

KAMIL WALIGÓRA

Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet w Białymstoku

WARMIA I MAZURY W PROINNOWACYJNEJ STRATEGII DLA POLSKI WSCHODNIEJ

1. Wstęp

Zagadnienia podjęte w niniejszym opracowaniu dotyczą problematyki wyboru strategicznych ścieżek rozwojowych w regionach posiadających znaczące walory przyrodnicze, a jednocześnie niższy poziom rozwoju przemysłu i sektora usług (niż w zachodniej i centralnej części kraju), który determinuje społeczno-ekonomiczny poziom życia mieszkańców. Podstawą do analizy stał się zaktualizowany projekt strategii rozwoju społeczno-gospodarczego dla Polski Wschodniej do 2020 roku¹ – dokument, który wyznacza kształt i zakres finansowania projektów w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej do 2020 roku. Poza tym, wykorzystano dostępne dane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które wskazują kierunki i wielkość pomocy w kolejnych latach.

Opracowanie prezentuje stanowisko władz krajowych i regionalnych w zakresie planowania rozwoju strategicznego w województwie warmińsko-mazurskim. Celem jego jest wzbogacanie rozważań analitycznych o element dotyczący możliwości prowadzenia dwóch równoległych polityk rozwojowych dla omawianego regionu, poprzez wykorzystanie zindywidualizowanych lokalnych przewag.

Zaproponowane rozwiązanie – dwie polityki, stosowane zależnie od stopnia urbanizacji obszaru i lokalnych warunków społeczno-przyrodniczych – umożliwiłoby (przynajmniej częściowe) odejście od podstawo-

¹ Ostatnia dostępna aktualizacja na moment powstawania niniejszego artykułu pochodziła z 5 kwietnia 2013 r.

wego miernika rozwoju gospodarczego – PKB *per capita*. Polska północno-wschodnia cechuje się niepowtarzalnymi walorami przyrodniczymi, niespotykanymi nie tylko w innych częściach Polski, ale i w całej UE. To zmusza do poszukiwania rozwiązań prowadzących do rozwoju gospodarczego, poprawy warunków życia ludności, chroniąc zarazem posiadane zasoby naturalne dla kolejnych pokoleń.

2. Województwo warmińsko-mazurskie – charakterystyka

Województwo warmińsko-mazurskie położone jest w północno-wschodniej części Polski. Ze względu na historyczne uwarunkowania stopień integracji przestrzennej z resztą kraju nie jest zbyt wysoki, co uwidacznia się m.in. w postaci ubogiej siatki połączeń drogowych i kolejowych. Warmia i Mazury zajmują 24 tys. km² (4. miejsce pod względem powierzchni)², w których skład wchodzi liczne jeziora i rezerваты, stanowiące o niepowtarzalnym klimacie tego obszaru. Wody w województwie zajmują 6,0% powierzchni, co stanowi 18,2% ogólnej powierzchni wód w kraju³.

Województwo zamieszkuje ponad 1,4 mln ludzi (ok. 3,6% populacji Polski)⁴. Występuje również znaczne rozproszenie ludności na tym obszarze (gęstość zaludnienia 59 os./km²)⁵ i wysoka stopa bezrobocia (21,1%)⁶. Największymi ośrodkami miejskimi są Olsztyn (ok. 175 tys. mieszkańców), Elbląg (ok. 124 tys.) oraz Ełk (ok. 59 tys.)⁷. Województwo warmińsko-mazurskie ze względu na zaszczości historyczne (obszar prawie do połowy XX wieku wchodził w skład Prus Wschodnich, a po wojnie był kierunkiem akcji zasiedleńczych i przesiedleńczych⁸) charak-

² *Województwa pod względem powierzchni*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_6110_PLK_HTML.htm [dostęp: 20.04.2013].

³ *Regionalny Portal Informacyjny Warmii i Mazur*, online: <http://wrota.warmia.mazury.pl/Informacje-o-regionie.html> [dostęp: 20.04.2013].

⁴ *Liczba ludności w czwartym kwartale 2012 r.*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS_Biuletyn_IV_kw_2012.pdf [dostęp: 23.04.2013].

⁵ *Regionalny Portal Informacyjny Warmii i Mazur*, online: <http://wrota.warmia.mazury.pl/Informacje-o-regionie.html> [dostęp: 20.04.2013].

⁶ *Urząd statystyczny w Olsztynie*, online: <http://www.stat.gov.pl/olsz> [dostęp: 19.04.2013].

⁷ Dane odnośnie liczby ludności GUS za 2010 r.

⁸ S. Achremczyk, *Historia Warmii i Mazur*, Wydawnictwo OBN, Olsztyn 2011.

teryzuje się znacznym zróżnicowaniem etnicznym. Zamieszkuje go stosunkowo duża liczba Ukraińców, Niemców, Romów i Białorusinów⁹.

Społeczeństwo województwa w 2012 roku przedstawia stosunkowo korzystną strukturę wieku (w porównaniu do reszty kraju), chociaż liczba urodzeń z roku na rok maleje – 1,08‰: 19,45% mieszkańców jest w wieku przedprodukcyjnym, 65,11% w wieku produkcyjnym, 15,44% w wieku poprodukcyjnym (w 2002 roku było to odpowiednio 23,2, 63,5 i 13,3%)¹⁰.

