Pomorski Thinkletter nr 2(9)/2022

Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości

Na jakie wyzwania muszą znaleźć odpowiedź samorządy wojewódzkie w turbulentnych czasach?

Co dla polskich regionów oznacza wojna w Ukrainie?

Jakie zmiany przyniosą depopulacja i migracje?

Dlaczego i w którą stronę ewoluuje polityka UE wobec regionów?

Czy transformacja energetyczno-klimatyczna może być szansą wybicia się na podmiotowy rozwój?

Redakcja

dr Jan Szomburg
dr Piotr Żuber
Jan M. Szomburg
Adam Leśniewicz

Wydawca

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63
80-227 Gdańsk
tel. +48 58 524 49 30
ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy

Samorząd Województwa Pomorskiego
Gdańsk
Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku
Spółka Samorządu Województwa Pomorskiego
Maritex Electronic Components
Base Group Więcej niż spawanie

Partnerzy numeru

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
20 lat dla Polski Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
Mazowsze serce Polski
Podkarpackie przestrzeń otwarta
Województwo Opolskie
Lubuskie Warte zachodu
Warmia Mazury
Olivia Centre

W numerze

SŁOWA WSTĘPNE

Polskie regiony – i elastyczność, i kreacja rozwoju 11

Jan Maria Szomburg, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

W zmiennych, niepewnych, złożonych i niejednoznacznych czasach kluczem jest zdolność do szybkiej i adekwatnej reakcji. Aby była ona skuteczna, musi być zdecentralizowana — tak, aby decyzje podejmować jak najbliżej realnych zdarzeń. Istotność tego podejścia szczególnie obnażyły pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie. Gdy konieczna była koordynacja pomocy i tworzenie naprędce nowych procedur — to regiony odegrały kluczową rolę. Podejście to w żaden sposób nie neguje koncepcji silnego państwa, które powinno dobrze definiować dalekosiężne i strategiczne kierunki rozwoju. Tworzyć ramy, w których samorządy konkurują o ich jak najlepsze wypełnienie. Wtedy, zamiast jednego, uzyskamy efekt szesnastu silników rozwojowych — gdzie każdy prze do przodu i — po gospodarsku — dba o swój „ogródek".

Wykorzystać zieloną rewolucję, aby wybić się na podmiotowy rozwój 14

Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego

Kolejne „czarne łabędzie" — to jedyne czego możemy obecnie być pewni. Już dziś obserwujemy ogromne zawirowania w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej i klimatycznej. Jak zatem przygotować się do przyszłości, w której pewne wydaje się jedynie to, że będzie nieprzewidywalna? Aby odpowiedzieć na to pytanie, warto zadać sobie trzy kolejne. Gdzie dziś jesteśmy — z jakimi zasobami (atutami i słabościami) wchodzimy w ten okres? Jakie wyzwania nas czekają? Jak powinniśmy na nie odpowiedzieć, najlepiej wykorzystując nasze atuty?

W kryzysach rola samorządu terytorialnego rośnie 20

Grzegorz Puda, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Kryzysy silnie uwypukliły znaczenie i rangę samorządu terytorialnego. Konsekwencje pandemii i wojny w Ukrainie pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków życia i pracy mieszkańców. Polskie regiony i samorządy lokalne będą musiały podjąć działania wzmacniające odporność swoich systemów. Sytuacja, w której się znaleźliśmy, jest dla nas wszystkich nauką. Jak zaprogramować najbliższą przyszłość i przygotować się na nowe wyzwania? Sednem jest dalszy rozwój przy jednoczesnej adaptacji do ciągłych zmian oraz zdolności do reakcji na potencjalne zagrożenia.

Nowe wyzwania – nowy kształt samorządów? 23

Olgierd Geblewicz, Prezes Zarządu Związku Województw RP, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie silnie wpłynęły na nasze codzienne funkcjonowanie. Nie zdezaktualizowały one jednak problemów strukturalnych — starzenia się społeczeństw czy zmian klimatycznych. Wobec wszystkich tych wyzwań warto rozpocząć dyskusję nad zmianą ustrojową samorządów w Polsce. Ważne jest przejrzyste zdefiniowanie zadań gmin, powiatów i województw i jasne wskazanie źródeł ich finansowania, a także aktywne włączenie szczebla lokalnego i regionalnego w kształtowanie i realizowanie polityk europejskich.

I. ZROZUMIEĆ I NAZWAĆ NOWE WYZWANIA ORAZ NOWE SZANSE DLA REGIONÓW

Uwarunkowania gospodarcze i geopolityczne funkcjonowania regionów 27

Andrzej Halesiak, ekspert ds. gospodarczych, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Wojna w Ukrainie będzie oddziaływać na Polskę i świat długofalowo i w wielu wymiarach. W jaki sposób wpisuje się ona w zachodzące już od pewnego czasu zmiany, prowadzące do trwałego przedefiniowania globalnej gospodarki? Co to oznacza dla Polski i polskich regionów — teraz i w horyzoncie nadchodzących lat? Dlaczego stając się państwem przyfrontowym oprócz wiadomych zagrożeń otwierają się przed nami także nowe możliwości? Jakiego typu?

Potrzebujemy polityki regionalnej nowej generacji 40

dr **Piotr Żuber**, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Polska polityka regionalna — w perspektywie kilku najbliższych lat — będzie musiała przejść znaczącą transformację celów i sposobów działania. Nie obędzie się także bez przeformułowania ról samorządów terytorialnych (regionalnych i lokalnych), rządu oraz Komisji Europejskiej — najważniejszych partnerów w jej programowaniu i zarządzaniu. Jest to pochodną zarówno ewolucji procesu integracji europejskiej, który wpływa na politykę spójności — głównego sponsora polityki regionalnej w Polsce, ale także kilku niewystępujących wcześniej zjawisk. Te — o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym — tworzą nowe wyzwania, na które polska polityka regionalna będzie musiała odpowiedzieć.

10 ról samorządów regionalnych 47

dr **Jan Szomburg**, Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Tylko dobrze zorganizowana Polska będzie w stanie sprostać turbulentnemu i transformującemu się światu. Niedocenionym ogniwem siły naszego kraju są samorządy regionalne. W powszechnej świadomości łączone są one raczej ze sprawną dystrybucją środków unijnych aniżeli z rolą kreatora rozwoju. Tymczasem w trakcie swego, już ponad 20-letniego, funkcjonowania regiony wykształciły całą paletę funkcji, ról i potencjałów, które — choć często niedostrzegane — są niezwykle obiecujące wobec wyzwań przyszłości.

Kapitał terytorialny – potencjał drzemiący w regionach 49

prof. **Paweł Churski**, Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Samorząd terytorialny w Polsce jest największym osiągnięciem naszej transformacji ustrojowej i gospodarczej. Jest on gwarantem demokracji i stanowi podstawę efektywnego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Każdy obszar posiada jednak odmienny kapitał terytorialny. Czym on jest i dlaczego jest tak ważny dla rozwoju? Jakie wyzwania czekają regiony w nadchodzących czasach? Gdzie szukać adekwatnych odpowiedzi?

Nowe wcielenia starych wyzwań – potrzeba współpracy na rzecz subsydiarności 53

Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

Bezpieczeństwo, godne warunki życia, równowaga pomiędzy lokalnymi i indywidualnymi interesami a wspólnymi celami — natura wyzwań stojących przed wspólnotami samorządowymi od lat pozostaje niezmienna. Zmieniają się natomiast technologie — narzędzia przy pomocy których mierzymy się z szansami i zagrożeniami. Każdy samorząd województwa, korzystając z zasobów regionu i posiadanych narzędzi, zmierza — w ramach swoich kompetencji — do zapewnienia jego trwałego rozwoju. Czy aktualny zakres możliwości i paleta narzędzi będąca w ich dyspozycji są wystarczające, by skutecznie zarządzać rozwojem regionu? Czy wymagają raczej rozszerzenia i silniejszego umocowania w prawie?

Wspólnoty regionalne silne poczuciem podmiotowości i sprawstwa 57

Elżbieta Anna Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego

Samorząd jako wspólnota mieszkańców to nasz wielki sukces. Po zmianach w 1989 roku poczuliśmy się naprawdę jak u siebie w domu i zaczęliśmy ten nasz nowy dom — Polskę, po swojemu, urządzać. Udało nam się wytworzyć to magiczne „razem". Od czego zależy dalsze funkcjonowanie wspólnot regionalnych? Dlaczego tak ważna jest podmiotowość i obywatelskie zaangażowanie?

Elastyczność, samoorganizacja i szybka decyzyjność 60

Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego

Niepewność i nieprzewidywalność — takimi hasłami można by opisać aktualną rzeczywistość. Najpierw, z dnia na dzień, musieliśmy nauczyć się żyć i pracować w warunkach pandemii. Potem, znów nagle i niespodziewanie, zderzyć z wyzwaniami konfliktu zbrojnego w Ukrainie. W dodatku tuż za rogiem czekają na nas kolejne kryzysy: gospodarczy, energetyczny, społeczny i inne... jeszcze nawet niezdefiniowane. W takich warunkach kluczem jest wysoka elastyczność, zdolność do nagłego samoorganizowania się oraz szybkość podejmowania decyzji. Miniony czas pokazał, że to właśnie te atuty cechowały samorządy regionalne.

