

Alicja Mierosławska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie

DYLEMATY ROZWOJU POLSKI WSCHODNIEJ

1. Wstęp

Polska wschodnia należy do najbiedniejszych regionów Europy. W roku 2005 PKB na 1 mieszkańca w Polsce według parytetu siły nabywczej, zbliżył się do 50% średniej UE, podczas gdy w pięciu regionach wschodnich (podlaskim, lubelskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim) stanowił on jedynie 33-35% średniej wartości dla państw UE. Wschodnia Polska ogólnie charakteryzuje się niskim poziomem spójności gospodarczej i terytorialnej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej uwydatniło problem zróżnicowań rozwoju między państwami i zróżnicowań międzyregionalnych. Zauważono, że pogłębianie integracji w Europie jest korzystne dla państw i regionów lepiej rozwiniętych, ale stwarza zagrożenia dla regionów peryferyjnych, utrwalając niższy poziom życia mieszkańców. Ten dystans zwiększa się z upływem lat, a dysproporcje są niekorzystne dla rozwoju całego kraju i wspólnego rynku europejskiego. Takimi regionami w Unii Europejskiej są województwa Polski wschodniej, w których odwrócenie niekorzystnych trendów to nie tylko kwestia zaspokojenia potrzeb ich mieszkańców, ale i realizacji polityki spójności.

Polska z chwilą rozpoczęcia perspektywy finansowej 2007-2013 stała się odbiorcą największego w historii UE wsparcia ze strony środków strukturalnych, co czyni z niej swoiste „laboratorium doświadczalne” skuteczności i efektywności polityki spójności.

Określany jako sukces specjalny program „Rozwój Polski wschodniej”, do którego dodatkowe pieniądze strona polska wywalczyła w Brukseli w burzliwych negocjacjach nad projektem nowego unijnego budżetu, ma podnieść konkurencyjność gospodarczą i społeczną pięciu najbiedniejszych województw kraju: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

2. Cel i metoda badań

Celem opracowania jest analiza i poznanie priorytetów programu operacyjnego „Rozwój Polski wschodniej” (PO RPW), analiza wniosków zatwierdzonych do realizacji w ramach tego programu (po weryfikacji MRR), jak również odpowiedź na pytanie, czy jest on w stanie nadrobić powstałe zapóźnienia w rozwoju obszaru wsparcia.

Po weryfikacji list projektów przeprowadzonych w końcu stycznia 2008 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na liście podstawowej tego programu znalazło się 107 projektów kluczowych, a na liście rezerwowej – 10 projektów¹.

Analizę wniosków przeprowadzono według województw, działań oraz wartości projektów (całkowitej i maksymalnego dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR). Poznano również faktyczną strukturę wartościową poszczególnych działań przewidzianych do realizacji według województw i całościowo.

3. Opis i analiza programu

Celem głównym PO RPW jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej (tj. województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego). Cel ten nawiązuje do programu rządu „Solidarne państwo”, wynika ze sformułowanych w perspektywie średniookresowej celów strategii rozwoju kraju 2007-2015 i jest zgodny z celem NSRO 2007-2013, którym jest „przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z krajami Unii Europejskiej”.

Z przygotowanej diagnozy społeczno-gospodarczej województw Polski wschodniej wynika, że obszar ten boryka się z wieloma barierami i problemami rozwojowymi wynikającymi z uwarunkowań zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Wiele z nich zostało trafnie zidentyfikowanych i opisanych w programie. Wydaje się jednak, że w analizie zbyt mało uwagi poświęcono problemom niskiego nasycenia omawianego obszaru w infrastrukturę techniczną i społeczną. Bowiem od jakości tej infrastruktury zależy w dużej mierze poziom atrakcyjności inwestycyjnej i zdolności regionów do konkurencyjności w układzie krajowym i międzynarodowym. Dla całego obszaru wsparcia potrzeby inwestycyjne oszacowano na ok. 20 mld euro, np. dla samego województwa lubelskiego – na poziomie ok. 6 mld euro, tymczasem w latach 2007-2013 województwo to może liczyć na środki rzędu 2-2,5 mld euro. Oznacza to zaspokojenie jego potrzeb w ok. 30%.

Program zakłada wsparcie w trzech obszarach priorytetowych:

1. „Nowoczesna gospodarka” – celem jest zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej województw Polski wschodniej przez działania: 1.1. Infrastruktura wyższych

¹ Z listy projektów przewidzianych do realizacji w ramach programu „Rozwój Polski wschodniej” nie skreślono żadnego projektu – w przeciwieństwie do innych programów.

uczelnii, 1.2. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, 1.3. Wspieranie innowacji, 1.4. Promocja i współpraca.

