

Strategiczne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 w kontekście programowania polityki spójności na lata 2014–2020

Piotr Hajduga

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Polska

Streszczenie

Wobec postępujących współcześnie procesów globalnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego, a także zwiększonej konkurencji na świecie, skuteczną obroną przed marginalizacją regionów najslabiej rozwiniętych powinno być budowanie konkurencyjności na bazie ich endogennych, „miękkich”, intelektualnych zasobów lokalnego środowiska z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych. Badania dowodzą, że różnice w tych zasobach leżą u podstaw utrzymujących się w przestrzeni społeczno-ekonomicznej dysproporcji rozwojowych. Dzisiejsza polityka spójności, ukierunkowana przede wszystkim na proces wyrównywania szans rozwojowych, stanęła przed kolejnym wyzwaniem – określenia najlepszej kombinacji tradycyjnych i nowych (intelektualnych) czynników rozwoju na obszarach charakteryzujących się wyraźnym dystansem rozwojowym. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie głównych kierunków rozwoju oraz wyzwań stojących przed województwami Polski Wschodniej w obliczu zmian w polityce spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

Słowa kluczowe: makroregion Polski Wschodniej, polityka regionalna, kierunki rozwoju regionalnego, polityka spójności

Wstęp

Makroregion Polski Wschodniej¹ należy do najslabiej rozwiniętych obszarów Polski i Unii Europejskiej (Kudełko 2013, s. 11). Problem niższego poziomu rozwoju województw Polski Wschodniej, w porównaniu z centralną i zachodnią częścią kraju, to problem głównie historycznych uwarunkowań mających wpływ na obecną niską atrakcyjność inwestycyjną oraz poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego. Zacofanie to wynika także z niekorzystnych okoliczności, które pojawiły się wraz z transformacją systemową po roku 1989, tj. upadku przemysłu (Stefański 2009, s. 60). Oprócz typowych syndromów dla obszarów słabiej rozwiniętych, jak niski poziom aktywności obywatelskiej, brak poczucia ludzi, iż „branie sprawy we własne ręce” jest szansą na zmianę niekorzystnej sytuacji materialnej, problemy makroregionu pogłębiło niskie zaangażowanie i wsparcie pomocowe administracji rządowej, przez właściwie cały okres dwudziestolecia transformacyjnego. Innym problemem jest nieinwestowanie w województwach Polski Wschodniej w nowoczesną infrastrukturę drogową i kolejową. Dopiero w okresie programowania 2007–2013 wyodrębniono zdecydowanie większą pulę środków finansowych dla biedniejszych obszarów (w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz regionalnych komponentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki),

1. Definicja „Polski Wschodniej” nie jest jednoznaczna. Pod tą nazwą rozumie się zazwyczaj trzy województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, dodając czasami także wschodnie powiaty województwa mazowieckiego i/lub województwo warmińsko-mazurskie. W niniejszym artykule przyjęto, iż makroregion Polski Wschodniej to pięć województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Takie podejście oparte na delimitacji NUTS 2 związane jest przede wszystkim z realizacją unijnych programów rozwoju tej części kraju, tj. Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020.

dodatkowo tworząc specjalny, zindywidualizowany program wsparcia Polski Wschodniej, tzw. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (Jóźwik i Sagan 2012, s. 9–10).

Peryferyjność makroregionu Polski Wschodniej jest uznawana za kolejny, istotny czynnik wpływający negatywnie na konkurencyjność tej części kraju. Dodatkowo województwa Polski Wschodniej przesunęły się po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej z bieguna „peryferii stykowych” do bieguna „peryferii zewnętrznych”, czemu towarzyszyło odcięcie od Białorusi, Rosji, jak i Ukrainy (Zarycki 2011, s. 96–97). Kluczowym problemem makroregionu jest uzależnienie jego gospodarki od nieproduktywnego rolnictwa, przynoszącego niewielkie dochody i petryfikującego niekorzystną strukturę gospodarczą (Kozak 2011, s. 154). Województwa Polski Wschodniej są wciąż niestety stosunkowo często stygmatyzowane zarówno z zewnątrz, jak również wewnątrz, co utrudnia podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących właściwych rodzajów polityki interwencji rządu w tej części kraju (Jóźwik i Sagan 2012, s. 10).