Województwo warmińsko-mazurskie jest jednym z najmniej zanieczyszczonych regionów kraju, często zwanym „Zielonymi Płucami Polski”. Warmia i Mazury to region posiadający naturalne walory turystyczne i rekreacyjne (lasy i puszcze zajmują prawie 30% jego powierzchni z parkami krajobrazowymi i rezerwatami przyrody). Nazywany jest Krainą Tysiąca Jezior, choć jest ich ponad dwukrotnie więcej¹¹. Piękna naturalnego krajobrazu dopełniają dzieła rąk ludzkich: świetnie zachowane zamki gotyckie, kościoły i pałace. Z tego względu istotne znaczenie dla gospodarki regionu odgrywa turystyka. Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego znajduje się 365 obiektów zbiorowego zakwaterowania (34 tys. miejsc noclegowych)¹². Stanowi to ok. 5,5% całości infrastruktury tego typu w Polsce. Corocznie województwo warmińsko-mazurskie odwiedza średnio 5 mln turystów, a co piąty pochodzi z zagranicy¹³. Niestety, nie całe województwo posiada walory turystyczne na porównywalnym poziomie, co w efekcie przyczynia się do nierównomiernego jego rozwoju – obszary mniej atrakcyjne pod względem turystycznym są marginalizowane i ulegają stagnacji.

⁹ J. Bocheński, J. Zawadzki, *Polska. Nowy podział terytorialny. Przewodnik encyklopedyczny*, Świat Książki, Warszawa 1999, s. 32-33.

¹⁰ *Biuletyn statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego, IV kwartał 2012*, online: http://www.stat.gov.pl/olsz/69_814_PLK_HTML.htm [dostęp: 24.04.2013].

¹¹ W. Kuczkowski, *Szlak Wielkich Jezior Mazurskich*, Wydawnictwo ALMA-PRESS, Warszawa 2009.

¹² W wielu analizach pojawiają się zarzuty, że baza noclegowa jest niewystarczająca. Dane GUS pokazują jednak, że w sezonie poziom wykorzystania oscyluje w granicach 50%, natomiast poza – ok. 20%. Brakuje natomiast obiektów o odpowiednim standardzie w miejscach szczególnie uczęszczanych przez turystów. Można więc przyjąć, że w przeważającej części obiekty noclegowe są źle rozreklamowane oraz ich lokalizacja i standard nie odpowiadają oczekiwaniom rynku.

¹³ *Biuletyn statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego...*

PKB województwa warmińsko-mazurskiego w 2010 roku wyniosło 38,8 mld zł, co stanowiło 2,7% krajowego PKB¹⁴. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego, wynoszący 36 780 zł, był niższy niż średnia w Polsce (44 280 zł) i kształtował się na koniec 2012 roku na poziomie 83% średniej dla całego kraju¹⁵. Bezrobocie (grudzień 2012) oscylowało na poziomie 21,2%, a wskaźnik aktywności zawodowej wyniósł 51,6% (grudzień 2012)¹⁶. W województwie warmińsko-mazurskim zarejestrowanych było w systemie REGON 119,9 tys. podmiotów gospodarczych. Wśród nich dominował sektor prywatny – 94%. Produkcja sprzedana przemysłu w regionie wyniosła 15,8 mld zł (11. miejsce wśród 16 województw). Udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej przemysłu stanowił 86% ogółu.

Województwo warmińsko-mazurskie to obszar przede wszystkim rolniczy, czego wyznacznikiem jest udział tego sektora w generowanym PKB i zatrudnieniu. Użytki rolne zajmują prawie połowę powierzchni, natomiast lasy ok. 1/3. Województwo charakteryzuje się korzystną strukturą wielkościową gospodarstw. Ponad 17% gospodarstw rolnych ma powierzchnię powyżej 20 ha¹⁷. Prawie wszystkie gospodarstwa rolne są własnościami prywatnymi. Krótki okres wegetacji, konfiguracja terenu i gleby o stosunkowo niskiej klasie nie sprzyjają jednak uprawom. Jednostkowe koszty produkcji rolniczej są wyższe, dochodowość natomiast mniejsza niż w innych regionach kraju. Rolnictwo w regionie produkuje i przetwarza na skalę rynkową głównie zboża (79,4% powierzchni zasiewów) i ziemniaki (3,8%). Hoduje się głównie drób, trzodę chlewną, bydło, konie i w niewielkim procencie owce. Niestety, w rolnictwie brakuje innowacyjnych rozwiązań oraz nowoczesnych urządzeń, które mogłyby poprawić efektywność gospodarowania.

Przestarzała i zaniedbana infrastruktura (drogowa i kolejowa) Polski Wschodniej to wynik historycznych zaniedbań, zmiennych i zróżnicowanych polityk względem poszczególnych obszarów tego makrore-

¹⁴ *Produkt krajowy brutto – Rachunki regionalne w 2010 r.*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_3594_PLK_HTML.htm [dostęp: 22.04.2013].

¹⁵ W 2002 r. było to 77%.

