

Busłowska A. (2014), *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”*, „Oeconomia Copernicana”, nr 1, ss. 43-60, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/OeC.2014.003>

*Anna Busłowska\**  
*Uniwersytet w Białymstoku*

## **Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”**

**Klasyfikacja JEL:** *A11, A14, B16*

**Słowa kluczowe:** *zrównoważony rozwój, Polska Wschodnia, Unia Europejska*

**Abstrakt:** *Realizacja idei zrównoważonego rozwoju jest przesłanką rozwoju społeczno-gospodarczego wielu krajów na świecie, w tym Unii Europejskiej. Przykłady takich działań można odnaleźć w prowadzonej przez UE polityce strukturalnej (regionalnej) ukierunkowanej na świadomą i celową działalność władzy publicznej zmierzającą do harmonijnego rozwoju UE, a więc do niwelowania różnic (tj. osiągnięcia spójności) między poszczególnymi regionami UE pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. W szczególności dotyczy to wschodnich regionów Polski, które podlegają szerokiemu finansowemu z budżetu Unii Europejskiej na wyrównywanie poziomu rozwoju. Kierunek rozwoju regionów Polski Wschodniej w oparciu o cechy zrównoważonego rozwoju zawiera „Strategia rozwoju społecz-*

---

© Copyright Instytut Badań Gospodarczych & Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Toruniu

Tekst wpłynął 27 lutego 2013 r., został zaakceptowany do publikacji 19 września 2013 r.

\* Dane kontaktowe autora: [a.buslowska@uwb.edu.pl](mailto:a.buslowska@uwb.edu.pl), Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, Warszawska 63, 15-062 Białystok

*no-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”. Celem artykułu jest ocena realizacji celów rozwoju regionów wschodniej Polski zawartych w powyższej strategii w kontekście idei zrównoważonego rozwoju w oparciu o dostępne dane statystyczne.*

## **Realization of the Aims of Sustainable Development in “Strategy for the Social and Economic Growth of Eastern Poland by 2020”**

**JEL Classification:** *A11, A14, B16*

**Keywords:** *sustainable development, The Eastern Poland, The European Union*

**Abstract:** *The realization of the idea of the sustainable development is a direction of development of many countries in the world, also in the European Union. It is possible to find examples of such action in the structural policy conducted by the EU. It is directed at deliberate and intentional activity of the official authority aiming at the harmonious development of EU regions. In particular it is regarding eastern regions of Poland which are reporting wide financial support from the budget of the European Union for social, economic and ecological growth. Particular directions of that growth contains “Strategy for the social and economic growth of Eastern Poland by 2020”. The purpose of this article is to evaluate (using available statistical data) the implementation of development goals in eastern Polish regions contained in the Strategy in the context of sustainable development.*

### **Wprowadzenie**

W II połowie ubiegłego stulecia świat zaczął zwracać większą uwagę na ujemne konsekwencje szybkiego uprzemysłowienia. Pojawiły się opinie o postępującym kryzysie ekologicznym, rozumianym jako naruszenie równowagi w relacjach człowiek – środowisko prowadzące do głębokich zmian w przyrodzie w skali globalnej oraz jako szybki proces kurczenia się zasobów naturalnych. Ponadto dostrzegano problem geograficznej dysproporcji w podziale światowego PKB (bogata Północ, biedne Południe). Oczy świata zostały zwrócone na problemy społeczno-gospodarcze krajów Trzeciego Świata. W tych okolicznościach zrodziła się koncepcja *sustainable deve-*

lopment – zrównoważonego rozwoju (trwałego rozwoju, ekorozwoju)<sup>1</sup>. Obecnie spełnienie idei zrównoważonego rozwoju jest przesłanką rozwoju społeczno-gospodarczego wielu krajów na świecie, w tym Unii Europejskiej. Przykłady takich działań można odnaleźć w prowadzonej przez UE polityce strukturalnej (regionalnej) ukierunkowanej na świadomą i celową działalność władzy publicznej zmierzającą do harmonijnego rozwoju UE, a więc do niwelowania różnic (tj. osiągnięcia spójności) między poszczególnymi regionami UE pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego.

## Metodologia badania

Celem artykułu jest ukazanie w jakim stopniu i zakresie regiony Polski Wschodniej prowadząc politykę rozwoju wpisują swoje działania w kierunku realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Do osiągnięcia powyższych założeń posłużą różne metody badawcze. Przede wszystkim krytycznej ocenie i analizie zostaną poddane źródła wtórne zarówno literatury krajowej jak i obcojęzycznej. Podstawę dla przeprowadzonej analizy będą stanowiły zapisy *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Ponadto zostaną wykorzystane informacje pochodzących z publikacji naukowych i specjalistycznych, roczników statystycznych oraz badania obejmą wyselekcjonowane informacje internetowe i materiały instytucji krajowych i europejskich (między innymi: Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Unii Europejskiej). Badanie objęły pięć województw Polski Wschodniej (warmińsko – mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie) w zakresie realizacji celów zrównoważonego rozwoju w oparciu o wybrane wskaźniki społeczno – ekonomiczne.