2. „Wojewódzkie ośrodki wzrostu” – celem jest wsparcie głównych miast Polski wschodniej, w tym działania: 2.1. Systemy miejskiego transportu zbiorowego, 2.2. Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej.

3. Infrastruktura transportowa – celem jest poprawa jakości wewnętrznych powiązań komunikacyjnych województw Polski wschodniej przez działania: 3.1. Infrastruktura drogowa, 3.2. Trasy rowerowe.

Nie negując słuszności przyjętych priorytetów, zasadne wydaje się przyjęcie bardziej zintegrowanego podejścia do realizacji 2 priorytetu i uzupełnienie go o zapisy umożliwiające podejmowanie kompleksowych działań z zakresu rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Projekty realizowane w ramach programu będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Pula środków przeznaczonych na ten cel to ok. 2,2 mld euro. Z tej puli poszczególne województwa otrzymają: lubelskie – 508,57; podkarpackie – 487,48; podlaskie – 386,86; świętokrzyskie – 375,30 i warmińsko-mazurskie – 447,37 mln euro. Największa pula środków ma zasilić pierwszy priorytet – prawie 41% kwoty – i ma się przyczynić do rozwoju „nowoczesnej gospodarki”; na wojewódzkie ośrodki wzrostu przewidziano 22%, a na priorytet Infrastruktura transportowa – 27% ogólnej puli środków. Reszta obejmie tzw. pomoc techniczną i rezerwę.

Program operacyjny „Rozwój Polski wschodniej” ma być komplementarny wobec regionalnych programów operacyjnych, które na nowy okres programowania 2007-2013 przygotowały same województwa, i wobec programów sektorowych o znaczeniu krajowym. Działanie programu nie zakończy się w 2013 r. – do tego czasu będą wdrażane projekty mające zapewnić, jak podkreśla MRR, trwały wzrost województw Polski wschodniej.

Przed wdrożeniem programu „Rozwój Polski wschodniej” rząd przeprowadził konsultacje społeczne, w których brali udział m.in. przedstawiciele samorządów, środowisk naukowych i pozarządowych. Podczas konsultacji omawiano głównie zagadnienia wsparcia rozwoju funkcji metropolitalnych ośrodków Polski wschodniej, tworzenia infrastruktury społeczeństwa informacyjnego czy wdrażania innowacji na terenach wiejskich. Ma to zwiększyć ich inwestycyjną atrakcyjność, co będzie pewnym skokiem cywilizacyjnym. Broniąc tego programu w Brukseli, musiano udowodnić, że wdrażanych będzie ok. 60% projektów i działań związanych ze strategią lizbońską, która zakłada innowacje, nowe technologie, rozwój wyższych uczelni czy infrastruktury transportowej.

W perspektywie lat 2007-2013 założono doprowadzenie do tego, aby różnice rozwojowe się nie pogłębiały, żeby zaczęto zmniejszać dystans, jaki dzieli te obszary (opisany w opracowanej strategii rozwoju Polski wschodniej do 2020 r.), by w tak długiej perspektywie zniwelować te bardzo duże zaległości gospodarcze, infrastrukturalne i społeczne. Czy uda się nam w kilka lat zmniejszyć powstałe dysproporcje

regionalne, które powstawały przez całe stulecia? Widać bowiem cały czas wyraźny wpływ rozbiorów. Ponadto duża atrakcyjność metropolii warszawskiej powoduje, że wyciąga ona elity głównie z regionów wschodnich², nie licząc migracji zagranicznej, co pogłębia te różnice rozwojowe. Województwa Polski wschodniej cechuje nie tylko niski poziom życia mieszkańców i mała dynamika rozwoju gospodarczego, ale też słabo rozwinięta i niewłaściwie ukierunkowana infrastruktura komunikacyjna. Program operacyjny „Rozwój Polski wschodniej” ma zmienić ten „niewłaściwy kierunek”, skoncentrować się na najważniejszych, głównych szlakach komunikacyjnych i potem uzupełniać je drogami gminnymi. Trzeba podkreślić, że jednocześnie do województw objętych programem trafią środki zarówno z programu operacyjnego „Rozwój Polski wschodniej”, jak i z innych programów, np. „Regionalnego programu operacyjnego”, z programu sektorowego „Kapitał ludzki”, „Innowacyjna gospodarka”, „Infrastruktura i środowisko”, „Programu rozwoju obszarów wiejskich”.

