacji cyfrowej, oprogramowania oraz e-usług. Polityka regionalna będzie dążyć do zwiększenia wykorzystania w gospodarce również innowacji pozatechnologicznych (marketingowych i organizacyjnych), które podnoszą wydajność pracy oraz jakość produktów i usług, przyczyniając się do zwiększenia potencjału i świadomości społeczeństwa z korzyści, jakie wynikają z wdrażania rozwiązań innowacyjnych (*Krajowa Strategia...*, 2010, s. 114).

Cel trzeci KSRR („Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie”) nakierowany jest na kreowanie warunków instytucjonalno-prawnych dla realizacji działań prorozwojowych, w tym w szczególności ukierunkowanych terytorialnie, poprzez wzmocnienie wymiaru strategicznego polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmocnieniu

odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego (*Krajowa Strategia...*, 2010, s. 90).

Ponadto wprowadzane są instytucjonalne powiązania między podmiotami publicznymi i niepublicznymi działającymi na rzecz rozwoju regionalnego służące kształtowaniu odpowiedniej przestrzeni dla wymiany wiedzy i doświadczeń przez tworzenie platform strategicznej dyskusji, skuteczne wykorzystywanie kanałów przepływu informacji między podmiotami działającymi na różnych szczeblach i wdrażanie programów instytucjonalnej współpracy typu współpraca bliźniacza (twinning) w celu rozwijania procesów uczenia się. Dla poprawy efektywności, skuteczności i partnerstwa realizowanej polityki regionalnej tworzone będą sieci współpracy pozwalające na zwiększenie synergii działania przez rozwijanie kultury kooperacji oraz stanowiące kuźnię innowacyjnych rozwiązań, w tym instytucjonalnych (*Krajowa Strategia...*, 2010, s. 137).

Wszystkie opisane tu założenia KSSR zamknąć można w czterech punktach: budowanie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z największych miast do ośrodków subregionalnych i obszarów wiejskich; partnerski i bezpośredni kontakt świata biznesu z głównymi ośrodkami naukowymi i badawczymi (w tym zwiększanie udziału środków prywatnych w finansowaniu B+R); zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki innowacyjnej; tworzenie platform komunikacji i strategicznej dyskusji między podmiotami działającymi na różnych szczeblach.

W zakresie pierwszego punktu (rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z największych miast na pozostałe obszary regionu) DSI proponuje tylko wycinkowe rozwiązania, takie jak sprzyjanie rozwojowi firm oferujących usługi w tym zakresie i wspieranie rozwoju powszechnie dostępnych szerokopasmowych sieci informacyjnych w regionie i jego otoczeniu (s. 38), rozwój centrów transferu technologii i centrów doskonałości oraz innych organizacji i firm o charakterze doradczym i szkoleniowym, które zapewnią mieszkańcom dostęp do informacji dotyczących własności intelektualnej, źródeł finansowania, procedur administracyjnych itp. (s. 37) czy realizacja programu nauczania

o przedsiębiorczości na terenach marginalizowanych (s. 49). Brakuje natomiast ogólniejszego spojrzenia na problematykę dostępności Wrocławia i innych dużych miast dla osób zamieszkujących ośrodki subregionalne i tereny wiejskie – bez owej dostępności niemożliwe będzie rozprzestrzenianie procesów rozwojowych w regionie.

Pozostałe trzy punkty dotyczą kwestii współpracy między instytucjami badawczymi, przedsiębiorcami i samorządami w dążeniu do podnoszenia poziomu innowacyjności gospodarki. Autorzy DSI dostrzegają niski poziom konsolidacji środowiska instytucji wspierających i brak liderów w skali regionu. Poszczególne podmioty rzadko podejmują wspólne przedsięwzięcia; nie wykształciły się subregionalne i regionalne platformy współpracy oraz wymiany doświadczeń. W odpowiedzi na te potrzeby i niejako realizując postulat KSRR Dolnośląska Strategia Innowacji proponuje szereg działań zmierzających do zacieśnienia więzi między różnymi podmiotami w regionie. Są to między innymi: rozwój związków przedsiębiorstw poprzez tworzenie struktur sieciowych (klastrów), wdrażanie kompleksowych systemów zarządzania w administracji publicznej, rozwój sieci usług dla przedsiębiorstw (centra technologii, akredytowane laboratoria, centrum wzornictwa przemysłowego) czy wzmocnienie działalności instytucji działających na rzecz innowacyjności przedsiębiorstw i sieci (centrów transferu technologii, parków i inkubatorów technologicznych) (s. 48).

Ostatnim kryterium oceny aktualności dokumentu jest stopień realizacji celów w nim zawartych. W przypadku DSI zadanie to okazało się bardzo trudne, bowiem szczegółowy opis oraz charakterystyka działań służących wdrożeniu Strategii znajdują się nie w treści samego dokumentu, ale w aneksach: 4 „Wybrane propozycje działań na rzecz realizacji RIS” (który znajduje się w DSI) oraz w – dużo ważniejszym – aneksie 5 „Metody, techniki i narzędzia oraz wskaźniki realizacji działań w zakresie implementacji instrumentów wsparcia innowacyjności na poziomie regionalnym” (który zawarty jest w osobnym dokumencie i liczy 155 stron). Niestety, aneks 5 nie jest publicznie dostępny. Uzyskane w sposób pośredni informacje o nim świadczą o dużej szczegółowości opisanych tam zadań - z relacji N. Derlukiewicza wynika, że dla każdego zaproponowanego działania zostały w aneksie 5 określone takie elementy jak:

cel działania, uzasadnienie, szczegółowy opis, finanse, adresaci, narzędzia interwencji, wskaźniki określające realizację celu (produktu, rezultatu, oddziaływania), uwagi dotyczące intensywności dopuszczalnej pomocy publicznej, rekomendacje dotyczące możliwości finansowania w ramach NPR 2004-2006 oraz wskazanie skąd została zaczerpnięta idea danego działania (gdyż niektóre z zaproponowanych działań były już wdrażane w innych europejskich regionach) (Derlukiewicz, 2007). Na tej podstawie trudno jednak oceniać stopień realizacji DSI, dlatego poniżej przytoczono tylko wybrane, ogólne oceny wdrażania Strategii opracowane przez innych autorów, a następnie skonfrontowano je z wynikami wywiadów przeprowadzonych z kierownikami i pracownikami wybranych działów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Zdaniem cytowanych już K. B. Matusiaka i J. Gulińskiego tworzenie regionalnych strategii innowacji miało istotne znaczenie dla wzrostu wiedzy i kształtowania świadomości proinnowacyjnej polskich regionów, w tym województwa dolnośląskiego. Proces budowy strategii innowacji spełnił istotne funkcje edukacyjno-informacyjne i przyczynił się do zmiany wiedzy i postaw wobec innowacji w regionach. Niewątpliwe sukcesy większości regionalnych strategii innowacji to budowa społecznego konsensusu dla przygotowania i kształtu strategii, uchwalenie strategii przez sejmiki wojewódzkie, aktywizacja społeczna wokół budowy planu działań oraz przygotowanie regionalnych podmiotów do absorpcji centralnych i regionalnych funduszy strukturalnych UE (Matusiak i Guliński, 2010b). Jednocześnie jednak istnieje przepaść pomiędzy dobrze sformułowanymi i spójnymi strategiami, a rzeczywistym ich wdrażaniem. Deklarowana, często wysoka ranga i pozycja polityki innowacyjnej, nie znajduje odzwierciedlenia w bieżących decyzjach i działaniach podejmowanych w regionach. W większości polskich regionów podejmowane działania, zasoby i kompetencje na rzecz wzmocnienia innowacyjności i transferu technologii są rozproszone i rozdrobnione. Duża liczebność ośrodków wsparcia w regionach nie przekłada się niestety na siłę ich oddziaływania. Powoduje to słabość instytucjonalną oraz lokalność działania tych podmiotów, które zamiast ze sobą współpracować i się uzupełniać, konkurują i powielają ofertę. Administracja publiczna nie podejmuje prób koordynacji działań instytucji

funkcjonujących w regionalnych systemach wsparcia innowacji. Zgodnie z międzynarodowymi doświadczeniami konieczne jest podniesienie rangi polityki innowacyjnej do wiodącego obszaru aktywności w ramach polityki regionalnej oraz głęboka restrukturyzacja regionalnej polityki innowacyjnej (Matusiak i Guliński, 2010a).

Na temat stopnia realizacji celów zawartych w DSI wypowiadają się również cytowani wcześniej J. Sroka i L. Kwieciński. Według nich proces realizacji celów strategii w praktyce charakteryzuje się słabym stopniem zintegrowania, co oznacza również stosunkowo niedużą ilość projektów realizowanych w partnerstwie, zawiązywanym w ramach wspólnych działań projektowych. Często są one powtórzeniem wcześniejszych porozumień lub sformalizowaniem współpracy prowadzonej w ramach innych przedsięwzięć o charakterze regionalnym i nie są w stanie udźwignąć ciężaru realizacji celów DSI w sposób zintegrowany i ciągły. Silnie odczuwalny jest brak instytucji wdrażającej, która mogłaby koordynować tworzenie wspólnych programów wsparcia na każdym poziomie struktury innowacyjnej w regionie Dolnego Śląska. Wysoce niedostateczny jest zasięg regionalny to znaczy niktę zaangażowanie subregionów i rozwój sieci instytucji współpracujących w ramach nowo tworzonej infrastruktury innowacyjnej (Sroka, Kwieciński, 2007).

Zupełnie inne spojrzenie na Dolnośląską Strategię Innowacji dają wywiady przeprowadzone w wybranych departamentach Urzędu Marszałkowskiego. Zarówno osoby odpowiedzialne za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego jak i pracownicy Wydziału Rozwoju Gospodarczego stwierdzają, że realizacja DSI przebiega prawidłowo, ponieważ na podstawie tego dokumentu został sformułowany najpierw Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, następnie Regionalny Program Operacyjny, a obecnie jest ona wdrażana również z wykorzystaniem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Strategia przyczyniła się także do powołania ważnych podmiotów gospodarczych i projektów w województwie, w tym między innymi Dolnośląskiego Parku Innowacji i Nauki S. A., Dolnośląskiego Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego, Dolnośląskiego Centrum Studiów Regionalnych, Wrocławskiego Centrum Badań EIT+ spółka z o. o., projektu ISKRA (Internetowy System Kreowania Aktywności Innowacji z Dolnego Śląska) i innych.

Większość analizowanych dotąd aspektów aktualności ocenić trzeba negatywnie. Data opracowania nie jest co prawda zbyt odległa, ale za to w DSI nie wyznaczono okresu obowiązywania dokumentu, nie mówi się nic o terminie jej realizacji. Zawarta w Strategii diagnoza stanu w zakresie innowacji szybko się zdezaktualizowała, co świadczy o zmianach zachodzących w uwarunkowaniach społecznych i gospodarczych rozwoju innowacji zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, europejskim jak i globalnym. Równie źle wypada DSI pod względem okresowej aktualizacji – choć w dokumencie zawarto postulaty dotyczące prac nad rozwojem i uaktualnieniem dokumentu, to jednak nie przyniosły one spodziewanych efektów. Co więcej, cele założone w Strategii zostały zrealizowane jedynie w części dotyczącej powoływania różnorodnych instytucji, zaś zadania związane z nawiązywaniem szerokich partnerstw regionalnych są dopiero na etapie wdrażania. Jedynym kryterium, które można ocenić zdecydowanie pozytywnie jest zgodność DSI z dokumentami nadrzędnymi – polityka województwa dolnośląskiego w zakresie innowacji realizuje niemal wszystkie założenia „Europy 2020”, „Polski 2030” i „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020”. Pozostaje mieć nadzieję, że polityka ta będzie w dalszym ciągu z powodzeniem realizowana.

4.1.3. Ocena przydatności

Oceny przydatności Dolnośląskiej Strategii Innowacji dokonano w oparciu o sześć zdefiniowanych w rozdziale „Metody badawcze” kryteriów, a więc: wykorzystanie dokumentu przez jednostkę organizacyjną, której dotyczy, opracowanie programów operacyjnych służących realizacji celów założonych w dokumencie, uwzględnienie odniesień terytorialnych, wskazanie mierników realizacji dokumentu, możliwości zastosowania dokumentu w przyszłości i wreszcie publicznej dostępności dokumentu.

Pierwsze dwa pytania służące ocenie przydatności DSI brzmią: czy Strategia jest wykorzystywana w jednostce organizacyjnej, której dotyczy? oraz czy cele rozwojowe zdefiniowane w dokumencie zostały zawarte w programach operacyjnych? Uzyskane na podstawie wywiadu bezpośredniego informacje pozwalają na sformułowanie wniosku, że

Dolnośląska Strategia Innowacji jest jedną z najbardziej przydatnych praktycznie strategii opracowanych w województwie dolnośląskim. Odegrała ona między innymi istotną rolę w formułowaniu i realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), a następnie Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO – *Regionalny...*, 2007), dała również podstawy do powołania ważnych podmiotów gospodarczych i projektów na poziomie wojewódzkim (zob. opis stopnia realizacji Strategii w poprzednim rozdziale). Jej opracowanie pozwoliło na zidentyfikowanie samoistnie tworzących się klastrów oraz sfer, w których mogłyby się one tworzyć. Ponadto, jak stwierdzają osoby odpowiedzialne za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego – DSI jest wciąż ważnym dokumentem dla Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej (DIP) przy ocenie i kwalifikacji projektów do finansowania. Zatem pod względem tych dwóch kryteriów Dolnośląską Strategię Innowacji uznać trzeba za przydatną.

Kolejne pytanie dotyczy odniesień terytorialnych. Jak argumentuje w swoim niezależnym raporcie F. Barca, europejska polityka spójności wymaga koncentracji na 3-4 kluczowych priorytetach rozwoju oraz podejścia terytorialnego, które daje możliwość przezwyciężenia niskiej wydajności (słabego wykorzystania zasobów i istniejącego potencjału) oraz wykluczenia społecznego (zbyt dużej liczby osób o niskiej jakości życia) na poziomie regionalnym (Barca, 2009, s. 11). Czy zatem Dolnośląska Strategia Innowacji zawiera odniesienia terytorialne?

Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie trzeba zacząć od stwierdzenia, że na Dolnym Śląsku występuje silne zróżnicowanie terytorialne zjawisk związanych z innowacjami. W 2008 r. na obszarze województwa funkcjonowało 46 ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, ale większość z nich zlokalizowana była w największych miastach (Wrocław, Wałbrzych, Jelenia Góra, Legnica). Podobnie wygląda rozkład przestrzenny instytucji otoczenia biznesu. Sytuację taką uznać trzeba za niekorzystną, ponieważ z punktu widzenia lokalnego przedsiębiorcy ośrodki te powinny być zlokalizowane jak najbliżej, aby ułatwić mu dostęp do świadczonych usług (Dotzblasz, 2009). Mimo to autorzy DSI zdają się nie dostrzegać problemu nierównomiernego rozwoju innowacji w regionie i przyznają otwarcie, że „trudno budować

strategię specyficznie dolnośląską, bo z oczywistych względów dominuje w niej usuwanie zaniedbań i dochodzenie do normalności, zaś istniejące obszary zaniedbań są w dużej mierze wspólne dla całej Polski, a nawet Europy Centralnej” (s. 22). Nie można zatem oczekiwać, że Strategia będzie miała wymiar terytorialny.

Kolejne pytanie dotyczy mierników i wskaźników realizacji dokumentu. Jak już zauważono w analizie aktualności, autorzy DSI na s. 47 zawarli zapis mówiący o potrzebie kontynuacji prac nad rozwojem i uaktualnieniem Strategii, który jednak nie przyniósł spodziewanych efektów (zob. Sroka, Kwieciński, 2007). Szczegółową listę działań służących wdrożeniu dokumentu zamieszczono w aneksie 5 „Metody, techniki i narzędzia oraz wskaźniki realizacji działań w zakresie implementacji instrumentów wsparcia innowacyjności na poziomie regionalnym”, który nie jest dostępny łącznie ze Strategią, ale stanowi osobny dokument, do którego w ramach przygotowań do przeprowadzenia niniejszej analizy nie udało się dotrzeć.

Na pytanie, czy dokument może być stosowany w dalszym ciągu bez zasadniczych zmian trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Wyniki przeprowadzonej analizy aktualności wskazują, że DSI wymaga gruntownego przerehabilitowania: należy między innymi zaktualizować diagnozę stanu zawartą na początku dokumentu, określić ramy czasowe jej realizacji oraz upublicznić dokładny plan działań zmierzających do rozwoju innowacji w regionie. Równocześnie wywiady z osobami odpowiedzialnymi za realizację Strategii (w tym np. z pracownikami UMWD zajmującymi się wdrażaniem RPO) prowadzą do wniosku, że wskazane w niej dziedziny działań są wciąż aktualne, a co za tym idzie – dokument może być w dalszym ciągu stosowany. Największym mankamentem DSI jest zbyt długa lista priorytetów, która pozostawia duże pole do interpretacji twórcom polityk szczegółowych.

Ostatnie kryterium oceny przydatności zostało już pośrednio uwzględnione we wcześniejszych analizach. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Innowacji jest dostępna publicznie poprzez Internet – można ją pobrać w formacie „.doc” ze strony Urzędu Marszałkowskiego (<http://www.umwd.dolnyslask.pl>) lub w formacie „.pdf” ze strony Regionalnego Programu Operacyjnego (<http://www.dolnyslask.pl>). O DSI informują

również inne strony, jak choćby – co jest oczywiste – ISKRA, a więc Internetowy System Kreowania Aktywności w Innowacji z Dolnego Śląska (<http://www.dolnyslask-innowacje.pl/>). Na niekorzyść działa jednak podkreślony już tu kilkakrotnie fakt, że towarzyszący DSI aneks 5 „Metody, techniki i narzędzia oraz wskaźniki realizacji działań w zakresie implementacji instrumentów wsparcia innowacyjności na poziomie regionalnym” nie został dołączony do głównego pliku Strategii, a tym samym stał się niedostępny publicznie.

Podsumowując należy stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Innowacji jest dokumentem potrzebnym i przydatnym. Jak wskazują osoby odpowiedzialne za jej wdrażanie, DSI jest wykorzystywana w praktyce przez wiele komórek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Niestety, Strategia zawiera stosunkowo niewiele odniesień terytorialnych, niejasny jest również system monitoringu realizacji założonych w niej celów. Mimo to według niektórych źródeł DSI może być w dalszym ciągu stosowana, choć wymaga aktualizacji diagnozy stanu i zmniejszenia liczby zawartych w niej działań (priorytetyzacja). Ostatnie analizowane kryterium wskazuje, że Strategia jest dostępna publicznie, chociaż nie w całości, co łącznie prowadzi do stwierdzenia, że konieczne są rychłe działania zmierzające do aktualizacji tego dokumentu.

4.2. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego

4.2.1. Charakterystyka dokumentu

Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego opracowano na zlecenie Zarządu Województwa Dolnośląskiego przy współpracy Biura Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego. Dokument przyjęto Uchwałą nr XXXV/583/2001 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2001 w sprawie Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego. Opiekunem merytorycznym opracowania była prof. dr hab. inż. Zofia Więckowicz.

Dokument „Strategii...” liczy 70 stron i składa się z 7 rozdziałów: „Wprowadzenie”, „Charakterystyka obszarów wiejskich Dolnego Śląska”, „Uwarunkowania rozwoju”, „Wizja obszarów wiejskich Dolnego Śląska”, „Cele i zadania rozwoju obszarów wiejskich Dolnego Śląska”, „Instrumenty realizacji strategii” oraz „Propozycja mierników rozwoju obszarów wiejskich”. Warto zaznaczyć, że jest dokument ten jest elementem składowym, a zarazem wynikiem, opracowania znacznie szerszego, obejmującego 8 tomów⁶, w których zaprezentowano także bogaty materiał informacyjny i analityczny. Jednak tylko „Strategia...” zawarta w Tomie 8. całości opracowania, została zatwierdzona wspomnianą wyżej Uchwałą Sejmiku i tylko ona poddana jest analizie aktualności i przydatności w niniejszym opracowaniu.

⁶ Są to w kolejności: Tom 1: „Metodologia opracowania strategii rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego” Tom 2: „Analiza programów służących realizacji ponadlokalnych celów strategicznych”. Tom 3: „Inwentaryzacja stanu istniejącego obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 4: Analiza i diagnoza stanu istniejącego obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 5: „Uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, Tom 6: „Analiza SWOT”, Tom 7: „Cele i zadania rozwoju oraz ich hierarchizacja”, Tom 8: „Strategia rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”.

4.2.2. Ocena aktualności

W świetle przyjętych w niniejszym opracowaniu wskaźników aktualności, Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego wykazuje wiele cech dezaktualizacji. Wprawdzie wewnętrzne założenie, iż horyzont realizacji „Strategii...” to rok 2020, czyni ją formalnie aktualną (kryterium 1), to jednak fakt, że opracowana została na przełomie lat dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych, a więc niemal 5 lat przed bardzo istotnymi zmianami związanymi m.in. z akcesją Polski do Unii Europejskiej skutkuje tym, że wiele zapisów nie może być odniesionych ani do obecnych realiów społeczno-ekonomicznych na obszarach wiejskich Dolnego Śląska ani do instrumentów prowadzonej na tych obszarach polityki.