Potrzebna polityka „szyta na miarę" 63

dr inż. **Gustaw Marek Brzezin**, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Tereny województwa warmińsko-mazurskiego, najbardziej chyba ograbione ziemie współczesnej Polski, nie zdążyły jeszcze w pełni zaspokoić podstawowych potrzeb cywilizacyjnych, tymczasem już stają przed nowymi wyzwaniami. Pilna staje się nie tylko reakcja na takie zjawiska globalne jak zmiany klimatyczne czy nowa, zielona, filozofia rozwoju, ale również na bezpośrednie skutki pandemii COVID-19 czy wojny na Ukrainie (bardzo odczuwalne w regionie). W sprostaniu tym wyzwaniom duże znaczenie będzie miała polityka władz centralnych i instytucji europejskich, które powinny lepiej dostosować wsparcie do nowej rzeczywistości i specyfiki regionu oraz szanować zasadę subsydiarności.

Polskie regiony w układzie powiązań i przepływów europejskich 68

prof. **Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk

Regiony to nie izolowane wyspy. Ich pozycja jest wyznaczana przez system interakcji i przepływów. To właśnie one tworzą szanse rozwojowe w czasach prosperity, ale są również źródłem zagrożenia w sytuacjach kryzysowych. Jakiego typu interakcje zachodzą między regionami i jaka jest ich intensywność? Czy poziom koncentracji geograficznej powiązań zewnętrznych w Polsce jest zróżnicowany? Jakich długofalowych zmian może spodziewać się w przyszłości w układach powiązań?

Regiony węglowe wobec zielonej i sprawiedliwej transformacji 74

prof. **Adam Drobniak**, Kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Tworzenie gospodarki nisko- lub zeroemisyjnej wymaga Transformacji Energetycznej (TE) — tzw. zielonej transformacji. Dla regionów wyrosłych na węglu i energetyce konwencjonalnej oznacza to kolosalne zmiany. Dotkną one bardzo głęboko — w tym tożsamości kulturowej ukształtowanej przez często ponad 150-letnią, tradycję. Co zrobić, by dać im szansę wyjść z tego procesu „suchą stopą"? Dlaczego tak ważny jest koncept Sprawiedliwej Transformacji (ST)? Kim są jego główni aktorzy i jak może się kształtować w polskich regionach?

Otwarty Proces Odkrywania szansą dla polityki regionalnej 80

dr **Marcin Wajda**, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego

Pandemia COVID-19, zmiany klimatu, kryzysy migracyjne czy konflikty zbrojne — wszystko to powoduje, że raz jeszcze powinniśmy zredefiniować wyzwania stojące przed regionami. Obecnie — w polityce rozwoju — prym wiedzie koncepcja inteligentnej specjalizacji. Ukierunkowuje ona ograniczone zasoby regionów na budowę przewag w oparciu o najmocniejsze atuty gospodarcze. Wobec dzisiejszych wyzwań konieczne jest jednak uzupełnienie jej o aspekty społeczne i środowiskowe. Aby to osiągnąć, warto wykorzystać Otwarty Proces Odkrywania.

Jak inteligentnie gospodarować potencjałami regionu? 84

dr **Jarosław Flakowski**, Dyrektor Departamentu Rozwoju i Innowacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego

Regiony stoją przed poważnymi wyzwaniami rozwojowymi. Są to przede wszystkim: niekorzystne zjawiska demograficzne, migracje, skutki pandemii COVID-19, konieczność zwrócenia większej uwagi na postępujące zmiany klimatyczne, wprowadzanie „zielonej gospodarki". Ważne jest również włączenie mieszkańców w budowę wspólnoty regionalnej. Jak inteligentnie gospodarować potencjałami regionu, by osiągnąć zrównoważony rozwój, spójność społeczną i przestrzenną oraz wysoką jakość życia?

Nowe szanse dla Pomorza z perspektywy biznesu 90

Bogusław Wieczorek, radca prawny, pełnomocnik zarządu ds. public relations, Olivia Centre

Pandemia, wojna, kryzys energetyczny — zjawiska te prowadziły do zachwiania, a często i zerwania dotychczasowych łańcuchów dostaw. Konieczne stało się poszukiwanie nowych dostawców towarów i usług, a także dokonanie takiej zmiany w systemie logistyki, która uwzględniałaby potrzebę omijania nowych „punktów zapalnych". To wielka szansa dla regionów, w tym przede wszystkim Pomorza. Jak ta sytuacja wpływa na sektor usług biznesowych?

II. REGIONY WOBEC WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH I KRYZYSU UCHODŹCZEGO

Czy uchodźcy mogą być remedium na implozję demograficzną Polski? 94

prof. **Przemysław Śleszyński**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Największe „zapadlisko demograficzne" świata — tak na podstawie badań, jeszcze przed pandemią i wojną, charakteryzowano Polskę oraz inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Nie ma na świecie innego tak dużego regionu, w którym przewidywany regres demograficzny byłby tak poważny — w okresie 2020-2050 przykładowo dla Polski może to być około 5 mln osób, a w Rumunii — około 3 mln osób (czyli około 15% potencjału demograficznego tych państw). Czy migranci, którzy przybywają do nas masowo w związku z wojną, zasypią tę lukę? Dlaczego tak ważne jest, by osiedlali się również w miastach średnich, a nie tylko w największych metropoliach?

Pomorskie doświadczenia integracji migrantów 102

Marta Siciarek, Koordynatorka regionalnej polityki migracyjnej, Kancelaria Marszałka Województwa Pomorskiego

Jak mądrze integrować migrantów? Odpowiedź na pytanie wydaje się oczywista: uczynić instytucje, miejskie usługi i rynek pracy dla nich dostępnymi — tak by mogli z nich korzystać swobodnie, samodzielnie i na równych, z Polakami, zasadach. Nie jest to jednak takie proste. Systemowa integracja, służąca wszystkim migrantom, a nie tylko tym, którym uda się „zahaczyć" w projekcie czy uczestniczyć w koncercie, jest w gruncie rzeczy nudna, żmudna i mało widowiskowa. Jakie są Pomorskie doświadczenia w budowaniu systemowego modelu integracji?

Wielki „wybuch" (nieuświadomionego) kapitału społecznego 108

prof. **Paweł Kubicki**, Uniwersytet Jagielloński, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Od dekad dyskusja o kondycji naszego społeczeństwa obywatelskiego zdominowana była przez słynną koncepcję próżni socjologicznej, zgodnie z którą — w Polsce — właściwie miałoby ono nie istnieć. Wielki obywatelski zryw pomocy Ukraińcom pokazał, że mamy jednak w sobie spore pokłady kapitału społecznego i zaufania. Tyle tylko, że rozwijały się w tych sferach, których nie obejmowały socjologiczne wskaźniki. Dlaczego to właśnie na tym fenomenie warto budować politykę odpornościową regionów?

III. SZANSE I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z WOJNY W UKRAINIE DLA PRZYGRANICZNYCH REGIONÓW POLSKI WSCHODNIEJ

Od wielkiej solidarności do hubów odbudowy 112

Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego

Od wybuchu wojny polską granicę przekroczyło ponad 3,7 mln osób, z czego najwięcej przez tereny Podkarpacia. Zaangażowanie w pomoc uchodźcom było ogromne, a pobudki altruistyczne — bez patrzenia na koszty i ewentualne niebezpieczeństwo. Regiony recepcyjne poniosły znaczny wysiłek, „chowając do kieszeni" własne potrzeby i priorytety rozwojowe. Teraz czas na pan-europejskie, kompleksowe i dedykowane wsparcie. Województwa przygraniczne powinny stać się głównymi kanałami łączącymi Unię Europejską z Ukrainą oraz hubami gospodarczymi jej odbudowy.

Wojna a przyszłość ukraińskich regionów 116

Serhiy Gemberg, Zastępca Przewodniczącego Rówieńskiej Obwodowej Administracji Wojskowej

Agresja Rosji na Ukrainę oznacza ogromne trudności społeczno-gospodarcze, w tym również dla ukraińskich regionów. Zapoczątkowane w 2019 roku pozytywne zmiany polityczne przetestowane zostały najpierw przez COVID-19, a teraz przez wojnę. Te tragiczne wydarzenia i będące ich konsekwencją „przeciążenia systemowe" — jak na dłoni — pokazały mocne i słabe strony dotychczasowych rozwiązań — wskazując jednocześnie kierunki właściwych zmian. Czy ukraińskie regiony wykorzystają tę szansę? Pomocne może okazać się silne, pozytywne zainteresowanie zachodniego świata, które jest szansą na nawiązanie nowych partnerstw i współpracy na przyszłość.

Odbudowa Ukrainy – jak ją wesprzeć? 120

Maciej Popowski, p.o. dyrektor generalny, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia Komisji Europejskiej

Choć konflikt zbrojny w Ukrainie wciąż trwa, to już toczą się poważne rozmowy o jej odbudowie i dalszej integracji z Unią Europejską. Szacuje się, że na powojenną rekonstrukcję potrzeba 750 mld euro. Skąd mogą pochodzić środki na sfinansowanie tych nakładów i jaka w tym wysiłku będzie rola UE? Ważne by odbudowie towarzyszyła głęboka modernizacja kraju: reforma sądownictwa, walka z korupcją czy zmiana roli oligarchów. Ukraińcy chcą to zrobić — już dziś widać ich determinację. Dobrym prognostykiem jest choćby decentralizacja państwa — reforma, która okazała się dużym sukcesem.

Wojna na Ukrainie a polskie regiony 126

Stefan Kawalec, Prezes Capital Strategy

W 1990 r. — na Ukrainie — PKB liczony wg. siły nabywczej na głowę mieszkańca był nawet wyższy niż w Polsce. Tymczasem w 2020 r. to właśnie nasz kraj — prawie trzykrotnie — przebił, w tym względzie, swojego wschodniego sąsiada. Obecnie przyszłość Ukrainy znajduje się na rozdrożu. Z jednej strony, państwo to znalazło się sytuacji egzystencjalnego zagrożenia. Z drugiej zaś, ma ono szansę na to, by dzisiejsze tragiczne wydarzenia stworzyły podwaliny pod cud gospodarczy. Od czego będzie zależało, którą drogą pójdzie ukraińska gospodarka? Co te scenariusze mogą oznaczać dla polskich regionów?