¹⁶ *Biuletyn statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego...*

¹⁷ M. Mateusiak, *Charakterystyka województwa warmińsko-mazurskiego*, BIP, online: http://bip.warmia.mazury.pl/urząd_marszalkowski/500/1164/Ogólna_charakterystyka_Wojewo_dztwa_Warmińsko-Mazurskiego [dostęp: 23.04.2013].

gionu. Mimo upływu prawie siedemdziesięciu lat od włączenia obszaru Warmii i Mazur do Polski, nadal nie nastąpiło zintegrowanie tego regionu z resztą kraju na dostatecznym poziomie. Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza i wodna w województwie również nie należy do najlepszych. Sieć dróg zapewnia stosunkowo dobrą komunikację. Sieć linii kolejowych zapewnia dobre połączenia między największymi miastami regionu i Obwodem Kaliningradzkim. Wskaźnik dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km² wynosi zaledwie 53,5 (Polska – 80)¹⁸. Wskaźnik gęstości linii kolejowych wynosi 5,5 na 100 km² (Polska – 6,7)¹⁹. Województwo nie posiada lotniska obsługującego ruch turystyczny. Jedyne – w Szymanach koło Szczytna – obsługuje głównie mały ruch lotniczy i przewozy czarterowe. Znacząco utrudnia to wizyty obcokrajowców w tym regionie. Jedyne w województwie port morski znajduje się w Elblągu nad Zalewem Wiślany²⁰.

Ważnym aspektem funkcjonowania województwa i jego rozwoju jest bliskość Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Ten ponad 200-kilometrowy odcinek polsko-rosyjskiej granicy jest również zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Znajduje się na niej siedem przejść granicznych: trzy kolejowe i cztery drogowe²¹.

Niski wzrost gospodarczy wiąże się ze stosunkowo niewielką ilością inwestycji. Udział kapitału zagranicznego w kapitale lokowanym w województwie ogółem to mniej niż 1%. Na województwo warmińsko-mazurskie przypada zaledwie 0,8% kapitału zagranicznego w Polsce. Niewielki udział inwestycji zagranicznych przy równie niskim poziomie inwestycji własnych przyczynia się do obniżenia płac, a dalej dochodów ludności.

Kapitał ludzki województwa to kategoria prezentująca znaczne skrajności; od ludności niewykwalifikowanej i przeważnie chronicznie bezrobotnej, zamieszkującej przede wszystkim obszary wiejskie, po wysoce wykwalifikowaną kadrę na obszarach miejskich. Jest to wynik prze-

¹⁸ *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Warszawa 2011, s. 18-19.

¹⁹ *Infrastruktura w woj. warmińsko-mazurskim*, online: <http://invest.warmia.mazury.pl/region/infrastruktura.html> [dostęp: 24.04.2013].

²⁰ M. Mateusiak, op. cit.

²¹ *Strona internetowa Komendy Głównej Straży Granicznej*, online: http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/pl/serwis-sg/ruch_graniczny/mapa_przejsc/warmińsko-mazurskie [dostęp: 15.11.2013].

mian strukturalnych oraz stosunkowo szybkiego postępu naukowego w głównym ośrodku miejskim województwa – Olsztynie. Największą uczelnią w regionie jest Uniwersytet Warmińsko-Mazurski (ok. 35 tys. studentów)²². W skali kraju UWM ma największe po Politechnice Warszawskiej osiągnięcia we wdrażaniu wynalazków i pracach badawczo-rozwojowych. Województwo ma stosunkowo dobre zaplecze naukowe. W regionie funkcjonuje siedem szkół wyższych, które kształcą ok. 60 tys. studentów²³. Coraz większe zintegrowanie działań samorządu lokalnego (głównie w Olsztynie) z nauką, przy niewielkim wsparciu biznesu, poprawia jakość kształcenia i umożliwia lepsze dopasowanie do zmieniających się potrzeb rynku, szczególnie w zakresie innowacyjności. Niestety, nie przekłada się to wyraźnie na wzrost liczby zakładanych przedsiębiorstw z obszaru wysokich technologii.

Uzupełnieniem turystycznej infrastruktury i walorów przyrody są wydarzenia kulturalne. Coraz większa dbałość o rozwój tej sfery jest powiązana również ze wsparciem cyklicznych i uznanych wydarzeń, tj. Międzynarodowego „Pikniku Country” w Mrągowie, Międzynarodowego Festiwalu Jazzu Tradycyjnego „Złota Tarka” w Iławie, Międzynarodowego Festiwalu Piosenki Żeglarskiej i Morskiej „Szanty w Giżycku”, Międzynarodowego Spotkania Rodzin Muzykujących w Dobrym Mieście oraz Ogólnopolskiego Spotkania Zamkowego „Śpiewajmy poezję”. Znaczenie ponadregionalne posiadają też odbywające się w najpiękniejszych katedrach i kościołach regionu (m.in. we Fromborku, Giżycku, Morągu, Olsztynie, Świętej Lipce) imprezy pod wspólnym hasłem „Niedzielne Koncerty Organowe”. Polska młodzież corocznie w lipcu bawi się na Festiwalu Muzyki Rockowej w Węgorzewie oraz podczas „Przystanku Olecko”, na który składają się spektakle teatralne, happeningi oraz koncerty piosenki poetyckiej. W ostatnich latach coraz większą popularność zdobywa także mrągowski Festiwal Kultury Kresowej. W województwie funkcjonują dwa teatry: im. Stefana Jaracza w Olsztynie i Teatr Dramatyczny w Elblągu²⁴.