Elementem, na którym oparta jest struktura „Strategii...” jest podział województwa dolnośląskiego na tzw. „regiony” o odmiennych cechach (potencjałach), dla których w kolejnych rozdziałach formułuje się specyficzny dla nich zestaw celów i działań strategicznych. Są to:

- I. Region intensywnego rolnictwa,
- II. Region rolniczo-rekreacyjny,
- III. Region przemysłowo-rekreacyjno-turystyczny,
- IV. Region rolniczo-przemysłowy,
- V. Region rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny.

Diagnoza, prowadząca m.in. do takiego podziału, oparta została na wskaźnikach i danych z dnia 31.XII.1998 r., minęła więc ponad dekada od czasu ich zestawienia. Przewidywać należy, że szczegółowa analiza porównawcza wykazałaby, że w tym okresie nastąpiły istotne przemiany wizerunku statystycznego dolnośląskiej wsi, przede wszystkim w zakresie wyposażenia w infrastrukturę (w tym zwłaszcza w systemy gospodarki wodno-ściekowej i media teleinformatyczne), struktury upraw czy demografii. Co za tym idzie, nie podważając zasadności podziału na regiony wymagające nieco odmiennych interwencji, prawdopodobnie ich zasięg wymagałby obecnie gruntownej weryfikacji. Warto zaznaczyć, że w 2002 r.

przeprowadzono Powszechny Spis Rolny, którego wyniki, skonfrontowane z wynikami Spisu z roku 2010 (pierwszego po wejściu Polski do UE) mogłyby stać się znaczącym elementem weryfikacji.

Jak wspomniano wyżej, przeobrażenia obszarów wiejskich spowodowała przede wszystkim akcesja Polski do Unii Europejskiej i idące za nią przemiany w sferze prawa, finansów, regulacji środowiskowych itp., które znacząco oddziałują na te obszary (np. regulacje związane z obszarami Natura 2000). Wystarczy wspomnieć tu choćby dostęp do ogromnego strumienia środków pomocowych Unii Europejskiej, finansujących liczne inwestycje na obszarach wiejskich, czy dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa, mimo, że te ostatnie w Polsce nie mają, niestety, charakteru stymulującego przekształcenia czy innowacyjność na obszarach wsi (Solska, 2010). U podstaw przemian leży także umacniająca się samorządność.

„Strategia...” odnosi się w niewielkim stopniu, lub wcale, do wielu istotnych zagadnień diskutowanych obecnie na arenie ogólnoeuropejskiej, takich jak m.in. problem zmian klimatycznych, zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego związane z opłacalnością produkcji biomasy, produkcja energii odnawialnej, relacja miasto-wieś, innowacyjność na obszarach wiejskich, czy dostępność informatyczna terenów peryferyjnych (e-zdrowie, e-administracja itp.). Zatem w relacji do zmian, ogólnocywilizacyjnych, które przyjęte zostały za jedno z kryteriów aktualności, „Strategię...” uznać należy w znacznym stopniu za nieaktualną.

Również, ze względu na odległą datę opracowania „Strategia...” nie może pozostawać w relacji z dokumentami, zarówno rangi krajowej jak i europejskiej, odnoszącymi się do zagadnień rozwoju obszarów wiejskich. Wymienić tu należy, obok programów operacyjnych na lata 2007-13, zwłaszcza: Strategię rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (Ministerstwo Rolnictwa 2005r.), Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (2006/144/WE) i oparty o nie Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Ministerstwo Rolnictwa 2007), Dokument: „EUROPA 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu

społecznemu” (KOM(2010) 2020) a także Europejską Konwencję Krajobrazową z 2000 r., ratyfikowaną przez Polskę w 2004r.

Problem monitorowania i aktualizacji został poruszony w „Strategii...”, w rozdziale 7. pt.: „Propozycja mierników rozwoju obszarów wiejskich”. Zaproponowana została tu obszerna lista wskaźników (tabela 14, str. 67), które postużyć miały do prowadzenia monitoringu, jednak nie zostały określone ani interwały czasowe dla jego przeprowadzenia, ani data wskazanej aktualizacji ani wreszcie właściwa jednostka odpowiedzialna za to zadanie. W dokumencie przyjęto założenie, że *„Ze względu na bardzo szeroki zakres problematyki rozwoju obszarów wiejskich, wielość podmiotów które będą realizatorami częściowych celów strategii oraz możliwe konflikty interesów grupowych, konieczne jest **powołanie jednostki koordynującej realizację strategii** rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego. W jej skład wejść winne przede wszystkim osoby z kierownictw departamentów i wydziałów statutowo odpowiedzialnych za sprawy dotyczące wsi i rolnictwa.”* (str. 33). W gestii tej jednostki miałyby znaleźć się także monitorowanie wdrażania „Strategii...”. Jednostka taka nie została jednak powołana i wedle dostępnych informacji także jakiegokolwiek monitorowanie wdrażania nie zostało podjęte. Zatem, określenie w jakim zakresie osiągnięto cele założone w „Strategii...” (według przyjętych w niej wskaźników) nie jest możliwe.

Jednym z kryteriów oceny aktualności Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego jest określenie, w jakim stopniu jej cele zgodne są z celami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do Roku 2020. Ocena tej nie może być dokonana wprost, gdyż, wprawdzie, jak zaznaczono w jej wstępie: *„strategię rozwoju obszarów wiejskich należy traktować jako składową strategii rozwoju Dolnego Śląska”* (str. 4), jednakże to stwierdzenie odnosiło się do poprzedniej „Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” (SRWD) uchwalonej w dniu 15 grudnia 2000 r. Zatem zgodność z obecnymi celami strategicznymi rozwoju województwa ocenić można jedynie pośrednio, m.in. poprzez badanie czy Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego znalazła się wśród dokumentów wykorzystanych przy budowie aktualnej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do Roku 2020. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca,

a zatem uznać można, że Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego pozostaje w swych głównych założeniach aktualna. Obecnym głównym celem rozwoju, wyrażonym w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do Roku 2020 jest: „Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”, natomiast głównymi celami rozwoju obszarów wiejskich Dolnego Śląska, wyrażonymi w omawianej „Strategii..” były: podniesienie poziomu życia ludności wiejskiej oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Cele obu strategii pozostają zatem w pełnej spójności. Również w sferze celów szczegółowych zachowana została daleko idąca zbieżność, przy czym w SRWD 2020 większy nacisk położono na realizację celów związanych rozwojem gospodarczym i innowacyjnością (m.in. Cel „Przestrzenny”, Priorytet 2, działanie 3: „Wykształcenie nowej koncepcji wsi – rozwój pozarolniczej aktywności mieszkańców terenów wiejskich i wykształcenie nowych funkcji dla tych terenów”).

4.2.3. Ocena przydatności

Jak zaznaczono w dokumencie: *„Strategia rozwoju obszarów wiejskich winna spełniać następujące funkcje:*

- *integracyjną i koordynującą działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju tych obszarów;*
- *informacyjną o planowanych kierunkach rozwoju i planowanych decyzjach władz regionalnych w celu uzyskania aprobaty i współdziałania społeczeństwa na poziomach regionalnym i lokalnym;*
- *inspirującą opracowanie lokalnych, zróżnicowanych terytorialnie i nie zawsze ograniczonych podziałami administracyjnymi, programów rozwoju obszarów wiejskich o charakterze operacyjnym;*
- *praktyczną w wymiarze ekonomicznym, jako narzędzie do pozyskiwania z różnych źródeł środków na rozwój dolnośląskich obszarów wiejskich;*

– *promocyjną, odniesioną do mieszkańców regionów oraz adresatów zewnętrznych – krajowych i zagranicznych.*”

Spośród wskazanych funkcji uznać należy, że „Strategia...” spełniła przede wszystkim funkcje: informacyjną, inspirującą oraz promocyjną. Ze względu na wskazane wyżej radykalnie zmieniające się realia, związane z wejściem Polski do UE, jej rola „praktyczno-narzędziowa” musiała pozostać ograniczona. Wydaje się także, że nie stała się ona nigdy żywym instrumentem koordynującym działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Jak wynika z wywiadów z przedstawicielami odpowiednich służb UMWD, odpowiedzialnych za politykę rozwoju obszarów wiejskich, Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich była i wciąż pozostaje dokumentem ważnym, lecz w sensie operacyjnym nie odegrała znaczącej roli w wydatkowaniu funduszy unijnych. Jedną z przyczyn, jest fakt, że wsparcie dla obszarów wiejskich przyznawane jest nie w oparciu o programy regionalne ale o ogólnokrajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, który wyznacza wspólne dla całego kraju priorytety, w ramach 4 osi rozwoju, a także wspólne zasady i kryteria oceny wniosków. Podobnie rzecz się ma ze wsparciem dla sektora hodowli ryb, gdzie zasady wsparcia w latach poprzednich regulował ogólnopolski Sektorowy program operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo ryb 2004 – 2006 a obecnie Program operacyjny: zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 – 2013. Możliwości regionów związane z realizowaniem ich własnej polityki, poprzez finansowe instrumenty UE są minimalne (w wyborze projektów jest tylko 1 kryterium regionalne ze znikomą ilością punktów). Najważniejszym praktycznym elementem „Strategii...” był podział regionu na rejony funkcjonalne, który do pewnego stopnia wpłynął na kierunki pomocy finansowej w poprzednim okresie finansowania.

Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich byłaby więc bardzo dobrym i potrzebnym dokumentem wyznaczającym cele regionalnej polityki wobec tych obszarów, skupiających w sobie wiele problemów wielosektorowych, nie tylko dotyczących produkcji rolnej, jednak

pod warunkiem, że byłaby ona powiązana z odpowiednim instrumentem finansowym dla jej realizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, najważniejszymi zaleceniami wobec ewentualnej przyszłej aktualizacji będą:

- powiązanie „Strategii...” z konkretnymi instrumentami finansowymi;
- sprawdzenie aktualności i ewentualna weryfikacja podziału regionu na rejony funkcjonalne;
- ponowna analiza SWOT i dokonana na jej podstawie priorytetyzacja celów;

Jednak naczelnym zaleceniem byłoby wskazanie działań, na których realizację Zarząd Województwa ma realny wpływ. Przytoczyć warto tu zapis, sformułowany w Załączniku do Strategii Województwa Dolnośląskiego do roku 2020. iż konieczne jest *„Przypisanie pierwszoplanowej roli samorządowi województwa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez bezpośrednią alokację środków krajowych i europejskich, przeznaczonych na rozwój infrastruktury wiejskiej oraz rozwój gospodarczy tych obszarów, co oznacza podporządkowanie zarządowi województwa oddziału AriMR”*. (Strategia, Załącznik, str. 72)

4.3. Strategia Energetyczna Dolnego Śląska

4.3.1. Charakterystyka dokumentu

Strategia Energetyczna Dolnego Śląska przyjęta została Uchwałą Nr XLVIII/874/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 roku. Powstanie jej koordynował Wydział Rozwoju Gospodarczego w Departamencie Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Bezpośrednim wykonawcą był zespół interdyscyplinarnych ekspertów związanych z Politechniką Wrocławską i Akademią Ekonomiczną we Wrocławiu.

Strategia jest obszernym dokumentem składającym się z rozbudowanej diagnozy oraz raportu zawierającego wizję systemu energetycznego Dolnego Śląska w roku 2010. W Strategii wskazano strategiczne cele oraz prognozę zapotrzebowania na energię w latach 2001 – 2010 w podziale na energię elektryczną, gaz i ciepło. Część druga, zwana przez autorów raportem, stanowi właściwą strategię.

Diagnoza, na przeszło 200 stronach, wnikliwie oceniła sytuację sektora energetycznego w województwie dolnośląskim oraz związki pomiędzy polityką energetyczną kraju a polityką energetyczną w regionie. Przedstawiono także sytuację systemów energetycznych na obszarze Dolnego Śląska, w kontekście obowiązującego wówczas Prawa energetycznego i rozpoznanych przez ekspertów uwarunkowań globalnych. Już prawie dekadę temu wskazywano na potrzeby generowania energii ze źródeł odnawialnych. Diagnoza sformułowała także założenia do zasadniczej części strategii energetycznej.

W równie obszernej części właściwej strategii, obejmującej 144 strony tekstu, załączniki i suplementy, sformułowano cele i kierunki działań zawierające m.in. cele częściowe zdefiniowane jako:

- wspieranie rozwoju silnego regionalnego rynku energii i usług około energetycznych,
- zaspokajanie potrzeb energetycznych zgodnie z nowoczesnymi standardami,

- wdrażanie praktyk sprzyjających oszczędności energii,
- minimalizacja wpływu energetyki na środowisko,
- wprowadzenie energetyki na pozycję stymulatora rozwoju regionu.

Strategia sformułowała ponadto konkretne przedsięwzięcia niezbędne do osiągnięcia w/w celów i próbowała określić ramy ich finansowania.

Podjęcie prac nad zagadnieniem wykraczającym poza kompetencje zarządu województwa dolnośląskiego i dotyczących zagadnień *de facto* strategicznych Państwa wynika z podstawowego założenia, iż energetyka nabiera priorytetowego znaczenia nie tylko w skali kraju, ale także na szczeblu regionalnym. Kierowano się założeniem, iż to właśnie silne regiony mają stać się obszarami współpracy, ale także ścierania się interesów gospodarczych w Europie. Nadmienić należy, że dokument ten powstawał przed akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej i zakładał konieczność wyrównywania dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów. Niektóre strategicznie sformułowane postulaty przystają doskonale do tez wynikających z obecnej polityki spójności Unii Europejskiej.

Strategia nie jest dokumentem obligatoryjnym, przewidzianym przez dokumenty wyższego rzędu, takie jak rozporządzenia ministrów czy Ustawy. Stała się ona jednak elementem polityki energetycznej regionu i służyć może podmiotom zaangażowanym w produkcję energii oraz jej odbiorcom poprzez inspirowanie różnych działań inwestycyjnych.

4.3.2. Ocena aktualności

Od uchwalenia Strategii Energetycznej Dolnego Śląska minęło już przeszło 8 lat. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości jest to okres wymagający podjęcia prac nad aktualizacją dokumentu. Za podstawową wartość strategii uznać należy doskonałą diagnozę sytuacji, przeprowadzoną po wnikliwych i udokumentowanych analizach.

Jednakże strategia sporządzona niemal przed dekadą kładła nacisk na rozwój sektora energetyki konwencjonalnej. Uwarunkowania zewnętrzne wynikające z dyrektyw europejskich i międzynarodowych regulacji narzucają jednak konieczność rozwoju energetyki w oparciu o źródła odnawialne. Te zagadnienia winny być w aktualizacji uzupełnione i uwypuklone.

Koniecznością jest także zwrócenie uwagi na rozwój nowych technologii. Bez względu jednak na wprowadzenie nowych zapisów dotyczących nowoczesnych rozwiązań technologicznych i OZE w dalszym ciągu aktualny jest, wynikający z zapisów strategii postulat odmłodzenia przesyłowej sieci elektro-energetycznej. Rozproszona sieć producentów energii wymaga bowiem sprawnej sieci dystrybucyjno – przesyłowej i elastycznego systemu regulacji. Obecny system, tak jak stwierdzono to w strategii, jest już przestarzały i starzeje się coraz bardziej.

Oceniany dokument nie odwołuje się do innych strategii czy programów wojewódzkich. Przeprowadza własną ocenę potrzeb społeczeństwa regionu i formułuje cele dla niej samej.

4.3.3. Ocena przydatności

Strategia Energetyczna posłużyła wprost do skonstruowania priorytetu nr 5 (Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku - „Energetyka”) Regionalnego programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego. Celem priorytetu jest poprawa stanu infrastruktury energetycznej regionu poprzez modernizację sieci dystrybucji energii w celu zmniejszenia strat i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii. Cel ten jest spójny z formułowanymi celami Strategii Energetycznej Dolnego Śląska. Wskazać tutaj należy także na wysoką wartość inspirującą Strategii. Tylko w RPO Dolnego Śląska, dzięki zapisom Strategii, umożliwiającą tworzenie zintegrowanej - krajowej i wojewódzkiej polityki energetycznej, znalazł się priorytet wspierający rozwój energetyki. Przybliżyła to realizację projektów inwestycyjnych z zakresu poprawy stanu infrastruktury energetycznej regionu.

Praktycznym efektem realizacji Strategii jest także powstanie Dolnośląskiego Klastra Ekoenergetycznego EEI – Energia, Ekologia, Innowacje i przygotowanie koncepcji utworzenia Dolnośląskiego Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego.

Wśród podmiotów realizujących Strategię (a tym samym mogących być beneficjentami RPO w tym zakresie), wskazać należy przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz przedsiębiorców. Na bazie Strategii realizowana jest także współpraca z Przedsiębiorstwem „Kogeneracja SA” w związku z realizacją elektrowni szczytowo – pompowej w Młotach. Ta wpisana do Strategii elektrownia jest uwarunkowana inwestycjami o wysokich nakładach. Posiada jednak unikalne walory dla całego systemu ze względu na potrzebę stworzenia źródła regulacyjności. Wszystkie inne elektrownie nie spełniają bowiem kryteriów źródła regulacyjności dla systemu. Problem regulacyjności systemu jest jednym z powodów spowalniających rozwój energetyki wiatrowej.

Mimo faktu, iż energetyka nie jest domeną Marszałka województwa, na Dolnym Śląsku powstała Strategia Energetyczna a za nią adekwatny priorytet w RPO. Pokazuje to, jaką wagę winno przypisywać się na poziomie regionalnym zagadnieniom związanym z energią elektryczną i jej przesyłem. Jest to w zasadzie jeden z priorytetowych czynników rozwoju gospodarczego i uruchamiania nowych inwestycji.

Warto wspomnieć, iż Polskie Sieci Energetyczne – (PSE) Operator SA. przychylniej patrzą na wnioski dotyczące wpięcia w sieć, jeśli znajdują się tam odwołania do Strategii Energetycznej, mimo, że nie jest ona dokumentem obligatoryjnym.

4.4. Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej

4.4.1. Charakterystyka dokumentu

Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005-2013 została opracowana przez Zespół Roboczy w składzie A. Pierchalska (Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej), A. Rauk (Biuro ds. Organizacji Pozarządowych), M. Harasymowicz (Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy), Z. Żurowski (Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych), W. Chlebosz (Biuro ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień). W dokumencie nie podano dokładnej daty opracowania, choć podstawa prawna (m. in. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. z 2004 r. nr 64 poz. 593 ze zm.) jak również niektóre cytowane dane (np. stopa bezrobocia na koniec grudnia 2004 r.) wskazują, że było to nie wcześniej niż na początku 2005 roku. W DSIS nie określono również, czy, kiedy i przez kogo została ona zatwierdzona.

Dokument liczy 141 stron, składa się z „Wprowadzenia”, „Diagnozy społecznej”, „Struktury priorytetów i działań strategicznych”, „Dotychczas podjętych działań w obszarze polityki społecznej” oraz „Zakończenia” i „Podstawowych pojęć”; zawiera 38 tabel. Do DSIS nie załączono spisu bibliografii, choć w „Diagnozie społecznej” dość licznie pojawiają się odwołania do dokumentów źródłowych (np. dane GUS, dane Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Wałbrzychu).

4.4.2. Ocena aktualności

Na początek trzeba docenić fakt, że Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej – w odróżnieniu od wielu innych dokumentów polityki regionalnej w województwie dolnośląskim – posiada bardzo precyzyjnie określony okres obowiązywania. Już sam tytuł

tego dokumentu mówi, że został on przygotowany „na lata 2005-2013”, co uznać trzeba za okres właściwy z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć DSIS.

Ocenę aktualności Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej rozpocząć trzeba od analizy „Diagnozy społecznej”, którą zamieszczono na stronach 8-87 tego dokumentu. Diagnoza składa się z kilku części poświęconych wybranym zjawiskom społecznym: strukturze wieku, wykształceniu, zatrudnieniu i bezrobociu, niepełnosprawności, uzależnieniom, warunkom życia, pomocy społecznej i aktywności obywatelskiej. Daje to w miarę syntetyczny i pełny obraz życia społecznego mieszkańców Dolnego Śląska około roku 2004, wyrażony konkretnymi wskaźnikami i miernikami. Obraz ten z biegiem lat stopniowo ewoluuje: w niektórych sferach utrwalają się pewne stałe tendencje, a w innych następują istotne zmiany, dlatego poniżej zestawiono niektóre elementy diagnozy z aktualnymi danymi.

