

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 417

**Współczesne problemy ekonomiczne.  
Rozwój zrównoważony w wymiarze  
krajowym i regionalnym**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracenaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracenaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

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



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-562-9**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

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

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Grażyna Adamczyk-Łojewska, Adam Bujarkiewicz:</b> Procesy polaryzacji w polskiej przestrzeni gospodarczej / Polarization processes in the Polish economic space.....	9
<b>Anna Bisaga:</b> Kapitał społeczny w zrównoważonym rozwoju regionu opolskiego na przykładzie badań w towarowych gospodarstwach rolnych / Social capital in balanced development of Opole region on the basis of research in merchandise households.....	19
<b>Artur Grabowski:</b> Społeczna odpowiedzialność niemieckich przedsiębiorstw sportowych (piłkarskich) w kontekście zrównoważonego rozwoju / Corporate social responsibility of German sports (soccer) enterprises in the context of sustainable development .....	28
<b>Marcin Janowski:</b> Zarządzanie organizacją w aspekcie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw / Socially responsible business and management of a contemporary organization.....	38
<b>Joanna Kizielewicz:</b> Trudności samorządów terytorialnych w Polsce w procesie planowania rozwoju regionalnego / Difficulties of regional authorities in Poland in the process of planning of regional development.....	46
<b>Jolanta Kondratowicz-Pozorska:</b> Konkurencyjność przedsiębiorstwa w świetle zrównoważonego rozwoju (na przykładzie ekologicznych gospodarstw rolnych) / Competitiveness of enterprise in the context of sustainable development (based on organic farms) .....	55
<b>Natalia Konopińska:</b> Priorytety zrównoważonej gospodarki leśnej na sudeckim przygranicznym obszarze górskim ze szczególnym uwzględnieniem ochrony i powiększania zasobów leśnych / Priorities of sustainable forest management at the Sudeten border mountain area with particular emphasis on the protection and enhancement of forest resources .....	64
<b>Sławomir Kotylak:</b> Potencjał klasy kreatywnej jako elementu strategii rozwoju zrównoważonego na przykładzie wybranych obszarów miejskich / Creative class potential as a part of sustainable development strategy on the example of selected urban areas .....	75
<b>Barbara Kryk:</b> Realizacja celów ekologicznych zrównoważonego rozwoju w Polsce na tle UE / The accomplishment of environmental objectives as part of sustainable development in Poland in comparison with the EU.....	86
<b>Joanna Kubicka, Teresa Kupczyk:</b> Wpływ mikro- i małych przedsiębiorstw na środowisko naturalne i ich działania na rzecz zrównoważonego rozwoju / Impact of micro and small enterprises on the natural environment and their operations related to sustainable development.....	95

---

<b>Agnieszka Łopatka:</b> Analiza sytuacji osób młodych na rynku pracy w Polsce w kontekście założeń strategii Europa 2020 / Analysis of young people on the labour market in Poland in the context of Europe 2020 Strategy .....	105
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Wybrane wymiary spójności społecznej w ocenie studentów / Selected dimensions of social cohesion in the assessment of students .....	115
<b>Jarosław Michał Nazarczuk:</b> Handel zagraniczny w SSE w Polsce w 2012 roku / Foreign trade in special economic zones in Poland in 2012 .....	126
<b>Łukasz Olipra:</b> Współczynnik biznesowej mobilności lotniczej pracowników w dolnośląskich przedsiębiorstwach – implikacje dla polityki rozwoju regionalnego / Business air mobility of employees factor in Lower Silesian companies – implication for the regional development policy.....	135
<b>Magdalena Pronobis:</b> Instrumenty finansowe: nowy paradygmat wsparcia unijnego? / Financial instruments: the new paradigm of the EU structural support? .....	153
<b>Ewa Szostak:</b> Spójność i rozwój zrównoważony na Dolnym Śląsku w kontekście strategii Europa 2020 – wybrane aspekty / Cohesion and sustainable development in Lower Silesia in the context of Europe 2020 Strategy – selected aspects.....	164
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Program Operacyjny Kapitał Ludzki jako narzędzie polityki spójności Unii Europejskiej w wymiarze społecznym w Polsce w latach 2007–2013 / Human Capital Operational Program as a tool of cohesion policy in the social dimension in the perspective of 2007–2013 in Poland .....	176
<b>Magdalena Wojarska:</b> Fundusze Polityki Spójności UE a zrównoważony rozwój polskich regionów / EU Cohesion Policy Funds in the context of sustainable development of Polish regions .....	185