Podsumowując, województwo warmińsko-mazurskie, pomimo przestarzałej struktury gospodarczej i niskiego stopnia integracji prze-

²² *Oficjalna strona Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego*, online: <http://www.uwm.edu.pl/artukul/362/o-uniwersytecie.html> [dostęp: 29.04.2013].

²³ *Studenci szkół wyższych*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_E_szkoly_wyzsze_2008.pdf [dostęp: 27.04.2013].

²⁴ M. Mateusiak, op. cit.

strzennej z resztą kraju, posiada wiele atutów – walory turystyczne, bazę naukową i stosunkowo młode jeszcze społeczeństwo, rozwijającą się sferę kulturalną i wzmacnianą infrastrukturę – co może w przyszłości poprawić jego pozycję konkurencyjną. Warto zwrócić uwagę na wyznaczane kierunki polityczno-gospodarcze w zakresie rozwoju tego województwa w kolejnych latach.

3. Warmia i Mazury w dokumentach strategicznych

Województwo warmińsko-mazurskie wraz z województwami: podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim i podkarpackim tworzy makroregion, coraz częściej określany mianem Polski Wschodniej. Taka nomenklatura jest stosowana od ok. 2007 roku i ma związek z ustanowieniem specjalnego programu operacyjnego przewidzianego dla tego obszaru, dotkniętego niedostatkami w zakresie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej²⁵. Jednak poza tym dokumentem istnieje wiele innych odniesień do Warmii i Mazur.

Od roku 2000 województwo warmińsko-mazurskie dysponuje własną strategią rozwoju społeczno-gospodarczego. W 2005 roku dokonano jej aktualizacji, wydłużając horyzont czasowy do 2020 roku oraz zmniejszając liczbę priorytetów do trzech kluczowych: konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci informatycznych²⁶. W 2013 roku rozpoczęto prace nad kolejną aktualizacją, która, będąc kontynuacją poprzednich priorytetów, skupiała się na kwestiach dotyczących: rolnictwa, turystyki i przemysłu (drzewny, spożywczy) opartego na technologiach przyjaznych środowisku²⁷. Rozwojowi tych dziedzin służą obecnie liczne fundusze Unii Europejskiej wykorzystywane przez województwo. Aktualizacja zwraca jednak uwagę na bardzo niski poziom przedsiębiorczości społeczeństwa, co wyraźnie wpływa na zachowania pracownicze, rynek pracy (m.in. stosunkowo wysokie bezrobocie przy niskim poziomie samozatrudnienia).

²⁵ *Oficjalna strona Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007–2013*, online: <http://www.polskawschodnia.gov.pl/Strony/default.aspx> [dostęp: 25.04.2013].

²⁶ *Strategia rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2020 roku*, online: <http://strategia2025.warmia.mazury.pl/artykuly/65/strategia-2020.html> [dostęp: 29.04.2013].

²⁷ *Projekt Strategii Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025*, online: <http://strategia2025.warmia.mazury.pl/artykuly/8/projekt-strategii.html> [dostęp: 30.04.2013].

Jednym z dokumentów, który jako pierwszy (poza strategiami własnymi województwa) dostrzegł liczne problemy tego województwa i w pewien sposób je sklasyfikował, była „Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015”. Dokument ten w ramach priorytetów: drugiego i szóstego (odpowiednio: infrastruktura techniczna i społeczna, rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej) zwracał uwagę na problemy dotyczące Warmii i Mazur. Akcentował, że bez pomocy państwa tego typu obszary (szczególnie popegeerowskie) skazane są na marginalizację²⁸.

W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia szczególne znaczenie dla tego województwa ma podniesiona kwestia niwelowania różnic rozwojowych poprzez wykorzystanie zróżnicowanych endogenicznych potencjałów. Poza tym, zwrócono uwagę na kwestie sieci infrastrukturalnych i powiązania miast. Dotychczasowe bariery w przemieszczaniu miałyby zostać zlikwidowane²⁹.

Warmia i Mazury to także obszar objęty dokumentem NATURA 2000³⁰. Włączenie go do sieci obszarów chronionych wiąże się z pewnym wyróżnieniem, które – umiejętnie wykorzystane – może stanowić przewagę województwa szczególnie w zakresie turystyki.

W ostatnich miesiącach prac nad nową perspektywą finansową 2014–2020 szczególnie wiele kontrowersji dotyczyło instrumentów skierowanych na rozwój ośrodków regionalnego wzrostu i interpretacji definicji metropolii. Stolica województwa warmińsko-mazurskiego – Olsztyn – w żaden sposób, nawet w długookresowej perspektywie, nie jest w stanie spełnić kryteriów stworzonych w dokumentach określających, kiedy można zaklasyfikować dany ośrodek miejski jako metropolię³¹.

Na progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabierają dokumenty strategiczne z zakresu kluczowego instrumentu wsparcia regionów peryferyjnych UE na terenie naszego

²⁸ *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 34–64.

²⁹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, online: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszeuropejskich/documents/nsro_maj2007.pdf [dostęp: 29.04.2013].

³⁰ *Natura 2000*, online: <http://natura2000.gdos.gov.pl> [dostęp: 29.04.2013].