Duża część danych, na jakich oparto Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej, została opracowana na potrzeby samej Strategii (np. bilans potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok 2005 powstał na podstawie informacji pochodzących z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej szczebla gminnego i powiatowego) i w ramach prezentowanej analizy trudno byłoby uzyskać porównywalne dane dla lat późniejszych. Dlatego w ocenie aktualności „Diagnozy społecznej” skoncentrowano się na tych wskaźnikach, których wartości można porównać z aktualnym stanem wiedzy.

I tak, podana w DSIS liczba ludności województwa dolnośląskiego uległa zmniejszeniu o ponad 20.000 (w 2003 roku wynosiła 2.898.313, zaś w 2009 roku 2.876.627 – Bank Danych..., 2010). Spadek populacji Dolnego Śląska jest długofalowym trendem, obserwowanym od początku lat 90. XX wieku i widocznym również w prognozach demograficznych na kolejne dziesięciolecia (por. Prognoza..., 2010), zatem w tym względzie „Diagnoza społeczna” zdezaktualizowała się w niewielkim stopniu.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie struktury wieku. Zarówno dane z roku 2003 jak i z roku 2009 wskazują co prawda na zmniejszający się udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w ogóle populacji przy jednoczesnym wzroście odsetka osób

w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, ale nasilenie tych zjawisk i ich interpretacja są różne. Autorzy DSIS stwierdzają, że „społeczeństwo Dolnego Śląska staje się społeczeństwem starzejącym się” (s. 13), gdy tymczasem najnowsze analizy demograficzne pokazują, że – niezależnie od wybranej skali ujmującej stopień zaawansowania starzenia się – społeczność Dolnego Śląska należy już do populacji starych (Moroń, 2010), a ponadto uwidacznia się w regionie proces tzw. podwójnego starzenia, czyli wzrost udziału osób określanych jako sędziwi starcy (w wieku 80 lat i więcej) w populacji osób starych (zob. Jurek, 2010). Zatem w tym wypadku ocena aktualności Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej jest raczej negatywna.

Kolejnym przykładowym wskaźnikiem zaczerpniętym z „Diagnozy społecznej” może być stopa bezrobocia rejestrowanego, która w okresie opracowywania DSIS wynosiła 22,3% (zob. s. 27), zaś w kolejnych latach spadła niemal o połowę, do 12,5% w 2009 roku (Bank Danych..., 2010). Co znamienne, pomimo tak znacznego spadku bezrobocia w całym województwie, jego rozkład przestrzenny okazuje się bardzo trwały – podobnie, jak 5 lat temu, tak i dziś obszarami o najwyższej stopie bezrobocia rejestrowanego są powiaty: złotoryjski, lubański, górowski, lwówecki, dzierzoniowski i kłodzki, zaś najniższą stopę bezrobocia odnotowuje się niezmiennie we Wrocławiu i w powiecie wrocławskim, w powiecie lubińskim i polkowickim oraz w Jeleniej Górze (DSIS i Bank Danych..., 2010). Ta stała tendencja w rozmieszczeniu bezrobocia nie zmienia faktu, że przyjęty w diagnozie globalny wskaźnik znacząco odbiega od stanu obecnego, a w efekcie – że opracowana na jego podstawie polityka regionalna może być już nieaktualna.

Ostatnim cząstkowym wskaźnikiem „Diagnozy społecznej”, który warto przytoczyć w tym miejscu jest aktywność obywatelska dolnoślązaków mierzona liczbą organizacji pozarządowych. Cytowane w DSIS wyniki badań Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2002 roku świadczą o istnieniu na Dolnym Śląsku 3.315 organizacji pozarządowych, co w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców daje wynik 11,2 i zapewnia regionowi 6 pozycję w kraju. Analogiczne badania dla roku 2008 wskazują, że w województwie dolnośląskim istnieje 5.568 NGO, a więc 19,3 na 1.000 mieszkańców, i że Dolny Śląsk jest pod tym względem 5 w Polsce

(Gumkowska i in., 2010). Choć cieszy fakt, że coraz więcej organizacji działa w regionie i że pozycja województwa w kraju jest stosunkowo wysoka, to jednak znów trudno uznać dane zawarte w Strategii za aktualne.

Kolejny element oceny aktualności DSIS dotyczy kwestii aktualizacji tego dokumentu. Niestety, pomimo zapisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Z 2004 r. nr 64 poz. 593 ze zm.), która w art. 21 zobowiązuje samorząd województwa nie tylko do opracowania i realizacji strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, ale również do jej aktualizacji, w Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej nie zawarto ani żadnych wskaźników służących ocenie aktualności tego dokumentu, ani też narzędzi czy procedur służących jej aktualizacji. Wprawdzie każdemu z 19 zdefiniowanych w DSIS priorytetów przypisano tzw. „mierniki”, ale zostały one wymienione jedynie z nazwy, bez podania docelowych wielkości, dzięki którym możliwe byłoby określenie stopnia realizacji polityki społecznej. Pośrednio o potrzebie aktualizacji Strategii zdecyduje oczywiście zakończenie okresu jej obowiązywania (a więc nadejście roku 2014), ale to tylko zabieg formalny, który nie zmienia negatywnej oceny DSIS w ramach tego kryterium.

Następna składowa oceny Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej wiąże się z jej umocowaniem w założeniach polityki wyższych szczebli i prowadzi do pytania o zgodność Strategii z obowiązującymi dokumentami na poziomie krajowym i europejskim. Warto zauważyć, że na końcu DSIS autorzy wymienili „Dokumenty, w odniesieniu do których przygotowano Dolnośląską Strategię Integracji Społecznej na lata 2005 – 2013”. Są wśród nich liczne ustawy, plany i programy, ale z oczywistych względów nie ma strategii „Europa 2020”, raportu „Polska 2030” czy „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020”, które zostały opracowane kilka lat później niż sama DSIS. Różny okres powstawania każdego z tych dokumentów nie musi jednak od razu oznaczać niezgodności założeń dolnośląskiej polityki społecznej z polityką krajową czy europejską. Aby taką niezgodność stwierdzić, należy przeanalizować każdy z wymienionych dokumentów.

„Europa 2020” już w tytule zawiera istotne odniesienia społeczne: „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, a jeden

z jej trzech głównych priorytetów to „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną”. Ta część strategii zakłada wzmocnienie pozycji obywateli poprzez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestowanie w kwalifikacje, zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń i ochrony socjalnej, tak aby Europejczycy potrafili przewidywać zmiany i radzić sobie z nimi, aby mogli budować spójne społeczeństwo oraz aby każdy obywatel przez całe swoje życie miał przed sobą otwarte możliwości.

Jako cele bardziej szczegółowe strategia „Europa 2020” wskazuje między innymi: potrzebę zwiększenia wskaźników aktywności zawodowej, w tym dalsze dążenie do równouprawnienia płci; modernizację polityki w obszarze zatrudnienia, edukacji i ochrony socjalnej, w tym zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących (flexicurity); umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej; zwiększenie poczucia odpowiedzialności społecznej w sektorze biznesu; walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszenie nierówności w obszarze zdrowia, w tym wspieranie zdrowia i aktywności osób starszych (*Europa 2020...*, 2010).

Z kolei raport „Polska 2030” podejmuje kwestie społeczne – w tym również problem integracji społecznej – w rozdziale 8: „Poprawa spójności społecznej”. Autorzy tego dokumentu zwracają uwagę, że polityka społeczna, która koncentruje się zazwyczaj na dochodach i stopniu narażenia na ubóstwo, wymaga całościowego przemodelowania. Nowe podejście powinno być nastawione przede wszystkim na efektywne wykorzystywanie potencjałów poszczególnych osób czy grup społecznych, i to pomimo ich deficytów czy dysfunkcji, także w perspektywie zróżnicowania regionalnego. Instrumenty polityki społecznej powinny być nastawione przede wszystkim na likwidację bądź minimalizację przyczyn wykluczenia, a jeżeli okaże się to niemożliwe, to na zapewnienie, że nie będą one

przeszkadzać w integracji ekonomicznej i społecznej. Rozwiązałyby lub zmniejszyłyby to dany problem społeczny, a jednocześnie podniosłyby aspiracje osób wykluczonych (Boni, 2009).

Wśród wyzwań, którym powinna sprostać polityka społeczna raport „Polska 2030” wymienia między innymi zmianę sytuacji osób starszych, nowe podejście do problemów osób niepełnosprawnych, segregację społeczno-przestrzenną w miastach, nowe oblicza wykluczenia społecznego oraz zwiększoną rolę samorządów w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Osoby starsze są obecnie w relatywnie dobrej sytuacji ekonomicznej, jednak po 2020 r. może ona ulec zmianie choćby z powodów demograficznych oraz decyzji podejmowanych przez obecnych 40–50-latków, z których wielu nie odkłada na emeryturę lub wycofuje się wcześniej z rynku pracy. Jednocześnie nieuchronne wydłużanie życia zawodowego będzie wymagało zaproponowania nowych instrumentów skierowanych do osób starszych, które mimo ograniczeń będą mogły pozostawać w aktywności zawodowej. Dotyczy to w szczególności dostosowywania stanowisk pracy i efektywnego systemu podnoszenia kwalifikacji oraz powrotu na rynek pracy (Boni, 2009).

Zmiany podejścia wymaga rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych. Obecnie mimo kierowania na wsparcie tej grupy znaczących środków publicznych, efekty są niewystarczające. Pieniądze powinny przede wszystkim wspierać te działania, które będą pozwalały wydobyć potencjał tych osób, a tym samym usamodzielnić je ekonomicznie. Prymatem powinno być odchodzenie od wspierania edukacji czy zatrudnienia w systemach specjalnych na korzyść włączania niepełnosprawnych dzieci i dorosłych do systemów edukacji powszechnej oraz otwartego rynku pracy (Boni, 2009).

Miasta w Polsce są wciąż w mniejszym zakresie podzielone na „dobre” i „złe” dzielnice niż ma to miejsce w „starych” państwach członkowskich UE. Jednakże proces ten postępuje, a w niektórych miejscach kumulują się różne oblicza wykluczenia społecznego. Prawdopodobnie proces ten będzie się nasilał wskutek spodziewanego napływu imigrantów. Dlatego też konieczne jest upowszechnienie instrumentów skierowanych przede wszystkim

do młodzieży, aby nie dopuszczać do zjawisk patologicznych. Kluczową rolę powinny tu odgrywać organizacje pozarządowe (Boni, 2009).

Niezbędne jest również przygotowanie się na nowe oblicza wykluczenia społecznego, które już obecnie występują w innych krajach i nieuchronnie pojawią się również w Polsce. Można tu wymienić np. wykluczenie cyfrowe, biedę energetyczną (zmniejszenie możliwości korzystania z energii ze względu na jej cenę) oraz stan zdrowia (otyłość). Te nowe oblicza wykluczenia mogą skutecznie zmniejszać potencjał rozwojowy zarówno jednostek, jak i całych grup społecznych czy regionów. Wykluczenie cyfrowe może np. stanowić deficyt u nawet bardzo dobrze wykształconych osób, które nie będą w stanie nadążyć za postępem technologicznym w zakresie wymiany informacji. Otyłość natomiast jako czynnik chorobowy może powodować szybsze wychodzenie z rynku pracy (Boni, 2009).

Szczególną rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych raport „Polska 2030” przypisuje samorządom, które powinny być kluczowym partnerem w tym procesie. Zgodnie z praktyczną realizacją zasady subsydiarności samorzady powinny brać na siebie większą odpowiedzialność w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. (Boni, 2009).

Dodatkowo autorzy raportu sygnalizują, że polityka społeczna musi być m. in. otwarta na zmiany w zakresie łączenia życia zawodowego i rodzinnego (Boni, 2009). Posiadanie zatrudnienia powinno być traktowane jako główny instrument realnej inkluzji społecznej (Boni, 2009).

Trzeci z analizowanych dokumentów - „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020” - w ramach Celu 1: „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów” przewiduje m. in. rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego i społecznego. Rozwój zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego jest działaniem horyzontalnym i powinien dotyczyć całego kraju, jednak KSRR postuluje, by działania w jego zakresie były silniej niż dotychczas odniesione przestrzennie, w zależności od regionalnej struktury rynku pracy, regionalnych i lokalnych potencjałów oraz zagrożeń (*Krajowa Strategia...*, 2010).

Na przykład, aby w pełni wykorzystać potencjał ośrodków wojewódzkich, które charakteryzują się najwyższymi odsetkami ludności z wykształceniem wyższym, trzeba wspierać szkolnictwo wyższe w podnoszeniu jakości kształcenia specjalistów, zwłaszcza w dziedzinach związanych z regionalnymi specjalizacjami, w oparciu o prognozowane zapotrzebowanie na poziomie regionalnym. Należy również podejmować działania na rzecz szkolnictwa zawodowego, kształcenia ustawicznego oraz uczenia się dorosłych. Ponadto dla lepszego wykorzystania zasobów pracy w ośrodkach wojewódzkich i ich otoczeniu wspierane będą przedsięwzięcia służące wydłużaniu aktywności zawodowej i zwiększaniu mobilności zawodowej (w tym telepraca) (*Krajowa Strategia...*, 2010).

Z kolei w subregionach o najniższych wskaźnikach jakości kształcenia gimnazjalnego i średniego, polityka regionalna oddziaływać będzie na zwiększanie jakości kształcenia na tych poziomach. Działania dotyczące kadry i uczniów będą uzupełniane inwestycjami w bazę dydaktyczną oraz w zaplecze socjalne szkół (każdego stopnia), tam gdzie jest to niezbędne i najbardziej efektywne (*Krajowa Strategia...*, 2010).

Wszystkim tym działaniom towarzyszyć powinny odpowiednie postawy społeczne i kulturowe, dlatego wspierane będą przedsięwzięcia ukierunkowane na rozwój kapitału społecznego, który będzie kapitałem rozwojowym, opartym na wiedzy i zdolności społeczeństwa do funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się świecie. W tym celu realizowane będą działania ukierunkowane na podniesienie poziomu zaufania i zaangażowania, które stanowią istotny warunek rozwijania współpracy (w różnych jej aspektach), wymiany wiedzy oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W związku z powyższym, w ramach działań polityki regionalnej premiowane będą projekty jak najszerzej angażujące społeczności lokalne w rozwój lokalny, kulturę, edukację i współpracę (*Krajowa Strategia...*, 2010).

Ponieważ założenia strategii „Europa 2020”, raportu „Polska 2030” oraz KSRR w zakresie polityki społecznej są w wielu aspektach zbieżne, można je podsumować w następujących punktach: 1) zatrudnienie: zwiększanie wskaźników aktywności zawodowej, równouprawienie płci, wydłużanie okresu aktywności zawodowej, zwiększanie mobilności

zawodowej (w tym telepraca); 2) kwalifikacje: umożliwienie zdobywania nowych umiejętności, wspieranie szkolnictwa wyższego w kształceniu specjalistów w dziedzinach związanych z regionalnymi specjalizacjami, rozwój szkolnictwa zawodowego oraz uczenia się dorosłych; 3) ochrona socjalna: zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących, łączenie życia zawodowego i rodzinnego; 4) osoby starsze: wspieranie zdrowia, wydłużenie okresu aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji, dostosowanie stanowisk pracy; 5) niepełnosprawni: dążenie do usamodzielnienia ekonomicznego, włączanie niepełnosprawnych dzieci i dorosłych do systemów edukacji powszechnej oraz otwartego rynku pracy; 6) segregacja społeczno-przestrzenna: upowszechnienie instrumentów skierowanych do młodzieży, zapobiegających zjawiskom patologicznym; 7) nowe oblicza wykluczenia społecznego: pojawienie się wykluczenia cyfrowego, biedy energetycznej, pogorszenie stanu zdrowia; 8) kapitał społeczny: podnoszenie poziomu zaufania, zaangażowania, współpracy, wymiany wiedzy, angażowanie społeczności lokalnych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej odnosi się właściwie do wszystkich wymienionych tu aspektów polityki społecznej, chociaż często w sposób fragmentaryczny i niespójny, bez podania odpowiednich narzędzi realizacji, błędnie lokując poszczególne działania w hierarchii celów strategicznych. I tak, jeśli chodzi o zatrudnienie, to DSIS odnosi się do niego w ramach dwóch działań: 3.1.1.1. „Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy” (tytuł skądinąd bardzo mylący, bo w rzeczywistości działanie to opisuje przedsięwzięcia dotyczące całego rynku pracy, a nie tylko osób bezrobotnych) i 3.1.2.4. „Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn”. Zadania proponowane przez autorów Strategii częściowo odpowiadają założeniom opisanych wcześniej dokumentów nadrzędnych, obejmują bowiem między innymi „Promowanie elastycznych form zatrudnienia (telepraca, praca czasowa, praca zadaniowa w niepełnym wymiarze czasu pracy)” czy „Aktywizację społeczno-zawodową kobiet, szczególnie z terenów zagrożonych bezrobociem”. Nie zawarto w nich jednak potrzeby wydłużania okresu aktywności zawodowej. Ponadto zapisy DSIS są bardzo ogólne i mają raczej charakter

„życzeniowy” niż operacyjny. Nie wiadomo na przykład, jak miałyby zostać zrealizowany postulat „Upowszechnienia w społeczeństwie idei równego statusu płci” (zadanie w ramach działania 3.1.2.4).

Jeśli chodzi o podnoszenie kwalifikacji pracowników, to Strategia tylko pośrednio porusza kwestię zdobywania nowych umiejętności - we wspomnianym już działaniu 3.1.1.1. mowa jest o „podniesieniu stopnia wykształcenia mieszkańców i zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji”, o „podniesieniu poziomu umiejętności zawodowych w regionie”, czy o „koordynacji kierunków kształcenia i szkolenia bezrobotnych poszukujących pracy z potrzebami rynku pracy”. DSIS nie określa jednak żadnych konkretnych narzędzi służących osiągnięciu tych celów, nie dostrzega również potrzeby kształcenia ustawicznego (uczenia się dorosłych), którzy nie są bezrobotni.

Z kolei proponowana w Strategii polityka w zakresie ochrony socjalnej zawiera się w dwóch działaniach. Pierwsze z nich, pomimo pozornie dobrego tytułu (3.1.2.2. "Doskonalenie systemu opieki nad dziećmi i rodziną"), tylko częściowo realizuje cele wskazane w strategii „Europa 2020” dotyczące opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących. Działanie to skierowane jest bowiem przede wszystkim do dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych patologią i społecznym wykluczeniem, a także do rodzin w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, nieradzących sobie z problemami dnia codziennego, wymagających wsparcia i pomocy. Koncentruje się ono na sytuacjach zagrożenia patologią społeczną i marginalizacją, niewydolności psychospołecznej i wychowawczej, i dlatego w ogóle nie przewiduje wsparcia rodzin pełnych i zdrowych, dla których brak możliwości zapewnienia dzieciom właściwej opieki (w tym również brak możliwości łączenia opieki nad dziećmi z pracą zawodową) często staje się poważną barierą w rozwoju profesjonalnym i podnoszeniu swojej pozycji społecznej. Jedyne zadanie, które w ramach tego działania mogłoby być dedykowane "normalnym" rodzinom to „Stworzenie systemu wsparcia rodziny w jej funkcjach wychowawczych i opiekuńczych”, choć w przytoczonym kontekście trudno je jednoznacznie zinterpretować. Natomiast druga grupa zadań (zawartych w działaniu 3.1.1.3. "Wsparcie osób niepełnosprawnych pozbawionych

możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie") jest nieco bliższa założeniom dokumentów nadrzędnych. Zakłada ona „zwiększenie oferty usług opiekuńczych mających na celu poprawę warunków życia osób niepełnosprawnych i ich rodzin” oraz „Działania wspomagające rodziny i bliskich osób niepełnosprawnych w realizacji ich funkcji”, co dobrze odpowiada potrzebom w zakresie opieki nad osobami o pewnych deficytach, pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących.

Kolejny temat, który często pojawia się w dokumentach nadrzędnych, dotyczy osób starszych. W Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej poświęcono mu działanie 3.1.2.3. „Aktywizacja społeczna osób starszych”. Zasadniczy trzon zadań przewidzianych w tym działaniu traktuje osoby starsze jako odbiorców różnych form pomocy (np. „Podejmowanie działań na rzecz popularyzacji i realizacji nowych, małych środowiskowych form pomocy osobom starszym” albo „Wspieranie lokalnych sieci wsparcia. Wspieranie działań samopomocowych”), a tylko jedno ma na celu aktywizację tej grupy społecznej poprzez jej rzeczywiste włączenie w życie społeczne („Podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia aktywności zawodowej ludzi w wieku poprodukcyjnym poprzez udostępnianie im różnych form ich samorealizacji”). Takie proporcje działań na rzecz osób w podeszłym wieku uznać trzeba za niewłaściwe, zwłaszcza w kontekście przytaczanych wcześniej zapisów strategii „Europa 2020” czy raportu „Polska 2030”.