## Wstęp

Współczesne problemy ekonomiczne stanowią interesujący poznawczo obszar badań prowadzonych od kilku lat przez trzy zespoły naukowe z uczelni ekonomicznych Katowic, Szczecina i Wrocławia. Wybór rozwoju zrównoważonego na temat przewodni tomu, który trafia do rąk czytelnika, potwierdza aktualność i nieślabnące znaczenie tego zagadnienia w odniesieniu do teorii ekonomii (a zwłaszcza rozwoju regionalnego) i jej praktycznych zastosowań. Zebrane w tym tomie opracowania wskazują na rosnące zainteresowanie rozwojem zrównoważonym, który staje się zagadnieniem inter- i multidyscyplinarnym. Kryterium doboru artykułów do bieżącego tomu stanowi rozwój zrównoważony w jego wymiarze przestrzennym (krajowym i regionalnym, w tym lokalnym), który jest analizowany w różnych aspektach, np.: ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i instytucjonalnym.

Naukowy oraz aplikacyjny charakter rozwoju zrównoważonego, postrzeganego współcześnie jako wyzwanie, znajduje potwierdzenie w dokumentach strategicznych formułowanych przez aktorów rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Analiza takich dokumentów na tle strategii Europa 2020 potwierdza, że rządy, samorządy czy przedsiębiorcy, a także społeczeństwo są w różny sposób odpowiedzialni za osiągnięcie celów rozwoju zrównoważonego; znajduje to odzwierciedlenie w opracowaniach zebranych w niniejszym tomie. Autorzy koncentrują swoją uwagę na analizie polityki spójności jako narzędziu wdrażania celów rozwoju zrównoważonego na szczeblu regionalnym i krajowym, z pozycji różnych beneficjentów tej polityki – władz regionalnych, przedsiębiorców, samorządów terytorialnych. W badaniach przewija się zagadnienie czynników rozwoju (także nowoczesnych, takich jak wiedza czy klasa kreatywna) oraz instrumentów (SSE, instrumenty finansowe) i siły ich wpływu na poszczególne wymiary rozwoju zrównoważonego: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Analizie poddaje się też problemy rozwoju regionalnego w odniesieniu do całego kraju (polaryzacja przestrzeni gospodarczej), obszarów przygranicznych, miejskich oraz poszczególnych regionów (Opolszczyzna, Dolny Śląsk).

Wieloaspektowość podejścia do rozwoju zrównoważonego sprawia, że każdy czytelnik może znaleźć tu interesującą go problematykę oraz wartościowe wnioski i konkluzje.

*Urszula Zagóra-Jonszta, Ewa Pancer-Cybulska, Bernadeta Baran*

**Joanna Kizielewicz**  
Akademia Morska w Gdyni  
e-mail: j.kizielewicz@wpit.am.gdynia.pl

---

## TRUDNOŚCI SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE W PROCESIE PLANOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