³¹ Głównym kryterium, jakie miałyby decydować o tym, czy dane miasto jest, czy nie jest metropolią, to liczba ludności (minimum 300 tys. mieszkańców). Szczegółowe regulacje zawiera w tym zakresie *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.*, przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 32–35.

kraju – Rozwoju Polski Wschodniej. Obecnie trwają prace nad dopracowaniem Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku³². Niniejszy dokument ukierunkowuje środki unijne na trzy strategiczne obszary: innowacyjność, zasoby pracy, infrastrukturę. Działania w zakresie realizacji tych priorytetów mają być prowadzone w poszanowaniu zasad zrównoważonego rozwoju i równowagi między-pokoleniowej³³. Zagadnienia związane z pracą i infrastrukturą zostały zaadaptowane z poprzednich dokumentów. Innowacyjność w ramach nowej strategii została wyeksponowana i przeniesiona na nadrzędny poziom. Celem ogólnym jest poprawa konkurencyjności regionów Polski Wschodniej.

W ramach aktualizacji Strategii Rozwoju Polski Wschodniej dokonano analizy konkurencyjności regionów Unii Europejskiej. Województwo warmińsko-mazurskie znalazło się na 233. miejscu (wskaźnik konkurencyjności = 29/100). Jest to jeden z najłabszych wyników w UE³⁴. Niestety, kolejna perspektywa rodzi pewne obawy szczególnie w przypadku podziału środków na poziomie krajowym.

4. Warmia i Mazury zapomniane? Nowa perspektywa finansowa 2014–2020

W latach 2007–2013 województwa Polski Wschodniej otrzymały w ramach regionalnych programów operacyjnych 4,69 mld euro³⁵, natomiast w dedykowanym Programie Rozwój Polski Wschodniej – 2,38 mld euro³⁶ (nie uwzględniając wkładu krajowego). Tylko z tych dwóch kategorii łącznie otrzymały 10,5% wszystkich środków na tę perspektywę finansową.

³² W chwili powstawania niniejszego opracowania, ostatnia dostępna aktualizacja pochodziła z 5 kwietnia 2013 r. i znajdowała się pod adresem internetowym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: www.mrr.gov.pl.

³³ *Projekt Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, online: https://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/Strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/Dokumenty/Documents/SPW_www_9_04_13.pdf [dostęp: 30.04.2013].

³⁴ *A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings*, Working Papers No. 02/2011, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011.

³⁵ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

W trakcie prac nad nowym podziałem środków na lata 2014–2020 między poszczególne województwa Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zastosowało metodologię berlińską, która uwzględnia przede wszystkim liczbę ludności, wysokość PKB, współczynnik względnej możliwości siły nabywczej oraz liczbę bezrobotnych (różnicę pomiędzy teoretycznym a faktycznym stanem bezrobocia)³⁷.

W nowej perspektywie finansowej województwo warmińsko-mazurskie, ze względu na przyjętą metodologię, zostało w pewien sposób pokrzywdzone (tabela 1). Może to utrudnić osiągnięcie odpowiedniego poziomu integracji przestrzennej, społecznej i gospodarczej.

Od momentu włączenia Polski do struktur UE podstawowe wskaźniki służące określaniu zmian poziomu rozwoju gospodarczego województw rosną. Niestety, główne założenie – redukcja luki rozwojowej między zamożnymi i biednymi regionami Polski – nie zostało spełnione. Od 2004 roku różnica PKB *per capita* województw Polski Wschodniej w stosunku do PKB *per capita* Polski (średniej ze wszystkich województw) stale rośnie. Do 2010 roku (6 lat obecności Polski w UE) stosunek ten pogorszył się w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego aż o 3,7%. W tym czasie w województwie mazowieckim odnotowano 9% wzrostu ponad średnią krajową, a w województwie dolnośląskim o 11,4. Poza tym, udział PKB generowanego przez województwo warmińsko-mazurskie w stosunku do PKB całego kraju spadł o 0,2% (udział 2,7% w PKB kraju)³⁸. W 2010 roku relacja między PKB *per capita* województwa o najwyższym poziomie wskaźnika – mazowieckiego – w porównaniu z województwem warmińsko-mazurskim wyniosła 2,28³⁹. Oznacza to, że statystycznie mieszkaniec Mazowsza wytworzył ponad dwukrotnie większą wartość niż mieszkaniec Warmii i Mazur. Świadczy to o tym, że w dalszym ciągu występują dysproporcje między Polską Wschodnią a resztą kraju.

³⁶ *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, online: <https://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx> [dostęp: 19.04.2013].

³⁷ *Podstrona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego*, online: <http://konwent.podlaskie.eu/wstepna-propozycja-mrr-dotyczaca-podzialu-srodkow-w-przyszlej-perspektywie-finansowej-ue> [dostęp: 19.04.2013].

³⁸ *Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto według województw i podregionów w latach 2000-2010*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13605_PLK_HTML.htm [dostęp: 18.04.2013].

³⁹ *Rocznik Statystyczny Województw 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 634.