Regiony Polski Wschodniej – czas na awans z peryferii do centrum? 130

Paweł Chorąży, Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich, Bank Gospodarstwa Krajowego

Wybuch wojny na Ukrainie zrewidował bardzo wiele indywidualnych i kolektywnych przekonań, układów i założeń. Mocno zmienił rolę i strategiczne znaczenie wschodniej flanki NATO i Unii Europejskiej. Istotnie wpłynął też na usytuowanie i percepcję regionów Polski Wschodniej. Z mało zauważalnych — z unijnej i globalnej perspektywy — dalekich rubieży UE stały się one centrum działań Zachodu wobec agresji rosyjskiej. Czy w powojennym układzie geostrategicznym z — nieco zapomnianego — peryferium awansują do nowego centrum?

Polsko-ukraińska współpraca transgraniczna 133

Rafał Baliński, Dyrektor Departamentu Współpracy Terytorialnej, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Agresja Rosji na Ukrainę zaburzyła politykę kooperacji transgranicznej Unii Europejskiej. Komisja Europejska — zawieszając współpracę z Rosją i Białorusią — efektywnie wykluczyła je z programów Interreg. Obecnie, „zaoszczędzone" środki przekierowywane są na bilateralną współpracę z Ukrainą. Na co i na jakich zasadach można dziś uzyskać wsparcie?

Województwa graniczne UE – wyzwania i kierunki działań 138

dr **Piotr Żuber**, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Jakie są najważniejsze szanse i zagrożenia z perspektywy województw przylegających do granicy zewnętrznej UE: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego? Ten tekst stanowi podsumowanie i interpretację wyników ankiety MFiPR skierowanej do dyrektorów odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację strategii rozwoju tych województw, tj. Pana Dyrektora Bogdana Kawałko (Departament Strategii Rozwoju Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego), Panią Joannę Sarosiek (Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego), Pana Dyrektora Pawła Waisa (Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego) oraz Panią Lidię Wójtowicz (Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego).

IV. BLIŻSZE SPOJRZENIE NA PODKARPACIE – SZANSE I ZAGROŻENIA DLA REGIONU WYNIKAJĄCE Z WOJNY W UKRAINIE

Podkarpacie w obliczu przełomowych zmian 145

Marek Darecki, Prezes Zarządu klastra Dolina Lotnicza

Świat, do jakiego się przyzwyczailiśmy, odchodzi bezpowrotnie i to w błyskawicznym tempie. Mamy i będziemy mieć do czynienia z coraz większą Zmiennością, Niepewnością, Złożonością i Dwuznacznością (z ang. tzw. VUCA). Jak się w tym wszystkim odnaleźć? Skąd czerpać wzorce i inspiracje? Dopiero na tak zarysowanym tle należy oceniać skutki wojny w Ukrainie. Dla Podkarpacia rodzą one zarówno wiele nowych ryzyk, jak i możliwości. Na razie, nasz region — w trudnym czasie — dobrze zdaje egzamin. Jak postępować, by kontynuować ten kurs? Co radzą amerykańscy generałowie z West Point?

Jak wybić się z peryferii do centrum? 149

Janusz Sepioł, Architekt Miasta Rzeszowa, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Od 30-tysięcznego miasteczka, po II wojnie światowej, do ponad sześciokrotnie większej stolicy województwa — to najnowsza historia Rzeszowa. Oderwanie Lwowa, historycznego centrum regionu, od Polski zostawiło trudne do zapełnienia „bezkrólewie". Przemyśl — zbyt skrajnie położony, Krosno czy Jarosław — stosunkowo słabe ośrodki. Wybór padł na Rzeszów, którego „kariera" od czasów PRL, z międzyokresowymi wahaniami, nabrała tempa. Czy zbliżenie polsko-ukraińskie, perspektywa roli Polski w odbudowie Ukrainy czy wreszcie obecność militarnej infrastruktury NATO na Podkarpaciu pozwolą mu dołączyć do „klubu" kluczowych polskich metropolii? Jak na razie położenie na granicy gorącego konfliktu, w strefie przyfrontowej — gdzie lotniska musi strzec bateria rakiet Patriot — rodzi wiele obaw, szczególnie wśród inwestorów.

Granica – od bariery do płaszczyzny kontaktu 153

dr **Paweł Wais**, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego

Bycie wschodnią rubieżą Unii Europejskiej silnie definiuje politykę rozwojową Podkarpacia. Nikt do tej pory nie zakładał, że — w ciągu najbliższych dekad — sytuacja ta ulegnie zmianie. Agresja Rosji na Ukrainę radykalnie przeformułowuje tę sytuację. Okazuje się, że z bariery granica może się stać płaszczyzną kontaktu i gospodarczego rozwoju. Już teraz — w związku z niemożnością wykorzystania portów czarnomorskich przez naszego wschodniego sąsiada, szlak przez Polskę, czyli — w dużej mierze — Podkarpacie jawi się jako najlepsza alternatywa. Skorzystanie z tej szansy będzie wymagało jednak ogromnych wydatków na infrastrukturę — w tym przede wszystkim kolej.

Potencjał pogranicza 157

dr **Marek Cierpiał-Wolan**, Uniwersytet Rzeszowski, Urząd Statystyczny w Rzeszowie

Obszary transgraniczne, ze względu na procesy integracyjne i dezintegracyjne współczesnego świata, a także dużą skalę przemieszczeń ludności stają się — szczególnie w ostatnim okresie — przedmiotem wnikliwych badań i analiz. Na tym tle — ze względu na wyraźną asymetrię potencjałów ekonomicznych, instytucjonalnych i społecznych, potęgowanych jeszcze w ostatnim okresie przez eskalację działań wojennych pomiędzy Rosją a Ukrainą — wyróżnia się rubież polsko-ukraińska. Jaka jest jej specyfika? Czy możemy się doszukać jakichś paradoksów? Gdzie drzemią nieujawnione dotychczas potencjały?

SŁOWA WSTĘPNE

Polskie regiony – i elastyczność, i kreacja rozwoju

Jan Maria Szomburg
Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

W zmiennych, niepewnych, złożonych i niejednoznacznych czasach kluczem jest zdolność do szybkiej i adekwatnej reakcji. Aby była ona skuteczna, musi być zdecentralizowana – tak, aby decyzje podejmować jak najbliżej realnych zdarzeń. Istotność tego podejścia szczególnie obnażyły pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie. Gdy konieczna była koordynacja pomocy i tworzenie naprędce nowych procedur – to regiony odegrały kluczową rolę. Podejście to w żaden sposób nie neguje koncepcji silnego państwa, które powinno dobrze definiować dalekosiężne i strategiczne kierunki rozwoju. Tworzyć ramy, w których samorządy konkurują o ich jak najlepsze wypełnienie. Wtedy, zamiast jednego, uzyskamy efekt szesnastu silników rozwojowych – gdzie każdy prze do przodu i – po gospodarsku – dba o swój „ogródek".

W dzisiejszych — turbulentnych czasach, gdzie przyszłość bliższa i dalsza zmienia się jak w kalejdoskopie, sztywne doktryny i polityki rozwoju tracą swój blask. Obecnie, w przywództwie — zarówno w biznesie, jak i sprawach publicznych — dominuje model VUCA[1]. Gdy czasy są zmienne, niepewne, złożone i niejednoznaczne, priorytetem staje się elastyczne reagowanie na — ciągle zmieniające się — uwarunkowania. Aby skutecznie to robić, kluczowa jest decentralizacja zarządzania — tak, by decyzje podejmowane były jak najbliżej realnych zdarzeń. Podejście to nie neguje nadrzędnego kreślenia wizji — kierunków rozwoju, ale zakłada jednak dużą dozę autonomii reakcji — w zależności od lokalnych uwarunkowań.

Jak ważna jest zdolność szybkiego i adekwatnego odzewu, pokazały zarówno pandemia COVID-19, jak i wojna w Ukrainie. Gdy nagle konieczna była reakcja zbiorowa — przewyższająca indywidualne możliwości poszczególnych jednostek i musiała ona nastąpić natychmiast. Jakie reguły powinny panować w autobusie czy tramwaju, gdy dopiero co rozpoznaliśmy szalejącego wirusa? Co zrobić gdy zziębnięci i głodni ludzie, bez dachu nad głową i perspektyw, masowo pojawiają się w regionie i trzeba im tu i teraz pomóc? Oczywiście odzew na poziomie poszczególnych jednostek — osób, rodzin czy przedsiębiorstw jest niezwykle istotny i cenny. Bezsprzecznie świadczy też o poczuciu odpowiedzialności. Niemniej, z punktu widzenia całości, najważniejsza jest reakcja systemowa — zdolność do szybkiego wypracowywania reguł i szerokiej koordynacji wsparcia. Bez tego wiele pozytywnych — indywidualnych wysiłków może okazać się nietrafionymi bądź zostać zmarnowane, a nawet działać na szkodę (*vide*: nadmiar szybko psującego się jedzenie wysyłanego w jedno miejsce na granicy by wesprzeć uchodźców, którego nie tylko nie można było wykorzystać, ale jeszcze trzeba było zutylizować).

1 VUCA jest akronimem po raz pierwszy zastosowanym w 1987 roku w odniesieniu do teorii przywództwa Warrena Bennisa i Burta Nanusa w celu opisania lub refleksji nad zmiennością (*volatility*), niepewnością (*uncertainty*), złożonością (*complexity*) i niejednoznacznością (*ambiguity*) ogólnych warunków i sytuacji. Źródło: Wikipedia.