---

<sup>1</sup> Często w literaturze te pojęcia są traktowane jako synonimy. W przypadku pojęcia zrównoważonego i trwałego rozwoju można to uznać za zasadne. Najczęściej przytaczana definicja zrównoważonego rozwoju mówi o możliwości takiego zaspokajania obecnych potrzeb, aby istniała możliwość zaspokajania tych potrzeb także przez przyszłe pokolenia. To ujęcie podkreśla zarazem trwały charakter rozwoju. Biorąc pod uwagę pojęcie ekorozwoju już sam przedrostek „eko-“, wskazuje na zasadnicze znaczenie środowiska przyrodniczego w koncepcji rozwoju. Jak zauważa D. Kielczewski, dzisiejsza koncepcja zrównoważonego rozwoju znacznie odbiega od koncepcji ekorozwoju z uwagi na cechy uniwersalności i ponadczasowości idei zrównoważonego rozwoju. Jednak wielu ekonomistów traktuje ekorozwój i rozwój zrównoważony jako synonimy. Są wśród nich m. in. I. Sachs czy S. Kozłowski. (Por. Kielczewski 2009, s. 18, Dobrzańska 2007, s. 24-35, Sadowski 1998, s. 13-15).

### **Koncepcja zrównoważonego rozwoju**

Za jedną z głównych, pierwotnych przyczyn tworzenia się idei zrównoważonego rozwoju należy uznać kryzys ekologiczny. Za niekorzystne procesy związane z zachwianiem równowagi przyrodniczej i występowaniem negatywnych skutków działalności ludzkiej cywilizacji można uznać np. wzrost koncentracji CO<sub>2</sub>, wzrost temperatury w troposferze, wyższe tempo wymierania gatunków, itp. Kryzys ekologiczny jest jednym z wymiarów kryzysu cywilizacji, który także można zaliczyć do przyczyn narodzin idei zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie szczególne miejsce w dyskusji zajmują kwestie społeczne i gospodarcze. Jedną z tych kwestii dotyczy rosnących dysproporcji między północną a południową półkulą naszego globu. Luka dobrobytu uważana jest za główny problem środowiskowy oraz społeczny i gospodarczy. Można powiedzieć, że podejście do idei zrównoważonego rozwoju ma charakter holistyczny i systemowy. Uważa się, że gospodarka, społeczeństwo i środowisko przyrodnicze stanowi jedną całość, w którym zmiany zachodzące choćby w jednym elemencie mają swoje konsekwencje w pozostałych podsystemach. Uznanie współzależności zjawisk zachodzących we wszechświecie ma swoje konsekwencje, także w kształtowaniu się poglądów na przyczyny powstawania tych zmian. Odrzuca się analizę przyczynowo-skutkową na korzyść wszystkich możliwych współzależności procesów zachodzących równocześnie wraz z uwzględnieniem procesów zwrotnych (Dobrzańska 2007, s. 11).

Obecne pojmowanie zrównoważonego rozwoju charakteryzuje się interdyscyplinarnym charakterem. Choć wielu teoretyków przedmiotu nie wymienia różnic między ekorozwojem a rozwojem zrównoważonym, to zdaniem autora niniejszej pracy tych dwóch pojęć nie należy traktować jako synonimy (Kiełczewski 2009, s. 18; Dobrzańska 2007, s. 24-35; Poskrobko 1998, s. 13-15). Międzynarodowa współpraca w tym zakresie także nie jest skupiona wyłącznie na sprawach środowiska przyrodniczego. Słuszne wydaje się zatem podejście do rozwoju zrównoważonego jako rozwoju trwałego, sprawiedliwego społecznie, zgodnego z zasadami etyki i ekonomicznej kalkulacji oraz realizowanego w poszanowaniu praw przyrody.

Na obecnym etapie badania teorii zrównoważonego rozwoju koncentrują się na opisywaniu i analizowaniu relacji między gospodarką a środowiskiem, gospodarką a społeczeństwem wiedzy i między społeczeństwem a środowiskiem (Poskrobko 2010, s. 133). We współczesnej literaturze przedmiotu rozwój zrównoważony jest pojmowany jako m.in.:

- „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans w dostępie do środowiska poszczególnych społeczeństw i ich obywateli

zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych” (Dobrzańska 2007, s. 31);

- „rozwój cywilizacyjny, w którym formy i dynamika aktywności ekonomicznej, instytucje, style życia (głównie konsumpcja), wielkość populacji są takie, że każdemu człowiekowi obecnego i przyszłych pokoleń zapewniona będzie odpowiednia jakość życia, a wszystkie aspekty tego rozwoju są zabezpieczone przez dostępność zasobów naturalnych, ekosystemów i systemów podtrzymujących życie” (Dobrzańska 2007, s. 31).