Według raportu³³ województwa wschodnie otrzymały mniej środków przedakcesyjnych niż inne województwa, a także mniej z programów sektorowych, kiedy liczyły się przede wszystkim potrzeby dużych aglomeracji. Czy program „Rozwój Polski wschodniej” zdoła to nadrobić? Jeśli nawet nie nadrobi, to ważne jest, że ten program powstał, ponieważ jest on m.in. wynikiem takich właśnie sytuacji, w których regiony Polski wschodniej, ze względu na swoje ograniczenia rozwojowe, mają niższy potencjał i mniejszą możliwość „wygrywania” konkursach decydujących o przyznawaniu środków finansowych. Bardzo ważnym elementem PO RPW jest rozwój wyższych uczelni, potencjału edukacyjnego i naukowo-badawczego. Jest to jedno z najważniejszych działań realizowanych w ramach tego programu. Chodzi o to, żeby wyższe uczelnie rozwijały się w sposób taki, aby wykorzystywać z jednej strony ich potencjał naukowo-badawczy przez gospodarkę, a z drugiej strony, żeby gospodarka też mogła identyfikować swoje potrzeby pod kątem nowoczesnych rozwiązań czy pod kątem kadry wykształconej w tych uczelniach. Zapobiegnie to także migracjom młodych ludzi, którzy przed najwyższymi w kraju wskaźnikami bezrobocia uciekają ze wschodniej Polski do innych krajów Unii.

PO RPW obejmuje zaledwie 4% pomocy, która będzie trafiała do Polski z Unii Europejskiej. Należy patrzeć na niego jak na program uzupełniający pewne działania w ramach pozostałych programów o zasięgu regionalnym i krajowym. Beneficjentami nie są tu indywidualni odbiorcy, ten program doinwestowuje tylko duże projekty, które mają tworzyć warunki rozwoju gospodarczego.

4. Wyniki badań

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, każde z pięciu województw złożyło od 17 do 31 wniosków na łączną sumę 2802,29 mln euro, z maksymalnym dofinansowaniem unijnym wynoszącym 2002,19 mln euro. Największą liczbę projektów, chociaż

² A. Mierosławska, *Na wieś i do woj. mazowieckiego*, „Agro Serwis” 2004 nr 19-20.

³³ *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2007.

nie na najwyższą średnią ich wartość, przygotowało woj. lubelskie. Cztery projekty będą realizowane na obszarze wszystkich województw (tj. promocja zrównoważonego rozwoju turystyki, trasy rowerowe, promocja gospodarcza Polski wschodniej, a przede wszystkim sieć szerokopasmowa), a jeden będzie wspólny dla dwóch województw (most na Wiśle łączący woj. świętokrzyskie i podkarpackie); tab. 1. Z dziesięciu projektów znajdujących się na liście rezerwowej (na sumę 262,07 mln euro) znajdują się głównie obwodnice mniejszych miast (najczęściej powiatowych, takich jak: Pińczów, Starachowice czy Nisko). Udział maksymalnego średniego dofinansowania projektów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynosić będzie średnio ok. 71%. Najniższy udział dofinansowania unijnego stwierdzono w projektach woj. świętokrzyskiego (57,4%), a najwyższy – w pozostałych czterech wymienionych w tab. 1 województwach.

Tabela 1. Liczba projektów w PO RPW i ich wartość według województw

Województwo	Liczba projektów	W tym rezerwowe	Koszt całkowity (mln euro)	Maksymalne dofinansowanie z EFRR	Średni koszt całkowity jednego projektu	Średnie dofinansowanie jednego projektu
Warmińsko-mazurskie	17	1	468,56	343,02	27,6	20,2
Podlaskie	24	2	409,41	302,04	17,1	12,6
Lubelskie	31	3	545,14	401,16	17,6	12,9
Podkarpackie	22	1	497,7	342,38	22,6	15,6
Świętokrzyskie	18	3	444,95	255,68	24,7	14,2
Świętokrzyskie + podkarpackie	1	0	70,51	46,79	70,5	46,8
Razem	4	0	366,02	311,12	91,5	77,8
Razem	117	10	2 802,29	2 002,19	24,0	17,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRR.