> **Jak ważna jest zdolność szybkiego i adekwatnego odzewu pokazały zarówno pandemia COVID-19, jak i wojna w Ukrainie. Gdy nagle konieczna była reakcja zbiorowa – przewyższająca indywidualne możliwości poszczególnych jednostek i musiała ona nastąpić natychmiast.**

Warto więc zadać pytanie — jak powinien być skonstruowany system przywództwa i zbiorowego zarządzania, by jak najadekwatniej reagować, gdy nastanie kolejna burza? Wszyscy chyba widzimy, że nieprzewidywanych zdarzeń o silnym polu rażenia jest coraz więcej i występują coraz częściej.

Idea polskiej samorządności — która objawiła się pod koniec lat 90. wielką reformą — zasadzała się na dwóch podstawowych założeniach: polskim „genie wolności" i — mającej swoje źródła w głębokiej naturze chrześcijaństwa — zasadzie subsydiarności. Obie te charakterystyki są niezwykle istotnymi składowymi polskiego kodu kulturowego. Przyjęte założenia okazały się słuszne. Gdy — po wejściu do Unii Europejskiej — polskie samorządy, w tym szczególnie regiony, zaczęły „rywalizować" o prym w rozwoju — zarówno wewnętrznie, jak i wzajemnie się napędzając — zmodernizowały Polskę. Ten potężny wysiłek rozwojowy opierał się na oddolnej inicjatywie społeczności lokalnych, które same stawiały przed sobą cele rozwojowe i je realizowały. Podejście to okazało się niezwykle skuteczne właśnie ze względu na „odblokowanie" oddolnego zaangażowania. W ostatnich — kryzysowych czasach, duża podmiotowość, autonomia i realna sprawczość pozwoliły im również na szybkie wypracowanie mechanizmów zbiorowej reakcji i koordynacji. To właśnie samorządy były pierwsze na miejscu — np. organizując punkty zbiórek, selekcji i wydawania darów.

> **Widać więc, że zdecentralizowany system działa. Warto by się utrzymał i rozwijał swoją podmiotową rolę. By było to możliwe konieczna jest wysoka doza zaufania i zachowanie dużej niezależności na poziomie lokalnym i regionalnym.**

Widać więc, że zdecentralizowany system działa. Warto by się utrzymał i rozwijał swoją podmiotową rolę. By było to możliwe, konieczna jest wysoka doza zaufania i zachowanie dużej niezależności na poziomie lokalnym i regionalnym. Podejście to w żaden sposób nie neguje koncepcji silnego państwa, które powinno dobrze definiować dalekosiężne i strategiczne kierunki rozwoju zgodne z polską racją stanu. Niemniej, zamiast „wskazywać palcem" konkretne sposoby ich realizacji dać społecznościom lokalnym i regionalnym wolność co do wyboru narzędzi ich osiągania.

Państwo powinno tworzyć ramy, a samorządy jak najlepiej konkurować o ich wypełnienie. Wtedy, zamiast jednego, uzyskamy efekt szesnastu silników rozwojowych — gdzie każdy prze do przodu i — po gospodarsku — dba o swój „ogródek". Tak rozumiana zdrowa konkurencja jest rękojmią dalszej modernizacji i rozwoju Polski, a także zdolności reagowania na coraz to częściej występujące szoki i przesilenia.

> **Państwo powinno tworzyć ramy, a samorządy jak najlepiej konkurować o ich wypełnienie. Wtedy, zamiast jednego, uzyskamy efekt szesnastu silników rozwojowych – gdzie każdy prze do przodu i – po gospodarsku – dba o swój „ogródek".**

O autorze

Jan Maria Szomburg — od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011-2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011-2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje". Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

Wykorzystać zieloną rewolucję, aby wybić się na podmiotowy rozwój

Mieczysław Struk
Marszałek Województwa Pomorskiego

Kolejne „czarne łabędzie" – to jedyne czego możemy obecnie być pewni. Już dziś obserwujemy ogromne zawirowania w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej i klimatycznej. Jak zatem przygotować się do przyszłości, w której pewne wydaje się jedynie to, że będzie nieprzewidywalna? Aby odpowiedzieć na to pytanie, warto zadać sobie trzy kolejne. Gdzie dziś jesteśmy – z jakimi zasobami (atutami i słabościami) wchodzimy w ten okres? Jakie wyzwania nas czekają? Jak powinniśmy na nie odpowiedzieć, najlepiej wykorzystując nasze atuty?

Ostatnie kilka lat jest okresem wielu turbulencji, których doświadcza świat, Polska i Pomorze. W 2020 roku wybuchła pandemia, w 2022 roku Rosja zaatakowała Ukrainę, rozpoczynając wojnę w pobliżu naszych granic. To natomiast wywołało kryzys humanitarny i masową falę uchodźców w krajach sąsiednich, w tym w Polsce. Ponadto coraz bardziej namacalnie odczuwamy zmiany klimatu w postaci różnego rodzaju huraganów, gwałtownych opadów czy długich okresów suszy i upałów. Powyższe czynniki powodują następne wyzwania. Rosnące ceny energii i żywności przekładają się na problemy ubóstwa energetycznego i głodu, co daje impuls do migracji, ale również zakłóceń w łańcuchach dostaw.

Kryzysy pojawiają się tak często, że jedyne, czego możemy być pewni, to nadejście kolejnych „czarnych łabędzi", wywołujących ogromne zawirowania w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej, klimatycznej. Czasy, w których żyjemy, scharakteryzowane akronimem VUCA[1] — cechują się dużą zmiennością, niepewnością, złożonością oraz niejednoznacznością. Jak zatem przygotować się do przyszłości, w której pewne wydaje się jedynie to, że będzie nieprzewidywalna? Te pytania stawiają sobie liderzy polityczni, gospodarczy eksperci i naukowcy. Zastanawiając się, jaka przyszłość czeka nas tu na Pomorzu, warto zadać następujące pytania: Gdzie dziś jesteśmy — z jakimi zasobami (atutami i słabościami) wchodzimy w ten okres? Jakie wyzwania nas czekają? Jak powinniśmy na nie odpowiedzieć, najlepiej wykorzystując nasze atuty?

Gdzie jesteśmy?

Pomorze w ostatnich dwóch dekadach dokonało znaczącej transformacji gospodarczej, społecznej oraz infrastrukturalnej. Dziś jesteśmy w innym miejscu niż 20 lat temu, gdy region dopiero budował swoją tożsamość, zaplecze instytucjonalne i potencjał inwestycyjny. Droga, którą przeszliśmy, doprowadziła nas do miejsca, w którym naszym podstawowym wyzwaniem nie są dziurawe drogi, wysokie bezrobocie czy wyeksploatowane budynki naszych uczelni, instytucji kultury czy edukacji. Obecnie stopę bezrobocia mamy

1 V = zmienność (ang. *volatility*); U = niepewność (ang. *uncertainty*); C = złożoność (ang. *complexity*); A = niejednoznaczność (ang. *ambiguity*).

na jednym z najniższych poziomów w UE, zaplecze infrastrukturalne i laboratoryjne pomorskich uczelni w wielu dziedzinach jest na najwyższym światowym poziomie. Ponadto nakłady na działalność badawczo-rozwojową w roku 2020 osiągnęły wartość 1,75 proc. PKB, co jest dobrym prognostykiem dla rozwoju innowacyjności na Pomorzu.

> **Pomorze w ostatnich dwóch dekadach dokonało znaczącej transformacji gospodarczej, społecznej oraz infrastrukturalnej. Dziś jesteśmy w innym miejscu niż 20 lat temu, gdy region dopiero budował swoją tożsamość, zaplecze instytucjonalne i potencjał inwestycyjny.**

Te sukcesy nie wzięły się z niczego. Pomorze, dzięki skutecznej koordynacji działań wielu partnerów samorządowych, zbudowało jedno okienko w zakresie przyciągania inwestycji do regionu — *Invest in Pomerania*. To m.in. dzięki temu udało się pozyskać inwestorów, którzy zmieniają obraz pomorskiej gospodarki, zapewniając jednocześnie atrakcyjne oraz dobrze płatne miejsca pracy. Dobrym przykładem jest tu Northvolt, producent baterii, spółka założona przez Petera Carlssona, byłego wiceprezesa Tesli, której misją jest „odesłanie ropy do historii". Korzyści z tej inwestycji to nie tylko pól tysiąca miejsc pracy czy 200 mln dolarów ulokowane w regionie. To również zaistnienie Pomorza i Gdańska w świadomości globalnych inwestorów działających w obszarze energii odnawialnej i dowód na atrakcyjność regionu dla tego typu przedsięwzięć.

W technologie i innowacje na Pomorzu inwestują nie tylko podmioty z kapitałem zagranicznym. Polpharma Biologics to utworzona kilka lat temu spółka, mająca swą siedzibę na terenie Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego, będąca częścią grupy Polpharma. Podmiot ten, odpowiedzialny za rozwój innowacyjnych leków biotechnologicznych zatrudnia obecnie ponad 600 pracowników. W Międzynarodowym Centrum Technologii Kwantowych powstałym przy Uniwersytecie Gdańskim pracuje obecnie zespół ok. 60 osób. Na co dzień prowadzą badania na najwyższym światowym poziomie w sferze technologii kwantowych. Dziedzinie, która jest jednym z najszybciej rozwijających się obecnie obszarów nauki, mających znaczący potencjał do komercjalizacji, m.in. w zakresie szeroko rozumianej kryptografii. To właśnie tu, na Pomorzu, rodzą się innowacje unikalne w skali świata.