Powyższe spostrzeżenia w obszarze zrównoważonego rozwoju wskazują na podstawowe jego cechy. Za główny cel trwałego rozwoju przyjmuje się korzystniejsze zaspokojenie wszystkich (fizycznych i psychicznych) potrzeb człowieka poprzez prawidłowy kontakt i stosunek do środowiska przyrodniczego. Ponadto wśród celów szczegółowych należy wymienić: wzrost realnego dochodu *per capita*, poprawę stanu zdrowotnego, równy dostęp do zasobów środowiska, zapewnienie sprawiedliwości i bezpieczeństwa, wzrost poziomu wykształcenia, zachowanie bioróżnorodności, trwałe użytkowanie gruntów i ekosystemów, zachowanie podstawowych systemów będących ostoją życia, niezbędne warunki odnowy sił biologicznych człowieka, itp. (Jeżewski 2000, s. 173-174).

Analityczną klasyfikację celów zrównoważonego rozwoju można usystematyzować w trzy ogólne grupy (Poskrobko 1998, s. 161-162):

- cele społeczne – m.in.: zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, podnoszenie jakości życia zapewniając godziwe warunki życiowe, utrzymanie różnorodności kulturowej, itp.;
- cele ekonomiczne – są to m.in.: zapewnienie odpowiedniej ilości dóbr i usług, walka z bezrobociem, itp.;
- cele ekologiczne – uważane za nadrzędne w stosunku do pozostałych celów; tworzą je m.in.: długookresowe utrzymanie stabilności procesów ekologicznych, ochrona różnorodności gatunkowej, wysoka jakość środowiska przyrodniczego.

Poziom spełnienia tych cech mierzony odpowiednimi wskaźnikami w danych wymiarach (tj. gospodarczym, społecznym i środowiska) jest wyznacznikiem spełnienia idei zrównoważonego rozwoju.

## Zarys programowania rozwoju regionalnego w polityce UE (cele i instrumenty polityki regionalnej)

Podstawa programowania rozwoju regionalnego wynika ze zróżnicowania regionów Unii Europejskiej (UE). Stało się to podstawą do formułowania podstawowych kierunków polityki regionalnej UE i rozwoju jej regionów, tzn. kreowania spójności w zakresie społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Skuteczność procesu rozwoju regionalnego z powodu jego złożoności i wielopodmiotowości wymaga ciągłego i kompleksowego planowania. Wiąże się to z ustalaniem celów i priorytetów rozwojowych oraz kierunków i działań służących ich osiągnięciu. Podstawowym dokumentem planistycznym w tym zakresie są strategie rozwoju, a głównym instrumentem finansowym polityki regionalnej są fundusze strukturalne. Polityka regionalna ewaluowała na przestrzeni istnienia UE, w szczególności zmiany zaszyły po 1988 roku, kiedy to zaczęto ustalać określone priorytety rozwojowe w określonych okresach programowania. Obecny kształt i priorytety polityki rozwoju regionalnego UE pozostają w ścisłym związku z odnawianą Strategią Lizbońską (Strzelecki 2008, s. 95).

W okresie 2007-2013 przyjęto do realizacji trzy główne cele rozwojowe. Pierwszy z nich to konwergencja. Jako kryterium kwalifikacji do uzyskania wsparcia wprowadzono w tym przypadku poziom PKB *per capita* (według parytetu siły nabywczej w okresie 2000-2002), który musiał być niższy niż 75% średniej dla UE-25 (dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), a w przypadku wsparcia z Funduszu Spójności próg ten wynosił 90% średniego DNB krajów UE-25. Za priorytetowe działania w ramach tego celu ustalono wspieranie wzrostu i tworzenie miejsc pracy w regionach kwalifikujących się do wsparcia. W sumie warunek ubiegania się o wsparcie spełniło ponad 70 regionów europejskich (dla UE-25). Drugi cel dotyczy kształtowania i podnoszenia konkurencyjności i zatrudnienia. Działania w ramach tego priorytetu są ukierunkowane na wspieranie pozytywnych zmian na rynku pracy oraz wspieranie zmian strukturalnych w regionach, które nie mogą ubiegać się o pomoc w ramach celu pierwszego. Trzeci cel polityki regionalnej nastawiony jest na europejską współpracę terytorialną. Kooperacja przejawia się zarówno we współpracy transgranicznej, transnarodowej jak i międzyregionalnej. Działania podejmowane do realizacji tego priorytetu są związane ze wspieraniem terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju całej UE.

Podstawowymi dokumentami strategicznymi w okresie programowania 2007-2013, określającymi kierunki i warunki polityki regionalnej i które jednocześnie stwarzają podstawę do tworzenia strategii rozwoju poszcze-

gólnych regionów są na szczeblu unijnym – Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, a na krajowym – narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (nazywane także Narodową Strategią Spójności). Dokument Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013 (SWW) wyznacza kierunki realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013. Identyfikuje obszary, w których polityka spójności może najskuteczniej przyczynić się do realizacji priorytetów Wspólnoty zorientowanych na osiągnięcie celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. Do głównych priorytetów rozwojowych należą ([www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)):

- zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Celem strategicznym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cele horyzontalne to:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich ([www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)).