---

## DIFFICULTIES OF REGIONAL AUTHORITIES IN POLAND IN THE PROCESS OF PLANNING OF REGIONAL DEVELOPMENT

---

DOI: 10.15611/pn.2016.417.05

JEL Classification: O2, O210

**Streszczenie:** Samorządy terytorialne od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej systematycznie opracowują strategiczne dokumenty rozwoju regionów. Proces ten jest żmudny i wymaga skoordynowania z zapisami krajowych dokumentów, planowaniem finansowym UE oraz Regionalnymi Programami Operacyjnymi. Strategie rozwoju są też poddawane konsultacjom środowiskowym, co stanowi źródło wielu konfliktów. Celem artykułu jest identyfikacja trudności, z jakimi borykały się samorządy w procesie przygotowywania strategii rozwoju regionów. W opracowaniu przedstawiono wyniki badań ankietowych zrealizowanych wśród 16 urzędów marszałkowskich w Polsce w dwóch okresach planowania rozwoju regionów, tj. w 2006 r., kiedy przygotowywano strategię na lata 2007–2013, i w 2013 r., gdy trwały prace nad dokumentami na okres 2014–2020.

**Słowa kluczowe:** strategia rozwoju, rozwój regionów, samorząd wojewódzki.

**Summary:** Since the accession of Poland to the European Union, regional authorities have systematically developed strategic documents for regional development. This process is tedious and requires coordination with national documents, EU's financial planning and Regional Operational Programmes. Development strategies are subjects of environmental consultations which is also the source of conflicts. The purpose of this article is to identify the difficulties which regional authorities were faced in the process of preparing strategies for development of the regions. The article gives the results of surveys carried out among the 16 Marshall's offices in Poland in two periods of development planning i.e. in 2006, when there were prepared the strategies for the period 2007-2013 and in 2013, when there were works on documents for the period 2014-2020.

**Keywords:** strategy for development, regional development, regional authorities.

## 1. Wstęp

W raporcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zapisano, że w XXI wieku podstawowym wyzwaniem dla władz samorządowych w Polsce jest „optymalne wykorzystanie potencjału rozwojowego w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju, zwiększenia konkurencyjności gospodarki i spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, ale także sprostanie wyzwaniom globalnym, takim jak starzenie się społeczeństwa, zmiany klimatyczne i energetyczne oraz kryzys finansowy i gospodarczy, z jakim obecnie zmagają się gospodarka światowa” [*Rozwój regionalny...* 2009, s. 7]. Te i inne zadania powodują, że władze samorządowe zmuszone są do planowania strategicznego rozwoju regionów i konkurowania ze sobą w celu przyciągania inwestorów, przedsiębiorców oraz pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania zaplanowanych działań.

Jedną z kluczowych zasad realizacji polityki rozwoju regionu jest przygotowanie przez władze samorządowe Strategii Rozwoju Województwa (SRW) odnoszącej się do obszaru w ramach ustalonych prawnie granic administracyjnych. SRW to inaczej wizja rozwoju i koncepcja działania zgodna z ideą zrównoważonego rozwoju, która jest przygotowywana w formie zwartego dokumentu stanowiącego podstawowe narzędzie polityki intraregionalnej [Gralak 2006, s. 27]. Proces tworzenia SRW jest dla władz samorządowych dużym wyzwaniem – napotykają one liczne utrudnienia i bariery natury prawnej, organizacyjnej, finansowej czy społecznej. Często władze samorządowe oskarżane są o brak transparentności, naruszanie zasad zrównoważonego rozwoju, kodeksu etyki pracowników służby cywilnej czy brak obiektywizmu poprzez promowanie inicjatyw silniejszych grup interesów.

Działania samorządów terytorialnych w zakresie zarządzania regionem, polityki regionalnej, planowania rozwoju i wdrażania strategii są przedmiotem zainteresowania wielu badaczy. Zagadnienia te opisane zostały w wielu pracach, m.in. A. Sztandy [2008, s. 139–202], A. Waleni [2010, s. 197–208], A. Smalec [2008, s. 186–192] czy A. Pike’a, A. Rodríguez-Pose, J. Tomaneya [2006, s. 195–272].

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja trudności, z jakimi borykały się samorządy wojewódzkie w procesie przygotowywania SRW. Sformułowano także dwa główne problemy badawcze, tj. (1) Jakie czynniki powodowały trudności w procesie planowania rozwoju regionów? oraz (2) Jakie trudności w procesie planowania rozwoju regionów definiowały władze samorządowe w dwóch różnych okresach, tj. w 2006 r. na lata 2007–2013 oraz w 2013 r. na lata 2014–2020?