Prawie ćwierć wieku funkcjonowania samorządu regionalnego w obecnym kształcie pozwoliło również wypracować szereg mechanizmów oraz instytucji, które dziś pozwalają realizować politykę rozwoju regionu. Siedem lat temu samorząd województwa pomorskiego powołał Pomorski Fundusz Rozwoju, który zapewnia instrumenty finansowe dla przedsięwzięć rozwojowych samorządów, przedsiębiorstw i innych podmiotów.

> **Prawie ćwierć wieku funkcjonowania samorządu regionalnego w obecnym kształcie pozwoliło wypracować szereg mechanizmów oraz instytucji, które dziś pozwalają realizować politykę rozwoju regionu.**

Przytaczam te pozytywne przykłady i sukcesy województwa pomorskiego nie tyle, by się chwalić, ale po to, aby pokazać, jaką drogę przeszliśmy my wszyscy — samorząd, nasze przedsiębiorstwa czy uczelnie.

Trzy wyzwania na drodze do nowego modelu rozwoju

Nasz sukces ma jednak również inne konsekwencje. Mianowicie, prostsze rezerwy rozwojowe, takie jak relatywnie tania siła robocza, dotacje inwestycyjne dla firm otrzymane w ramach polityki spójności oraz mało zaawansowane podwykonawstwo dla przedsiębiorstw z krajów starej UE, zostały w dużej mierze wykorzystane i nie będą stanowiły już tak silnego motoru rozwojowego jak w ostatnich dekadach. Co więcej, zbliżając się w poziomie rozwoju do najbardziej rozwiniętych krajów, w coraz mniejszym stopniu możemy korzystać ze swoistej renty zapóźnienia, tj. wykorzystywać sprawdzone rozwiązania (tzw. dobre praktyki) z krajów wysoko rozwiniętych. Po przejściu do grupy krajów wysokorozwiniętych dalszy rozwój uzależniony jest o wypracowania własnej ścieżki wzrostu. Znalezienia pomysłu na siebie i zbudowania takiego ekosystemu łączącego biznes, administrację i sektor wiedzy, który w efektywny sposób będzie odpowiadał na pojawiające się wyzwania oraz zapewniał sprawną oraz efektywną implementacje nowych, innowacyjnych rozwiązań. Jak pokazuje historia, sukces na tym etapie rozwoju wcale nie jest pewny, co jest definiowane jako „pułapka krajów średniego rozwoju".

> **Prostsze rezerwy rozwojowe, takie jak relatywnie tania siła robocza, dotacje inwestycyjne dla firm oraz mało zaawansowane podwykonawstwo dla przedsiębiorstw z krajów starej UE, zostały w dużej mierze wykorzystane i nie będą stanowiły już tak silnego motoru rozwojowego jak w ostatnich dekadach.**

Obecnie, w obliczu wyzwań, które nas dotykają (pandemia, napływ uchodźców, zmiany klimatyczne, transformacja energetyczna), potrzebujemy rozwiązań, które dopiero trzeba wymyślić. Nie kupimy ich „z półki" czy od zagranicznych koncernów, które dawno już je opracowały i wprowadziły do komercyjnej oferty. Ponadto rozwiązania te — nawet jeśli częściowo dostępne — muszą być dostosowane do naszych potrzeb i możliwości. Często oznacza to, że dopiero rodzą się one w odpowiedzi na specyficzne wymagania.

Dziś jeszcze bardziej niż dotychczas uświadamiamy sobie, że potrzebujemy współpracy pomiędzy jednostkami naukowymi oraz przedsiębiorstwami. Co więcej, ta współpraca nie może być jedynie deklaratywna, jak to zdarzało się do tej pory, gdy była wymagana do pozyskania środków publicznych na wspólne projekty. Musi być ona rzeczywista, gdyż tak naprawdę już teraz potrzebujemy jej efektów — nowych produktów, usług, rozwiązań dla dopiero powstających, problemów, wyzwań przed którymi stajemy. Będzie to dobry sprawdzian i weryfikator zarówno potencjału naszego zaplecza badawczego, jak i umiejętności współpracy w układzie nauka — przedsiębiorstwa — samorząd.

Pierwszym wyzwaniem, przed którym stoi region, jest więc znalezienie oryginalnego pomysłu rozwojowego. Ten nowy model musi opierać się na większej innowacyjności (wyższej wartości dodanej) wytwarzanych produktów i usług. Bez tego nie zwiększymy trwale dochodów ludności, a także nie będziemy mieli zasobów na inwestycje w infrastrukturę i poprawę usług publicznych.

> **Wyzwaniem, przed którym stoi region, jest znalezienie oryginalnego pomysłu rozwojowego. Ten nowy model musi opierać się na większej innowacyjności (wyższej wartości dodanej) wytwarzanych produktów i usług. Bez tego nie zwiększymy trwale dochodów ludności, a także nie będziemy mieli zasobów na inwestycje w infrastrukturę i poprawę usług publicznych.**

Drugim wyzwaniem jest odejście od paliw kopalnych. Jest to konieczne z uwagi na potrzebę ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko i skutków zmian klimatu. O tym, że one postępują, dzisiaj przekonujemy się wszyscy. Obserwujemy coraz częstsze ulewy, huragany, a z drugiej strony okresy upałów i suszy. Przekłada się to nie tylko na dolegliwości w codziennym funkcjonowaniu, ale również na straty w infrastrukturze, obciążenie systemów ratownictwa czy wreszcie konieczność ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych w rolnictwie.

Wojna w Ukrainie znacząco przyspieszyła konieczność znalezienia alternatywnych — dla paliw kopalnych — źródeł energii. Z jednej strony wszyscy widzimy, że dolary i euro płacone za rosyjski gaz i ropę *de facto* finansują wojnę. Z drugiej zaś, nakładane sankcje oraz perturbacje geopolityczne, powodują wzrost ryzyka i przekładają się na znaczący wzrost cen węglowodorów, a tym samym na rosnącą inflację. Powoduje to presję na szukanie alternatywnych źródeł energii, ale rosnące ceny paliw kopalnych sprawiają również, że zmienia się rachunek ekonomicznych inwestycji w OZE. Stają się one coraz bardziej konkurencyjne w stosunku do dotychczasowych źródeł energii.

Trzecim niezbędnym czynnikiem dalszego rozwoju, są wykwalifikowani pracownicy. Dla wzrostu opartego na innowacjach i zmianach technologicznych potrzebni są wykształceni i zdolni ludzie. Zachodzące zmiany demograficzne sprawiają, że wyczerpuje się kluczowy czynnik atrakcyjności regionu z punktu widzenia inwestorów zagranicznych. Zapewnienie odpowiednich kadr dla gospodarki, nauki i administracji musi więc być jednym z priorytetów dla Pomorza. Działania te są i będą realizowane poprzez stwarzanie warunków dla przyciągania talentów do regionu, zarówno z innych regionów jak i z zagranicy. Chcemy, aby Pomorze było magnesem dla młodych ludzi. Przyciągać powinny zarówno dobre pomorskie uczelnie, zajmujące coraz wyższe miejsca w krajowych i międzynarodowych rankingach, rozwijająca się gospodarka, stwarzająca atrakcyjne miejsca pracy jak również otoczenie (kultura, infrastruktura turystyczna, czyste środowisko) zapewniające wysoką jakość życia.

Naszym celem są również inwestycje w zwiększanie kompetencji mieszkańców Pomorza. W tym obszarze ważnym wyzwaniem i priorytetem na najbliższe lata jest podnoszenie kwalifikacji osób dorosłych. W tej grupie odsetek kształcących się jest wciąż na niskim poziomie. Szczególnie jeśli porównany go do krajów, których gospodarki są najbardziej innowacyjne. Musimy nauczyć się lepiej wykorzystywać zasoby, które mamy, w tym pracę osób starszych. Aby móc robić to efektywnie, potrzebne jest podnoszenie ich kwalifikacji lub przekwalifikowanie do zmieniającej się struktury gospodarczej. Jeśli chcemy zmienić naszą gospodarkę na bardziej zieloną i bardziej cyfrową, to warunkiem koniecznym jest zainwestowanie w kompetencje pracowników.

Zielona energia – nowy motor rozwoju

Jaka powinna być odpowiedź Pomorza na nadchodzące wyzwania? Co jest kluczem, który pozwoli przezwyciężyć bariery oraz dać impuls dla dalszego, innowacyjnego rozwoju regionu? Dziś coraz wyraźniej widać, że może być nim dostęp do „czystej energii". Zielona transformacja — efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i ich magazynowanie to dziś obszar, który koncentruje środki inwestycyjne — prywatne, publiczne, jak i te z UE.

> **Dziś coraz wyraźniej widać, że kluczem do przezwyciężenia wyzwań i impulsem do dalszego rozwoju może być dostęp do zielonej energii. W nadchodzących latach to właśnie energia (jej dostępność, „kolor" i cena) będzie czynnikiem decydującym o przewadze konkurencyjnej regionów i krajów.**

W nadchodzących latach to energia (jej dostępność, „kolor" i cena) będzie czynnikiem decydującym o przewadze konkurencyjnej regionów i krajów. Dostęp do zielonej energii może być naszą przewagą w przyciąganiu do regionu nowych inwestycji, zarówno komercyjnych jak i publicznych. Może stać się również impulsem do rozwoju branż, które dopiero się rodzą lub dynamicznie się rozwijają, takich jak magazynowanie energii, technologie wodorowe, czy sektor ICT. To te obszary gospodarki generują popyt na lepiej wykwalifikowanych pracowników, oferując w zamian bardziej atrakcyjne, lepiej płatne miejsca pracy.