Ponadto w świetle ustawy o polityce rozwoju (Ustawa 2006) kluczowym dokumentem określającym politykę rozwojową Polski jest Strategia Rozwoju Kraju (SRK). Dokument zakłada jako cel strategiczny polityki regionalnej państwa „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności

wszystkich regionów w taki sposób, aby sprzyjać spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz dążyć do wyrównywania szans rozwojowych województw”. Szczególne miejsce zajmują w nim wspieranie obszarów najsłabiej rozwiniętych, do których należą przede wszystkim województwa Polski Wschodniej. Województwa: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie cechują się najniższym PKB na mieszkańca w UE. Nadanie impulsu rozwojowego tym terenom i podniesienie ich poziomu rozwoju gospodarczego oraz wskaźników uczestnictwa w życiu społecznym (edukacja, praca, zdrowie) stanowią istotny cel Strategii Rozwoju Kraju. Podniesienie poziomu ich rozwoju jest kluczem do zmniejszenia dysproporcji województw wschodniej Polski względem zachodnich regionów kraju.

Podsumowując należy dodać, że ogólnym celem planowania rozwoju regionalnego jest optymalne wykorzystanie zróżnicowanych predyspozycji rozwojowych określonych obszarów, służące kształtowania jak najwyższej dynamiki rozwojowych tych terenów (Potoczek 2003, s. 23-24).

### **Zrównoważony rozwój a priorytety rozwoju Polski Wschodniej**

Podstawowe cele i kierunki rozwoju regionów Polski Wschodniej w oparciu o cele polityki regionalnej Unii Europejskiej określa *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008). Strategia ta zakłada bazowanie na endogenicznym zasobach oraz uzupełnianie ich środkami zewnętrznymi. Podkreśla także, że eliminowanie barier rozwoju Polski Wschodniej wymaga systemowego podjęcia na poziomie kraju. Strategia zakłada prowadzenie polityki rozwojowej na poziomie kraju (interregionalnej), jak i poszczególnych województw (intraregionalnej). Zorientowana jest na przełamanie zacofania społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w najbliższych latach. Dokonana wcześniej diagnoza sytuacji w województwach wschodniej Polski pokazała, że podstawowym źródłem problemów rozwojowych jest bardzo niski poziom spójności w wymiarach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Celem strategicznym określonym w dokumencie na lata 2007-2020 stał się zatem „wzrost poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej całej Polski Wschodniej i każdego z jej województw w rozszerzonej Unii Europejskiej z uwzględnieniem zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju”. Podniesienie poziomu spójności do roku 2020 wszystkich pięciu województw Polski Wschodniej to zasadniczy krok do skutecznego wyrwania danych regionów z kręgu zacofania. Zaznacza się jednak, że realizacji celu strategicznego powinna się odbywać



z uwzględnieniem zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju – celów szczegółowych Strategii.

Spójność gospodarcza mierzona jest głównie wzrostem wielkości PKB na mieszkańca, weryfikowana paritetem siły nabywczej. Dążeniem jest aby średnioroczny wzrost gospodarczy Polski Wschodniej był znacznie wyższy niż 2,5%, a bliższy 5%. Średnioroczna dynamika PKB 2,5% daje w ciągu 14 lat wzrost o 41,3%, podczas gdy dynamika o wartości 5% oznacza w tym samym czasie wzrost o 98,0%, czyli niemal podwojenie wartości produktu krajowego brutto.

Spójność społeczna mierzona będzie za pomocą dwóch mierników, tj. stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia. Wskaźnik zatrudnienia zarówno dla Polski i jej wschodnich regionów (ok. 40%) nie przedstawia się konkurencyjnie na tle średniej UE (ok. 60%), czy Stanów Zjednoczonych (ok. 70%). Dlatego wyrównanie poziomu rozwoju w tym obszarze stanowi duże wyzwanie. Tym bardziej, że niezadowolająco przedstawia się struktura zatrudnienia z dużym udziałem działalności rolniczej, co cechuje się niską wydajnością pracy i spowalnia przebieg zmian strukturalnych.

Osiągnięcie spójności terytorialnej będzie mierzone głównie poprawą dostępności komunikacyjnej danego obszaru kraju. Miary syntetyczne w tym zakresie kształtują się w Polsce Wschodniej wyjątkowo niekorzystnie. Głównym wyznacznikiem poprawy sytuacji będzie więc budowa wysokiej jakości transeuropejskiej sieci transportowej wiążącej Polskę Wschodnią z resztą kraju i z całą Wspólnotą. Warunkiem rozwoju regionów, który umożliwi zlikwidowanie izolacji powinna być budowa i rozbudowa istniejących portów lotniczych zlokalizowanych w pobliżu stolic województw oraz lokalnych portów lotniczych.

Mówiąc o spójności terytorialnej nie można zapomnieć także o zachowaniu spójności systemów ekologicznych. W *Strategii* kwestie te nie są wystarczająco opisane, podkreśla się jednak konieczność ochrony różnorodności biologicznej, a gospodarowanie zasobami środowiska przyrodniczego powinny odbywać się w sposób nienaruszający równowagi biologicznej. W związku z powyższym jako kierunek działań i szansę na rozwój dla regionów Polski Wschodniej upatruje się w promowaniu różnorodnych form turystyki kwalifikowanej.