Następne wyzwanie, jakie stoi przed dzisiejszą polityką społeczną na szczeblu regionalnym to problemy osób niepełnosprawnych. W działaniu 3.1.2.1. „Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych” DSIS przewiduje między innymi „Tworzenie warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym zdobywanie wykształcenia na różnych poziomach edukacji oraz włączenie osób niepełnosprawnych w system kształcenia ustawicznego” oraz „Poprawę zatrudnialności osób niepełnosprawnych, wsparcie działań na rzecz tworzenia atrakcyjnej oferty pracy dla osób niepełnosprawnych”. Zadania te dobrze wpisują się w europejską i krajową politykę wobec osób z różnymi deficytami, a jedyny zarzut, jaki można w tym względzie wysunąć wobec DSIS dotyczy szczegółowości jej zapisów. Otóż działania zawarte w Strategii pozostają na tym samym poziomie ogólności, co zapisy

dokumentów krajowych, a przecież od dokumentu polityki regionalnej oczekiwać należy raczej podejścia operacyjnego w wymiarze terytorialnym – tego Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej zdecydowanie brakuje.

Kolejnym punktem wyróżnionym w dokumentach nadrzędnych jest segregacja społeczno-przestrzenna. Niestety w DSIS problem coraz silniejszego podziału miast na dzielnice biedy i dzielnice bogactwa nie został w ogóle uwzględniony. W niektórych działaniach pojawiają się co prawda zadania dedykowane młodzieży, ale w są to jedynie ogólne wskazania dotyczące grup już dotkniętych przemocą, uzależnieniami czy niepełnosprawnością. Nie ma natomiast pomysłów, które pozwoliłyby na zapobieganie zjawiskom patologicznym w rejonach najbardziej zagrożonych.

Podobnie przedstawia się kwestia nowych form wykluczenia społecznego. Autorzy Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej zdają się nie dostrzegać zagrożeń, jakie niesie ze sobą rozwój gospodarczy kraju. O ile cały rozdział 3.1.1. poświęcony jest „Przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu”, to jednak nie ma w nim żadnych zadań związanych z pojawieniem się wykluczenia cyfrowego, biedy energetycznej czy pogorszeniem się stanu zdrowia wielu mieszkańców.

Nieco lepiej wypada DSIS w dziedzinie budowania kapitału społecznego. Grupa działań pod hasłem „Krzewienie idei społeczeństwa obywatelskiego” (rozdział 3.1.3.) obejmuje cztery elementy: „Wsparcie lokalnych inicjatyw społecznych opartych o zasady pomocniczości i partnerstwa”, „Aktywizację społeczności lokalnych, w szczególności z terenów wiejskich”, „Umacnianie i rozwój współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego” oraz „Kreowanie opinii społecznej eliminującej negatywne stereotypy w odniesieniu do osób dotkniętych marginalizacją społeczną”. Wydaje się, że dobrze odpowiadają one założeniom dokumentów nadrzędnych, choć oczywiście brakuje im znamion działań operacyjnych.

Zatem podsumowując zestawienie najważniejszych celów stawianych przed polityką społeczną przez strategię „Europa 2020”, raport „Polska 2030” i „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020” trzeba stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej

nie spełnia zdecydowanej większości postulatów zawartych w tych dokumentach. Nie można jej więc uznać pod tym względem za aktualną.

Kolejne kryterium oceny aktualności DSIS dotyczy stopnia realizacji celów założonych w tym dokumencie. Ponieważ jednak – o czym była już mowa wielokrotnie – zapisy Strategii są bardzo ogólne, ocena ta jest niezwykle trudna. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że choć autorzy DSIS do każdego działania podali przykładowe wskaźniki (mierniki) jego realizacji, to jednak nie określili konkretnych docelowych wartości tych wskaźników (!). Nie wiadomo na przykład, jaka „Liczba osób korzystających z poradnictwa i doradztwa zawodowego” będzie świadczyła o realizacji działania 3.1.1.1. „Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy”, albo jaki powinien być „Udział kobiet i mężczyzn w rynku pracy” aby zadanie „Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn” (3.1.2.4.) uznać za wykonane.

Podsumowując należy stwierdzić, że Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej jest nieaktualna z kilku powodów. Po pierwsze, zawarta w niej diagnoza stanu w zakresie zjawisk społecznych na Dolnym Śląsku znacznie odbiega od obecnej sytuacji. Po drugie, DSIS nie zawiera żadnych wskazań dotyczących jej ewentualnej aktualizacji, co świadczy o braku perspektywicznego myślenia o tym dokumencie. Po trzecie, propozycje zawarte w Strategii tylko w niewielkiej części są zgodne z założeniami dokumentów nadrzędnych takich jak strategia „Europa 2020”, raport „Polska 2030” czy „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020”, a ich ogólny charakter i niespójny układ powoduje, że polityka społeczna województwa dolnośląskiego nie odpowiada współczesnym potrzebom i międzynarodowym standardom. Po czwarte, stopień realizacji DSIS jest niemal niemożliwy do określenia na podstawie samego dokumentu, ponieważ zawarte w nim wskaźniki i mierniki realizacji nie mają przypisanych żadnych wartości liczbowych – nie wiadomo zatem, jakich dokładnie rezultatów należy po Strategii oczekiwać. Jedyny pozytywny element oceny aktualności dotyczy okresu opracowania dokumentu. Okres ten został w DSIS precyzyjnie określony, ale niestety jego czysto formalny charakter sprawia, że trudno na tej podstawie uznać Strategię za aktualną.

4.4.3. Ocena przydatności

W ramach pierwszego kryterium oceny przydatności Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej warto odwołać się do wywiadu przeprowadzonego ze służbami odpowiedzialnymi za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego. Ich przedstawiciele stwierdzili, że DSIS była przydatna na etapie sporządzania RPO, co jednak nie znajduje potwierdzenia w samym dokumencie (*Regionalny...*, 2007).

Drugie pytanie dotyczące przydatności mówi o wykorzystaniu dokumentu w konkretnych programach realizacyjnych, operacyjnych i liniach budżetowych. W poszukiwaniu odpowiedzi na nie trzeba najpierw sięgnąć na s. 5-7 DSIS, gdzie określono nadrzędny cel Strategii. Otóż zadaniem Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej jest wyznaczenie głównych kierunków działań samorządu województwa dolnośląskiego w obszarze polityki społecznej. Zapisy w niej zawarte mają stanowić podstawę tworzenia bardziej szczegółowych programów działań i konkretnych projektów, skierowanych do jednostek i grup potrzebujących wsparcia lub pomocy, realizowanych na terenie Dolnego Śląska. Czy jednak tak się stało – tego nie udało się ustalić w trakcie prowadzonych badań.

Trzecie kryterium oceny przydatności mówi o odniesieniach terytorialnych. W Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej odniesienia takie pojawiają się oczywiście w części diagnostycznej (s. 8-86), jednak zdecydowanie brakuje ich w rozdziałach strategicznych. Dla każdego z 19 działań określono co prawda „Obszar oddziaływania”, ale jest on przez autorów DSIS rozumiany niemal wyłącznie w kategoriach społecznych. Na przykład dla działania 3.1.2.3. „Aktywizacja społeczna osób starszych” jako obszar oddziaływania podano „Mieszkańcy Dolnego Śląska w wieku emerytalnym, w szczególności osoby nieaktywne zawodowo i społecznie.”; z kolei dla działania 3.1.1.6. „Przeciwdziałanie marginalizacji społecznej powodowanej uzależnieniami” obszarem oddziaływania mają być „Osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym z terenu Dolnego Śląska”. Tylko w niektórych przypadkach pojawiają się tu odniesienia terytorialne, choć ani razu nie

pada żadna nazwa geograficzna. Na przykład dla działania 3.1.1.3. „Wsparcie osób niepełnosprawnych pozbawionych możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie” jako obszar oddziaływania wskazano „Osoby niepełnosprawne przebywające na terenie Dolnego Śląska, szczególnie na terenach wiejskich i w małych miejscowościach”. Zaś dla działania 3.1.1.7. „Przeciwdziałanie bezdomności” obszarem oddziaływania mają być „...szczególnie duże ośrodki miejskie; tereny (osiedla, dzielnice, miejscowości), gdzie zlokalizowane są noclegownie, przytuliska, domy socjalne...”. Potwierdza się zatem raz jeszcze bardzo ogólny, „nieoperacyjny” i „nieterytoryalny” charakter całej Strategii, który sprawia, że nie można uznać jej za dokument przydatny w realizacji polityki regionalnej.

Na kolejne pytanie, dotyczące mierników i wskaźników jej realizacji DSIS odpowiedziano już we wcześniejszych częściach tej analizy. W tym miejscu wystarczy przypomnieć, że Strategia zawiera takie wskaźniki, ale bez podanych docelowych wielkości liczbowych, co jednoznacznie wyklucza możliwość ich zastosowania w praktyce.

W kontekście przedstawionych tutaj uwag oczywista wydaje się również odpowiedź na pytanie piąte: czy dokument może być nadal stosowany? Co prawda można teoretycznie przyjąć, że skoro DSIS została opracowana na lata 2005-2013, to powinna obowiązywać do 31. grudnia 2012 roku. Jednak zbyt wiele cech tego dokumentu dyskwalifikuje go z dalszego użycia i sprawia, że wymaga on całościowej aktualizacji.

Ostatnie kryterium oceny przydatności DSIS dotyczy jej dostępności: czy Strategia była upowszechniana i czy jest dostępna publicznie? Otóż aktualnie Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej jest opublikowana w Internecie na stronie Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej (<http://www.dops.wroc.pl/>). Równolegle została również udostępniona na stronach internetowych niektórych gmin województwa dolnośląskiego. Można zatem uznać, że ten warunek przydatności został spełniony.

4.5. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego

4.5.1. Charakterystyka dokumentu

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego został opracowany w Wojewódzkim Biurze Urbanistycznym we Wrocławiu i uchwalony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwałą nr XLVIII/873/2002 z dnia 30 sierpnia 2002 roku, w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Dokument podlegający uchwaleniu, a zarazem poddany niniejszej ocenie jest w istocie trzecią, wynikową częścią szerszego opracowania, w którego skład weszły także: cz.1 - Uwarunkowania rozwoju, diagnoza stanu, oraz cz.2 - Koncepcja planu. Plan ten był pierwszym planem zagospodarowania przestrzennego dla nowopowstałego województwa dolnośląskiego (utworzonego z województw: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego i części województw: kaliskiego i leszczyńskiego).

5.5.2. Ocena aktualności

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego powstawał w latach 1999 – 2002. Podstawą prawną opracowania były nieaktualne już obecnie ustawy:

- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. 99 nr 15 poz.139, ze zmianami)
- Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 48 z 14 czerwca 2000 r.).

Plan opracowany został w zgodzie z celami i kierunkami rozwoju określonymi w dwóch kluczowych, dla tego typu opracowań dokumentach:

- Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego z 2000 r.

- Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z 2001 r.

Ponadto „Plan...” uwzględnił zapisy studiów kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin województwa dolnośląskiego, które wykonany zostały przed rokiem 2000.

Powyższe cechy świadczą o znacznym zdezaktualizowaniu się „Planu...”, zarówno wobec jego usytuowania w systemie prawa obecnie obowiązującego w Polsce, jak też wobec przyjętych dla jego opracowania wskaźników i danych, zwłaszcza z zakresu polityki przestrzennej gmin województwa. Zasadniczą zmianą było wejście w życie nowej Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia z dnia 27 marca 2003 r., oraz całego pakietu ustaw i regulacji przyjętych po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza ustaw i rozporządzeń warunkujących sposób zagospodarowania przestrzennego w sferze ekologicznej (w tym system NATURA 2000), ochrony dziedzictwa kulturowego, rolnictwa leśnictwa, geologii i wielu innych. Przegląd aktualności „Planu...” wykonany w roku 2006 wskazuje na kilkadziesiąt istotnych zmian w prawie. Pośród nowszych źródeł informacji, istotnych dla diagnozy zjawisk przestrzennych warto wskazać choćby: zakończone w 2005r. opracowanie ekofizjograficzne dla województwa dolnośląskiego, które dostarczyło po raz pierwszy kompleksowej informacji o zasobach środowiska w granicach województwa, Narodowy Spis Powszechny z 2002 r., czy publikowane co 5 lat Generalne Pomiary natężenia Ruchu na sieci dróg krajowych i wojewódzkich.

Wśród najistotniejszych zmian dotyczących uwarunkowań zewnętrznych rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego, które nastąpiły od czasu uchwalenia „Planu...”, wskazać należy przede wszystkim silniejsze powiązanie regionu (i kraju) z przestrzenią europejską, związane z akcesją i wstąpieniem Polski do strefy Schengen. Natomiast do najważniejszych zmian w uwarunkowań wewnętrznych województwa należą nasilające się procesy suburbanizacji, presja inwestycyjna na tereny otwarte oraz metropolizacja Wrocławia.

Ocena aktualności „Planu...” w stosunku do najnowszych dokumentów kierunkowych, w tym zwłaszcza strategii „Europa 2020” (Europa 2020..., 2010), raportu „Polska 2030” (Boni,

2009) oraz „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020” (Krajowa Strategia..., 2010) wypada ze względów rozminięcia się w czasie – negatywnie.

Wprawdzie jeden z kluczowych elementów, na których oparty jest „Plan...” pozostaje nadal w mocy prawnej (Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z 2001 r.) lecz powszechnie wiadomo, że dokument ten sam stracił na aktualności, a prace nad jego aktualizacją prowadzone są, jak dotąd bez wymiernego efektu, od roku 2004.

Główne cele PZPWD, przyjęte są w innym układzie niż w nowej Strategii Województwa Dolnośląskiego do 2020 r., gdyż jak wspomiano wyżej, opierają się na starym dokumencie strategicznym, niemniej należy stwierdzić że są one z nią zasadniczo zbieżne, przez co także główne zasady zagospodarowania przestrzennego województwa pozostają aktualne. Weryfikacji należy poddać jednak z pewnością niektóre zasadnicze elementy „Planu...” m.in. 6 stref funkcjonalnych zróżnicowanej polityki przestrzennej:

- Strefa obszarów rolno - leśnych,
- Strefa rolno - przemysłowa,
- Strefa obszarów rolnych Pogórza i Przedgórze Sudetów,
- Strefa górskich obszarów rolno - leśnych Sudetów,
- Strefa o przeważającym udziale funkcji przemysłowej i gospodarczej,
- Strefa związana z rzeką Odrą.

Podział ten został przyjęty zgodnie z poprzednio obowiązującą Strategią rozwoju województwa dolnośląskiego a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r. nie odniosła się do tego podziału.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego nie zawiera informacji o sposobie monitorowania ani też nie przewiduje określonego czasu aktualizacji. Jednak, zapisy art. 45 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), określają, iż Zarząd Województwa co najmniej raz w czasie kadencji Sejmiku dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie oraz sporządza ocenę realizacji

ponadlokalnych inwestycji celu publicznego. Wyniki tego przeglądu oraz raport SA przedstawiany Sejmikowi Województwa.

Od czasu opracowania „Planu...” przeprowadzono dwa przeglądy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym województwa dolnośląskiego. Pierwszy opublikowano w 2006 r. , kolejny w roku 2010. Istotą przeglądów było określenie, które ustalenia Planu są aktualne i w dalszym ciągu mogą stanowić fundament zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, a w których miejscach brak jest spójności z założeniami polityki przestrzennej kraju, znowelizowanymi ustawami i opublikowanymi programami. Już pierwszy przegląd wskazał na kilkadziesiąt zmian w prawie (zarówno wspólnotowym jak i krajowym) oraz związaną z nimi konieczność dokonania zmian w określeniu instrumentów realizacji polityki przestrzennej województwa. Wskazał także istotne nowe trendy w kształtowaniu się przestrzeni województwa, będące m.in. efektem polityki przestrzennej gmin oraz realizacji zadań ponadlokalnych. Przegląd ten stał się podstawą do podjęcia przez Sejmik województwa Uchwały Nr LVIII/889/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 września 2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego.

Do końca III kwartału 2010 r. nie uchwalono jednak zaktualizowanego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Prace nad tym dokumentem były w momencie opracowania niniejszej analizy w fazie końcowej (procedury uzgadniania i opiniowania).

4.5.3. Ocena przydatności

Dla lepszej oceny przydatności omawianego dokumentu warto przywołać kilka ważnych ról, które z powinien spełniać Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa. F. Pankau porządkuje następujący sposób:

- rola informacyjno-edukacyjno-poznawcza - służy wzbogacaniu wiedzy o przestrzeni województwa poszczególnym jednostkom i wspólnotom;

- rola koordynacji i zarządzania - uwzględnia wzajemne relacje podmiotów w procesie decyzyjnym (role, kompetencje i współdziałanie), koordynuje rozwiązania podejmowane w planowaniu miejscowym i jest merytoryczną płaszczyzną odniesienia dla podejmowanych decyzji przestrzennych;
- rola promocyjno-marketingowa - umiejscawia wartości przestrzeni w grze rynkowej, zakreślając pole dla inicjatyw i przedsiębiorczości kapitału prywatnego i publicznego. (Pankau, *Refleksje...*).

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, przez kilka lat po uchwaleniu, spełniał wymienione role, będąc zarazem źródłem informacji, wiedzy o przestrzeni regionu, wzajemnych relacjach współtworzących je elementów, a także stanowiąc podstawę do prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie wojewódzkim. Warto zaznaczyć, że wszelkie opinie i uzgodnienia dokonywane, zgodnie z wymaganiami ustawowymi, na poziomie Marszałka i Zarządu Województwa, dotyczące planowania na szczeblu lokalnym, a także lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym dokonywane były i są obecnie w oparciu o ten dokument.

Jednak zmiany dokonujące się w przestrzeni, a także zmienność otoczenia formalno prawnego, które dokonały się na przestrzeni 10 lat, spowodowały, że dokument stopniowo wytraca swoją przydatność w niemal wszystkich sferach. Dla ról: edukacyjnej, informacyjnej czy marketingowo – ofertowej PZPWD utracił swoją przydatność przede wszystkim ze względu na nieaktualny zasób informacji, pomimo, że dokument pozostaje w dalszym ciągu łatwo dostępny na stronach internetowych Wojewódzkiego Biura Urbanistycznego we Wrocławiu.

Utrata aktualności jest jednak szczególnie uciążliwa w sferze realizacji planu. Decyduje o tym zwłaszcza fakt, że Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego nie zawiera rejestru zadań rządowych i samorządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik wymagany jest

art. 39, nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dnia 27 marca 2003 r., która weszła w życie po uchwaleniu przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego Planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (30 sierpnia 2002 r.).

Na realną przydatność Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego (jak zresztą i innych planów wojewódzkich) wpływa ma także postępująca dekompozycja systemu planowania przestrzennego w Polsce. Obecnie ogromna ilość przedsięwzięć (zwłaszcza infrastrukturalnych) realizowana jest w oparciu o niezależne procedury prawne, tzw. potocznie „specustawy”, regulujące w sposób szczególny zasady przygotowywania i realizacji inwestycji w danym zakresie. Przykładami taki ustaw specjalnych, burzących porządek systemu planowania przestrzennego w Polsce (choć niewątpliwie pozwalającymi na przyspieszenie procesu inwestycji) są m.in.:

- tzw. specustawa drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.p.: Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721, ze zm.)[1]
- tzw. specustawa EURO 2010 – z ustawa dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1219, ze zm.)
- tzw. specustawa kolejowa – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.p. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789, ze zm.)[2]
- tzw. specustawa lotniskowa – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340, ze zm.)
- tzw. specustawa powodziowa – ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835).

4.6. Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego

4.6.1. Charakterystyka dokumentu

Przedłożony do oceny eksperckiej dokument pod nazwą „Program zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego” przyjęty Uchwałą Nr XLIV/842/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 kwietnia 2002 roku, jest w obliczu upływu czasu, zmieniających się przepisów prawa, a w szczególności w związku z Uchwałą Nr LIV/969/10 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 kwietnia 2010r. dokumentem jedynie archiwalnym, bez znaczenia dla aktualnego procesu programowania rozwoju.

Polityka ekologiczna państwa realizując dyrektywy Unii Europejskiej ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska. W myśl przepisów prawa, polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Z przepisów ustawowych wynikają także narzucone obowiązki sporządzenia Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego.

W celu realizacji polityki ekologicznej państwa, organ wykonawczy województwa, a jest nim w przypadku Województwa Dolnośląskiego Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego, sporządził „Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 – 2011 z uwzględnieniem lat 2012- 2015”, uwzględniając wymagania określone ustawą - prawo ochrony środowiska⁷.

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 z późniejszymi zmianami.