Pomorze, w chwili obecnej, jest importerem netto energii elektrycznej, co oznacza, że więcej jej zużywamy, niż sami jesteśmy w stanie wytworzyć. Aktualnie blisko połowę wykorzystywanej energii pozyskujemy z zewnątrz. Ta, wydawałoby się, słaba strona regionu — w sytuacji konieczności transformacji systemu energetycznego z nazwijmy to „przestarzałych, brudnych" technologii — paradoksalnie jest naszym atutem. Mianowicie, nie jesteśmy obciążeni istniejącą infrastrukturą produkcyjną opartą na węglu i nie musimy ponosić kosztów ekonomicznych, ekologicznych czy też społecznych z tym związanych. Dla nas inwestycje w zielone, odnawialne źródła energii są, naturalną, żeby nie powiedzieć jedyną możliwą (w obecnej sytuacji geopolitycznej) strategią.

Już dzisiaj ponad połowa energii wytwarzanej w województwie pomorskim pochodzi ze źródeł odnawialnych. W przyszłości udział ten będzie jeszcze większy. Coraz bardziej realne stają się plany realizacji inwestycji w morskie farmy wiatrowe. Ich przeprowadzenie sprawi, że region stanie się znaczącym producentem czystej energii. Zarówno sama jej dostępność jak i „zielony kolor" mogą stać się ważnym atutem z punktu widzenia decyzji inwestorów o lokalizacji nowych inwestycji przemysłowych.

Oczywiście trzeba mieć świadomość, że farmy wiatrowe wytwarzają prąd wtedy, gdy wieje wiatr, a niekoniecznie wtedy, gdy jest największe zapotrzebowanie na energię. Jednak nawet ta słabość rodzi szanse dla rozwoju — technologii magazynowana energii (np. przy użyciu technologii wodorowych) czy silniejszej integracji sieci energetycznych w regionie Morza Bałtyckiego, co umożliwiłoby stworzenie szerszego systemu bilansowania energii z wiatru.

Pomorskie ma również dodatkowe — naturalne atuty dla rozwoju energetyki. Są nimi kawerny solne zlokalizowane w północnej części naszego województwa, które mogą stać się doskonałym magazynem m.in. wodoru.

Wojna w Ukrainie sprawiła, że cel, jakim jest przeprowadzenie zielonej transformacji, stał się nie tylko dużo ważniejszy, ale i pilniejszy. Ta pilność rodzi dodatkowe wyzwania. Kluczowy jest problem ubóstwa energetycznego, który znacząco wzrósł w rezultacie wojny oraz nakładanych na Rosję sankcji. Dziś w Polsce są grupy, które ponoszą wysokie koszty tej sytuacji. Niewątpliwie obowiązkiem władzy publicznej jest im pomóc (są to np. rolnicy, w których uderzają wysokie ceny paliw oraz rosnące koszty nawozów). Ważne by wspierać osoby słabsze ekonomicznie, które nie są w stanie same sobie poradzić.

Naszą odpowiedzią na to wyzwanie nie powinna być strategia „szukania wymówek" i odkładania inwestycji w proekologiczne rozwiązania, czyli spowolnienie procesów przechodzenia na odnawialne źródła energii i czyste technologie. Wręcz przeciwnie — powinniśmy postawić na intensyfikację działań oraz wysiłków zmierzających do przyspieszenia implementacji zielonej strategii i przestawienia się na bardziej energooszczędne rozwiązania, a także zwiększenia potencjału do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Mówiąc obrazowo, naszą odpowiedzią, tu na Pomorzu, powinno być więcej „zielonej" strategii, a nie powrót do „czarnej".

Przedstawione powyżej kierunki to nie tylko plany czy swoiste *wishful thinking* (z ang. *myślenie życzeniowe*), ale rzeczywisty kierunek działań, który konsekwentnie już realizujemy od kilku lat. W 2017 roku to na Pomorzu powstał — jako pierwszy w kraju — Klaster Technologii Wodorowych, jako inicjatywa integrująca środowisko gospodarcze i naukowe zainteresowane rozwojem czystej, ekologicznej energii. Dwa lata później samorząd regionalny wspólnie z ww. klastrem powołał pierwszą w Polsce Pomorską Dolinę Wodorową. W roku 2020 samorząd województwa zainicjował powstanie Pomorskiego Forum Morskiej Energetyki Wiatrowej. Jego celem jest nie tylko podejmowanie działań na rzecz powstania morskich farm wiatrowych, ale również zabezpieczenie miejsca dla pomorskich przedsiębiorstw oraz jednostek naukowych w procesie inwestycyjnym związanych z ich powstawaniem.

Przytaczam te – realizowane przez nas – działania i inicjatywy po to, aby pokazać, że strategia zielonej transformacji energetycznej nie stoi w sprzeczności z celami rozwoju gospodarczego oraz budowania dobrobytu mieszkańców. Może być ona również realizowana w konsensusie oraz współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców. Co więcej, wierzę, iż budowa „zielonego Pomorza" będzie wzmacniać również cel tworzenia nowoczesnej innowacyjnej gospodarki regionu.

Im szybciej wyznaczymy sobie ambitne cele oraz z im większym zaangażowaniem i werwą przystąpimy do ich realizacji, tym lepszą pozycję możemy zająć w zielono-energetycznym wyścigu i tym więcej korzyści rozwojowych osiągnąć.

Aby wygrać scenariusz zielonego Pomorza, potrzeba nam ambicji, wiary, determinacji i współpracy. Wierzę, że w naszym regionie, który ma doświadczenie w byciu pionierem transformacji, tych atutów nam nie zabranie. Wspólnie – z przedsiębiorcami oraz środowiskami naukowymi – możemy stać się liderem zielonej transformacji i wygrać zarówno nową innowacyjną gospodarkę, jak i czyste środowisko dla przyszłych pokoleń.

Aby wygrać scenariusz zielonego Pomorza, potrzeba nam ambicji, wiary, determinacji i współpracy. Wierzę, że w naszym regionie, który ma doświadczenie w byciu pionierem transformacji, tych atutów nam nie zabranie.

O autorze

Mieczysław Struk – Marszałek Województwa Pomorskiego od 2010 roku. Absolwent Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Ukończył podyplomowe studia organizacji i zarządzania oraz integracji europejskiej na Uniwersytecie Gdańskim, a także trzyletnie studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 1990 roku przez 12 lat był burmistrzem Jastarni, a od 1998 roku jest radnym Sejmiku Województwa Pomorskiego.

W kryzysach rola samorządu terytorialnego rośnie

Grzegorz Puda
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Kryzysy silnie uwypukliły znaczenie i rangę samorządu terytorialnego. Konsekwencje pandemii i wojny w Ukrainie pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków życia i pracy mieszkańców. Polskie regiony i samorządy lokalne będą musiały podjąć działania wzmacniające odporność swoich systemów. Sytuacja, w której się znaleźliśmy, jest dla nas wszystkich nauką. Jak zaprogramować najbliższą przyszłość i przygotować się na nowe wyzwania? Sednem jest dalszy rozwój przy jednoczesnej adaptacji do ciągłych zmian oraz zdolności do reakcji na potencjalne zagrożenia.

Wojna w Ukrainie postawiła całą Polskę w obliczu bezprecedensowych wyzwań, którym wszyscy musimy aktywnie stawić czoła.

Jednym z nich jest ogromny napływ uchodźców z Ukrainy, który rozpoczął się już od pierwszego dnia zbrojnej napaści Rosji na ten kraj. Jego następstwem jest wzrost szczególnych i trudnych zadań, które miasta i samorządy lokalne podejmują w celu pomocy migrantom. Szczególnie ważne jest zapewnienie przybyłym dostępu do usług publicznych w obszarach edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej czy rynku pracy.

Widzimy, że znaczenie samorządu terytorialnego wzrasta w czasach kryzysu. Konsekwencje pandemii czy wojny w Ukrainie pokazały jego fundamentalną rolę w tworzeniu bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. W najbliższym czasie, polskie regiony i samorządy lokalne będą musiały podjąć działania wzmacniające odporność swoich systemów. Nowa sytuacja, w której się znaleźliśmy, jest dla nas wszystkich nauką i wyzwaniem jak zaprogramować najbliższą przyszłość, by dalej się rozwijać i jednocześnie adaptować do ciągłych zmian oraz reagować na potencjalne zagrożenia.

Widzimy, że znaczenie samorządu terytorialnego wzrasta w czasach kryzysu. Konsekwencje pandemii czy wojny w Ukrainie pokazały jego fundamentalną rolę w tworzeniu bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców.

Polityka spójności stanęła również przed poważnym wyzwaniem w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Nasze doświadczenia pokazują, że jest ona dobrym narzędziem reagowania na kryzysy społeczne i gospodarcze.

W ramach funduszy europejskich pomoc dla uchodźców to m.in. wykorzystanie taboru pasażerskiego zakupionego ze środków unijnych do przewozów humanitarnych. Jest to również wsparcie naukowców i studentów, pomoc w nauce języka polskiego, zapewnienie opieki dla dzieci z Ukrainy z zaburzeniami psychicznymi. Są to także możliwości korzystania przez obywateli Ukrainy z miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla dzieci do lat 3. Podobnie jak wsparcie w zakresie infrastruktury społecznej, w tym mieszkaniowej oraz edukacyjnej, a także działania dotyczące aktywnej integracji i aktywizacji zawodowej.

Dodatkowo, wsparcie jest również finansowane z funduszy norweskich i programów Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przeznaczone jest ono na pomoc w takich dziedzinach jak: zakup materiałów medycznych, opieka nad małymi dziećmi czy pilotaż działań mających na celu aktywizację zawodową Ukraińców w Polsce.