Mając na uwadze powyższe można wymienić podstawowe priorytety rozwojowe, do których się zalicza:

- oddziaływanie na poprawę jakości kapitału ludzkiego;
- budowanie społeczeństwa informacyjnego opartego na wiedzy;
- wspieranie gospodarki, wspieranie funkcjonowania MSP;
- zwiększenie dostępności komunikacyjnej Polski Wschodniej poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej;

- wykorzystanie położenia przy zewnętrznej granicy UE, rozwój współpracy transgranicznej;
- wsparcie funkcji metropolitalnych miast Polski Wschodniej;
- konserwacja i wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego oraz ochrona różnorodności biologicznej.

Podstawą do sformułowania powyższych kierunków rozwoju regionów Polski Wschodniej była analiza czynników i barier rozwoju z wykorzystaniem analizy SWOT. Jej wynik zawiera tabela nr1.

**Tabela 1.** Analiza SWOT dla Polski Wschodniej

<b>Mocne strony:</b>	<b>Słabe strony:</b>
<p>Rozwinięte niektóre branże gospodarki osiągające sukces nie tylko na rynku krajowym, ale również w skali międzynarodowej (np. przemysł lotniczy, meblarski, cementowy, opon samochodowych, przetwórstwo mleka).</p> <p>Relatywnie wysoki poziom wykształcenia społeczeństwa i znaczny postęp w tej sferze w ostatnich latach.</p> <p>Edukacja i znajomość języków obcych.</p> <p>Wysokie walory przyrodniczo - krajo-brazowe i kulturowe stanowiące o atrakcyjności turystycznej regionu.</p> <p>Potencjał rozwojowy ośrodków akademickich w niektórych dziedzinach.</p> <p>Doświadczenie regionalnych instytucji otoczenia biznesu.</p> <p>Dobre wyposażenie informatyczne szkół podstawowych.</p> <p>Relatywnie wysoka skłonność do inwestowania wśród samorządów.</p>	<p>Postępujące starzenie się społeczeństwa,</p> <p>Brak wiary licznej grupy mieszkańców w możliwość spełnienia swoich oczekiwań życiowych na terenie województw Polski Wschodniej (migracje),</p> <p>Niski poziom zamożności mieszkańców i dochodów samorządów.</p> <p>Niski poziom warunków życia w ocenie mieszkańców województw.</p> <p>Niska przedsiębiorczość mieszkańców.</p> <p>Niska produktywność wszystkich sektorów gospodarki.</p> <p>Niska innowacyjność gospodarki z rodzącym się otoczeniem biznesu w zakresie transferu technologii.</p> <p>Niska aktywność i/lub skuteczność uczelni w konkurencji o rozwojowe środki na naukę.</p> <p>Bariery rozwoju innowacji.</p> <p>Zapóźnienie infrastrukturalne, szczególnie w zakresie infrastruktury transportowej, ale również noclegowej dla turystów.</p> <p>Brak wypracowanych sposobów/metod służących ochronie dziedzictwa kulturowego oraz rozwoju infrastruktury kultury.</p>

Tabela 1 ciąg dalszy

<b>Szanse:</b>	<b>Zagrożenia:</b>
<p>Zwiększenie zainteresowania regionem inwestorów z nowoczesnych branż przyjaznych środowisku, wykorzystujących potencjał ludzki i instytucjonalny. Wzrost zainteresowania regionem ze strony turystów krajowych i zagranicznych.</p> <p>Włączanie się Polski Wschodniej w wartościowe sieci współpracy naukowej, kulturalnej i oświatowej.</p> <p>Napływ środków zewnętrznych na cele rozwojowe</p> <p>Wzrost zainteresowania regionem mieszkańców innych województw i krajów, jako atrakcyjnym miejscem zamieszkania.</p> <p>Doświadczenie w kontaktach międzynarodowych wynikające z bliskości położenia (Europa Wschodnia) a także z licznych wyjazdów zarobkowych mieszkańców Polski Wschodniej.</p> <p>Rozwój turystyki wyspecjalizowanej.</p>	<p>Silna presja konkurencyjna pozostałych województw Polski oraz regionów zagranicznych.</p> <p>Centralizacja działań związanych z realizacją projektów regionalnych.</p> <p>Rosnący popyt zewnętrzny na siłę roboczą z Polski Wschodniej.</p> <p>Utrzymujący się chłodny klimat w międzynarodowych relacjach z sąsiadami Polski Wschodniej (Rosja, Białoruś).</p> <p>Utrzymujący się w kraju i za granicą obraz Polski Wschodniej jako „regionu peryferyjnego w peryferyjnym kraju”.</p>

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008, s. 41-42).