Ze względu na specyfikę sytuacji społeczno-ekonomicznej, makroregion Polski Wschodniej jest obszarem szczególnego zainteresowania polityki regionalnej, wymagającym podejmowania dodatkowych działań, umożliwiających nadrobienie zapóźnień oraz zdynamizowanie rozwoju. Wyrazem szczególnego podejścia do makroregionu było przyjęcie przez Radę Ministrów 30 grudnia 2008 r. *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* — pierwszej i, do roku 2013, jedynej tego typu rządowej strategii skierowanej do grupy województw. Jednak charakter i skala wyzwań stojących przed makroregionem w kontekście zmieniających się uwarunkowań krajowych, europejskich, a także globalnych sprawiły, że niezbędna jest kontynuacja i intensyfikacja działań publicznych, prowadzących do skutecznego wykorzystania wewnętrznych potencjałów tej części kraju, jak również przełamania barier, utrudniających i spowalniających zachodzące w nim procesy rozwojowe.²

Od chwili przyjęcia *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* okoliczności te uległy istotnym przeobrażeniom ze względu na uchwalenie nowych unijnych (*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* zwana dalej *Strategią Europa 2020*) i krajowych (*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030 — trzecia fala nowoczesności* (DSRK 2030), *Strategia Rozwoju Kraju 2020 — Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (SRK 2020), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030)) dokumentów o charakterze strategicznym, przesądzających o kierunkach działań rozwojowych w perspektywie do 2020 r., a nawet roku 2030, stanowiących w znacznej mierze odpowiedź na zmieniające się uwarunkowania rozwojowe, w tym znaczące spowolnienie gospodarcze, które dotknęło Europę.³

Kierując się dążeniem do skutecznego i trwałego zdynamizowania procesów rozwojowych w Polsce Wschodniej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz samorządy województw Polski Wschodniej podjęły wspólną inicjatywę odnowienia rządowej *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, czego wyrazem było podpisanie w czerwcu 2011 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego i marszałków województw Polski Wschodniej wspólnej deklaracji w tej sprawie. Wolą wszystkich stron było uwzględnienie w aktualizowanym dokumencie najistotniejszych nowych uwarunkowań europejskiej polityki spójności i krajowej polityki, w tym uwarunkowań o charakterze formalno-prawnym, odnosząc je do specyfiki wyzwań i szans rozwojowych, stojących przed makroregionem.⁴ Proces aktualizacji zakończył się przyjęciem przez Radę Ministrów 11 lipca 2013 r. odnowionej rządowej strategii skierowanej do województw Polski Wschodniej.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie głównych kierunków rozwoju, a także wyzwań stojących przed makroregionem Polski Wschodniej w obliczu zmian w polityce spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Podstawę do sformułowania kierunków i priorytetów rozwojowych województw Polski Wschodniej w perspektywie średniookresowej stanowi zaktualizowana *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*.

2. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Aktualizacja — załącznik do Uchwały Nr 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”, Monitor Polski z 8 sierpnia 2013 r. poz. 641, s. 6.

3. Tamże.

4. Tamże.

1. Regiony Polski Wschodniej w podziale terytorialnym kraju

Do makroregionu Polski Wschodniej zalicza się pięć województw położonych we wschodniej części kraju, które jako najslabiej rozwinięte obszary zostały objęte programami wsparcia w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, jak również Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020. Do grupy tej należą województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Makroregion Polski Wschodniej zajmuje zwarte terytorium kraju o łącznej powierzchni 99 039 km², tj. 31,7% obszaru Polski. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. województwa Polski Wschodniej zamieszkiwało 8 195 563 osoby, co stanowiło 21,3% ogółu ludności kraju. Makroregion charakteryzuje się zróżnicowanymi warunkami przyrodniczymi i ukształtowaniem terenu oraz krainami geograficznymi.