Jednocześnie, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zarządza programem współpracy transgranicznej z Ukrainą. Od 2004 r. był on realizowany w formule trójstronnej z udziałem Białorusi. Na początku marca 2022 r. — w konsekwencji wybuchu wojny — Komisja Europejska zawiesiła współpracę z Rosją i Białorusią w ramach programów transgranicznych. Polski rząd, w czerwcu br., zdecydował z kolei o zawieszeniu udziału Białorusi w dotychczasowym programie trójstronnym Polska-Białoruś-Ukraina i przygotowaniu w jego miejsce nowego programu Interreg — jedynie z Ukrainą. Z budżetem co najmniej 187 mln euro, obejmie on swoim zasięgiem sześć zachodnich obwodów ukraińskich oraz cztery polskie województwa wschodnie: podlaskie, lubelskie, podkarpackie i wschodnią część województwa mazowieckiego. Będzie skupiał się na pięciu tematach: środowisko, zdrowie, turystyka, współpraca, zarządzanie granicą. Mamy świadomość, że w obecnej sytuacji ten instrument nabiera szczególnego znaczenia. Stwarza szanse na to, by ukraińskie regiony skorzystały z wiedzy i doświadczeń polskich regionów z myślą o odbudowie kraju i przygotowaniu do członkostwa w Unii Europejskiej.

Istotnym elementem naszej współpracy z Ukrainą, niezależnym od wyżej opisanych działań, jest polska pomoc rozwojowa. W ramach tej formuły od 2016 r. wspieramy Ukrainę w kontekście reformy decentralizacyjnej, rozwoju przedsiębiorczości, atrakcyjności inwestycyjnej ukraińskich regionów oraz przyszłej integracji ze strukturami UE.

Na początku czerwca w Kijowie wspólnie z Ołeksijem Czernyszowem, Ministrem Rozwoju Wspólnot i Terytoriów Ukrainy, podpisaliśmy deklarację, w której wyrażamy gotowość do zacieśnienia współpracy na rzecz wspierania procesu odbudowy Ukrainy w oparciu o „ścieżkę europejską". Obrany przez Ukrainę kierunek wymaga niezbędnych reform i inwestycji, które umożliwią jej przyszłą akcesję do struktur unijnych. Liczymy, że podpisanie tego dokumentu będzie ważnym impulsem dla wzmocnienia współpracy z naszym partnerem w zakresie odbudowy ukraińskich miast i społeczności lokalnych.

> **Proces odbudowy Ukrainy powinien się odbyć w oparciu o ścieżkę „europejską". Obrany przez naszych wschodnich sąsiadów kierunek wymaga niezbędnych reform i inwestycji, które umożliwią jej przyszłą akcesję do struktur unijnych.**

W ubiegłym roku rozpoczęliśmy współpracę z ukraińskim rządem i dziewiętnastoma miastami w ramach projektu dotyczącego polityki rozwoju i rewitalizacji miast. Jego łączny budżet to ok. 3,5 mln złotych. Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała, że ta współpraca jest dla nas szczególnie istotna, a jednocześnie wymaga pewnych modyfikacji i dostosowania do aktualnych potrzeb ukraińskich partnerów. Planujemy wesprzeć Ukrainę w opracowaniu założeń i metodyki przygotowania zintegrowanych programów naprawczych. Ważnym elementem tego przedsięwzięcia będzie również wypracowanie założeń polityki miejskiej — do wykorzystania przez ukraińskie miasta.

Inny, realizowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, projekt współpracy rozwojowej z Ukrainą dotyczy wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i konkurencyjności ukraińskich regionów. Projekt ten obejmuje 8 obwodów i 8 miast ukraińskich oraz 3 ministerstwa, a jego łączny budżet to ok. 4,4 mln złotych. W 2022 r. skoncentrowaliśmy go na zagadnieniach kluczowych w bieżącej sytuacji. Stawiamy w szczególności na szkolenia dla ukraińskich przedsiębiorców i osób fizycznych oraz adaptację zawodową wśród kobiet — uchodźców wojennych z Ukrainy. Wsparcie otrzymają też ukraińskie mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, szczególnie te, które zostały tymczasowo relokowane do Polski w związku z trwającą wojną. Chodzi nam o ochronę kluczowego potencjału biznesowego i naukowo-badawczego Ukrainy.

Liczę na to, że niniejsza publikacja stanie się ważnym głosem w debacie nad aktualnymi wyzwaniami związanymi z wojną w Ukrainie i jej konsekwencjami. Mam nadzieję, że będzie ona też ważnym źródłem inspiracji w zakresie możliwych sposobów wychodzenia naprzeciw aktualnym wyzwaniom — zarówno dla administracji centralnej, regionalnej i samorządowej, jak również dla partnerów społecznych i prywatnych.

O autorze

Grzegorz Puda — Minister Funduszy i Polityki Regionalnej. Menedżer, samorządowiec, wykładowca. Doświadczenie zawodowe zdobywał zarówno w Polsce, jak i za granicą, gdzie pracował dla wiodących firm. W Polsce kilka lat pracował w jednej z największych instytucji finansowych w Europie. Zanim objął mandat posła, jako menedżer z powodzeniem rozwijał jedną z bielskich spółek. Doświadczenie samorządowe zdobył m.in. jako koordynator w starostwie powiatowym i Radny Rady Miejskiej Bielska-Białej. Był Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju. Tę samą funkcję pełnił w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Nowe wyzwania – nowy kształt samorządów?

Olgierd Geblewicz
Prezes Zarządu Związku Województw RP,
Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie silnie wpłynęły na nasze codzienne funkcjonowanie. Nie zdezaktualizowały one jednak problemów strukturalnych – starzenia się społeczeństw czy zmian klimatycznych. Wobec wszystkich tych wyzwań warto rozpocząć dyskusję nad zmianą ustrojową samorządów w Polsce. Ważne jest przejrzyste zdefiniowanie zadań gmin, powiatów i województw i jasne wskazanie źródeł ich finansowania, a także aktywne włączenie szczebla lokalnego i regionalnego w kształtowanie i realizowanie polityk europejskich.

Trwająca już dwa lata pandemia COVID-19 oraz agresja Rosji na Ukrainę nie pozostały bez wpływu na nasze codzienne funkcjonowanie zarówno w wymiarze lokalnym, regionalnym, europejskim, jak i światowym.

Jako prezes ogólnopolskiej korporacji samorządowej, jaką jest Związek Województw RP, doskonale zdaję sobie sprawę, że wydarzenia te nie spowodowały, że inne wyzwania, z którymi musimy się mierzyć, zniknęły. W obliczu problemów Związek od 20 lat wspiera regiony w ich rozwiązywaniu. Starzenie się społeczeństw czy migracje stają się rzeczywistym problemem, zauważalnym — w coraz większym stopniu — przez zwykłych mieszkańców. I nic dziwnego. Jak pokazują badania statystyczne, polskie społeczeństwo znalazło się w grupie najszybciej starzejących się w Europie. Proces ten dotyka szczególnie Polski wschodniej, ośrodków mniejszych i gorzej rozwiniętych gospodarczo. Zresztą liczba ludności polskich miast, nawet tych największych, również systematycznie spada, a te, w których rośnie, należą do wyjątków.

> **Ani pandemia, ani wojna w Ukrainie nie spowodowały, że inne wzywania, z którymi musimy się mierzyć, zniknęły. Starzenie się społeczeństw czy migracje stają się rzeczywistym problemem, zauważalnym – w coraz większym stopniu – przez zwykłych mieszkańców.**

Zmiany w strukturze społecznej nie są obojętne dla gospodarki. Starzejąca się ludność oznacza, że kurczą się zasoby zasilające rynek pracy. Tych braków nie jest w stanie zastąpić postępująca automatyzacja. Dlatego polskie przedsiębiorstwa — coraz częściej i chętniej — korzystają z pracy migrantów zarobkowych napływających do naszego kraju — przeważnie z Ukrainy. W związku z konfliktem na wschodzie — nastąpiły jednak bardzo dynamiczne zmiany w podaży pracy. Zmniejszyła się liczba mężczyzn, którzy wyjechali walczyć za swoją ojczyznę, natomiast zwiększyła się bardzo znacząco liczba kobiet.

Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała, że Polska po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej musiała się zmierzyć z potężną falą migracji. Z tym olbrzymim wyzwaniem udało się nam poradzić tylko dzięki ogromnemu zaangażowaniu i otwartości polskiego społeczeństwa i aktywności samorządu lokalnego i regionalnego. Należy się też spodziewać, że nie będzie ona ostatnią. Obecnie na świecie tli się lub rozgrywa ponad 20 militarnych konfliktów. Powstania, wojny etniczne i religijne, wojskowe pucze i zamachy stanu trwają nieprzerwanie od lat w: Afganistanie, Jemenie, Nigerii, Kamerunie, Czadzie, Mali, Nigrze, Birmie, Etiopii, Meksyku, Syrii, Demokratycznej Republice Konga, Somalii, Iraku, Burkina Faso, Sudanie, Sudanie Południowym, Republice Środkowoafrykańskiej, Pakistanie, na Filipinach, Kolumbii, Mozambiku.

Konflikty te są ogromnym obciążeniem ekonomicznym. Są źródłem kryzysów gospodarczych w danym regionie, lub — jak w przypadku wojny w Ukrainie — ogólnoeuropejskiego, a nawet światowego. Spowodowany agresją Rosji wzrost cen surowców energetycznych, ale i pozostałych produktów, nakręca inflację. Ta natomiast powoduje niepewność w budżetach rodzinnych, firmowych jak i samorządowych.