Zarówno cele, jak i priorytety rozwojowe określone w *Strategii* odpowiadają celom zrównoważonego rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i ekologicznym. Duży nacisk położony jest na czynnik społeczny, podkreślając, że kapitał ludzki jest podstawowym zasobem regionów i powinien być głównym impulsem rozwojowym. Dlatego szeroki zakres w *Strategii* zajmują priorytety związane ze wzrostem mobilności przestrzennej zatrudnionych m.in. poprzez poprawę powiązań komunikacyjnych pomiędzy centrami rozwoju gospodarczego a obszarami wiejskimi, wzrost jakości kwalifikacji i inne działania dotyczące rynku pracy. Wszelkie działania powinny być podejmowane za zachowaniem równowagi przyrodniczej. Dużą część środków przeznaczonych na realizację powyższych założeń pochodzi ze środków Unii Europejskiej w ramach programów operacyjnych, w tym stworzonego wyłącznie na potrzeby rozwoju Polski Wschodniej.

## **Ocena realizacji celów zrównoważonego rozwoju w regionach Polski Wschodniej**

Realizacja celów *Strategii* oraz zrównoważony rozwój tych regionów wymaga szeregu odpowiednich instrumentów. Jednym z nich są programy operacyjne, w tym specjalnie utworzony dla rozwoju wschodnich województw Polski Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013. Główne priorytety rozwojowe zawierają się w obszarze zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i w szczególności dotyczą: stymulowaniu rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, kształtowanie warunków dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego, wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich jako biegunów wzrostu, poprawa dostępności komunikacyjnej regionu oraz wspieranie rozwoju zrównoważonej turystyki. Biorąc pod uwagę zakładane efekty tych działań można zauważyć, przewagę oczekiwanych korzyści społeczno-gospodarczych. Oprócz takich działań podnoszących jakość kapitału ludzkiego, jak wzrost jakości kształcenia na poziomie wyższym, w szczególności w zakresie tworzenia i wykorzystania nowoczesnych technologii oraz narzędzi stawia się na podniesienie mobilności mieszkańców oraz stworzenia odpowiednich warunków życia i gospodarowania mieszkańcami wschodnich regionów Polski głównie poprzez:

- poprawę dostępności przedsiębiorców do zewnętrznych źródeł finansowania na wczesnym etapie działalności firmy,
- rozwój i dyfuzję przedsięwzięć innowacyjnych,
- zwiększenie poziomu wiedzy i kompetencji oraz wiadomości zakresu wykorzystania Internetu i korzyści z niego płynących,
- opracowanie wspólnej oferty turystycznej dla Polski Wschodniej, obejmującej promocję zrównoważonych form turystyki, w takich formach, które zmniejszają potrzebę korzystania z indywidualnej motoryzacji,
- usprawnienie układu komunikacyjnego.

Pierwsze lata realizacji *Strategii* już minęły. Na podstawie danych statystycznych trudno jest jednoznacznie określić stopień realizacji jej założeń. Jednakże nie brakuje pozytywnych zjawisk zachodzących w regionach Polski Wschodniej. Zostały przystopowane one nieco w końcówce ubiegłej dekady poprzez kryzys na rynkach finansowych, ale analiza danych wskazuje na poprawę sytuacji w tej części kraju. We wszystkich regionach odnotowuje się wzrost PKB na *per capita*. Mimo wysokiej dynamiki wzrostu mierzonego rok do roku (oprócz roku 2009, w którym kryzys zmniejszył przychód w regionie lubelskim i świętokrzyskim), wciąż pozostaje nieco niższy, niż średnie PKB Polski. Pierwsze lata funkcjonowania perspektywy finansowej 2007-2013 charakteryzują się dość dużą dynamiką. Najszybciej

rosła gospodarka województwa świętokrzyskiego – w 2007 roku o 7% w stosunku do roku poprzedniego, a w 2008 roku o 6,7%. Stabilnie choć nieco mniej powiększa się PKB na Podlasiu, Podkarpaciu i Warmii i Mazurach. W latach 2009-2010 tempo to nieco spadło. Można przypuszczać, że sytuację te spowodowały skutki kryzysu światowego. Choć dynamika wzrostu gospodarczego jest zbliżona do średniej krajowej, to należy zauważyć, że PKB regionów we wschodniej Polsce jest znacznie niższe, niż średnia w Polsce. W 2006 roku PKB regionów Polski Wschodniej stanowiło tylko 70,5 % średniego PKB kraju, a w roku 2009 ukształtowało się na poziomie 71,9%.

**Tabela 2.** Dynamika produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca w Polsce Wschodniej (rok poprzedni=100)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POLSKA	103,7	106,3	106,8	105,1	101,5	103,8
LUBELSKIE	102,2	105,1	105,7	106,8	99,4	104,1
PODKARPACKIE	105,8	105,0	104,7	106,8	101,1	103,2
PODLASKIE	102,7	104,0	104,9	103,1	103,2	101,9
ŚWIĘTOKRZYSKIE	100,9	107,4	107,0	106,7	99,3	102,6
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	101,5	103,7	103,3	104,5	102,1	103,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych (2013).