Obecne granice województw Polski Wschodniej zostały wytyczone w 1999 r., w ramach reformy administracyjnej kraju. W znacznym stopniu odpowiadają one „starym” województwom z lat 1946–1975. Podział administracyjny z lat 1975–1998 doprowadził jedynie do formalnego podziału tych regionów na mniejsze jednostki terytorialne i nie zmienił w zasadzie powiązań społeczno-gospodarczych tych obszarów (Kudełko 2013, s. 81).

Województwo podkarpackie, które jest najbardziej wysuniętym na południowy wschód regionem Polski, obejmuje obszar o powierzchni 17 846 km², co stanowi 5,7% powierzchni kraju. Region ten zamieszkiwało na koniec 2013 r. 2 129 294 osoby, co odpowiadało 5,5% ogółu ludności Polski. Województwo podkarpackie graniczy z województwami: małopolskim (od zachodu), świętokrzyskim (od północnego zachodu), a także lubelskim (od północnego wschodu). Od wschodu i południa jego granica tworzy jednocześnie granicę państwową. Po wschodniej stronie region sąsiaduje z Ukrainą, a od strony południowej ze Słowacją. Województwo podkarpackie dzieli się na 25 powiatów, wśród których 4 to miasta na prawach powiatu, oraz 159 gmin. Sieć miejska obejmuje łącznie 45 miast. Największym z nich jest stolica – Rzeszów. Ponadto, do dużych jednostek zaliczają się: Przemyśl, Stalowa Wola, Mielec, Tarnobrzeg, Krosno, Dębica, Jarosław, Sanok, jak również Jasło (Kudełko 2013, s. 81).

Na północ od regionu podkarpackiego usytuowane jest największe pod względem powierzchni i liczby ludności w Polsce Wschodniej województwo lubelskie, które zajmuje obszar 25 122 km², tj. 8% powierzchni kraju. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. region ten zamieszkiwało 2 156 150 osób, co stanowiło 5,6% ogółu ludności Polski. Od południa województwo lubelskie sąsiaduje z województwem podkarpackim, od zachodu z województwem świętokrzyskim, od północnego zachodu z województwem mazowieckim, a od północy na niewielkim odcinku z województwem podlaskim. Jego wschodnia granica pokrywa się z granicą państwa. Po jej drugiej stronie sąsiadami regionu są Białoruś i Ukraina. W podziale administracyjnym województwa lubelskiego wyróżniono 24 powiaty, w tym 4 grodzkie, a także 213 gmin. Na terenie regionu ulokowało się 41 miast, z których największym jest jego stolica — Lublin. Wśród innych dużych miast należy wymienić również Białą Podlaską, Zamość, Chełm oraz Puławę (Kudełko 2013, s. 81).

Województwo świętokrzyskie nie przylega bezpośrednio do wschodniej granicy Polski. Do makroregionu Polski Wschodniej zostało zaliczone ze względu na poziom rozwoju podobny do pozostałych czterech województw wschodniej części kraju. Region świętokrzyski obejmuje powierzchnię 11 711 km², co stanowi 3,7% powierzchni Polski. Jest najmniejszym obszarowo województwem Polski Wschodniej i jednym z najmniejszych w kraju. Region ten zamieszkiwało na koniec 2013 r. 1 268 239 osób, co odpowiadało 3,3% ogółu ludności Polski. Województwo świętokrzyskie graniczy z sześcioma województwami: mazowieckim (od północy), lubelskim (od wschodu), podkarpackim (od południowego wschodu), małopolskim (od południa), śląskim (od południowego zachodu), a także łódzkim (od północnego zachodu). Region świętokrzyski dzieli się na 14 powiatów, wśród których jeden to miasto na prawach powiatu, oraz 102 gminy. Sieć miejska obejmuje łącznie 31 miast. Głównym ośrodkiem i stolicą są Kielce. Ponadto, do większych miast należą: Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice, Skarżysko-Kamienna, jak również Sandomierz (Kudełko 2013, s. 81–82).