Z analizy przyjętych do realizacji wniosków wynika też, że najwięcej środków pochłonie poprawa infrastruktury (drogowej – ok. 41%, a transportowej wraz z infrastrukturą turystyki kongresowej i targowej w miastach wojewódzkich – 18,4%), tak więc na pozostałe projekty związane z wdrażaniem strategii lizbońskiej pozostaje ok. 40% środków ogólnych (z czego 14,2% środków przeznaczonych zostanie na poprawę infrastruktury uczelni). Realizacja sieci szerokopasmowej na obszarze wszystkich województw to ponad 10% ogólnej sumy wszystkich projektów (tab. 2).

W ogólnej liczbie 117 złożonych wniosków dominowały małe projekty, tj. do 20 mln euro, które stanowiły aż 65% ich ogólnej liczby, w tym co trzeci projekt opiewał średnio na ogólną wartość 5,3 mln euro i prawie co trzeci – na wartość ok. 14 mln euro.

Tabela 2. Wartość całkowita projektów w ramach PO RPW według działań i ich struktura

Działanie	Nazwa działania	Wartość całkowita (w mln euro)	Struktura kosztów (w %)
1.1.	Infrastruktura uczelni	396,89	14,2
1.3.	Wspieranie innowacji	372,29	13,3
1.4.	Promocja i współpraca	10,00	0,4
Razem 1	Nowoczesna gospodarka	779,18	27,9
2.	Sieć szerokopasmowa	300,14	10,7
3.1.	System transportu miejskiego	397,93	14,2
3.2.	Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej	116,48	4,2
Razem 3	Wojewódzkie ośrodki wzrostu	514,41	18,4
4.1.	Infrastruktura drogowa	1150,68	41,0
5.1.	Promocja zrównoważonego rozwoju turystyki	5,88	0,2
5.2.	Trasy rowerowe	50,00	1,8
Razem 5	Rozwój turystyki	55,88	2,00

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Tabela 3. Liczba projektów według wartości całkowitej projektów w PO RPW

Wartość całkowita projektu (w mln euro)	Liczba projektów	Średnia wartość jednego projektu	Procent projektów
1-10	39	5,3	33,3
10-20	37	14,2	31,6
20-30	13	25,3	11,1
30-40	10	34,9	8,5
40-50	5	42,9	4,0
50-100	10	66,7	8,5
100-110	2	103,6	1,7
300,14	1	300,14	0,8
Razem	117	23,95	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRR.

Średnia wartość jednego projektu w ramach omawianego programu to prawie 24 mln euro. Największym wartościowo projektem będzie oczywiście sieć szerokopasmowa obejmująca cały obszar wsparcia (300 mln euro), a ponadto modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie i budowa wschodniej drogi obwodnicy Przemysła (tab. 3).

5. Spodziewane rezultaty realizacji regionalnych programów operacyjnych województw wschodnich na tle pozostałych województw

Jak wynika z konsultacji z samorządami regionów i z będącego efektem spełniania wymagań Komisji Europejskiej raportu przeprowadzonego na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wpływ poszczególnych regionalnych programów operacyjnych przyniesie pozytywne efekty dla gospodarek wszystkich 16 województw. Realizacja tych programów wpłynie na wzrost wysokości produktu krajowego brutto i liczby miejsc pracy w okresie 2007-2020, a ich wpływ będzie różny w poszczególnych latach i regionach, przy czym najwyższy będzie w roku 2013 (tab. 4).

Tabela 4. Wpływ regionalnych programów operacyjnych na poziom PKB i liczbę pracujących w roku 2013 według województw

Województwo	Wzrost PKB w %	Wzrost liczby osób pracujących
Dolnośląskie	2,13	9 712
Kujawsko-pomorskie	2,47	10 897
Lubelskie	2,08	8 346
Lubuskie	2,12	4 368
Łódzkie	3,62	16 766
Małopolskie	1,96	11 242
Mazowieckie	1,48	12 609
Opolskie	1,32	2 297
Podkarpackie	4,33	13 321
Podlaskie	2,32	4 110
Pomorskie	2,26	8 342
Śląskie	2,17	17 217
Świętokrzyskie	2,15	5 285
Warmińsko-mazurskie	4,40	10947
Wielkopolskie	2,78	18 514
Zachodniopomorskie	3,10	8 681
Polska średnio/łącznie	2,32	163 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o rozwoju i polityce...*

Poziom PKB całej polskiej gospodarki wskutek realizacji 16 regionalnych programów operacyjnych zwiększy się w roku 2013 o ponad 2,32%, tj. prawie o 29 mld zł. Największe oddziaływanie na implementację programów na poziom PKB w roku 2013 będzie widoczne w trzech regionach: warmińsko-mazurskim (4,4%), podkarpackim (4,33%) oraz łódzkim (3,62%), a więc w dwóch regionach wschodnich, natomiast najmniejsze będzie w przypadku województw opolskiego (1,32%) i mazowieckiego (1,48%); tab. 4.