## 2. Cel i metodyka badań empirycznych

Do celów badawczych postawiono hipotezę, że *trudności samorządów wojewódzkich w procesie planowania rozwoju regionów wynikają głównie z faktu niezrozumienia przez różne środowiska społeczne i gospodarcze idei planowania strategicznego*. Badania przeprowadzono metodą ankietową w 16 samorządach wojewódzkich

w Polsce. W tym celu opracowano kwestionariusz ankiety zawierający trzynaście pytań o charakterze otwartym, dających możliwość swobodnej wypowiedzi na zadane pytania, oraz metryczkę. Badania były dwuetapowe, pierwsze zrealizowano w 2006 r., w okresie kiedy władze samorządów wojewódzkich były zobowiązane do przygotowania SRW na perspektywę 2007–2013. Następnie badania powtórzono w 2013 r., kiedy kończył się pierwszy pełny okres wdrażania w Polsce funduszy strukturalnych i samorzady były zmuszone do przygotowania kolejnego dokumentu, wyznaczającego strategiczne kierunki działania na lata 2014–2020, lub aktualizacji wcześniej przygotowanych strategii. W pracy wykorzystano metodę analizy porównawczej, dedukcji oraz przeprowadzono badania literaturowe.

### 3. Podmioty odpowiedzialne za opracowanie SRW w Polsce

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce uregulowaniami prawnymi za planowanie i zarządzanie rozwojem regionu oraz pozyskiwanie środków finansowych odpowiedzialne są władze samorządów wojewódzkich. Samorząd województwa tworzy SRW zgodnie z ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Przepisy nakazują, aby w SRW wydzielano okres niewykraczający poza okres objęty aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju [Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa].

Władze województwa muszą również uwzględnić w ramach planowania strategicznego cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego i odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa, art. 11.1.d]. Do tego w SRW ujmowane są jeszcze obszary strategicznej interwencji państwa zgodnie z ustawą z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z 6 grudnia 2006, art. 12a ust. 1 pkt 8].

Wiele uregulowań prawnych odnoszących się do procesu planowania rozwoju regionów w Polsce z jednej strony pozwala na ustandaryzowanie przygotowywanych dokumentów, ale z drugiej ogranicza działania władz wojewódzkich. Poważnym problemem, na jaki wskazywano w badaniach, jest właśnie nadmierne upolitycznienie procesu planowania i jego uzależnienie od licznych zmian permanentnie dokonywanych w unijnych i krajowych aktach normatywnych, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Źródłem wielu trudności napotykanych przez władze samorządowe jest między innymi kwestia dotycząca rodzaju podmiotów powołanych do przygotowania dokumentu strategii województwa. Praktyka w tym zakresie, jak wynika z przeprowadzonych badań, jest różna. Tylko w niektórych województwach zlecono prace nad SRW 2007–2013 ekspertom zewnętrznym, tj. dolnośląskim i śląskim. W większości województw zarówno w pierwszym, jak i w drugim okresie planowania w skład zespołów programujących SRW włączono pracowników urzędów marszałkowskich



oraz ekspertów zewnętrznych. Były też samorzady, gdzie ciężar odpowiedzialności za opracowanie SRW przeniesiono wyłącznie na pracowników zatrudnionych w różnych departamentach urzędów marszałkowskich (tab. 1).