Pozytywne zmiany, choć niewielkie są widoczne także na rynku pracy. We wszystkich regionach Polski Wschodniej znacznie obniżyła się stopa bezrobocia. Szczególnie korzystny był rok 2008, kiedy to we wszystkich badanych województwach była najniższa. Wzrost stopy bezrobocia obserwuje się jednak od 2009 roku, szczególnie w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie ponad 1/5 aktywnych zawodowo osób pozostaje bez pracy. Mimo, że w większości przypadków stopa bezrobocia pozostawała nieco wyższa niż średnia krajowa, poprawa sytuacji jest widoczna w tym zakresie, w szczególności w stosunku do roku 2005. Znaczny udział mają tu środki unijne wspomagające podnoszenie kwalifikacji i rozpoczęcie działalności gospodarczej. Pozytywne efekty dają środki wykorzystywane nie tylko w perspektywie finansowej 2007-2013, ale i wcześniejszej.

**Tabela 3.** Stopa bezrobocia w regionach Polski Wschodniej

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
POLSKA	17,6	14,8	11,2	9,5	12,1	12,4	12,5
LUBELSKIE	17,0	15,5	13,0	11,2	12,9	13,1	13,2
PODKARPACKIE	18,5	16,4	14,2	13,0	15,9	15,4	15,5
PODLASKIE	15,6	13,3	10,4	9,7	12,8	13,8	14,1
ŚWIĘTOKRZYSKIE	20,6	17,7	14,9	13,7	15,1	15,2	15,2
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	27,2	23,6	18,7	16,8	20,7	20,0	20,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych (2013).

O wroście przedsiębiorczości świadczy także dynamika zakładanych firm. Pomimo niezbyt dużej dynamiki w latach 2005-2011, około 7,5% można przewidywać, że odsetek ten wzrośnie wraz z większą absorpcją środków europejskich w projektach wspierających przedsiębiorczość. Na niezadowolającym poziomie pozostaje natomiast zatrudnienie w branży B+R, która powinna stanowić podstawę budowania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. W województwach podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim udział zatrudnienia znacząco odbiega od średniej w Polsce (najgorsza sytuacja w świętokrzyskim, gdzie odsetek zatrudnionych w sektorze B+R wynosi 0,2). Najbardziej sytuacja poprawiła się na Podkarpaciu, gdzie wskaźnik ten od 2005 roku wzrósł o 92,5% i w 2011 roku wyniósł 0,77%. W pozostałych regionach Polski Wschodniej nie obserwuje się znaczących pozytywnych zmian w tym zakresie.

**Tabela 4.** Podmioty gospodarki narodowej oraz odsetek zatrudnionych w sektorze B+R w regionach Polski Wschodniej

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
POLSKA	0,83	0,78	0,75	0,76	0,81	0,83
LUBELSKIE	0,78	0,72	0,70	0,69	0,69	0,68
PODKARPACKIE	0,40	0,37	0,38	0,40	0,70	0,77
PODLASKIE	0,56	0,48	0,50	0,50	0,49	0,53
ŚWIĘTOKRZYSKIE	0,23	0,23	0,26	0,24	0,21	0,26
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	0,41	0,44	0,38	0,36	0,40	0,43
Podmioty gospodarki narodowej wg REGON w regionach Polski Wschodniej ogółem w tys.	591,4	597,8	602,2	613,3	611,3	636,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych (2013).

Kolejną ważną kwestią wpływającą na realizację celów rozwoju Polski Wschodniej i zasad zrównoważonego rozwoju jest dostępność komunikacyjna zapewniająca mobilność mieszkańcom oraz zwiększająca atrakcyjność inwestycyjną. Polska Wschodnia cechuje się jednymi z najniższych wskaźnikami dostępności komunikacyjnej w Unii Europejskiej. Analizując dane dotyczące gęstości dróg publicznych oraz gęstości linii kolejowych eksploatowanych można zauważyć, że problemem regionu jest nie tylko włączenie się w główne krajowe szlaki komunikacyjne, ale również spójność wewnętrzna. Relatywnie najlepsza sytuacja ze względu na gęstość dróg i linii kolejowych występuje w województwie świętokrzyskim, najgorsza zaś ze względu na gęstość dróg w warmińsko-mazurskim i podlaskim, a ze względu na gęstość dróg kolejowych w województwach lubelskim i podlaskim. Pomimo niskiej gęstości dróg w tej części Polski można zauważyć, że odznaczają się one dosyć dobrym stanem nawierzchni. Z wyjątkiem świętokrzyskiego, badane województwa posiadają w ponad 80% nawierzchnię w stanie dobrym i zadowalającym. Odnośnie pozostałych środków transportu należy dodać, że Polska Wschodnia (oprócz podkarpackiego) cechuje się także niską dostępnością lotniczą i marginalnym znaczeniem żeglugi śródlądowej (wykorzystywanej głównie turystycznie).

**Tabela 5.** Wyposażenie w infrastrukturę regionów Polski Wschodniej

Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ilość km dróg o twardej nawierzchni ogółem na 100 km <sup>2</sup>	73,9	74,3	75,4	76,4	79,0	80,5	83,1
Długość szlaków kolejowych w km na 100 km <sup>2</sup>	4,5	4,5	4,5	4,6	4,8	4,7	4,7
Drogi ekspresowe w km	30,5	30,5	33,5	83,6	91,3	91,3	129,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych (2013).