Implementacja 16 RPO spowoduje również wzrost liczby pracujących we wszystkich regionach – łącznie o 163 tys. Największy wzrost będzie widoczny w województwach: śląskim, łódzkim i wielkopolskim, tj. województwach z zachodniej części Polski, najmniejszy zaś – w czterech regionach: opolskim, lubuskim, podlaskim i świętokrzyskim, czyli w dwóch regionach wschodnich.

6. Podsumowanie

Mimo gigantycznych środków, jakie do nas napływają, skala programów jest wciąż za mała, zwłaszcza że cała Polska to peryferie. Trudno będzie nadrobić zaległości w infrastrukturze technicznej w województwach wschodnich.

Do zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między obszarami Polski wschodniej i zachodniej potrzebna jest aktywna i długofalowa polityka rządu. Uruchomienie i wdrożenie dodatkowego programu rozwoju polski wschodniej w latach 2007-2013 jest krokiem we właściwym kierunku, lecz jego budżet i przewidywany okres wsparcia są dość ograniczone i nie usuną wszystkich barier i problemów rozwojowych regionów wschodnich.

Ponadto potrzebna jest świadoma polityka gospodarcza rządu, np. w zakresie utrzymania kluczowych gałęzi i zakładów produkcyjnych w tej części kraju, lokowania nowych inwestycji, wyboru i umacniania centrów naukowo-badawczych w ramach krajowej i europejskiej przestrzeni badań i innowacji. Dotyczy to również prowadzenia przyjaznej regionom polityki prywatyzacyjnej rządu wobec dużych zakładów produkcyjnych i usługowych (takich jak np. Kopalnia Węgla Kamiennego Bogdanka), a także przekazywania na rzecz samorządów udziałów i mienia z przekształcanych przedsiębiorstw, których organem założycielskim pozostaje wojewoda.

Program ten w dużym stopniu przyczyni się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej, co było warunkiem jego zatwierdzenia przez KE, w praktyce uniemożliwia jednak realizację dużych potrzeb inwestycyjnych regionów wschodnich.

Należy wyraźnie podkreślić, że środki przyznane na wdrożenie PO RPW nie zaspokoją wszystkich lokalnych potrzeb obszaru wsparcia. Powinny jedynie sprawić, aby te pieniądze dawały większe dochody własne jednostkom samorządu terytorialnego, które mogłyby z tych dochodów zaspokajać swoje potrzeby.

Literatura

Mierosławska A., *Na wieś i do woj. mazowieckiego*, „Agro Serwis” 2004 nr 19-20.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa, 2 października 2007 r.

Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa, listopad 2007.

Raport wskaźniki realizacji regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 – ocena makroekonomicznego wpływu 16 RPO na gospodarki regionalne przy użyciu modeli HERMIN, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, 22 września 2007 r.

Załącznik do obwieszczenia Ministra Rozwoju Regionalnego, lista projektów indywidualnych PO Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013.

DILEMMAS OF DEVELOPMENT OF EASTERN POLAND

Summary

The Operational Program Development of Eastern Poland (OPDEP) will be carried out within the years 2007-2013 in five eastern administrative regions (voivodships) of Poland exhibiting the lowest level of development. The priorities of the program are targeted towards modern economy, the support of growth centers and the development of road infrastructure. The aim of the study at hand was a thorough analysis of 117 projects included in the Program (107 of them belonged to the core group and the rest to the reserve list) categorized over the voivodships, total value and the amount of funds supply from the European Regional Development Fund (ERDF). The total value of the implemented projects amounted to 2802 million Euro, while 2002 million Euro has been supplied by the ERDF. The majority of the projects (32) will be performed in the Lubelskie voivodship. Regardless of the voivodship in question the average value of the project is small (65% does not exceed 20 million Euro) and the majority (41%) of funds is invested in road infrastructure. The largest single project which involves all analyzed regions is the development of telecommunication network worth 300 million Euro. According to the estimation the OPDEP along with other regional programs will however satisfy the investment needs of the regions only in about 30% and will thus not eliminate all existing development impairments. There is still need for an active long-term government policy on this matter.