**Tabela 1.** Wykaz podmiotów, które uczestniczyły w procesie przygotowywania Strategii Rozwoju Województw na lata 2007–2013 oraz na lata 2013–2020

Województwo	Podmiot odpowiedzialny za opracowanie SRW 2007–2013	Podmiot odpowiedzialny za opracowanie SRW 2014–2020
dolnośląskie	EX	DRR, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego
kujawsko-pomorskie	DRR	Departament Planowania Regionalnego
lubuskie	DPR, RD	DRR i Współpracy Zagranicznej, EX
lubelskie	DRR	DPR, EX
łódzkie	DPR, RD, EX	Biuro Planowania Przestrzennego Woj. Łódzkiego, EX
małopolskie	RD	DPR, EX
mazowieckie	MBPR	MBPR
opolskie	DRR	DPR i Przestrzennej, EX
podkarpackie	DRR	DRR, Instytut Badań Strukturalnych
podlaskie	DPR i Funduszy Strukturalnych	RD, EX
pomorskie	DRRiP	DRRiP
śląskie	EX	Wydział Planowania Strategicznego i Przestrzennego, EX
świętokrzyskie	RD	DPR, EX <sup>(5)</sup>
warmińsko-mazurskie	DPR, EX	DPR, EX
wielkopolskie	DRR, EX	DPR, EX
zachodniopomorskie	RD, EX	RD, EX

PR – Departament Polityki Regionalnej; DRR – Departament Rozwoju Regionalnego; DRRiP – Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego; RD – Różne Departamenty; EX – Eksperci; MBPR – Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie SRW.

Trudno zająć jednoznaczne stanowisko, który model stosowany przez samorzady wojewódzkie w procesie planowania strategicznego jest najbardziej pożądanym. Wydawać by się mogło, że idealnym rozwiązaniem, ale i najdroższym, mogłoby być stworzenie interdyscyplinarnego zespołu składającego się z profesjonalnej firmy konsultingowej doświadczonej w przygotowywaniu dokumentów strategicznych oraz zespołu ekspertów i przedstawicieli samorządów. Niemniej, co potwierdziły badania, większość samorządów decyduje się na model zachowawczy i wykorzystuje swoje wewnętrzne zasoby pracowników do opracowywania SRW (tab. 1). Zatem większość samorządów wybiera model najprostszy, najtańszy i odbywający się pod pełną kontrolą urzędu.

#### 4. Źródła trudności samorządów wojewódzkich w procesie prac nad SRW w Polsce

Przeprowadzone badania umożliwiły wyodrębnić kluczowych czynników, które mają istotny wpływ na problemy i trudności, z jakimi borykają się władze samorządowe w procesie przygotowywania SRW, tj.:

- czynniki polityczne,
- uwarunkowania prawne,
- warunki organizacyjno-techniczne,
- sytuacja finansowa,
- otoczenie społeczne,
- inne uwarunkowania.

Zarówno w 2006 r., jak i w 2013 r. samorządy wojewódzkie podkreślały, że podstawowym źródłem trudności, jakie napotykają, jest brak stabilizacji programowej i finansowej polityki rozwoju i polityki regionalnej na szczeblu krajowym oraz nadmierne upolitycznienie procesu planowania i sektorowe podejście strony rządowej w trakcie konsultowania zapisów SRW w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W okresie planowania rozwoju regionów zespoły programowe miały trudności z dostępem do obowiązujących aktów normatywnych, które pojawiały się z opóźnieniem, nawet po zakończeniu prac nad SRW. Zespoły programowe zmuszone były uwzględniać projekty aktów prawnych, zarówno krajowych, jak i unijnych, co w konsekwencji niosło ryzyko niezachowania spójności wszystkich dokumentów strategicznych w przypadku zmian w tych aktach normatywnych, które wprowadzano w toku konsultacji społecznych. Sytuacja ta powodowała konieczność wielokrotnego aktualizowania, niekiedy już gotowych dokumentów SRW (tab. 2).

Władze samorządowe podkreślają także, że mają kłopoty natury organizacyjno-technicznej i administracyjnej dotyczące głównie synchronizacji prac nad SRW z pracami nad Strategią Rozwoju Kraju oraz koordynacji prac strategicznych z wdrożeniowymi na różnych poziomach urzędu i jednostek. Jako poważny problem wskazują też ograniczenia w zakresie wpływu samorządu województwa oraz brak instrumentów oddziaływania władz wojewódzkich na podmioty odpowiedzialne za realizację niektórych priorytetów zapisanych w strategiach wojewódzkich.