Należy jednak podkreślić, że sytuacja dostępności komunikacyjnej regionu znacznie się poprawia ze względu na możliwość finansowania rozwoju szlaków transportowych ze środków Unii Europejskiej. W tym zakresie istnieje możliwość wykorzystania funduszy z kilku programów operacyjnych, przede wszystkim: Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej, Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Ope-

racyjnego Infrastruktura i Środowisko. W szczególności powstają tam obecnie nowe odcinki dróg ekspresowych. W 2010 roku najwięcej km tych dróg było w województwie warmińsko-mazurskim – 57 km i świętokrzyskim – 29 km. Pozostałe województwa pozostają nieco w tyle, jednak należy zauważyć, że prowadzone są tam inwestycje w tym zakresie.

Na zakończenie należy wspomnieć o kolejnym wymiarze zrównoważonego rozwoju, tj. ekologicznym. Mocną stroną regionów wschodnich są walory przyrodniczo-krajobrazowe i kulturowe stanowiące o atrakcyjności turystycznej regionu. Szans w jego rozwoju upatruje się zatem w rozwoju turystyki, stawiając przy tym na turystykę kwalifikowaną oraz na przyciąganiu inwestorów z nowoczesnych branż przyjaznych środowisku, wykorzystujących potencjał ludzki i instytucjonalny. Analizując dane statystyczne nie można zaobserwować znaczących zmian w tym zakresie. Podaż miejsc noclegowych w poszczególnych województwach w latach 2006-2009 wzrastała nieznacznie, a w województwie lubelskim i podlaskim nieznacznie spadła. Najwięcej miejsc noclegowych oferuje się w województwie warmińsko-mazurskim, najmniej w świętokrzyskim. W tym ostatnim jednak przyrost miejsc noclegowych w badanym okresie był największy (GUS 2011).

### Zakończenie

Regiony Polski Wschodniej odznaczają się jednym z najniższych PKB per capita w Unii Europejskiej. Nie posiadają znaczących gałęzi przemysłu, ale posiadają istotne bogactwa kulturowe, cenne środowisko przyrodnicze i potencjał ludzki. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera rozwój tej części Polski w oparciu o zasady i cele zrównoważonego rozwoju. Cele i zasady te możemy odnaleźć w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Dokument jest ukierunkowany przede wszystkim na realizację szerokorozumianych celów społecznych, niemniej jednak podkreśla konieczność tworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości oraz zrównoważonego wykorzystania potencjału turystycznego danego obszaru. Z uwagi na krótki okres obowiązywania Strategii trudno jest określić trwałość zmian, ale należy zauważyć, że pierwsze lata jej realizacji można ocenić pozytywnie. Rośnięcie PKB *per capita*, znacznie obniżyła się stopa bezrobocia. Wiele inwestycji podejmowanych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (instrumentu służącego wdrażaniu założeń Strategii) ma charakter infrastrukturalny (budowa dróg, obwodnic, infrastruktury uczelni, parków naukowo – technologicznych, ścieżek rowerowych, sieci szeroko-



pasymowej, itp.). Pozytywne rezultaty tych działań mają charakter długookresowy i ujawniają się dopiero po jakimś czasie od zakończenia inwestycji.

Należy mieć na uwadze przy tym, że wiele wciąż jest do zrobienia, szczególności w zakresie poprawy mobilności mieszkańców poprzez polepszenie dostępności komunikacyjnej, szersze wykorzystanie naturalnych bogactw regionu w kierunku turystyki pamiętając o zachowaniu równowagi w istniejących ekosystemach. Należy także zauważyć, że zmiany i wykorzystanie środków europejskich do realizacji Strategii ma dotychczas wymiar bardziej lokalny i są to inwestycje oddziaływania lokalnego niż międzyregionalnego. Należy zatem mieć na uwadze większą spójność nie tylko wewnątrz danych regionów, ale szersze powiązania i współpracę zewnętrzną między regionami tworzącymi obszar Polski Wschodniej.

### Literatura

- Budnikowski A. (1998), *Ochrona środowiska jako problem globalny*, PWE, Warszawa.
- Jeżewski P. (2000), *Ochrona środowiska i ekorozwój*, SGH, Warszawa.
- Kielczewski D. (2008), *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Kielczewski D. (2009), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Kozłowski S. (1997), *W drodze do ekorozwoju*, PWN, Warszawa.
- Dobrzańska B. M. (2007), *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Pearce D. (1988), *Economics, equity and sustainable development*, „Futures”, Vol. 20, No. 6, [http://dx.doi.org/10.1016/0016-3287\(88\)90002-X](http://dx.doi.org/10.1016/0016-3287(88)90002-X).
- Poskrobko B. (1998), *Sterowanie ekorozwojem, Tom I Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Poskrobko B. (1997), *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 1.
- Poskrobko B. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, Materiały do studiowania*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok.
- Potoczek A. (2003), *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń.
- Strzelecki Z. (2008), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno – gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, (2008), Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 r., Załącznik do uchwały nr 278-08, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

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

Zabłocki G. (2002), *Rozwój zrównoważony, idee, efekty, kontrowersje*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl), (stan na dzień 01.09.2011).

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (stan na dzień 24.02.2013).