Województwo podlaskie, które jest najbardziej wysuniętym na północny wschód regionem Polski, zajmuje obszar o powierzchni 20 187 km², tj. 6,5% powierzchni kraju. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. województwo podlaskie zamieszkiwało 1 194 965 osób, co stanowiło 3,1% ogółu

ludności Polski. Od północnego zachodu województwo podlaskie sąsiaduje z województwem warmińsko-mazurskim, od południowego zachodu z województwem mazowieckim, a od południa na niewielkim odcinku z województwem lubelskim. Od wschodu i północy jego granica tworzy jednocześnie granicę państwową. Po wschodniej stronie region sąsiaduje z Białorusią, a od strony północnej z Litwą. W strukturze administracyjnej województwa podlaskiego występuje 17 powiatów, w tym 3 grodzkie, oraz 118 gmin. Na terenie regionu ulokowało się 36 miast, z których największym jest jego stolica — Białystok. Większość miast to małe jednostki, skupiające poniżej 20 tys. mieszkańców. Do większych miast zaliczają się tylko Łomża i Suwałki (Kudełko 2013, s. 82–83).

W północno-wschodniej części Polski usytuowane jest województwo warmińsko-mazurskie, które podobnie jak region świętokrzyski nie styka się bezpośrednio ze wschodnią granicą kraju. Województwo warmińsko-mazurskie obejmuje obszar o powierzchni 24 173 km², co stanowi 7,7% powierzchni Polski. Region warmińsko-mazurski zamieszkiwało na koniec 2013 r. 1 446 915 osób, co odpowiadało 3,8% ogółu ludności kraju. Województwo warmińsko-mazurskie graniczy z województwami: pomorskim (od zachodu), kujawsko-pomorskim (od południowego zachodu), mazowieckim (od południa), a także podlaskim (od wschodu). Jego północna granica pokrywa się z granicą państwa. Po jej drugiej stronie sąsiadami regionu są Rosja (obwód kaliningradzki) i Litwa. Województwo warmińsko-mazurskie dzieli się na 21 powiatów, wśród których 2 to miasta na prawach powiatu, oraz 116 gmin. Sieć miejska obejmuje łącznie 49 miast. Do największych należą stolica — Olsztyn, jak również Elbląg i Ełk.

2. Główne założenia polityki spójności na lata 2014–2020

Ze względu na to, że rozwój regionalny w Polsce w dużej części finansowany jest przez instrumenty europejskiej polityki spójności, bardzo ważne, z punktu widzenia makroregionu Polski Wschodniej, są założenia co do realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w okresie programowania 2014–2020 (Kudełko 2013, s. 214).

Wspólnotowa debata na temat przyszłości polityki spójności po 2013 r. została formalnie zapoczątkowana jesienią 2007 r., wraz z publikacją Czwartego Raportu Kohezyjnego. Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy przewartościował nazbyt optymistyczne założenia *Strategii Lizbońskiej* odnośnie przyspieszenia wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia oraz zagroził współfinansowaniu z budżetów krajowych i regionalnych wielu projektów rozwojowych wspieranych przez Unię Europejską. Jednakże Piąty Raport Kohezyjny przedstawiony przez Komisję Europejską w listopadzie 2010 r. pozytywnie ocenia dotychczasowy wpływ polityki spójności na rozwój najbardziej potrzebujących regionów i postuluje dalsze zwiększanie inwestycji w tym zakresie w nowej perspektywie jej programowania i budżetowania. Natomiast konkretyzacja kierunków zmian w polityce spójności po 2013 r. następuje wraz z opublikowaniem *Strategii Europa 2020* i propozycji nowych wieloletnich ram finansowych (Jóźwik i Sagan 2012, s. 65–66).