Od długiego czasu toczy się również dyskusja nad instrumentami oceny realizacji SRW i wypracowaniem odpowiednich metod oceny ich realizacji. W różnych samorządach w SRW określone są wskaźniki rezultatów, jakie powinny zostać osiągnięte w procesie wdrażania, co motywuje odpowiedzialne podmioty do ich realizacji i wskazuje im minimalne poziomy, które powinny zostać osiągnięte. Niestety badania dowodzą, że praktyka w tym zakresie jest różna i nie wszędzie są one ujmowane.

**Tabela 2.** Najważniejsze trudności, z jakimi borykały się władze samorządowe w procesie przygotowywania Strategii Rozwoju Województw na lata 2007–2013 oraz na lata 2014–2020

Wyniki badań w 2006 r. (planowanie SRW na lata 2007–2013)	Wyniki badań w 2013 r. (planowanie SRW na lata 2014–2020)
<b>Uwarunkowania polityczne</b>	
– brak stabilizacji programowej i finansowej polityki rozwoju i polityki regionalnej na szczeblu krajowym.	– sektorowe podejście strony rządowej w trakcie konsultowania zapisów SRW w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
<b>Trudności natury prawnej</b>	
– brak zasadniczej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, – opóźnienia we wprowadzaniu aktów normatywnych, – ograniczony zakres kompetencji JST w stosunku do potrzeb rozwojowych województwa.	– brak pakietu legislacyjnego dotyczącego nowego okresu programowania, – konieczność opierania się w procesie programowania na projektach ww. dokumentów.
<b>Trudności organizacyjno-techniczne</b>	
– brak koordynacji w harmonogramach prac nad Strategią Rozwoju Kraju i SRW, – trudności z ulokowaniem zarządzania SRW w strukturach JST, – niedostateczna operacjonalizacja SRW, tzn. ustalenia adekwatnych wskaźników realizacji celów i rezultatów planowanych działań.	– kłopoty z synchronizacją prac zespołów i kolejnych etapów prac nad SRW, – trudności z wdrożeniem na poziomie regionalnym zapisów krajowej i unijnej polityki rozwoju, – ograniczone możliwości wymuszenia wdrażania celów SRW w praktyce.
<b>Trudności finansowe</b>	
– brak możliwości strategicznego zarządzania finansami w samorządzie wojewódzkim, – brak synchronizacji struktury zadań ujętych w budżecie samorządu województwa ze strukturą budżetu SRW, – brak środków własnych samorządów województw na realizację założeń SRW.	– brak faktycznej samodzielności finansowej polskich samorządów województw, – opóźnienia w decyzjach dotyczących wysokości alokacji finansowych z funduszy UE na lata 2014–2020.
<b>Trudności o charakterze społecznym</b>	
– brak zrozumienia dla kwestii związanych z regionalnym planowaniem strategicznym i prowadzeniem polityki rozwoju regionu, – pogląd, że SRW powinna być „konglomeratem” celów i dążeń samorządów lokalnych, – sprzeczne oczekiwania społeczności lokalnych, – konflikty między dążeniem do zapewnienia ochrony zasobów naturalnych a koniecznością prowadzenia inwestycji.	– przekonanie społeczności do zmiany myślenia o rozwoju i przymierzenia się do działań partnerskich, aby zaspokoić potrzeby szerszego grona odbiorców, – postulaty ujmowania projektów lokalnych, co wynika z błędnego przekonania, że jest to warunkiem uzyskania środków zewnętrznych lub braku zrozumienia rangi dokumentu.
<b>Inne trudności</b>	
– niedostateczna współpraca z ekspertami w procesie przygotowywania SRW, – rozbieżności w danych statystycznych, – wciąż niedostateczny udział PPP w SRW, – ogromne potrzeby województw uniemożliwiają skupienie się w SRW na kluczowych obszarach.	– problemy z dostępem do wiarygodnych bieżących danych statystycznych, – dublowanie w SRW obowiązkowych sfer życia publicznego (np. związanych z ochroną zdrowia czy dostępem do edukacji).