4.6.2. Ocena aktualności

W dniu 29 kwietnia 2010 przyjęto aktualizację „Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012 – 2015”. Dla potrzeb niniejszej analizy i jej użyteczności ocenę programu związanego z ochroną środowiska oparto o dokument aktualnie obowiązujący - zaktualizowany i zatwierdzony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego. Dokument ten uwzględnia zweryfikowane priorytety i zadania zapisane w archiwalnym już „Programie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego”. Ponadto będąc dokumentem aktualnym zawiera odniesienia do obowiązujących:

- aktualnych aktów prawnych,
- Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016,
- Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych,
- Strategii Gospodarki Wodnej,
- Projektu Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015),
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010,
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,
- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013,
- Regionalnego Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego,
- Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego,
- Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego,

Dokument nie odniósł się do obowiązującej koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPPZK) i eksperckiego projektu koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) ani do projektów przyjętej obecnie przez rząd RP Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR). Może być to jednak uzasadnione głęboką dezaktualizacją KPPZK i zmieniającymi się dynamicznie wersjami pozostałych projektów dokumentów w chwili opracowywania ocenianego w niniejszym rozdziale programu. Brak

tych odwołań nie rzutuje jednak na aktualność i przydatność ocenianego programu. Niemniej jednak kolejna, przewidziana ustawą aktualizacja winna uwzględnić dokumenty regulujące krajową politykę przestrzenną.

4.6.3. Ocena przydatności

„Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 – 2011 z uwzględnieniem lat 2012- 2015” to obszerny dokument, który na 214 stronach, wytycza cele, kierunki działań oraz zadania z zakresu ochrony środowiska na terenie województwa dolnośląskiego. Dokument posiada charakter ogólny i zbiorczy. Tekst uzupełniony jest tabelami (41) i rysunkami (21) Bibliografia zawiera odwołania głównie do dokumentów ze zbioru aktów prawnych i strategii. Merytoryczną podporą dokumentu są syntetyczne raporty sporządzane przez specjalistów lub wykwalifikowane instytucje, oraz znajdujące się w wyraźnej mniejszości artykuły naukowe porządkujące i uzupełniające aktualny stan wiedzy na temat elementów środowiska przyrodniczego. Zwraca uwagę wielokrotnie cytowane w dokumencie wymagające stopniowej aktualizacji „Opracowanie ekofizjograficzne dla województwa dolnośląskiego”, opracowane m. in. dla potrzeb Zarządu Województwa Dolnośląskiego przez Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu listopadzie 2005.

Program, jako dokument o charakterze ramowym zawiera syntetyczną ocenę stanu środowiska w województwie dolnośląskim. Zakres niniejszej analizy nie obejmuje ustosunkowania się do celności zawartej w programie diagnozy środowiska przyrodniczego regionu.

W programie zdefiniowano także jego strategiczny cel, którym jest: „Dążenie do osiągnięcia zrównoważonego i trwałego rozwoju Województwa Dolnośląskiego poprzez poprawę stanu środowiska przyrodniczego, zachowanie jego istotnych walorów, utrzymanie ładu przestrzennego i rozwój infrastruktury ochrony środowiska”.

Na uwagę zasługuje tu odwołanie do przestrzeni, która jest elementem integrującym i zamykającym w jednym systemie uwarunkowania środowiskowe, działalność gospodarczą

i potrzeby społeczeństwa. Sam program także odgrywa rolę integrującą, ponieważ posiadając cechy strategii horyzontalnej wskazuje związane z ochroną środowiska działania z zakresu: systemów transportowych, przemysłu i energetyki, budownictwa i gospodarki komunalnej, rolnictwa oraz turystyki i rekreacji. Może być zatem wysoce użyteczny w przypadku przygotowywania i konsultowania pod kątem ochrony środowiska konkretnych przedsięwzięć lub planów.

Program przewiduje także sporządzenie i uruchomienie bardziej szczegółowych programów i planów, dzięki którym mogą być realizowane jego niektóre cele i założenia. Należą do nich: Plan Gospodarki Odpadami, Program Edukacji Ekologicznej i Program Ochrony Powietrza (w opracowaniu).

O przydatności i aktualności „Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015” decydują powiązania z priorytetami Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO), głównie z priorytetem 4. (Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska, oraz priorytetem 5. (Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku). Wnioski o dofinansowanie projektów z RPO, które nie są zgodne z „Wojewódzkim Programem Ochrony Środowiska...” nie mogą być ze względów formalnych rozpatrzone pozytywnie. Tym samym konstrukcja RPO i system kwalifikacji wniosków eliminuje zamierzenia inwestycyjne niezgodne z celami i kierunkami zawartymi w Programie Ochrony Środowiska. Siedem pozostałych priorytetów dolnośląskiego RPO także uwzględnia konieczność realizacji zasady zrównoważonego rozwoju Dolnego Śląska ze szczególnym uwzględnieniem aspektów ochrony środowiska, jednak w stosunkowo ograniczonym zakresie. Mimo to, umiejętne ukształtowanie i wpisanie planowanych przedsięwzięć w cele i kierunki Programu Ochrony Środowiska przybliży realizację inwestycji z wykorzystaniem funduszy wsparcia dystrybuowanych na poziomie RPO.

Program swą użyteczność potwierdza także poprzez wskazanie innych niż RPO źródeł finansowania inwestycji w zakresie ochrony środowiska. Stanowi to znakomitą podpowiedź dla beneficjentów programu, którymi są między innymi: jednostki samorządu terytorialnego,

związki i stowarzyszenia gminne, przedsiębiorcy, inne osoby prawne. Beneficjentem może być także osoba fizyczna z racji pozytywnych skutków środowiskowych programu lub z racji możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze względu na spełnienie kryteriów dotacji lub pożyczki.

Z punktu widzenia systemu kontroli i dokumentowania realizacji „Programu...” jego słabością może być tylko pobieżnie w nim zarysowany system monitoringu realizacji. W „Programie...” brak jest jednoznacznego wskazania podmiotu odpowiedzialnego za systematyczne monitorowanie:

- stanu środowiska przyrodniczego według wskazanych w „Programie...” kryteriów,
- realizacji poszczególnych celów strategicznych.

Skutkuje to zachwianiem zarządzania ochroną środowiska na poziomie województwa i brakiem właściwego organu lub komórki w strukturze odpowiedniego Wydziału Urzędu Marszałkowskiego.

Można mieć obawy, iż przewidziany przepisami prawa raport z realizacji programu, który winien być sporządzony raz na dwa lata, w sytuacji tej powstawać będzie w trybie akcyjności, a nie w rezultacie ciągłego monitorowania oraz rytmicznej realizacji programów i planów.

Okres wykonawczy dla programu przewidziany jest ustawowo i obejmuje przedział czterech lat z uwzględnieniem działań na kolejne cztery lata.

4.7. Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego

4.7.1. Charakterystyka dokumentu

Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego przyjęty został Uchwałą nr XXXVI/452/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2005 roku. Podstawą do opracowania „*Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*” były:

- *Rządowa Strategia Rozwoju Turystyki w latach 2001 – 2006* wraz z programami operacyjnymi opracowywanymi przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,
- *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego*.
- *Strategia Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego* opracowana przez Polską Agencję Rozwoju Turystyki S.A. w Warszawie na zlecenie Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej we Wrocławiu przy współfinansowaniu Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Urzędu Miasta Wrocławia oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

„Program...” zawiera analizę stanu turystyki w województwie, wskazuje kierunki rozwoju turystyki oraz działania, które w tym celu należy przedsięwziąć.

4.7.2. Ocena aktualności

Zapisy opracowanego w 2003 roku Programu w dużej mierze się zdezaktualizowały z uwagi na zmiany zachodzące w sferze geopolitycznej i ekonomicznej, co związane jest przede wszystkim z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i wiążącej się z tym możliwości

sięgania po środki unijne celem realizacji kompleksowych, nowoczesnych projektów turystycznych.

Pierwotnie Program... został opracowany pod kątem finansowania działań w nim zapisanych ze środków UE w latach 2004-2006 (ze środków w ramach ZPORR i Sektorowych Programów Operacyjnych). Obecna perspektywa finansowa UE przyniosła duże zmiany dotyczące zasad podziału Funduszy Europejskich, które aktualnie są w Polsce alokowane za pomocą programów operacyjnych.

Z tego względu konieczne było przeprowadzenie aktualizacji Programu. Zaktualizowany Program pozostaje również w zgodzie z dokumentami strategicznymi na poziomie kraju, w tym z Narodową Strategią Spójności 2007-2013, Kierunkami Rozwoju Turystyki do 2015 roku oraz Marketingową Strategią Polski w Sektorze Turystyki na lata 2008-2015. Opracowany, dokument aktualizacji jest zgodny z istniejącymi w regionie dokumentami strategicznymi, których realizacja ma wpływ na politykę w zakresie rozwoju turystyki. W Programie... istnieje zapis, iż: „Kompatybilność z tymi dokumentami gwarantuje również, iż realizacja zapisów aktualizacji Programu przyczyniać się będzie do osiągnięcia celów zapisanych w tych dokumentach”.

Aktualizacja Programu stawia sobie za cel, „w jasny i przejrzysty sposób, zdefiniować kierunki i plan działań w priorytetowych dla rozwoju turystyki obszarach oraz zaprezentować możliwości sfinansowania tych działań” przy wykorzystaniu środków pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 oraz z programów krajowych. Aktualizacja programu powtarza także wcześniejsze założenia pierwszego Programu i sankcjonuje podział regionu na 13 Dolnośląskich Subregionów Turystycznych. Subregiony te mają odgrywać główną rolę w kontekście realizowania projektów turystycznych, w tym budowania produktów turystycznych na bazie opracowanych Koncepcji Subregionalnych Produktów Turystycznych.

Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego przyjęta została przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr 2696/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 kwietnia 2009 r.

Koncepcja podziału województwa Dolnośląskiego na 13 Dolnośląskich Subregionów nie jest akceptowana przez wszystkie środowiska związane z organizacją ruchu turystycznego na Dolnym Śląsku. Subregiony nie obejmują swoim zasięgiem całego terytorium województwa pozostawiając poza koncepcjami subregionalnymi obszary posiadające interesujące walory turystyczne i krajoznawcze. Dlatego też dyskusyjne i wysoce przesadne jest zawarte w aktualizacji Programu stwierdzenie, iż „Podział subregionalny Województwa Dolnośląskiego uznać należy za wybitne osiągnięcie w skali Polski”. Obecnie, jako integralną część „Aktualizacji Programu Rozwoju Turystyki w Województwie Dolnośląskim” stanowią załączniki w postaci tzw. koncepcji subregionalnego produktu turystycznego. Powstały one obecnie dla 11 subregionów turystycznych:

- Karkonosze i Góry Izerskie
- Góry i Pogórze Kaczawskie
- Dolina Odry Wschód
- Masyw Ślęży
- Wzgórza Trzebnickie i Dolina Baryczy
- Ziemia Kłodzka
- Ziemia Wałbrzyska
- Bory Dolnośląskie
- Nysa-Kwisa-Bóbr
- Wrocław
- Góry Sowie

Konepcji subregionalnego produktu turystycznego nie opracowały 2 subregiony turystyczne:

- Przedgórze Sudeckie
- Dolina Odry Zachód

Formalnie „Program...” po przyjęciu aktualizacji spełnia kryteria aktualności. Z punktu widzenia funkcjonalności wymaga uzupełnień dotyczących powiązań realizacyjnych programu z innymi strategiami i programami województwa. Konieczne byłoby

synchronizowanie programu z realizacją działań na przykład z: zakresu transportu, bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, ochrony przyrody, zagospodarowania turystycznego obszarów Natura 2000, które nie stanowią zamkniętych rezerwatów, ale w określonym zakresie mogą być wykorzystywane dla penetracji turystycznej. To właśnie przyroda stwarza olbrzymi potencjał turystyczny Dolnego Śląska. Postawić należy tezę, iż Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego posiada charakter horyzontalny, wiążący się z różnymi działaniami branżowymi czy sektorowymi.

4.7.3. Ocena przydatności

Omawiany dokument jest znany i rozpowszechniony wśród organizacji turystycznych i jednostek samorządu terytorialnego. Był szeroko konsultowany. W wersji sprzed aktualizacji stał się podstawą do podziału środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Cały Priorytet 6 „Turystyka i Kultura” został opracowany na podstawie zapisów Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego i jest z nim w pełni spójny.

Zastosowany podział na subregiony umożliwił formalne tworzenie lokalnych strategii w ramach subregionów i kreowanie wspólnych koalicyjnych strategii w celu pozyskania środków na cele związane z zagospodarowaniem turystycznym wiążanym we wnioskach z kreowaniem produktów turystycznych.

Beneficjentami programu bezpośrednio i pośrednio poprzez aplikowanie do RPO są m.in.: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, administracja rządowa, szkoły wyższe, instytucje kultury, PGL Lasy Państwowe i jego jednostki organizacyjne, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych, organizacje pozarządowe. Na podstawie programu m.in. realizowany jest projekt „Promocja markowych produktów Dolnego Śląska” przez Wydział Informacji i Promocji UMWD. Z programu korzysta także Dolnośląska Organizacja Turystyczna aplikując o środki z PO KL.

Program zawiera Harmonogram wdrażania działań z propozycjami finansowania z różnych środków i z wykorzystaniem różnych mechanizmów finansowych.

Obecnie istnieje potrzeba rozpoczęcia procesu monitorowania realizacji zadań z priorytetu 6 RPO oraz innych działań realizowanych zgodnie z założonymi przez Program celami. Niestety Program w swej zaktualizowanej formie nie zawiera żadnych propozycji działań ani wskaźników dla prowadzenia monitoringu realizacji programu.

W skali regionu brak jest syntetycznej waloryzacji krajoznawczo – turystycznej, która uprawniałaby do rewizji zaproponowanego „Programem...” podziału przestrzeni Dolnego Śląska na 13 subregionów turystycznych.

Program może spełniać rolę inspiracyjną i kierującą w formułowaniu przedsięwzięć z zakresu organizacji i obsługi ruchu turystycznego na Dolnym Śląsku.

4.8. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego

4.8.1. Charakterystyka dokumentu

Pierwszy Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego został przyjęty Uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Nr XXIII/272/2004 dnia 29 kwietnia 2004 r. W związku z wymaganiami ustawowymi, na podstawie Ustawy o odpadach⁸ Zarząd Województwa Dolnośląskiego był zobligowany do przeprowadzenia aktualizacji planu. Podobnie jak w przypadku Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska, aktualizacja taka przeprowadzana jest obligatoryjnie w cyklu czteroletnim.

4.8.2. Ocena aktualności

Aktualizacja Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego, wykonana przez Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie, obejmuje zbiór kierunków działań i wytyczne na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015” Cezura czasowa, do której odnosić winien się plan, narzucona jest przez ustawodawcę.

W ramach realizacji projektu aktualizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015 przeprowadzono procedurę oceny strategicznej oddziaływania na środowisko⁹ poprzedzoną opracowaniem Prognozy oddziaływania na środowisko projektu aktualizacji WPGO, której zakres został uzgodniony odpowiednio z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym.

⁸ art. 14 ust. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zmianami)

⁹ Obowiązek przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika z przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

Obecnie obowiązujący dokument pod nazwą „Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015” przyjęty został Uchwałą Nr XL/650/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 roku i spełnia ustawowe kryteria aktualności.

Zaktualizowana wersja WPGO jest dokumentem obszernym, ale przejrzystym i skomponowanym. Na przeszło 200 stronach przedstawia działania zmierzające do utworzenia nowoczesnego i skutecznego systemu gospodarowania odpadami na lata 2009 – 2015, zgodnego z Polityką Ekologiczną Państwa i Krajowym Planem Gospodarki odpadami 2010. Dokument wzbogacają tabele, zestawienia, wykresy oraz mapy pozycjonujące problematykę zagospodarowania odpadów wojewódzkich w aspekcie przestrzennym. Spis literatury i wykorzystanych materiałów budzić może niedosyt ze względu na brak uwzględnienia publikacji naukowych. Domniemać w tej sytuacji należy, iż syntetyczne wyniki badań znalazły się w cytowanych Rozporządzeniach i Ustawach lub wykorzystano dane pochodzące z udokumentowanych badań własnych dotyczących problematyki składowania odpadów czy ich wielkości. Trudno także dyskutować w tej sytuacji na temat celności oceny „stanu aktualnego w zakresie gospodarki odpadami”.

4.8.3. Ocena przydatności

Celem omawianego dokumentu jest zintegrowanie gospodarki odpadami w regionie, w sposób zapewniający szeroko pojmowaną ochronę środowiska oraz uwzględniający obecne i przyszłe uwarunkowania ekonomiczne. Plan obejmuje pełen zakres informacji dotyczących głównych rodzajów odpadów powstających w Województwie Dolnośląskim, a w szczególności odpadów niebezpiecznych, komunalnych, i innych rodzajów odpadów. Określono w nim również bieżące problemy, sformułowano priorytety, cele i zadania z zakresu gospodarki odpadami.

Wspierającym elementem realizacji planu jest przedstawienie w nim źródeł finansowania zadań z zakresu poprawy stanu gospodarki odpadami. Źródła te to:

- środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, dotacje i pożyczki,
- środki Wojewódzkiego, Powiatowego oraz Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dotacje i pożyczki,
- środki Banku Ochrony Środowiska w formie kredytów preferencyjnych.

Finansowanie zadań nastąpić może także z Norweskiego Mechanizmu Finansowego a także, przede wszystkim z Funduszy Unii Europejskiej m.in. za pośrednictwem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, który zakłada m.in. dofinansowywanie rekultywacji składowisk odpadów.

Warto w tym miejscu wskazać, iż wnioski składane do na przykład RPO czy WFOŚ o dofinansowanie projektów z zakresu gospodarki odpadami, muszą być zgodne z „Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami...”. W innym przypadku nie spełnią wymogów formalnych i nie będą mogły być rozpatrzone pozytywnie. Tym samym konstrukcja RPO i system kwalifikacji wniosków eliminuje zamierzenia inwestycyjne niezgodne z celami i kierunkami zawartymi w Planie Gospodarki Odpadami.

Na tym etapie pomocny dla realizacji dokumentu byłby wykaz możliwych źródeł finansowania wskazujący preferencje wsparcia poszczególnych funduszy względem zakresu planowanych inwestycji. W obecnej sytuacji rozpoznanie możliwych form finansowania przedsięwzięć pozostaje zadaniem potencjalnego beneficjenta. Biorąc jednak pod uwagę rentowność przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami nie jest to jednak sytuacja istotnie spowalniająca realizację Planu.

Normy unijne uwzględnione w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami, określają redukcję ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, unieszkodliwianych poprzez składowanie do 75% w 2010 roku, 50% w 2013 roku i 35% w 2020 roku, w stosunku do odpadów wytworzonych w 1995 r.

Stąd też jednym z podstawowych działań wskazanym przez Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami jest stopniowa likwidacja składowisk i zastąpienie ich Zakładami Zagospodarowania Odpadów wraz z wykorzystaniem termicznego unieszkodliwiania

odpadów. W związku z tym w WPGO założone są terminy likwidacji – zamknięcia i rekultywacji składowisk.

Plan spowodował także rozpoczęcie procesu porządkowania przestrzennego transportu odpadów zgodnie z podziałem na regiony gospodarki odpadami. W Planie znajdują się dwa warianty podziału. Do roku 2013 obowiązywać będzie wariant pierwszy, który przewiduje uruchomienie lub rozbudowę w poszczególnych regionach instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

System monitoringu i oceny zadań oraz celów zawartych w „Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego...” obejmuje: obligatoryjne terminy zawarte w aktach prawnych, system sprawozdawczości organów urzędowych i podmiotów gospodarczych oraz wskaźniki realizacyjne zamierzonych działań. Ustawa o odpadach, przepisy wykonawcze oraz Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010, określają zakres i sposób organizacji systemu monitoringu odpadów. Zakres informacji służących do monitorowania gospodarki odpadami oraz sposób ich przetwarzania i prezentacji określają akty prawne. Akty te zostały szczegółowo przytoczone w Planie.

Ponadto Ustawa o odpadach stanowi, że: plany gospodarki odpadami wszystkich szczebli podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata natomiast, co 2 lata organ wykonawczy, czyli Zarząd województwa (w rzeczywistości Wydział Środowiska UMWD) opracowujący projekty planów składać winien sprawozdanie z realizacji planu sejmikowi województwa oraz właściwemu ministrowi.

Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego stanowi także podstawę do formułowania powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami. Pomiędzy planami wszystkich szczebli zachodzić musi zgodność.

4.9. Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim

4.9.1. Charakterystyka dokumentu

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim opracowany został przez zespół Akademii Rolniczej we Wrocławiu - Centrum Modelowania Procesów Hydrologicznych, na zlecenie Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu i przyjęty Uchwałą Nr LIX/896/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 października 2006 roku w sprawie „Programu małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim”. Opracowanie obejmuje zawiera 7 rozdziałów:

- Informacje wprowadzające,
- Ocenę zasobów wodnych województwa dolnośląskiego,
- Analizę dokumentów planistycznych i studiów wykonalności w latach 1995-2003,
- Ewidencję obiektów małej retencji,
- Zaktualizowany program małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim,
- Źródła finansowania i niezbędne środki,
- Podsumowanie (zalecenia przy planowaniu budowy obiektów małej retencji).