Komisja Europejska w dniu 6 października 2011 r. przedstawiła tzw. pakiet legislacyjny dla polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020, zawierający propozycje jej realizacji w tym okresie, jak również zasady i reguły funkcjonowania funduszy finansujących politykę spójności. Zmiany zaznaczone w propozycjach Komisji Europejskiej dotyczą w szczególności: skoncentrowania na priorytetach *Strategii Europa 2020*, tzn. na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym wzrostowi zatrudnienia; nagradzania wysokiej wydajności; wspierania planowania zintegrowanego; skoncentrowania na wynikach — monitorowanie postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów; wzmocnienia spójności terytorialnej oraz upraszczania systemu udzielania pomocy (*Polityka spójności...* 2011, s. 1). Kluczową rolę w polityce spójności odgrywa *Strategia Europa 2020*. W projekcie budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 założono przeznaczenie na realizację polityki spójności 376 mld euro wliczając w to fundusze na nowy instrument „Łącząc Europę”, który ma za zadanie wspomagać realizację transgranicznych inwestycji w zakresie energetyki, transportu, a także technologii informatycznych (Massot Marti i inni 2011, s. 48).

Nowy podział polityki spójności zakłada wyszczególnienie trzech typów regionów (tab. 1) według kryterium osiągniętego poziomu rozwoju, mierzonego wartością PKB per capita. Układ regionów w polityce spójności na lata 2014–2020 jest następujący (Rynio 2013a, s. 149–150):

- regiony mniej rozwinięte, tzn. regiony, których PKB per capita pozostaje mniejsze niż 75% średniej UE-27; maksymalny pułap współfinansowania przez fundusze europejskie realizowanych w nich projektów może wynieść od 75% do 85%;
- regiony przejściowe, gdzie PKB per capita mieści się w przedziale 75–90% średniej UE-27, z uwzględnieniem zróżnicowanego traktowania regionów kwalifikujących się do pomocy w ramach celu konwergencji w latach 2007–2013; maksymalne dofinansowanie realizowanych w nich inwestycji ustalono na poziomie 60%;
- regiony bardziej rozwinięte, tzn. regiony, których PKB per capita jest wyższe niż 90% średniej UE-27, z uwzględnieniem zróżnicowanego traktowania regionów kwalifikujących się do pomocy w ramach celu konwergencji w latach 2007–2013; dostępne dla nich maksymalne współfinansowanie projektów plasuje się na poziomie 50% poniesionych kosztów inwestycji.

Tab. 1. Struktura polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020

Cele	Kategorie regionów	Fundusze
Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	Regiony mniej rozwinięte	EFRR
	Regiony przejściowe	EFS
		Fundusz Spójności
	Regiony bardziej rozwinięte	EFRR EFS
Europejska współpraca terytorialna		EFRR

Źródło: (*Polityka spójności...* 2011, s. 14)

Wyróżnione kategorie regionów będą korzystały ze wsparcia oferowanego w ramach funduszy europejskich, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jak również w ramach Funduszu Spójności.

W stosunku do poprzedniego okresu programowania zmniejszono liczbę celów do dwóch, a zadania polityki spójności zgrupowano między (*Polityka spójności...* 2011, s. 14):

- cel — inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia — wokół którego skupione są prawie wszystkie wyróżnione kategorie wsparcia, poza współpracą terytorialną; cel ten jest kluczowy i skupia 96,6% środków polityki spójności, tj. 364,3 mld euro i wykorzystuje środki EFRR, EFS i Funduszu Spójności;
- cel — europejska współpraca terytorialna (EWT) — na który przeznaczony są środki z EFRR w wysokości 11,7 mld euro.

Zintegrowane podejście programowe w polityce spójności ma przejawiać się w tym, że na szczeblu Unii Europejskiej powstaną Wspólne Ramy Strategiczne (WRS), dokument obejmujący kluczowe działania, które mają być wspierane ze wszystkich funduszy europejskich, tj. EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), a także Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Następnie na poziomie państwa członkowskiego będzie zawierany Kontrakt Partnerski (Umowa Partnerstwa) między państwem członkowskim a Komisją Europejską, zawierający opis planowanych programów operacyjnych finansowanych na podstawie WRS. Jednocześnie z ogólnym Kontraktem Partnerskim przyjmowane będą przez Komisję Europejską konkretne programy operacyjne, przygotowywane przez kraj członkowski (Kudełko 2013, s. 220).