Źródło: badania własne.

Ponadto wciąż jeszcze pokutuje przeświadczenie, zarówno wśród urzędników, jak i społeczności lokalnych, że SRW to głównie wymóg formalny i trudno jest ją wprowadzać w życie. Potęguje to fakt, że samorządy wojewódzkie mają trudności natury finansowej, gdyż nie dysponują wystarczającymi środkami na rozwój, a ich budżety mają charakter „eksploatacyjny”, tj. wystarczają na pokrycie bieżących potrzeb w regionie. Inwestycje i działania rozwojowe w województwach są z reguły finansowane ze źródeł zewnętrznych. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim analizowanym okresie planowania samorządy planowały inwestycje w SRW bez posiadania oficjalnych informacji na temat wysokości przydzielonej im alokacji z funduszy UE. Skutkowało to tym, że w SRW zapisano też zadania, na które nie będzie finansowania i które nie zostaną zrealizowane (tab. 2)

Z badań wynika, że najwięcej trudności napotykają władze samorządowe podczas konsultacji społecznych. Zgodnie z art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim [Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa, art. 12 pkt 1] samorząd województwa przy formułowaniu SRW i realizacji polityki jego rozwoju jest zobligowany do współpracy z różnymi podmiotami z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym [Ustawa z 24 kwietnia 2003, art. 3 ust. 3].

Prawie we wszystkich samorządach wojewódzkich wskazywano na kłopoty ze sformułowaniem celów strategicznych, które byłyby akceptowalne przez wszystkich interesariuszy. Społeczność uczestnicząca w konsultacjach myli funkcje dokumentów strategicznych i operacyjnych, co powoduje błędne postrzeganie SRW jako dokumentu operacyjnego, a nie wyznaczającego strategiczne kierunki rozwoju. Ponadto społeczności lokalne zabiegają, żeby ich projekty były ujmowane w SRW, uważając, że to jest warunek konieczny uzyskania wsparcia finansowego. Takie podejście jest błędne, gdyż samorządy lokalne mają zagwarantowaną ustawowo autonomię w zarządzaniu rozwojem miasta/gminy [Ustawa z 8 marca 1990; Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym].

Władze samorządowe narzekają też na inne utrudnienia wynikające z braku aktualnych i porównywalnych danych statystycznych czy dublowania się w SRW zadań, które należą do obowiązków ustawowych samorządu województwa i bez względu na to, czy zostaną wpisane do SRW, czy nie, i tak muszą być realizowane. Ponadto twierdzą, że wciąż jest niedostateczna współpraca z podmiotami prywatnymi oraz ekspertami zewnętrznymi.

## 5. Zakończenie

Obecnie planowanie strategiczne rozwoju regionu nie jest niczym nowym dla władz samorządowych województw w Polsce. Doświadczenia, jakie samorządy zdobyły w ostatniej dekadzie, zaowocowały tym, że przygotowanie aktualizacji lub stworzenie nowej SRW na lata 2014–2020 odbyło się dużo sprawniej, niż to miało miejsce w poprzedniej perspektywie programowej. Z przeprowadzonych badań wynika też,

że liczne utrudnienia, z jakimi borykały się zespoły programujące w latach 2005–2006, kiedy przygotowywano SRW na lata 2007–2013, zostały wyeliminowane. Niemniej nie udało się uniknąć wielu trudności i barier, które są niezależne od władz samorządowych, a wśród nich przede wszystkim należy wskazać:

- ciągle zmiany przepisów i wytycznych krajowych i unijnych odnośnie do procesu planowania rozwoju regionalnego,
- ograniczoną samodzielność finansową polskich samorządów wojewódzkich i „eksploatacyjny” charakter budżetów, które wystarczają na bieżące administrowanie, a nie na kreowanie rozwoju, które opiera się na środkach zewnętrznych,
- opóźnienia podmiotów zaangażowanych w prace nad SRW spoza środowiska samorządowego i kłopoty z synchronizacją prac poszczególnych zespołów i grup roboczych,
- wciąż roszczeniowe podejście wielu grup społecznych wobec władz samorządowych i wymuszanie uwzględniania ich postulatów w SRW.