Tabela 1. Alokacja środków między wybrane województwa z EFRR i EFS na lata 2007–2013 i 2014–2020

Województwo	Perspektywa finansowa 2007–2013 (w mln euro) ⁴⁰	Perspektywa finansowa 2014–2020 (w mln euro) ⁴¹	Różnica (w mln euro)
podlaskie	826	974	+148
lubelskie	1 637	1 832	+195
świętokrzyskie	969	998	+29
podkarpackie	1 394	1 744	+350
warmińsko-mazurskie	1 542	1 124	-418
mazowieckie	3 033	1 659	-1 374
pomorskie	1 316	1 480	+164
dolnośląskie	1 561	1 639	+78
łódzkie	1 282	1 764	+482

Źródło: Opracowanie własne; źródła danych w przypisach.

Po analizie dokumentów strategicznych i znając poziom finansowania można przypuszczać, że długookresowy plan rozwoju Warmii i Mazur zakłada wzmocnienie turystyki (rozwój gospodarstw agroturystycznych, wzmacnianie naturalnego potencjału poprzez unowocześnianie bazy turystycznej, rekreacyjnej i hotelowej oraz reklamy w Europie Zachodniej), innowacyjności (w ramach dużych ośrodków miejskich, które zgodnie z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym miałyby stać się miejscami dynamizującymi rozwój, który w efekcie przenikałby do innych miejsc w regionie)⁴² oraz infrastruktury (drogowej, kolejowej, wodnej; wewnątrz i zewnątrz). W ten sposób stworzony zostanie układ kilku centrów wzrostu, które umożliwią wzrost dochodów ludności, a przy wykorzystaniu potencjału turystycznego doprowadzą do większego zainteresowania tym obszarem.

Nowa perspektywa finansowa budzi pewne obawy – szczególnie odnośnie poziomu finansowania. Znaczące obniżenie może zagrozić wzmocnieniu innowacyjności kluczowych ośrodków miejskich. Wykorzystanie środków powinno być prowadzone równomiernie. Agrotury-

⁴⁰ *Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013*, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 18.

⁴¹ *Podstrona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego...*

⁴² *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, M. Boni (red.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

styka jest nadal niedoinwestowana, jednak nawet odpowiedni poziom bez reklamy i wsparcia władz nie pozwala na stworzenie odpowiedniego poziomu zatrudnienia społeczeństwa.

5. Dwie ścieżki rozwoju – propozycja dla województwa warmińsko-mazurskiego

Zmniejszenie wielkości środków unijnych na projekty realizowane w województwie warmińsko-mazurskim, w perspektywie finansowej UE 2014–2020 wymaga poszukiwania nowych możliwości redukcji luki rozwojowej. Warmia i Mazury wymagają zastosowania rozwiązania, które pozwoli zachować wartości przyrodnicze, jak również zapewni trwałą poprawę jakości życia mieszkańców.

Pomimo realizacji wielu projektów unijnych, obecnie przyjęta polityka zdaje się nie redukować luki rozwojowej między peryferiami takimi jak makroregion Polski Wschodniej a pozostałymi regionami Polski. Porównując dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące poziomu płac na podobnych stanowiskach w szesnastu województwach, można zauważyć, że w ciągu 10 lat (2000–2010) różnica między wynagrodzeniami w zachodniej i wschodniej części kraju stale się pogłębia. Różnice płacowe wynoszą od kilku do kilkunastu procent, np. w województwie podkarpackim w 2000 roku w przemyśle były o 12,8% niższe od średniej krajowej, w 2010 roku ta dysproporcja pogłębiła się do 16,9%. W województwie świętokrzyskim w 2010 roku różnica ta wynosiła 11,6%, podczas gdy dziesięć lat wcześniej wynagrodzenia sięgały 95,6% średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W jeszcze większym stopniu różnicę w zarobkach odczuli mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego, gdzie w 2010 roku pracownicy w przemyśle mieli zarobki niższe od średniej krajowej aż o 21,4%⁴³. Świadczy to o nieskuteczności prowadzonych do tej pory działań, jak również o nieadekwatności obieranych wskaźników do określania poziomu rozwoju danego obszaru. Dopiero uwzględnienie cech regionalnych (poziomu urbanizacji, udziału poszczególnych sektorów w tworzeniu PKB, poziomu wykształcenia społeczeństwa, walorów środowiska itd.) umożliwiał (w pewnym

⁴³ *Wynagrodzenia*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/praca_wynagrodzenia_PLK_HT_ML.htm [dostęp: 19.10.2013].

zakresie) porównywanie uzyskanych wyników. Tak więc, aby zapewnić oczekiwany przez mieszkańców rozwój województwa i zachować walory przyrodnicze, należy zastosować dwie polityki⁴⁴.

Pierwsza mogłaby obejmować obszary zurbanizowane, duże ośrodki miejskie, posiadające odpowiednie warunki do rozwoju nowych technologii, zaplecze badawczo-rozwojowe (bądź potencjał umożliwiający jego utworzenie). Roboczo, można wskazać np. Olsztyn, Elbląg, Ełk (plus obszary przyległe, okalające). W tych miastach przeważałoby nastawienie strategiczne zgodne z krajowymi i unijnymi politykami odnośnie rozwoju, np. na wzrost innowacyjności, przedsiębiorczości, wiedzy. Miasta te mogłyby stać się ośrodkami wiodącymi, które generowałyby większość PKB regionu. Mniejsze miejscowości oraz wsie zlokalizowane w obszarach przyległych rozwijałyby się dzięki dyfuzji kapitału z dużych miast oraz stanowiły strefę wypoczynkową dla ludności regionalnych dynamizatorów rozwoju. Obecne geograficzne rozdrobnienie inwestycji m.in. w przypadku podziału środków z UE⁴⁵, nie przynosi oczekiwanych efektów np. w postaci wzrostu dochodów ludności.