Polska na realizację polityki spójności w latach 2014–2020 otrzyma z budżetu Unii Europejskiej 82,5 mld euro. Będzie to zatem większa kwota niż w okresie programowania 2007–2013. 23 maja 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa, najważniejszy dokument określający strategię inwestowania nowej puli środków europejskich w Polsce. W dokumencie tym przedstawiono m.in.: najważniejsze zasady inwestowania funduszy unijnych; powiązania pomiędzy funduszami a dokumentami strategicznymi; podział funduszy na poszczególne dziedziny; układ programów operacyjnych, jak również podział odpowiedzialności za zarządzanie pieniędzmi europejskimi pomiędzy szczebel regionalny i centralny.

Zgodnie z Umową Partnerstwa fundusze zostaną zainwestowane w te obszary, które w największym stopniu przyczynią się do rozwoju Polski. Należą do nich: zwiększenie konkurencyjności gospodarki; poprawa spójności społecznej i terytorialnej kraju oraz podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

Tab. 2. Podział środków unijnych na krajowe programy operacyjne w latach 2014–2020

Program operacyjny	Kwota w mld euro
Infrastruktura i Środowisko	27,41
Inteligentny Rozwój	8,61
Wiedza Edukacja Rozwój	4,69
Polska Cyfrowa	2,17
Polska Wschodnia	2,0
Pomoc Techniczna	0,70012

Źródło: dane opublikowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pod adresem http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/strony/start.aspx, [dostęp 2014.08.29]

Polska aktualnie negocjuje z Komisją Europejską kształt krajowych programów operacyjnych finansowanych ze środków europejskiej polityki spójności. Rada Ministrów przyjęła je 8 stycznia 2014 r. W latach 2014–2020 fundusze europejskie zainwestowane zostaną w sześć krajowych programów operacyjnych, w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej (tab. 2).

W trakcie negocjacji z Komisją Europejską są także programy regionalne przygotowane przez samorządy województw. W latach 2014–2020 samorządowe województwa będą zarządzać około 40% funduszy europejskiej polityki spójności, tj. kwotą 31,28 mld euro. Zainwestują te pieniądze poprzez regionalne programy operacyjne (RPO), które w porównaniu z okresem programowania 2007–2013 będą dwufunduszowe, tj. finansowane ze środków EFRR i EFS.

3. Strategiczne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020

Projektowanie ram strategicznych dla skutecznego dynamizowania procesów rozwojowych wymaga identyfikacji kluczowych czynników mających wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny makroregionu Polski Wschodniej, świadomego wyboru, w jakich obszarach powinna być prowadzona skoncentrowana i skoordynowana publiczna interwencja przyczyniająca się do osiągnięcia zakładanych celów rozwojowych, jak również uwzględnienia krajowych, europejskich i globalnych uwarunkowań rozwojowych. Nowy paradygmat polityki regionalnej zakłada, że wspieranie rozwoju regionów powinno następować w sposób zintegrowany i skoordynowany (policy mix), oparty na umiejętnym wykorzystaniu ich endogennych potencjałów.⁵