Analiza wyników badań pozwoliła stwierdzić, że postawiona hipoteza badawcza, że *trudności samorządów wojewódzkich w procesie planowania rozwoju regionów wynikają głównie z faktu niezrozumienia przez różne środowiska społeczne i gospodarcze idei planowania strategicznego*, została zweryfikowana pozytywnie. Źródłem licznych trudności jest mylenie funkcji dokumentów strategicznych i operacyjnych, czyli traktowanie SRW jako listy gotowych projektów do wdrożenia, a nie dokumentu wskazującego strategiczne kierunki działania.

Podsumowując, można sformułować wniosek, że dopóki nie zostanie wypracowany optymalny model współpracy wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego w obszarze rozwoju regionu oraz pozostałych przedstawicieli różnych środowisk, dopóty cele i kierunki określone na poziomie regionalnym będą rozmiętały się z oczekiwaniami społeczności lokalnych.

## Literatura

- Gralak A., 2006, *Rozwój regionalny – zagadnienia ogólne*, SGGW, Warszawa.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., 2006, *Local and Regional Development*, Taylor & Francis e-Library, New York.
- Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, MRR, Warszawa 2009.
- Smalec A., 2008, *Partnerstwo jako jeden z czynników rozwoju regionu*, Ekonomiczne problemy usług nr 22, Zeszyty Naukowe nr 501, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- SRW Dolnośląskiego 2020*, WARR, Wrocław 2012.
- SRW Kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, ZWKP, Toruń 2013.
- SRW Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, UMWL, Lublin 2014.
- SRW Lubuskiego 2020*, ZWL, Zielona Góra 2012.
- SRW Łódzkiego – Łódzkie 2020*, ZWŁ, Łódź 2013.
- SRW Małopolskiego na lata 2011–2020*, SWM, Kraków 2011.
- SRW Mazowieckiego do 2030 roku, Innowacyjne Mazowsze*, MBPR, Warszawa 2013.

- SRW Opolskiego do 2020 r.*, ZWO, Opole 2012.
- SRW Podkarpackiego 2010*, UMWP, Rzeszów 2013.
- SRW Podlaskiego do roku 2020*, UMWP, Białystok 2013.
- SRW Pomorskiego 2020, Pomorskie 2020*, SWP, Gdańsk 2012.
- SRW Śląskiego „Śląskie 2020”*, SWŚ, Katowice 2010.
- SRW Świętokrzyskiego do roku 2020 „Świętokrzyskie 2020”*, ZWŚ, Kielce 2013.
- SRW Wielkopolskiego do roku 2020*, ZWW, Poznań 2005.
- SRW Zachodniopomorskiego do roku 2020*, SWZ, Szczecin 2010.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego woj. warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, ZWWM Olsztyn 2013.
- Sztando A., 2008, *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, Ekonomiczne problemy usług nr 22, Zeszyty Naukowe nr 501, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013, poz. 594, 1318; z 2014, poz. 379, 1072.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013, poz. 595, 645; z 2014 r. poz. 379, 1072.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2010, nr 234, poz. 1536 z późn. zm., art. 3 ust. 3.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712 z późn. zm., art. 12a ust. 1 pkt 8.
- Walenia A., 2010, *Relacje administracji rządowej i samorządowej województwa podkarpackiego w zakresie realizacji polityki regionalnej UE*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 101 (2010).
- Zaktualizowana SRW Wielkopolskiego do roku 2020 „Wielkopolska 2020”*, ZWW, Poznań 2012.