łącznie dokument zawiera 143 strony, 45 tabel, 11 rysunków oraz 19 map w skali 1:50000 w układzie powiatów. Dokument zawiera także 3 załączniki:

- Jeziora, Zbiorniki Wodne, Stawy
- Retencja Korytowa
- Dodatkowe Obiekty Małej Retencji
- oraz dokument pt.: Środowiskowe Uwarunkowania realizacji Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim – prognoza.

Celem „Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim” na lata 2005 – 2015: jest określenie zasad gospodarowania wodą oraz tworzenie zasobów wodnych. Zakres opracowania obejmuje:

- aktualną ewidencję obiektów małej retencji wodnej w województwie;
- planowane wielokierunkowe (zamierzenia różnych podmiotów na rzecz retencjonowania wody)
- harmonogram rzeczowo - finansowy realizacji programu małej retencji
- komputerową bazę danych.

4.9.2. Ocena aktualności

Opracowanie Programu Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim rozpoczęto w roku 2005 i ukończono w roku 2006, jest więc on dokumentem stosunkowo nowym, zwłaszcza zważywszy długotrwałe procesy realizacji inwestycji w tym obszarze. Realizacja „Programu...”, określona została dość enigmatycznie, a mianowicie: *„na okres wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej”*. Jednak, jak wskazuje ekspertyza, wykonana w 2010r. na zamówienie Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotycząca Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej: *„Ocena stanu wdrożenia Dyrektywy Ramowej (DR) (9 lat po jej ustanowieniu i 5lat po wejściu Polski do Wspólnoty Europejskiej) prowadzi do przekonania, że cele DR nie zostaną osiągnięte w obowiązującym terminie (do roku 2015)”*. (Żelaziński 2010). Zatem, mimo, że perspektywa realizacji „Programu...” nie została określona jednoznacznie, to zapisy dotyczące poszczególnych inwestycji wyróżniają 3 zasadnicze okresy: lata 2005-2008, lata 2009-2015 oraz lata po roku 2015. Oznacza to, że w świetle wewnątrznie przyjętych ram czasowych dokument jest aktualny.

Diagnoza stanu oparta została w większości o wskaźniki pochodzące z lat po roku 2000, przy czym ewidencja obiektów małej retencji wodnej odzwierciedla stan na dzień 31 grudnia 2004 r. Uwzględniono w niej także zebrane, w drodze ankietyzacji różnych

podmiotów z województwa dolnośląskiego (gminy, Agencje Nieruchomości Rolnych oraz Nadleśnictwa), aktualne informacje o planowanych zamierzeniach inwestycyjnych związanych z budową nowych obiektów małej retencji w latach 2006 – 2015. Uznać należy, że diagnoza stanu jest aktualna, przy czym „Program...” pozostaje w ciągłości z dokumentami poprzedniego okresu, bowiem odniesiono się w nim do także do programów małej retencji opracowanych w byłych województwach: jeleniogórskim, legnickim, wałbrzyskim i wrocławskim. Aktualność programu łączy się także z tym, że został opracowany zgodnie z wytycznymi RZGW, co wiąże się z właściwą i aktualną priorytetyzacją zadań.

Dokument uwzględnia cele, zasady i zadania zawarte w dokumentach aktualnych na czas jego powstania (m.in.: II Polityka Ekologiczna Państwa, Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003 – 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 – 2010, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004 – 2006, Strategia Gospodarki Wodnej, Strategię Rozwoju Województwa Dolnośląskiego i inne). Większość z tych dokumentów poddana była od tego czasu aktualizacji (w tym Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego), jednak w przypadku dokumentu programowego, wyznaczającego bardzo konkretne zadania inwestycyjne, nie miało to większego wpływu na jego aktualność.

W „Programie...” nie określono czasu przewidywanej aktualizacji, nie zawiera on także precyzyjnie określonych zasad monitoringu. Jednak charakter dokumentu, porządkujący zamierzenia inwestycyjne wg czasu realizacji i wg podmiotów je realizujących (DZMiUW, samorządy gminne, RZGW we Wrocławiu, Lasy Państwowe i użytkownicy indywidualni) pozwala na prowadzenie rejestru wykonanych i prowadzonych prac, co dodatkowo ułatwia formuła cyfrowa (komputerowa baza danych).

Jak wykazał wywiad w dyrekcji DZMiUW, stopień realizacji inwestycji zawartych w „Programie...”, niestety pozostaje znikomy, lecz nie wynika to bynajmniej, ze źle sformułowanych założeń „Programu...” lecz z bardzo ograniczonej puli środków finansowych (DZMiUW dysponuje rocznym budżetem pokrywającym ok. 7% potrzeb bieżących!), nasilających się protestów ekologów (3 planowane zbiorniki zostały usunięte z listy z tego powodu) oraz rażąco długotrwałych procedur związanych z inwestycjami tego typu

(przykładem może być procedura wyboru konsultanta Banku Światowego, trwająca ok. 1 roku!). Realizacja programu najszybciej przebiega w sektorze inwestorów prywatnych.

Podsumowując stwierdzić można, że Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim jest całkowicie aktualny, głównie z tego powodu, że żaden zbiornik nie został jeszcze zrealizowany.

4.9.3. Ocena przydatności

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim powstał z pełną świadomością, że nie ma środków na jego realizację na poziomie regionalnym. Inwestycje objęte „Programem...” są bowiem wspierane głównie z ogólnopolskiego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Mimo to „Program...” pozostaje dokumentem bardzo przydatnym. Po pierwsze wskazuje on na fakt, że na terenie Dolnego Śląska istnieją duże potrzeby a zarazem możliwości rozwoju małej retencji wodnej, w tym zbiornikowej, jednak realizacja wytyczonego programu wymagać będzie znacznych środków finansowych, które szacunkowo obliczono na 692,2 mln zł ogólnych nakładów, z czego zadania DZMiUW we Wrocławiu wyceniono na 491.9 mln zł. Zestawienie potrzeb finansowych z wysokością bieżących środków dowodzi niezbicie, że konieczne jest istotne zwiększenie środków finansowych z różnych źródeł na cele małej retencji wodnej.

Przydatność programu wzmacnia właściwa priorytetyzacja zadań i podane szacunkowe wartości ich realizacji, co umożliwi dobrą orientację potencjalnych podmiotów realizujących. Wartością „Programu...” jest to, że może być realizowany przez różne podmioty z wykorzystaniem różnych instrumentów finansowych (np. POIiŚ), choć jako istotną barierę w jego realizacji wskazano fakt, że nie udało się stworzyć instrumentu współfinansowania małej retencji przez związki gmin i powiatów (tak jak możliwe jest to w sferze bezpieczeństwa). Czytelność i przejrzysta struktura, pozwalają na prowadzenie na bieżąco monitoringu zmian. Opracowanie wykonano w systemie GIS (postać warstwowa – grafika + opisowe bazy danych), a format zapisu plików umożliwia konwersję i wymianę

danych systemów z innymi np.: ARCVIEW, co powoduje, że „Program...” jest nowoczesnym narzędziem mogącym służyć wielu jednostkom i w rozmaitych celach.

„Program...” przydatny jest także jako narzędzie informacji i popularyzacji małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim. Jego pełna treść (wraz ze wszystkimi załącznikami) jest łatwo dostępna na stronach DZMiUW i uzupełniona o gotową do pobrania prezentację multimedialną. Ponadto „Program...” opublikowany został w tradycyjnej formie zestawu książka oraz płyta CD.

4.10. Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego

4.10.1. Charakterystyka dokumentu

Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 realizowany przez Samorząd Województwa powstał na podstawie przepisów Ustawy o finansach publicznych. Obejmuje inwestycje finansowane w całości bądź w części z budżetu samorządu województwa dolnośląskiego oraz ze środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

Pierwsza wersja dokumentu przygotowanego ostatecznie w Departamencie Rozwoju Regionalnego UMWD przyjęta została Uchwałą Nr LIX/895/2006 Sejmiku Woj. Dolnośląskiego z dnia 12 października 2006 roku. Dokument ten jednak uległ wielokrotnie zmianom z racji wpływów politycznych, ale także w odpowiedzi na zmieniające się priorytety inwestycyjne odpowiadające ponownie definiowanym lub interpretowanym wyzwaniom rozwojowym. Program aktualizowany był zatem na bieżąco na wniosek Zarządu Województwa w związku ze zgłoszeniami zmian przez departamenty odpowiedzialne za realizację zadań.

Program obejmuje zadania priorytetowe i rezerwowe w podziale na nakłady w poszczególnych latach w przedziale 2007 – 2013 z uwzględnieniem źródła finansowania przedsięwzięć.

Dokument składał się pierwotnie z trzech części: 32. stronicowego objaśnienia funkcjonowania programu i jego powiązań z innymi dokumentami strategicznymi województwa oraz dwóch załączników stanowiących *de facto* jego sedno. Załączniki te opisywały odpowiednio zadania priorytetowe i rezerwowe w województwie wraz z przyporządkowaniem źródła i wielkości finansowania. Zadania priorytetowe i rezerwowe

zastąpione zostały następnie przyjmowanymi w kolejnych aktualizacjach programu załącznikiem zawierającym zestawienie zadań realizowanych.

Dokument odnosząc się do finansowania ze źródeł unijnych przywołuje Regionalny Program Operacyjny i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Zapisy programu są zgodne z dokumentami obowiązującymi w momencie uchwalania: Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, oraz Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Ponadto dokument odwołuje się do innych programów wojewódzkich:

- Regionalnej Strategii Innowacji funkcjonującej pod nazwą Dolnośląskiej Strategii Innowacji, czego w programie nie zauważono i nie skorygowano,
- Regionalnej Strategii Promocji i Rozwoju Eksportu, która w chwili przyjęcia WPI znajdowała się w trakcie opracowania,
- Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji dla Województwa Dolnośląskiego.
- Programu małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim, który przyjęty został w 2008r.

4.10.2. Ocena aktualności

Zawarta w Programie synteza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego z racji przytaczanych w niej danych pochodzących nawet sprzed dekady bazuje na zdezaktualizowanej obecnie diagnozie sytuacji społeczno – gospodarczej i w przypadku utrzymania użyteczności WPI wymagałaby bezwzględnego sporządzenia nowej oceny.

Znajdujące się w WPI odwołania do dokumentów strategicznych także straciły na aktualności i nie uchwyciły zachodzących zmian wynikających z procedur przygotowywania uchwalania i implementowania dokumentów.

Zapisany w programie system monitoringu WPI mylnie odwołuje się do tak zwanej „otwartości” dokumentu i możliwości wprowadzania zmian w finansowaniu przedsięwzięć z uwagi na: „zmieniające się warunki zewnętrzne, a także możliwości roczne budżetu oraz fakt, że fundusze unijne, które odgrywają znaczącą rolę w jego realizacji, będą jedynie refinansować poniesione nakłady i to nie w pełnej wysokości”.

Utożsamianie monitoringu realizacji dokumentu z jego modyfikacją ze względu na zmieniającą się rzeczywistość jest metodycznym błędem. Monitoring informować winien o terminowości i tempie realizacji zamierzeń inwestycyjnych, trwających procedurach realizacyjnych, trudnościach i ewentualnie o efektach związanych z realizacją poszczególnych elementów programu. Ta informacja pozwoliłaby ocenić celność dobranych priorytetów i umożliwić teoretycznie trafniejszy dobór zestawu inwestycji w przyszłości.

Ostatnia zmiana WPI przyjęta została uchwałą Sejmiku województwa dolnośląskiego w dniu 28 października 2010 i patrząc tylko z punktu widzenia formalnego jest dokumentem zaktualizowany.

Istotnym wydarzeniem wpływającym na ocenę aktualności WPI jest nowelizacja ustawy o finansach publicznych. Nowa ustawa o finansach publicznych¹⁰ w ramach racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi przewiduje regulacje obligujące Radę Ministrów i organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w tym Sejmiki województw do uchwalania dokumentów dotyczących wieloletniego planowania.

Związane jest to z potrzebą efektywnego zarządzania finansami w perspektywie kilku lat oraz faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, której budżet jest oparty na wieloletnim planie finansowym (obecnie Perspektywa Finansowa 2007 – 2013).

Wieloletnie planowanie finansów jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania. Organy stanowiące JST na mocy art. 122 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych po raz pierwszy uchwalają wieloletnią prognozę finansową (WPF) nie później niż uchwałą budżetową na 2011 r. Przepisy ustawy

¹⁰ We wrześniu 2009 r. zostały ogłoszone dwie ustawy reformujące finanse publiczne. Są nimi: ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240) oraz ustawa z dnia 27 sierpnia – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241).

o finansach publicznych dotyczące WPF są tak skonstruowane, że śmiało można przyjąć tezę, iż WPF jest połączeniem już wcześniej funkcjonujących w samorządach dokumentów planistycznych: wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI), limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków UE, bezzwrotnej pomocy państw EFTA oraz prognozy kwoty długu, które były opracowywane przez organy JST na podstawie art. 166 i art. 180 ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 r. (Czołpińska 2010)¹¹

4.10.3. Ocena przydatności

Wieloletni Program Inwestycyjny odegrał istotną rolę w procesie planowania inwestycji wojewódzkich. Obecnie, jako Program Inwestycyjny pełnić może rolę zestawienia inwestycji. WPI pozwolił i pozwala na przeprowadzenie zestawienia projektów zadań inwestycyjnych we wszystkich obszarach związanych z rozwojem województwa. Ujęte w nim projekty zadań zostały wybrane z uwzględnieniem celów i kierunków zawartych w dokumentach strategicznych, określających zamierzenia województwa w poszczególnych dziedzinach gospodarki. Na podstawie analizy uchwał sejmiku województwa dolnośląskiego stwierdzić należy, iż dokument ten poddawany był wielokrotnie modyfikacjom zapisów dotyczących pozycji zadań. Wprowadzano także przesunięcia kwotowe. Świadczy to o dynamice dokumentu i potrzebie aktualizacji kierunków i potrzeb inwestycyjnych zależnych od zmieniających się uwarunkowań, także finansowych i politycznych.

Proces wieloletniego planowania finansów z kompleksowym rozdziałem działań zawierać będzie Wieloletnia Prognoza Finansowa, która winna zawierać listy przedsięwzięć, ze szczegółowym określeniem m.in.: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków oraz zobowiązań w poszczególnych latach. W takiej perspektywie przydatność Wieloletniego Programu Inwestycyjnego uznać

¹¹ Ewa Czołpińska, „Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego”, "Finanse Komunalne"/"Samorząd Terytorialny", Wolters Kluwer Polska, maj 2010.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



można jedynie w sferze informacyjnej dla potrzeb informowania społeczeństwa lub w przypadku prowadzenia zestawień wybranych zagadnień inwestycyjnych z WPF.

5. Uporządkowanie dokumentów polityki regionalnej

Strategie, programy i plany będące przedmiotem tej ekspertyzy obejmują niemal wszystkie sfery życia województwa dolnośląskiego i są reprezentatywne dla polityki regionalnej w 2010 roku. Odmienna struktura i forma każdego dokumentu, wynikająca z wielości autorów i różnych podejść do poszczególnych zagadnień, a także różnego czasu ich powstania powodują, że niełatwo jest wzajemnie powiązać analizowane strategie, programy i plany a także uniknąć wrażenia że polityka regionalna prowadzona jest w sposób mało zintegrowany i sektorowy. W związku z tym podjęto próbę uporządkowania wybranych dokumentów. Uporządkowanie to z jednej strony dotyczy obecnej hierarchii polityki regionalnej w województwie dolnośląskim, a z drugiej wskazuje na możliwości tworzenia spójnej i zintegrowanej struktury dokumentów strategicznych w przyszłości.

5.1. Proces planowania strategicznego w regionie

Polityka prowadzona przez samorządy wojewódzkie jest elementem szerszego procesu zwanego polityką rozwoju. Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Cele te realizuje się na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów rozwoju (*Ustawa...*, 2006).

Zgodnie z „Ustawą o samorządzie województwa” (*Ustawa...*, 1998) samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniając następujące cele: 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, 2) pobudzanie aktywności gospodarczej, 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności

i innowacyjności gospodarki województwa, 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń, 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

W teoriach opisujących funkcjonowanie sektora publicznego, strategia rozwoju pełni rolę drogowskazu, ukazującego stan, do którego należy dążyć. Z punktu widzenia samorządu regionalnego, strategia to generalny plan systemowego, długofalowego działania władz wojewódzkich, zmierzającego do wszechstronnego (gospodarczego, społecznego, przestrzennego), zrównoważonego rozwoju regionu. Zawiera ona zhierarchizowany system celów oraz sposoby ich osiągnięcia, w układzie kaskadowym: poziom strategiczny (zarządzanie przez wartości), poziom operacyjny (zarządzanie przez cele) i poziom zadaniowy (zarządzanie przez procedury) (por. Borowiec, 2007). Również „Ustawa o samorządzie województwa” odwołuje się do tego układu nakazując, by strategia rozwoju województwa zawierała diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa oraz określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia tych celów (*Ustawa...*, 1998).

Taki właśnie układ kaskadowy dostrzec można w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (*Strategia Rozwoju...*, 2005). Jej autorzy określają najpierw wizję regionu („Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”), następnie definiują cel nadrzędny („Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”), a w dalszej części precyzują cele szczegółowe dla trzech sfer (gospodarczej, przestrzennej i społecznej), zaś dla każdego celu szczegółowego wyróżniają priorytety (np. „Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska”), którym przyporządkowują konkretne działania (np. „Wspieranie instytucji otoczenia biznesu”). Inne dokumenty w mniejszym lub większym stopniu również odwołują się do schematu kaskadowego.

Drugą ważną cechą polityki regionalnej jest jej ukierunkowanie terytorialne (por. Barca, 2009, s. 11). Dokumenty na poziomie wojewódzkim nie powinny wytyczać jedynie ogólnych celów rozwojowych, lecz także zawierać odniesienia do konkretnej przestrzeni. Jak

stwierdza „Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”, strategię regionalne powinny określać kierunki interwencji w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym (*Ustawa...*, 2006). Niestety większość analizowanych strategii odwołuje się do struktury przestrzennej województwa dolnośląskiego wyłącznie w części diagnostycznej i w analizie SWOT, zaś w części strategicznej odniesienia przestrzenne ograniczają się do podziału na obszary miejskie i wiejskie (np. „zapobieganie dalszemu wzrostowi bezrobocia na terenach wiejskich poprzez wspieranie organizacji różnego rodzaju szkoleń i doradztwa” jako działanie realizujące priorytet SRWD „Aktywna polityka rynku pracy oraz wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich” albo „szczególnie duże ośrodki miejskie” jako obszar oddziaływania dla działania „Przeciwdziałanie bezdomności” w DSIS).

Wreszcie polityka regionalna, właśnie z uwagi na jej (oczekiwane) silne odniesienia terytorialne, musi być definiowana w sposób realistyczny, mierzalny. Cytowana już „Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju” stwierdza, że strategię regionalne powinny określać między innymi wskaźniki realizacji, systemy realizacji i ramy finansowe (*Ustawa...*, 2006). Dlatego dokumenty strategiczne, obok odpowiedniego układu treści, muszą również wskazywać konkretne narzędzia służące wdrażaniu założonych celów. Od dokumentów polityki regionalnej należy zatem oczekiwać między innymi wskaźników realizacji najbardziej kluczowych priorytetów rozwoju. W większości analizowanych dokumentów kwestię monitoringu potraktowano w sposób lakoniczny, podając jedynie nazwy wskaźników (np. „liczba jednostek działalności naukowo-badawczej” w SRWD jako miernik realizacji priorytetu „Budowa gospodarki opartej na wiedzy”), bez konkretnych wartości liczbowych.

Według „Ustawy o samorządzie województwa” (*Ustawa...*, 1998) strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalny program operacyjny. Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji strategii rozwoju regionów, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu (*Ustawa...*, 2006).

Przytoczone tu definicje i regulacje prawne stanowią zasadnicze zręby prowadzenia polityki regionalnej i odnoszą się w sposób ogólny do wszystkich analizowanych tu dokumentów. Nie określają one jednak szczegółowo zależności między poszczególnymi dokumentami, dlatego też zachodzi potrzeba uporządkowania wybranych do analizy strategii, programów i planów.