W zaktualizowanej *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* zostały podkreślone trzy podstawowe obszary działań, mające na celu wzmocnienie procesu rozwoju województw Polski Wschodniej. Obszary te wzajemnie się uzupełniają, tworząc całościowy system strategicznego zarządzania makroregionem Polski Wschodniej. Wskazane obszary działań to: podnoszenie poziomu innowacyjności w województwach Polski Wschodniej, wpływanie na jakość zasobów pracy oraz wyposażanie w infrastrukturę. Rozwój makroregionu związany zostaje z ponadregionalnymi endogenicznymi specjalizacjami gospodarczymi. Jakość zasobu ludzkiego wraz ze wzmacnianiem potencjału sektora nauki, badań i innowacji tworzyć mają przewagę konkurencyjną, a także atrakcyjność inwestycyjną tej przestrzeni. Uzupełnieniem strategicznego programowania w makroregionie Polski Wschodniej jest czynnik łączący przestrzeń, tzn. infrastruktura techniczna, w tym komunikacyjna, transportowa i elektroenergetyczna. Elementy te w szczególności kształtują uwarunkowania wdrażania wspólnej wizji województw Polski Wschodniej

5. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego...*, dz. cyt., s. 55.

i możliwość jej realizacji, w taki sposób, aby w średnim okresie osiągnąć poprawę wydajności pracy i pozycji rozwojowej (Rynio 2013b).

Zgodnie z zapisami zawartymi w wizji, Polska Wschodnia w 2020 r. to „makroregion dynamicznie rozwijający się z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, stopniowo i systematycznie poprawiający swoją pozycję rozwojową i konkurencyjną w kraju, jak również w Unii Europejskiej, który dzięki ponadregionalnym endogenicznym specjalizacjom gospodarczym skutecznie konkuruje w kraju i za granicą; dysponuje nowoczesnymi kadrami dla gospodarki opartej na wiedzy i skutecznie przeciwdziała społecznemu wykluczeniu; jest obszarem komunikacyjnie dostępnym i spójnym wewnątrz w ujęciu terytorialnym”.⁶

Spełnienie strategicznej wizji będzie możliwe dzięki podjęciu szeregu skoncentrowanych i zintegrowanych działań w ramach trzech zasadniczych strategicznych obszarów: innowacyjność — zasoby pracy — infrastruktura, których celem jest podniesienie poziomu innowacyjności województw Polski Wschodniej, aktywizacja zasobów pracy i podniesienie jakości kapitału ludzkiego oraz zwiększenie zewnętrznej dostępności i wewnętrznej spójności makroregionu Polski Wschodniej.⁷

Realizacja interwencji w ramach wskazanych trzech strategicznych obszarów w dłuższym okresie przyczyni się do realizacji celu głównego *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* jakim jest wzrost wydajności pracy w przekroju całej gospodarki. Przyczyni się to do zmiany w strukturze zatrudnienia, wzrostu dochodów mieszkańców, a także zwiększenia tempa procesów restrukturyzacyjnych makroregionalnych gospodarek.⁸

Tab. 3. Strategiczne obszary i kierunki działań dla Polski Wschodniej

Strategiczne obszary	Strategiczne kierunki działań
Innowacyjność	Budowa trwałych przewag konkurencyjnych poprzez działania na rzecz podnoszenia poziomu technologicznego zaawansowania i innowacyjności w obszarze wiodących endogenicznych ponadregionalnych specjalizacji gospodarczych Wzmocnienie potencjału sektora nauki i badań w Polsce Wschodniej przy jednoczesnym wzmacnianiu powiązań i intensyfikacji współpracy między kluczowymi uczestnikami systemu innowacji
Zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego	Przeciwdziałanie wykluczeniu na rynku pracy Wzmocnienie potencjału nowoczesnych kadr dla gospodarki opartej na wiedzy
Infrastruktura transportowa i elektroenergetyczna	Przełamywanie barier związanych z peryferyjnym położeniem Polski Wschodniej Wzmocnienie spójności wewnętrznej Polski Wschodniej Wzmocnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski Wschodniej

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego...*, dz. cyt., s. 57

Ogół założonych kroków ma zmierzać do odnowy rozwojowej makroregionu Polski Wschodniej, przewartościowania podejścia do gospodarki makroregionu i oczekiwań stawianych wobec niego, a także sposobu postrzegania tego obszaru przez otoczenie bliższe i dalsze. Zastosowany zbiór instrumentów koncentruje się na ścisłej współpracy podjętej przez województwa Polski Wschodniej. Przedsięwzięte działania służą w szerokim pojęciu do osiągnięcia w długim okresie efektu synergii wynikającego z korzyści skali i współpracy obszarów o podobnych uwarunkowaniach (Rynio 2013b).