Drugą kategorię stanowiłyby obszary cenne przyrodniczo. Ocena rozwoju powinna abstrahować od wskaźników bazujących na produkcie krajowym. Wskazane byłoby opracowanie wskaźników jakościowych, np. dotyczących poziomu zachowania walorów naturalnych, które umożliwiałoby ocenę sytuacji na tego typu obszarach. Stosowana względem takich obszarów polityka nie powinna wymuszać np. stałego wzrostu PKB, zapewnienia dodatniej migracji ludności, czy inwestycji w nowe technologie. Te obszary są cenne właśnie ze względu na niskie uprzemysłowienie i możliwie naturalny stan. Dlatego realizowane przedsięwzięcia powinny przede wszystkim zapewniać możliwie niską ingerencję w środowisko przyrodnicze, tak aby zachowanie występującego potencjału nie zostało naruszone. Przy wsparciu władz na różnych szczeblach, w kraju i strukturach UE Warmia i Mazury mogłyby stać się obszarem wypoczynkowym dla mieszkańców całej Unii.

Dwuczłonowa polityka względem Warmii i Mazur, która mogłaby również zostać zastosowana np. na Podlasiu, zdaje się być rozwiązaniem

⁴⁴ Dotychczas nie udało się zrealizować wielu celów równocześnie w ramach jednej regionalnej strategii. Wewnętrzny poziom zróżnicowania województwa (m.in. jego problemów i potencjału) jest bardzo duży.

⁴⁵ *Mapa dotacji*, online: <http://www.mapadotacji.gov.pl> [dostęp: 18.10.2013].

znacznie lepszym niż wykorzystywanie liniowych rozwiązań. Przy stosowaniu tych samych narzędzi do kreowania rozwoju co w pozostałych regionach kraju nie ma możliwości zredukowania istniejącej luki rozwojowej⁴⁶. Peryferyjne obszary Polski wymagają dedykowanych rozwiązań uwzględniających niepowtarzalne cechy.

6. Zakończenie

Rozwój najczęściej definiowany jest jako wzrost wzbogacony o elementy jakościowe. Te są natomiast przede wszystkim skupione wokół podnoszenia efektywności. Regiony takie jak Polska Wschodnia, ze względu na swoje peryferyjne położenie, znaczne zacofanie, niedostateczną spójność wewnętrzną i zewnętrzną, problemy strukturalne, nie są w stanie w pełni konkurować w zakresie innowacyjności i wzrostu PKB z obszarami na wyższym poziomie rozwoju.

Warmia i Mazury posiadają niepowtarzalne warunki przyrodnicze i zdrowotne, które trudno jest wycenić. Dążenie do rozwoju i innowacyjności traci na sensie, gdy zestawimy je z parametrami takimi jak np. zadowolenie z życia⁴⁷. Życie w niepowtarzalnym klimacie Krainy Tysiąca Jezior indywidualnie może być wyżej cenione niż wyższe zarobki.

Stworzenie polityki „rozwoju dwóch prędkości” wydaje się być alternatywą dla obecnych planów krajowych i unijnych. Obszary o wysokich walorach przyrodniczych traktowane byłyby polityką zrównoważonego rozwoju, proekologiczną perspektywą – w nich rozwój nie byłby mierzony jedynie PKB. Należałoby dokonywać wyceny wartości przyrodniczych i poziomu zachowania środowiska. Agroturystyka, nowoczesne rolnictwo, zdrowe i naturalne uprawy, sport i rekreacja występowałyby na obszarach do tego lokalizacyjnie przystosowanych. Druga polityka dotyczyłaby dużych miast, które stałyby się centrami wzrostu i innowa-

⁴⁶ Autor założył również, że redukcja luki powinna odbywać się jedynie w ośrodkach wiodących, a nie w całym regionie.

⁴⁷ Regiony i miasta Polski Wschodniej wygrywają w rankingach nie tylko odnośnie walorów naturalnych, ale także odczucia satysfakcji społeczeństwa z życia na tych obszarach, np. Białystok w 2010 r. pokonał w rankingu Eurobarometru m.in. Londyn i Paryż. Tak więc, jest możliwe uzyskanie zaspokojenia potrzeb społecznych niezależnie od notowanego poziomu PKB *per capita*.

cyjności. W ten sposób województwo miałoby szansę pozyskać inwestorów (przede wszystkim zagranicznych, korporacyjnych).

Wymagany jest wzrost innowacyjności, który pozwoliłby ostatecznie uzyskać Wzrost Wartości Dodanej Brutto w regionie. Jej poziom w całej Polsce jest niedostateczny. W połączeniu z odpływem ludności do większych ośrodków miejskich (Olsztyn jest stosunkowo mały, np. około dziesięć razy mniejszy od Warszawy, dwukrotnie mniejszy od Białegostoku), mniejszą aktywnością zawodową oraz starzejącym się społeczeństwem przyczynia się do marginalizacji tego obszaru i wzrastania luki rozwojowej⁴⁸. Innowacyjność jest niska zarówno w sektorze przedsiębiorstw, w nauce, jak i w powiązaniach międzysektorowych. Rodzi to wiele komplikacji, które przenoszą się na całe społeczeństwo województwa. Efektem są niskie dochody, które przyczyniają się do drenażu kapitału ludzkiego.