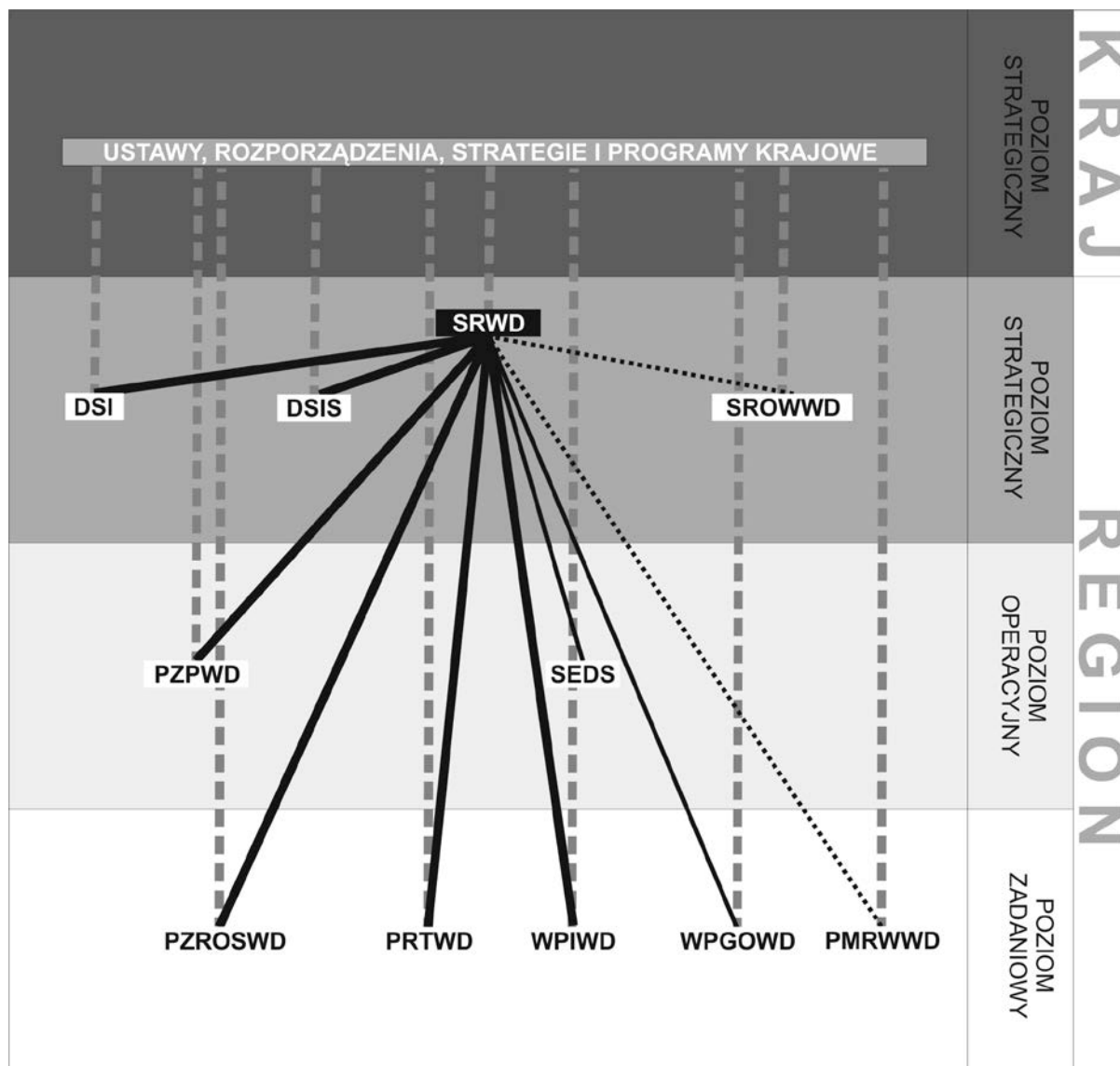
5.2. Hierarchia dokumentów polityki regionalnej

Dążąc do określenia hierarchii dokumentów funkcjonujących w województwie dolnośląskim, należy najpierw zwrócić uwagę, że wszystkie one mają swoje umocowanie w obowiązującym prawie (w ustawach i rozporządzeniach, ale również w strategiach i programach szczebla krajowego), choć nie wszystkie jednakowo silne czy jednoznaczne. Niektóre z nich narzucone są literalnie na podstawie delegacji ustawowych i opracowywane niemal niezależnie od własnej polityki samorządu województwa, ich realizacja pozostaje jedynie nieznacznie powiązana z kompetencjami Urzędu Marszałkowskiego. Inne akty poswatają z inicjatywy samorządu województwa, czasem wynikając ściśle z nadrzędnego dokumentu, jakim jest SRWD.

Stan taki tworzy to swego rodzaju „pajęczynę” powiązań (nie zawsze hierarchicznych), która znacznie utrudnia porządkowanie dokumentów na poziomie regionalnym. Nie znaczy to jednak, że nie należy podejmować prób usystematyzowania narzędzi polityki województwa dolnośląskiego.

Jak wspomniano wyżej, modelowy system opracowywania i wdrażania polityki regionalnej składa się z trzech poziomów: strategicznego, operacyjnego i zadaniowego. Temu kaskadowemu układowi powinna odpowiadać nie tylko struktura treści poszczególnych dokumentów (co w większości przypadków ma miejsce w przypadku dokumentów opracowanych w województwie dolnośląskim), ale przede wszystkim relacje między tymi dokumentami, gdzie napotykamy niestety na pewne problemy. Aktualna hierarchia strategii, programów i planów w województwie dolnośląskim nie jest dostatecznie

czytelna, z jednej strony zauważyć można, że zakresy działań i interwencji przewidywanych niektórych dokumentach nakładają się (bez zachowania dostatecznej wzajemnej spójności), z drugiej zaś strony, że istnieją sfery pozostające praktycznie poza obszarem zainteresowania któregośkolwiek z nich. Niektórym z analizowanych dokumentów niepotrzebnie nadano formę strategii, sztucznie podnosząc ich rangę, gdy tymczasem powinny one być raczej dokumentami operacyjnymi. Jednocześnie niektóre dokumenty wykazują słaby związek z obecnie obowiązującą Strategią Rozwoju Województwa, odzwierciedlając cele poprzedniej wersji tego dokumentu. Można to przedstawić w formie graficznej (Rys. 1)

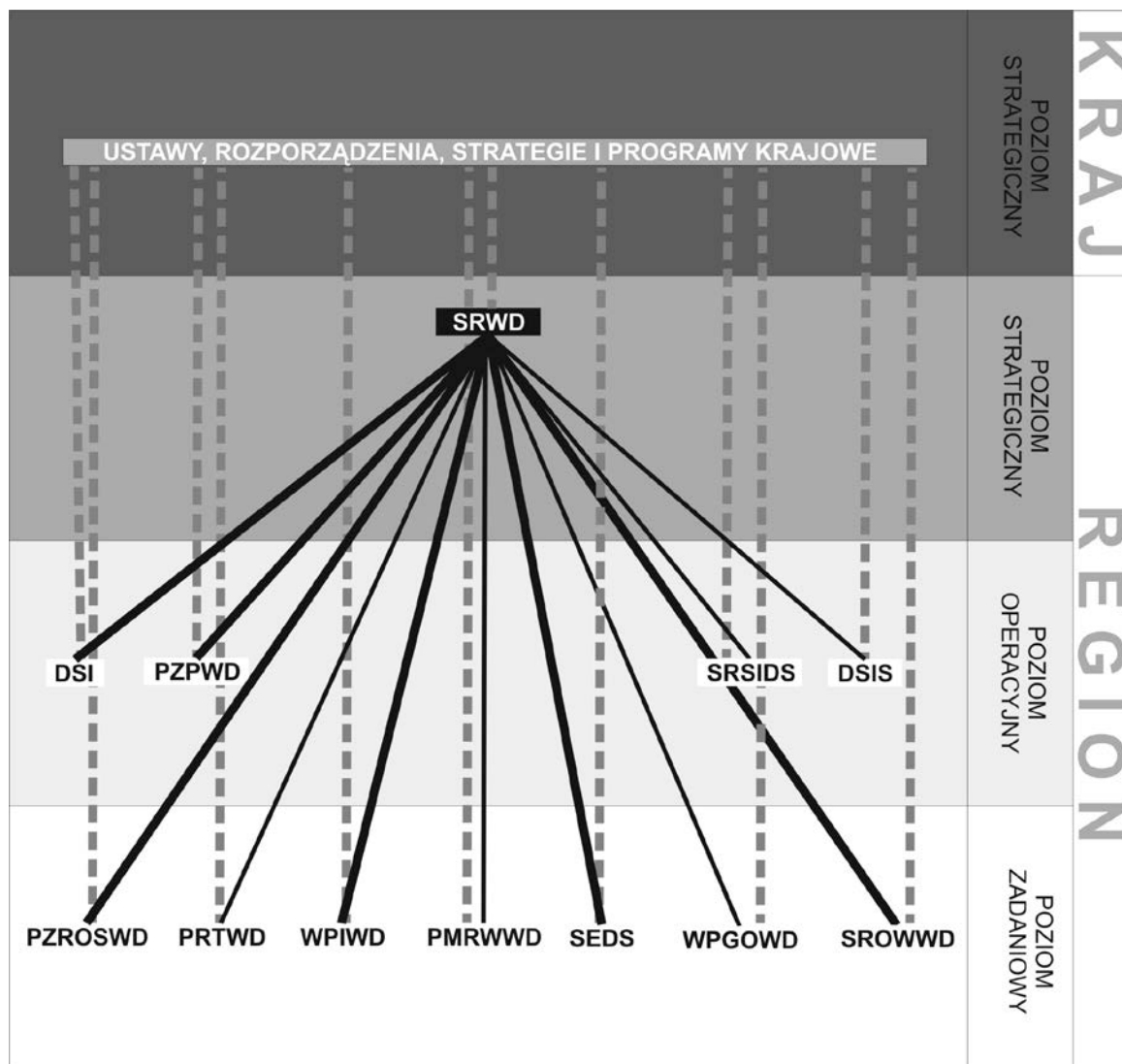


Rys. 1 Hierarchia dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego w 2010 r.

Legenda: Grubości kresek odpowiadają sile powiązań między poszczególnymi dokumentami a Strategią Rozwoju Województwa (gruba linia ciągła oznacza silny związek, cienka linia ciągła oznacza słaby związek, linia przerywana oznacza brak związku). Wykaz skrótów: SRWD - Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, DSI - Dolnośląska Strategia Innowacji, SROWWD - Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego, SEDS - Strategia Energetyczna Dolnego Śląska, DSIS - Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005-2013, PZPWD - Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, PZROSWD - Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego, PRTWD - Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego, WPGOWD - Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego, PMRWWD - Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim, WPIWD - Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego.
Źródło: opracowanie własne. –

Działania organizacyjne i instytucjonalne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w najbliższych latach winny zmierzać do zwiększenia przejrzystości struktury

dokumentów polityki regionalnej. Na rys. 2 zaproponowano docelową hierarchię strategii, programów i planów w województwie dolnośląskim.



Rys. 2 Proponowana docelowa hierarchia dokumentów polityki regionalnej województwa dolnośląskiego w 2010 r.

Legenda: Grubości kresek odpowiadają sile powiązań między poszczególnymi dokumentami a Strategią Rozwoju Województwa (gruba linia ciągła oznacza silny związek, cienka linia ciągła oznacza słaby związek). Wykaz skrótów analogiczny dla w Rys....., dodatkowo SRSIDS - Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego na Dolnym Śląsku do roku 2020. Źródło: opracowanie własne.

Bliższej analizy wymaga relacja poszczególnych dokumentów do Strategii Rozwoju Województwa, w zakresie wyznaczonych przez SRWD sfer strategicznych: gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Z zestawienia przedstawionego w Tabeli nr 1 wynika, że spośród

10 analizowanych strategii, programów i planów aż 9 posiada odniesienia (w mniejszym lub większym stopniu) do wszystkich trzech sfer, a tylko 1 ma charakter czysto sektorowy.

L. p.	Nazwa dokumentu	Sfery strategiczne wyznaczone w SRWD		
		gospodarka	społeczeństwo	przestrzeń
1	Dolnośląska Strategia Innowacji	1	1	1
2	Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego	1	1	1
3	Strategia Energetyczna Dolnego Śląska	1	1	1
4	Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej	0	1	0
5	Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 realizowany przez Samorząd Województwa	1	1	1
6	Program zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województwa dolnośląskiego	1	1	1
7	Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 - 2011	1	1	1
8	Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego	1	1	1
9	Program małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim do 2015	1	1	1
10	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	1	1	1

Tab. Nr 1 Relacja dokumentów polityki regionalnej do głównych sfer strategicznych wyznaczonych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku.

Oznaczenia: 1 – dokument realizuje cele strategiczne w danej sferze, 0 – dokument nie realizuje celów strategicznych w danej sferze.

Oceniając te dane docenić należy fakt, że tak wiele jest dokumentów wszechstronnych, traktujących region jako zbiór różnorodnych elementów i wielopłaszczyznowych zależności. Z drugiej jednak strony trzeba postawić pytanie, czy taka wszechstronność nie prowadzi do nakładania się kompetencji poszczególnych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych dokumentów, oraz czy taki sposób prowadzenia polityki regionalnej jest efektywny?

Zgodnie z zaprezentowaną wcześniej koncepcją uporządkowania hierarchii dokumentów, za zasadne uznać należy zawężenie tematyki wszystkich strategii, planów i programów znajdujących się na poziomie zadaniowym oraz niektórych znajdujących się na poziomie operacyjnym do sfery jedynie im właściwej. Zawężenie to nie może jednak oznaczać zaniechania podejścia terytorialnego – każdy dokument winien posiadać konkretne odniesienia do przestrzeni, niezależnie od tego, jakiej sfery strategicznej dotyczy i na jakim poziomie polityki regionalnej się znajduje.

Pojawia się jednak pytanie, czy obok strategii rozwoju województwa, powinny zostać opracowane inne dokumenty wspomagające o szerszym, strategicznym i horyzontalnym wymiarze dla specyficznych, niektórych sfer? W analizie niniejszej autorzy nie podejmują się jednoznacznego rozstrzygnięcia tej kwestii, jednak nie wykluczają, że rozwiązanie takie jest możliwe i warte szczególnie starannego rozważenia. Pomocne w tej kwestii jest prześledzenie zamierzeń rządu w sprawie uporządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych, tj. strategii i programów rozwoju, w tym programów wieloletnich. Plany te zawarte są w dokumencie przyjętym 27 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów pt.: „Plan uporządkowania strategii rozwoju” i zmiierają do ograniczenia liczby obowiązujących i opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym. W dokumencie zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju i polityk poziomu rządowego z 42 (obecnie obowiązujących) do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju:

1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki;
2. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego;
3. Strategia rozwoju transportu;
4. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko;
5. Sprawne państwo;
6. Strategia rozwoju kapitału społecznego;
7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie;
8. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
9. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

6. Wnioski i rekomendacje

6.1. Zbiorcza ocena analizowanych dokumentów: zakres koniecznej aktualizacji

Jednym z celów prezentowanej ekspertyzy jest określenie, które dokumenty polityki regionalnej województwa dolnośląskiego powinny być zaktualizowane i w jakim zakresie, a które opracowane na nowo. Dlatego też prezentowaną tu zbiorczą ocenę analizowanych dokumentów podporządkowano temu właśnie celowi, wskazując dla każdej strategii, programu i planu, zakres koniecznej aktualizacji. Na marginesie tych rozważań pojawia się niezwykle ważne pytanie: które dokumenty polityki regionalnej powinny mieć raczej charakter horyzontalny i określać cele rozwojowe niezależnie od aktualnych uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych, a które powinny być podporządkowane bieżącym możliwościom finansowym i koncentrować się działaniach leżących w kompetencjach samorządu województwa? Próbując odpowiedzieć na te kwestie, dla wszystkich analizowanych strategii, programów i planów zaproponowano kierunek aktualizacji: „horyzontalny” lub „kompetencyjny”.

I tak, **Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku** wymaga aktualizacji z uwagi na istotne zmiany w polityce wyższych szczebli (w tym zwłaszcza w związku z nową Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego). Prawdopodobnie SRWD opracowana zostanie w całości na nowo. Warto jednak przy tym pamiętać o cennych, uniwersalnych treściach, jakie pojawiały się we wcześniejszych wersjach tego dokumentu, a które należałoby podtrzymać i rozwinąć w nowej edycji Strategii. Dotyczą one zwłaszcza roli Dolnego Śląska jako pomostu między Polską a Europą Zachodnią. Oczywiście SRWD była, jest i będzie dokumentem o charakterze „horyzontalnym”.

Kolejny dokument – **Dolnośląska Strategia Innowacji** – jest w zasadzie zgodny z wytycznymi wynikającymi ze strategii „Europa 2020”, z raportu „Polska 2030” i z „Krajowej

Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020”. Aktualizacja DSI dotyczyć powinna więc nie tyle części strategicznej, co raczej części diagnostycznej (która zawiera wiele nieaktualnych bądź niepełnych danych) i ewaluacyjnej (która stanowi osobny, niezależny od samej Strategii i trudno dostępny dokument, znacznie utrudniający ocenę stopnia realizacji tej części polityki regionalnej). Jednocześnie wywiady z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialnymi za wdrażanie DSI wskazują, że choć jest to dokument przydatny dla rozwoju województwa, to jednak zachodzi konieczność priorytetyzacji (zmniejszenia liczby lub ustalenia hierarchii) zawartych w nim celów. Natomiast utrzymać należy „horyzontalny” charakter całej Strategii, tak aby zawierała ona zarówno zadania będące w kompetencjach Urzędu Marszałkowskiego, jak i działania pozostające poza sferą wpływu samorządu województwa (dzięki temu zapisy DSI mogą wpłynąć na kształt innych dokumentów strategicznych i operacyjnych, mogą również zapewnić szersze możliwości działania w zmieniających się uwarunkowaniach finansowych i gospodarczych). Powyższe argumenty przemawiają za koniecznością opracowania Dolnośląskiej Strategii Innowacji na nowo lub gruntownej jej aktualizacji.

Analiza **Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich** Województwa Dolnośląskiego wykazała jej daleko idącą nieaktualność, nie tylko ze względu na zbyt dawno wykonaną diagnozę stanu (11 lat), lecz przede wszystkim z powodu radykalnie zmienionych uwarunkowań prawnych, administracyjnych, politycznych, społecznych, gospodarczych i finansowych, związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej i kształtowaniem się wolnorynkowej gospodarki oraz samorządności. Tak poważna dezaktualizacja powoduje, że dokument ten nie może być już dziś przydatny w prowadzeniu polityki regionalnej wobec wsi. Prowadzi to do wniosku, że dokument dotyczący perspektywy rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa powinien być sporządzony na nowo. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy należy utrzymać jego charakter strategiczny (horyzontalny), czy raczej dążyć ku opracowaniu dokumentu o wymiarze operacyjnym. Wszechstronność zagadnień związanych z problematyką wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej skłania jednak ku przyjęciu tego pierwszego rozwiązania.

Strategia Energetyczna Dolnego Śląska sporządzona została na początku mijającej dekady. Dokument ten nie jest obligatoryjny i nie przewidują go ani przepisy ustawowe, ani rozporządzenia ministerialne. Strategia ta powstała z racji dostrzeżenia wagi, jaką posiada sprawny system energetyczny dla rozwoju i bezpieczeństwa regionu. Dokument stał się istotnym elementem kreacji polityki energetycznej regionu i służyć może podmiotom zaangażowanym w produkcję energii oraz jej odbiorcom poprzez inspirowanie różnych działań inwestycyjnych. Najważniejszą rolę odegrał jednak podczas konstruowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego. Posłużył wówczas, jako baza do sformułowania Priorytetu 5 RPO – „Energetyka”. Praktycznym przejawem działań wywołanych Strategią Energetyczną jest także powstanie Dolnośląskiego Klastra Ekoenergetycznego EEI – Energia, Ekologia, Innowacje i przygotowanie koncepcji utworzenia Dolnośląskiego Centrum Bezpieczeństwa Energetycznego. Strategia ta wymaga aktualizacji głównie pod kątem zmieniających się ekologicznych i ekonomicznych uwarunkowań globalnych, prawnych regulacji międzynarodowych, implementacji nowych technologii i rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii.

Zbiorcza ocena **Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej** na lata 2005-2013 wskazuje, że jest to dokument nieaktualny. Z jednej strony zawarta w nim diagnoza stanu w zakresie zjawisk społecznych w regionie jest wybiórcza i odwołuje się do nieaktualnych danych, a z drugiej zaproponowane cele i działania znacznie odbiegają od przyjętych współcześnie sposobów i standardów prowadzenia polityki społecznej w regionie. Niewłaściwe jest również umiejscowienie tego dokumentu w strukturze strategii i programów województwa dolnośląskiego – nie powinien on być „integralną częścią” Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, tylko jednym z wielu programów służących realizacji tej strategii. W związku z tym powinien też mieć bardziej operacyjny i „kompetencyjny” charakter. Zatem po usunięciu zasadniczych wad i opracowaniu na nowo, Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej może być przydatna w prowadzeniu polityki społecznej województwa.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, jak jednoznacznie wykazała niniejsza analiza, a także przeprowadzone dwukrotnie oceny stanu jego aktualności (w latach 2005 oraz 2010) utracił swą aktualność. Pozostaje on wciąż przydatny z czysto proceduralnego punktu widzenia, wciąż stanowiąc formalną podstawę do uzgadniania i opiniowania zadań inwestycyjnych i polityki przestrzennej gmin (i innych podmiotów) w województwie. Postulat o jego aktualizacji w niniejszej analizie jest o tyle oczywisty, co spóźniony, bowiem nowy, zaktualizowany dokument jest już opracowany, podlega ostatniej fazie uzgodnień i powinien być przedstawiony do uchwalenia sejmikowi województwa dolnośląskiego na początku 2011r.

Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego jest dokumentem jedynie archiwalnym, już zaktualizowanym i *de facto* zastąpionym przez - **Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 – 2011 z uwzględnieniem lat 2012 – 2015**. Aktualny dokument jest obligatoryjny dla województwa. Wymagają go przepisy ustawowe, które wskazują jednocześnie częstotliwość przeprowadzania aktualizacji i sposób monitorowania jego realizacji. Obowiązujący Wojewódzki Program... jest elementem realizacji polityki ekologicznej państwa na szczeblu regionalnym. Z obowiązującym dokumentem powiązane są mocno działania przewidziane do realizacji w ramach 4. i 5. Priorytetu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego.

Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego pochodzi z roku 2003 i jego zapisy w dużej mierze uległy dezaktualizacji z uwagi na zmiany zachodzące w sferze geopolitycznej i ekonomicznej, co związane jest przede wszystkim z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Z tego też powodu w roku 2009 przygotowano **Aktualizację Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego**, który przyjęty został przez Zarząd Województwa. Aktualizacja ta powtarza założenia Programu z roku 2003 i sankcjonuje podział regionu na 13 Dolnośląskich Subregionów Turystycznych, które odgrywać mają główną rolę w kontekście realizowania projektów turystycznych, w tym budowania produktów turystycznych Dolnego Śląska. Z punktu widzenia funkcjonalności Program

wymaga dalszych uzupełnień dotyczących powiązań realizacyjnych programu z innymi strategiami i programami województwa. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak arbitralny podział na subregiony turystyczne województwa. Odczuwalny jest tutaj brak syntetycznej waloryzacji krajoznawczo – turystycznej regionu, która pozwoliłaby zrewidować zaproponowany „Programem...” podział przestrzeni Dolnego Śląska na subregiony turystyczne. Z proceduralnego punktu widzenia Program pełni ważną rolę w kontekście realizacji projektów w ramach Priorytetu 6 „Turystyka i Kultura” RPO WD.

Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015 jest dokumentem aktualnym, obligatoryjnym i wymaganym ustawowo. Plan spowodował rozpoczęcie procesu porządkowania przestrzennego transportu odpadów zgodnie z podziałem na regiony gospodarki odpadami. Warunkuje także proces likwidacji składowisk odpadów na Dolnym Śląsku. Wnioski składane do na przykład RPO czy WFOŚ o dofinansowanie projektów z zakresu gospodarki odpadami, muszą być zgodne z „Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami...”. W innym przypadku nie spełnią wymogów formalnych i nie będą mogły być rozpatrzone pozytywnie. System monitoringu i oceny zadań oraz celów zawartych w „Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego...” regulują przepisy ustawowe.

Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim pozostaje dokumentem aktualnym i bardzo przydatnym dla sterowania i monitorowania działań inwestycyjnych w tej sferze, pomimo że ich finansowanie wykorzystuje głównie środki niezależne od polityki regionu. Dla utrzymania jego aktualności i przydatności postuluje się stały monitoring jego realizacji.

Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007 – 2013 obejmuje inwestycje finansowane w całości bądź w części z budżetu samorządu województwa dolnośląskiego oraz ze środków finansowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Dokument ten był wielokrotnie aktualizowany. Ostatnia zmiana WPI przyjęta została uchwałą Semiku województwa dolnośląskiego w dniu 28 października 2010 i z formalnego punktu widzenia jest to dokument zaktualizowany. Rola i ranga Rego

dokumentu zmieniała się w związku z nowelizacją Ustawy o finansach publicznych i konieczności wieloletniego planowania budżetu. Proces wieloletniego planowania finansów z kompleksowym rozdziałem działań zawierać będzie Wieloletnia Prognoza Finansowa. W takiej perspektywie przydatność Wieloletniego Programu Inwestycyjnego uznać można jedynie w sferze informacyjnej.

Przedstawione wyżej wnioski dotyczące konieczności i zakresu aktualizacji poszczególnych dokumentów można przedstawić w tabeli nr 2 :

Tabela nr 2: Dokumenty strategiczne samorządu województwa dolnośląskiego: stan i konieczność aktualizacji

<i>Lp.</i>	<i>Dokument podlegający ocenie</i>	<i>Diagnoza</i>
1	Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020	Wymaga aktualizacji
2	Dolnośląska Strategia Innowacji	Wymaga aktualizacji
3	Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Dolnośląskiego	Wymaga aktualizacji
4	Strategia Energetyczna Dolnego Śląska	Wymaga aktualizacji
5	Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej	Wymaga aktualizacji
6	Wieloletni Program Inwestycyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013	Prawdopodobna konieczność przeprowadzania aktualizacji Program aktualizowany wielokrotnie, po zmianie ustawy o finansach publicznych zostanie prawdopodobnie zastąpiony przez Wieloletnia Prognozę Finansową.
7	Wojewódzki Program Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 – 2011 z uwzględnieniem lat 2012 – 2015	Aktualny <i>Rytm kolejnych aktualizacji wyznaczają przepisy ustawowe</i>
8	Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego na lata 2008 – 2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015	Aktualny <i>Rytm kolejnych aktualizacji wyznaczają przepisy ustawowe</i>
9	Program Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego	Wymaga aktualizacji <i>Był zaktualizowany w 2009r, aktualizacja przyjęta przez przyjęta przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego Uchwałą Nr 2696/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 28 kwietnia 2009 r.</i>
10	Program Małej Retencji Wodnej w Województwie Dolnośląskim do 2015	Aktualny
11	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego	Wymaga aktualizacji <i>Projekt aktualizacji opracowany, znajduje się w fazie opiniowania i uzgadniania.</i>

6.2. Rekomendacje dotyczące nowych dokumentów

Wyszkolenie poczucia wspólnoty regionalnej i wzmocnienie tożsamości to wyzwanie, któremu musi sprostać Dolny Śląsk przygotowując się na mało popularny, lecz niestety prawdopodobny scenariusz negatywnych i regresywnych sekwencji zmian, jakie mogą spotkać Europę w niedalekiej już przyszłości. Rozwój regionu jest trwałym procesem charakteryzującym się sekwencjami następujących po sobie zmian ilościowych i jakościowych. Zmiany te nie zawsze skutkują poprawą dotychczasowej sytuacji. Pierwsza zmiana i zagrożenie wynikające z czynników egzogenicznych i politycznych wiązać będzie się z rozwinięciem statusu samorządności do samodzielności. Dolny Śląsk już dziś przygotować się musi do funkcjonowania bez subwencji unijnych i do redukcji mechanizmów wsparcia finansowego w wyniku bardzo prawdopodobnego zastoju lub stagnacji rozwoju cywilizacji europejskiej.

Dla właściwego zarządzania regionem konieczne będzie wypracowanie spójnego i czytelnego systemu zarządzania strategicznego, opartego o dokumenty, które obejmą w zintegrowany sposób wszystkie istotne sfery rozwojowe. Konieczne będzie podjęcie decyzji, co do układu struktury tych kluczowych dokumentów, ich hierarchii i wzajemnej zależności. Ekspertyza niniejsza nie rości sobie ambicji zaproponowania takiego kompletnego układu, będzie to raczej zadanie interdyscyplinarnego zespołu ekspertów. Jednak na tym etapie możliwe jest wskazanie niektórych obszarów, wobec których nie określono czytelnie polityki województwa, a także tych, które mogłyby stanowić pole integracji rozproszonych, sektorowych programów.

Warto w tym miejscu odnieść się do wspomnianych w rozdziale 5.2. dziewięciu nowych, zintegrowanych strategii rozwoju na poziomie krajowym i podjąć debatę, czy strategię regionalne nie powinny odzwierciedlać tej struktury. Rozważanie na temat transpozycji zaproponowanego w dokumencie Rady Ministrów na szczebel regionalny odzwierciedla tabela Nr 3.

L.p	PROPONOWANE STRATEGIE POZIOMU KRAJOWEGO	MOŻLIWA TRANSPZYCJA NA POZIOM REGIONALNY	KOMENTARZ
1	Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki	Wojewódzka strategia innowacji i efektywności gospodarki	Dokument analogiczny w posiadaniu województwa. Wymagana aktualizacja
2	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Wojewódzka strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Propozycja wymagająca debaty. <i>Może być powiązana z programami sektorowymi edukacji, rozwoju szkolnictwa wyższego, itp.</i>
3	Strategia rozwoju transportu;	Wojewódzka strategia rozwoju transportu	Potrzebna w województwie dolnośląskim <i>Dla tej sfery nie istnieje aktualny dokument formułujący kompleksowo kierunki i cele na Dolnym Śląsku. W roku 2005 podjęto wprawdzie próbę przygotowania rozbudowanego Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji Dla Województwa Dolnośląskiego przyjęty został Uchwała Nr LVII/857/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 sierpnia 2006 roku. Przyjęte Uchwałą Nr 4298/III/10, Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 11 maja 2010, Wytuczne Kierunkowe Dla Kształtowania Sieci Drogowej I Kolejowej W Województwie Dolnośląskim nie udziela wszystkich odpowiedzi na wyzwania transportowe Dolnego Śląska</i>
4	Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko	Wojewódzka Strategia Energetyczna	Dokument w posiadaniu województwa. Wymagana aktualizacja, możliwe poszerzenie tematyki
5	Sprawne państwo		WYMAGA DEBATY
6	Strategia rozwoju kapitału społecznego;		WYMAGA DEBATY
7	Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie;	Wojewódzka Strategia Rozwoju Lokalnego	Propozycja nowa wymagająca debaty. <i>Może stanowić interesującą propozycję dokumentu wytyczającego kierunki zintegrowanej polityki województwa wobec niższych jednostek terytorialnych.</i>
8	Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;	Wojewódzka Strategia Zarządzania Kryzysowego	Propozycja nowa wymagająca debaty
9	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.	Wojewódzka Strategia Rozwoju Wsi i Rolnictwa	Dokument analogiczny w posiadaniu województwa. <i>Wymaga wzmocnienia kwestii produkcji i przetwórstwa rolno-spożywczego i bezpieczeństwa żywnościowego regionu.</i>

Tabela nr 3: Transpozycja układu docelowych rządowych dokumentów strategicznych na poziom regionalny

Obok sfer dotychczas nieobjętych planowaniem strategicznym w województwie dolnośląskim należy m.in. sfera społeczeństwa informacyjnego. Lukę tę wypełnić ma wkrótce opracowywana właśnie (lata 2010-2012) „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku do roku 2020” - projekt systemowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego realizowany w partnerstwie z Politechniką Wrocławską, przy współfinansowaniu z Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem ogólnym tego

przedsięwzięcia jest stworzenie warunków dla sprawnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku (*Strategia rozwoju społeczeństwa...*, 2010). Ważnym elementem tej strategii powinno być stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej.

6.3. Rekomendacje instytucjonalne

Przygotowanie i sprawna realizacja polityki na każdym szczeblu wymaga dobrze funkcjonującego zaplecza instytucjonalnego. Dlatego właśnie „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia” jako pierwszy cel zakładają „Poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa”. Oznacza to reformę sfery publicznej w Polsce, której głównym założeniem będzie wprowadzenie nowoczesnych standardów sprawowania władzy, tj. zasady pomocniczości, partnerstwa oraz dialogu obywatelskiego (*Narodowe Strategiczne...*, 2007).

Idea nakreślona w NSRO została rozwinięta, uszczegółowiona i odniesiona do poziomu wojewódzkiego w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020”. Jej autorzy zwracają uwagę, że dotychczasowa realizacja polityki regionalnej wykazywała tendencje do ukierunkowania części interwencji publicznej na projekty, które nie realizują celów założonych w dokumentach strategicznych (lub realizują je w niewielkim stopniu), przynosząc jedynie doraźne krótkookresowe korzyści, które nie wpływają na polepszenie warunków rozwojowych regionów. Dlatego jeden z trzech celów KSRR zakłada „Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie” między innymi poprzez zapewnianie odpowiednich mechanizmów kooperacji i koordynacji w systemie wielopoziomowego zarządzania polityką rozwoju regionalnego oraz poprzez tworzenie sieci współpracy między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, co służyć ma zarazem wzmocnieniu odpowiednich kompetencji i zdolności do zarządzania rozwojem oraz budowaniu kapitału społecznego (*Krajowa Strategia...*, 2010). Sprawny i nastawiony terytorialnie system wdrażania polityki regionalnej wymaga zatem wprowadzenia widocznych zmian jakościowych, w tym zmian

prawnych i organizacyjnych w obecnych strukturach administracji wojewódzkiej. Kluczowe będzie w tym zakresie usieciwienie procesów decyzyjnych, tworzenie i utrwalanie szerokich partnerstw między instytucjami demokratycznego państwa i społeczeństwa, działających w oparciu o jednolite, wspólnie wypracowane standardy (*Krajowa Strategia...*, 2010). Dobrym przykładem (choć spoza województwa dolnośląskiego) koordynacji działań rozwojowych może być tutaj małopolski „Bank Projektów Regionalnych”, zainicjowany przez Zarząd Województwa Małopolskiego w celu efektywnego diagnozowania potrzeb oraz możliwości inwestycyjnych w zakresie projektów kluczowych dla rozwoju regionu. Przedsięwzięcie to ma na celu uruchomienie i rozwój kompleksowej bazy wiedzy, obejmującej informacje dotyczące planowanych do realizacji inwestycji z terenu województwa (zob. *Bank Projektów...*, 2010).

Drugi ogólny wniosek o charakterze instytucjonalnym, który płynie z przeprowadzonych analiz dotyczy wdrażania polityki regionalnej i oceny stopnia jej realizacji. W tym zakresie konieczne jest przede wszystkim uporządkowanie (w możliwie szerokim zakresie) dokumentów strategicznych i programowych województwa dolnośląskiego, tak aby były one wzajemnie powiązane w sposób czytelny i jednoznaczny, zgodnie z zaproponowanym schematem. Powinny one również być dostępne publicznie w jednym miejscu (w Internecie i nie tylko), tak aby odbiorca (adresat) działań strategicznych nie miał wątpliwości, jakie jest miejsce danego dokumentu w strukturze polityki samorządowej województwa¹².

Kolejnym ważnym aspektem wdrażania i oceny polityki regionalnej będzie budowa takiego systemu monitorowania i ewaluacji, który pozwoli na bieżące obserwowanie trendów rozwojowych, a w efekcie wpłynie na lepsze planowanie działań rozwojowych w wieloletnich perspektywach czasowych (*Krajowa Strategia...*, 2010). Co znamienne, w Polsce nie brak dobrych praktyk w tym zakresie – niektóre z nich odnajdujemy także

¹² Interesujące rozwiązanie w tym zakresie wprowadzono w województwie lubuskim, gdzie na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego zamieszczono „Wykaz wojewódzkich strategii sektorowych wdrażanych w Województwie Lubuskim oraz osób odpowiedzialnych za ich nadzorowanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego stan na kwiecień 2010 roku” oraz „Wykaz programów wojewódzkich nadzorowanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego oraz osób odpowiedzialnych za ich realizację stan na kwiecień 2010 roku” (*Wykaz...*, 2010).

w województwie dolnośląskim. Na przykład utworzone zgodnie z Dolnośląską Strategią Innowacji Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych (DCSR) miało za zadanie wspieranie opracowaniami studialnymi jednostek samorządu terytorialnego, w tym analizą stopnia realizacji celów polityki regionalnej. Niestety wraz z zakończeniem programu finansującego działanie DCSR, i włączeniu go w struktury Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej jego aktywność znacząco osłabła. Jednym z przejawów tego rodzaju działalności jest również prezentowane opracowanie, wykonane na zlecenie Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej. Brakuje jednak na Dolnym Śląsku trwałych struktur i procedur wymuszających stały monitoring wdrażania strategii regionalnych. Zadanie takie miał co prawda pełnić powołany na podstawie Strategii Rozwoju Dolnego Śląska Zespół ds. Wdrażania Strategii jednak efekty pracy Zespołu nie są powszechnie udostępniane a tym samym mało dostrzegalne.

Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby prowadzenie stałego i publicznego monitoringu realizacji polityki regionalnej, tak jak ma to miejsce na przykład w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie bieżące informacje na temat stanu realizacji zadań w zakresie rozwoju regionalnego w poszczególnych departamentach publikowane są co miesiąc na stronach internetowych Urzędu Marszałkowskiego (zob. *Bieżące...*, 2010).

Opisane tu rekomendacje instytucjonalne można streścić w następujących punktach:

- usieciwienie procesów decyzyjnych: tworzenie i utrwalanie szerokich partnerstw między samorządem województwa i różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki regionalnej;
- uporządkowanie dokumentów strategicznych i programowych województwa dolnośląskiego zgodnie z przedstawionym wcześniej schematem; upublicznienie i promocja wszystkich dokumentów łącznie;
- wypracowanie stałych i skutecznych struktur i procedur służących bieżącemu monitoringowi wdrażania strategii regionalnych.

7. Bibliografia

A more research-intensive and integrated European Research Area. Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, 2008, European Commission Directorate-General for Research, Luxemburg.

Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, sierpień-listopad 2010.

Bank Projektów Regionalnych, 2010, <http://www.malopolskie.pl/StrategiaRozwoju/BankProjektow/>, 10.09.2010.

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.

Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.

Borowiec L., 2007, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.

Bieżąca informacja na temat stanu realizacji zadań w zakresie polityki rozwoju regionalnego w Województwie Kujawsko-Pomorskim, 2010, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, http://www.kujawsko-pomorskie.pl/files/roz_reg/analizy/informacje/2010/20100830.pdf, 10.09.2010.

Derlukiewicz N., 2007, *Etap IV: Analiza porównawcza części aplikacyjnej Dolnośląskiej Strategii Innowacji z RSI Regionu Helsinki*. W: Korenik S., Miszczak K., Szółek K., Derlukiewicz N., Hajduga P., *Zadanie 2. Analiza porównawcza Dolnośląskiej Strategii Innowacji z Regionalnymi Strategiami Innowacji wybranych regionów UE. 2.7. Analiza porównawcza Dolnośląskiej Strategii Innowacji (DSI) z Regionalną Strategią Innowacji (RSI) regionu Helsinki*. Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław.

Dolnośląska Strategia Innowacji, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

- Dołzbłasz S., 2009, *Instytucje otoczenia biznesu oraz jednostki sfery B+R na obszarze województwa dolnośląskiego*, W: Dobrowolska-Kaniewska H., Korejwo E. (red.), *Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, Wrocław.
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., 2010, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008, Stowarzyszenie Klon/Jawor*. Warszawa.
- Jurek Ł., 2010, *Dolnośląska polityka społeczna wobec ludzi starych*, (w:) Moroń D., Zamorska K., (red.) *Samorządowa polityka społeczna. Rozwiązania instytucjonalno-prawne, dobre praktyki na Dolnym Śląsku*, Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław.
- Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Matusiak K. B., Guliński J. (red.), 2010a, *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Matusiak K. B., Guliński J. (red.), 2010b, *System transferu technologii i komercjalizacji wiedzy w Polsce – Siły motoryczne i bariery*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Moroń D., 2010, *Analiza sytuacji demograficznej Dolnego Śląska*, (w:) Ł. Damurski, D. Moroń, A. Wiktorska-Święcka, *Analiza rozwoju społecznego w świetle programowania rozwoju gospodarczego, na podstawie prognoz zmian demograficznych i społecznych na rozwój gospodarczy Dolnego Śląska*. Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, Wrocław [praca w druku].
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Prognoza ludności na lata 2008-2035*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4514_PLK_HTML.htm, 20.07.2010.

Projekt *e-Minder dla województwa pomorskiego*, 2010, <http://www.woj-pomorskie.pl/Pages/Lang/pl/Article/wazne,eminder.html>, 10.09.2010.

Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008-2009, 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 (2007), Wrocław.

Sroka J., Kwieciński L., 2007, *Ocena wdrażania DSI. Budowanie partnerstwa regionalnego i społecznego w zakresie regionalnej polityki innowacyjnej*. Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław.

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku do roku 2020, 2010, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/spoleczenstwo-informacyjne/o-projekcie/>, 2.11.2010.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, 2005, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, 1998, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 2006, Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658.

Wojnicka E., Klimczak P., 2008, *Procesy innowacyjne w sektorze MSP w Polsce i regionach*, [W:] Żołnierski A. (red.), *Innowacyjność 2008. Stan innowacyjności, projekty badawcze, metody wspierania, społeczne determinanty. Raport*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

Wykaz wojewódzkich strategii sektorowych wdrażanych w Województwie Lubuskim oraz osób odpowiedzialnych za ich nadzorowanie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego stan na kwiecień 2010 roku oraz Wykaz programów wojewódzkich nadzorowanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego oraz osób odpowiedzialnych za ich realizację stan na kwiecień 2010 roku, 2010, <http://lubuskie.pl/menu-strony/>, 10.09.2010.