6. Tamże, s. 56.

7. Tamże.

8. Tamże.

Zakończenie

Makroregion Polski Wschodniej przygotowując się do przyszłej perspektywy finansowej powinien włączyć się do priorytetów Strategii Europa 2020 oraz pozostałych wspólnotowych dokumentów o charakterze strategicznym, których odzwierciedleniem jest podział środków w ramach budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020. W nowym okresie programowania kontynuowany będzie prokonkurencyjny model polityki spójności promujący gospodarkę i społeczeństwo oparte na wiedzy. Polityka regionalna ukierunkowana zostanie na umocnienie gospodarki europejskiej i gospodarek poszczególnych państw członkowskich, poprzez promowanie nowych źródeł wzrostu gospodarczego i zatrudnienia osób dotkniętych likwidacją miejsc pracy w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dodatkowo w zakres polityki regionalnej zostaną włączone nowe wyzwania rozwojowe związane m.in. z bezpieczeństwem energetycznym, zapobieganiem zmianom klimatycznym i ochronie środowiska, wykluczeniem społecznym, a także ograniczeniem negatywnych skutków globalizacji (Jóźwik i Sagan 2012, s. 68–69).

Wobec postępujących współcześnie procesów globalnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego, jak również zwiększonej konkurencji na świecie, skuteczną obroną przed marginalizacją regionów Polski Wschodniej powinno być budowanie konkurencyjności na bazie ich endogenicznych, „miękkich”, intelektualnych zasobów lokalnego środowiska z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych. Z tego względu, strategiczne kierunki rozwoju społeczno-ekonomicznego województw Polski Wschodniej powinny obejmować rozwój kapitału ludzkiego, kierunki nastawione na rozwój wykształconych w nich potencjałów endogenicznych oraz kierunki uwzględniające wzmocnianie funkcji mających potencjalnie szansę na rozwój, tj. przekształcenia strukturalne na obszarach wiejskich, rozwój turystyki, wykorzystanie przygranicznego położenia, a także uniwersalne kierunki rozwoju, które wynikają z wymogów gospodarki opartej na wiedzy i przemian uwarunkowań globalnych (Kudełko 2013, s. 265).

Literatura

- JÓŻWIK B., SAGAN M. (red.) (2012): *Rozwój Polski Wschodniej. Ograniczenia i wyzwania*. Warszawa, Difin.
- KOZAK M. (2011): *Kluczowe problemy rozwojowe Polski Wschodniej: próba identyfikacji*. [w:] M. Stefański (red.): *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, Monografie Wydziału Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
- KUDEŁKO J. (2013): *Uwarunkowania i kierunki rozwoju województw Polski Wschodniej jako regionów słabo rozwiniętych*. Studia/Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 151, Warszawa, KPZK PAN.
- MASSOT MARTI A., NOGUEIRA A.M., POPESCU I., KRAMER E., THOMAS M., SOAVE P. (2011): *Structural and Cohesion Policies for 2020: Tools to Overcome the Crisis*. Brussels, IP/B/COMM/NT/2011_04, PE 460.074.
- Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*. (2011), Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- RYNIO D. (2013a): *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*. Monografie i Opracowania/Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, t. 240, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- RYNIO D. (2013b): *Wspólne strategie terytorialne w programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego*. „Biblioteka Regionalisty”, nr 13.
- STEFAŃSKI M. (2009): *Świat jest płaski czy kolczasty; czyli jak wspierać innowacyjność w regionie lubelskim?* [w:] M. Stefański (red.): *Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu*, Monografie Wydziału Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
- ZARYCKI T. (2011): *Polska Wschodnia w perspektywie centro-peryferyjnej*. [w:] M. Stefański (red.): *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, Monografie Wydziału Ekonomii Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.