Można spodziewać się, że w efekcie działań UE i realizowanych wytycznych strategicznych powstanie w pewien sposób samodzielnie polityka dwóch prędkości. Ośrodki wiejskie otrzymają wsparcie w zakresie unowocześniania rolnictwa i turystyki, natomiast główne ośrodki miejskie uzyskają środki na innowacje. W ten sposób Olsztyn, Elbląg, Ełk oraz inne wybrane miasta mogą stać się centrami rozwoju dla pozostałych obszarów, podnosząc dochody ludności i wzmacniając potencjał. Rozwój infrastruktury i coraz większa integracja Warmii i Mazur z pozostałą częścią kraju, jak również Europą Zachodnią, są niezbędne do poprawienia konkurencyjności tego regionu.

⁴⁸ M. Lewandowski, *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011 r.

Literatura

- Achremczyk S., *Historia Warmii i Mazur*, Wydawnictwo OBN, Olsztyn 2011.
- A New Regional Competitiveness Index: Theory, Methods and Findings*, Working Papers No. 02/2011, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011.
- Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013*, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Biuletyn statystyczny województwa warmińsko-mazurskiego, IV kwartał 2012*, online: http://www.stat.gov.pl/olsz/69_814_PLK_HTML.htm [dostęp: 24.04.2013].
- Bocheński J., Zawadzki J., *Polska. Nowy podział terytorialny. Przewodnik encyklopedyczny*, Świat Książki, Warszawa 1999.
- Infrastruktura w woj. warmińsko-mazurskim*, online: <http://invest.warmia.mazury.pl/region/infrastruktura.html> [dostęp: 24.04.2013].
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.*, przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Kuczkowski W., *Szlak Wielkich Jezior Mazurskich*, Wydawnictwo ALMA-PRESS, Warszawa 2009.
- Lewandowski M., *Identyfikacja determinant rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej przy zastosowaniu metody dekompozycji PKB*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011 r.
- Mapa dotacji*, online: <http://www.mapadotacji.gov.pl> [dostęp: 18.10.2013].
- Mateusiak M., *Charakterystyka województwa warmińsko-mazurskiego*, BIP, online: http://bip.warmia.mazury.pl/urzed_marszalkowski/500/1164/Ogolna_charakterystyka_Wojewodztwa_Warminsko-Mazurskiego [dostęp: 23.04.2013].
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, online: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/documents/nsro_maj2007.pdf [dostęp: 29.04.2013].
- Natura 2000*, online: <http://www.natura2000.gdos.gov.pl> [dostęp: 29.04.2013].
- Oficjalna strona Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007–2013*, online: <http://www.polskawschodnia.gov.pl/Strony/default.aspx> [dostęp: 25.04.2013].
- Oficjalna strona Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego*, online: <http://www.uwm.edu.pl/artukul/362/o-uniwersytecie.html> [dostęp: 29.04.2013].
- Podstrona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego*, online: <http://konwent.podlaskie.eu/wstepna-propozycja-mrr-dotyczaca-podzialu-srodkow-w-przyszlej-perspektywie-finansowej-ue> [dostęp: 19.04.2013].
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, M. Boni (red.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

- Produkt krajowy brutto i wartość dodana brutto według województw i podregionów w latach 2000–2010*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13605_PLK_HTML.htm [dostęp: 18.04.2013].
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, online: <https://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx> [dostęp: 19.04.2013].
- Projekt Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, online: https://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/Strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/Dokumenty/Documents/SPW_www_9_04_13.pdf [dostęp: 30.04.2013].
- Projekt Strategii Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025*, online: <http://strategia2025.warmia.mazury.pl/artykuly/8/projekt-strategii.html> [dostęp: 30.04.2013].
- Rachunki regionalne w 2010 r.*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_3594_PLK_HTML.htm [dostęp: 22.04.2013].
- Rocznik Statystyczny Województw 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, styczeń 2012.
- Regionalny Portal Informacyjny Warmii i Mazur*, online: <http://wrota.warmia.mazury.pl/Informacje-o-regionie.html> [dostęp: 20.04.2013].
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Warszawa 2011.
- Strategia rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2020 roku*, online: <http://strategia2025.warmia.mazury.pl/artykuly/65/strategia-2020.html> [dostęp: 29.04.2013].
- Strona internetowa Komendy Głównej Straży Granicznej*, online: http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/pl/serwis-sg/ruch_graniczny/mapa_przejsc/warminsko-mazurskie [dostęp: 15.11.2013].
- Studenci szkół wyższych*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_E_szkoly_wyzsze_2008.pdf [dostęp: 27.04.2013].
- Urząd statystyczny w Olsztynie*, online: <http://www.stat.gov.pl/olsz> [dostęp: 19.04.2013].
- Województwa pod względem powierzchni*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_6110_PLK_HTML.htm [dostęp: 20.04.2013].
- Wynagrodzenia*, GUS, online: http://www.stat.gov.pl/gus/praca_wynagrodzenia_PLK_HTML.htm [dostęp: 19.10.2013].