Deficyt paliw kopalnych — wywołany wojną w Ukrainie — może — paradoksalnie — przyczynić się do szybszego rozwoju alternatywnych źródeł energii i podjęcia innych działań zmierzających do przeciwdziałania postępującym zmianom klimatycznym. Są one coraz bardziej odczuwalne w spokojnej — jak się dotąd zdawało — Polsce. Na Pomorzu, od zachodu po wschód, zagrożeniem są powodzie i cofanie się linii brzegowej. Susze i pustynnienie występować będą szczególnie w centralnej części kraju, a gwałtowne zjawiska pogodowe pojawią się już w zasadzie wszędzie.

Wobec nakreślonych powyżej wyzwań — po ponad 30 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce — konieczne jest rozpoczęcie dyskusji nad jego nowym kształtem. Przemyślenia wymaga ustrój samorządu terytorialnego, jego zadania i narzędzia. Jednym z kluczowych aspektów reformy powinno być nowe, systemowe unormowanie i czytelne określenie źródeł dochodów gmin, powiatów i regionów — w sposób zapewniający realizację idei adekwatności (zadania-środki).

Wobec powagi wyzwań konieczne jest rozpoczęcie dyskusji nad kształtem samorządu terytorialnego oraz systemowego unormowania i czytelnego określenia źródeł dochodów gmin, powiatów i regionów – w sposób zapewniający realizację idei adekwatności (zadania-środki).

Samorząd terytorialny musi stać się także aktywnym partnerem w kształtowaniu i realizowaniu polityk europejskich. Dotyczy to nie tylko polityki strukturalnej (spójności), w której samorząd jest zarówno podmiotem programującym i wdrażającym (województwa), jak i głównym beneficjentem. Szczebel lokalny i regionalny musi również uczestniczyć we współpracy międzynarodowej, opartej — w głównej mierze — na sąsiedztwie wspólnot terytorialnych z państw UE (euroregiony, europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej). Pozwoli to na wsparcie idei integracji europejskiej oraz wartości, na których jest oparta (demokracji, wolności, równości, praworządności), a które obecnie są w kryzysie.

Jestem przekonany, że samorządy będą aktywnie uczestniczyły w tych procesach. Zaś Związek Województw RP będzie je w tym z pełnym zaangażowaniem wspierał. Korporacja od 20 lat wykazuje się rzetelnością i profesjonalizmem.

O autorze

Olgierd Geblewicz — polski samorządowiec, od 2010 roku Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego. Prezes Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Szef Europejskiej Partii Ludowej w Europejskim Komitecie Regionów; przewodniczący Konferencji Współpracy Subregionalnej Państw Morza Bałtyckiego (BSSSC). Magister prawa i ekonomii. Karierę zawodową rozpoczął od pracy w banku, następnie przez 13 lat pracował w sektorze gospodarki komunalnej, w tym przez prawie 4 lata pełnił funkcję Prezesa ZWIK w Szczecinie, obecnie zasiada w Radzie Nadzorczej GWIK sp. z o.o. w Goleniowie.

CZĘŚĆ I.

ZROZUMIEĆ I NAZWAĆ NOWE WYZWANIA ORAZ NOWE SZANSE DLA REGIONÓW

Uwarunkowania gospodarcze i geopolityczne funkcjonowania regionów

Andrzej Halesiak
ekspert ds. gospodarczych, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Wojna w Ukrainie będzie oddziaływać na Polskę i świat długofalowo i w wielu wymiarach. W jaki sposób wpisuje się ona w zachodzące już od pewnego czasu zmiany, prowadzące do trwałego przedefiniowania globalnej gospodarki? Co to oznacza dla Polski i polskich regionów – teraz i w horyzoncie nadchodzących lat? Dlaczego stając się państwem przyfrontowym oprócz wiadomych zagrożeń otwierają się przed nami także nowe możliwości? Jakiego typu?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor prowadzący „Pomorskiego Thinklettera".

W jakim momencie zastała nas wojna w Ukrainie?

Wojna rozpoczęła się pod koniec lutego, kiedy — przynajmniej w Europie — wygasała kolejna fala pandemii COVID-19 i wydawało się, że nadchodzi długo wyczekiwany okres względnej normalizacji. Liczyliśmy na to, że PKB powróci do wcześniejszego trendu, zacznie rosnąć w granicach potencjału, że inflacja, która „wystrzeliła" w związku z licznymi barierami podażowymi, zacznie hamować, że polityka monetarna nie będzie musiała tak gwałtownie na nią reagować, że do porządku będzie można doprowadzić finanse publiczne.

Nasza uwaga znów zaczęła się też koncentrować na długofalowych aspektach, np. tych związanych ze zmianami klimatu. Wydawało się, że jednym z istotnych wehikułów wychodzenia z post-pandemicznego „dołka" będzie obranie azymutu na zieloną gospodarkę (tzw. zielona transformacja).

Co warte podkreślenia, w momencie rozpoczęcia wojny globalna gospodarka była stosunkowo krucha i rozregulowana, co przejawiało się z jednej strony w dużej zmienności wskaźników koniunktury, z drugiej zaś windowaniu inflacji do poziomów niewidzianych od dziesięcioleci. By się o tym rozregulowaniu przekonać wystarczy spojrzeć chociażby na skalę i strukturę wzrostu PKB Polski. W pierwszym kwartale br. mieliśmy bardzo silny skok (8,5 proc. w ujęciu rok do roku), który w aż 90 proc. wynikał z przyrostu zapasów. To nie są normalne wielkości.

Temu wszystkiemu towarzyszyła niepewność co do kształtu polityki monetarnej; tempa i skali podwyżek stóp procentowych. Największe banki centralne opóźniały swoje decyzje w tym zakresie. Z jednej strony nie doceniły one siły procesów inflacyjnych, a z drugiej bały się, że wkraczając zbyt szybko i zdecydowanie, przyczynią się do stłamszenia koniunktury. Trochę inaczej wyglądało to na tzw. rynkach wschodzących, m.in. w Polsce, gdzie polityka monetarna była już w fazie zacieśniania, choć wydaje się, że na tle procesów

inflacyjnych — mocno spóźnionej. W tym miejscu dotykamy kolejnego ważnego punktu: działania instytucji publicznych, które bez wątpienia przyczyniły się do stabilizowania sytuacji społeczno-gospodarczej w trakcie pandemii, ale równocześnie na swój sposób wzmocniły skalę jej post-pandemicznego rozregulowania.

Wspominał Pan o nadziei na normalizację — podkreślmy jednak, że miała ona oznaczać powrót do innej rzeczywistości, niż przed pandemią. COVID-19 mocno „przemeblował" świat...

Pandemia odsłoniła słabe strony przyjętej w latach 90. minionego wieku formy globalizacji. Okazało się, że bezrefleksyjne przenoszenie wszelkiego rodzaju produkcji do Chin — ale też szerzej do innych, oddalonych od rynków docelowych, regionów świata — może nieść ze sobą negatywne konsekwencje. Szczególnie jeśli mowa o materiałach i produktach z punktu widzenia Zachodu strategicznych. W kontekście czasowego zamykania niektórych fabryk — w związku z lockdownami — oraz zaburzeń łańcuchów dostaw, zaczęliśmy zastanawiać się, czy globalizacja nie poszła za daleko.

Pandemia odsłoniła słabe strony przyjętej w latach 90. minionego wieku formy globalizacji. Okazało się, że bezrefleksyjne przenoszenie wszelkiego rodzaju produkcji do Chin – ale też szerzej do innych, oddalonych od rynków docelowych, regionów świata – może nieść ze sobą negatywne konsekwencje.

Koniec końców na kruchą, mocno rozchwianą gospodarkę przyszło kolejne uderzenie w postaci wojny. Mogłoby się wydawać, że jest to konflikt w dużej mierze lokalny, bo obecnie dotyczy *de facto* dwóch krajów, jednak rodzi on bardzo szerokie implikacje nie tylko dla naszego regionu, lecz także dla całego świata. Dlaczego?

Powodów jest wiele. Ten najważniejszy związany jest z tym, że agresja Rosji jest powszechnie interpretowana jako zakwestionowanie porządku jaki został ustalony w Europie po rozpadzie Związku Radzieckiego. Rodzi to ryzyko, że konflikt się rozleje.

Już dziś jednak tocząca się wojna promieniuje w różnoraki sposób na inne państwa. Porównałbym to do fal rozchodzących się po morzu. Pierwsza z nich jest związana z napływem uchodźców i ich rozlewaniem się po świecie. Jak podaje ONZ od początku wojny swoje domy musiało opuścić ponad 7 mln Ukraińców, spośród których duża część trafiła do naszego kraju. Pociąga to za sobą wyzwania — tych ludzi trzeba otoczyć odpowiednią opieką, co rodzi koszty w postaci np. zapewnienia utrzymania czy pomocy w ewentualnych transferach do innych krajów.

Kolejna fala związana jest z nagłym szokiem na rynku surowców. Rosja, jak wiadomo, jest ich olbrzymim dostawcą, szczególnie na Starym Kontynencie. Nie ma co ukrywać — Europa, w dużej mierze, uzależniła się od dostaw ropy, gazu, ale też prostych produktów, jak np. nawozów, z kierunku wschodniego. Do tego dochodzą sankcje na Białoruś, będącą również istotnym dostawcą tychże. Polityka Unii Europejskiej potępiająca wojnę od samego jej początku, skutkuje pojawieniem się całej serii obostrzeń w handlu i embarg, oznaczających ograniczenie — przynajmniej formalne — dostaw rosyjskich i białoruskich produktów i surowców na obszarze Wspólnoty. Do tego dochodzą działania odwetowe Rosji, np. zaprzestanie dostaw gazu do niektórych krajów.

Surowców na rynku europejskim jest zatem mniej, co generuje napięcia związane z ich podażą oraz wzrostem ich cen. Przy czym trzeba podkreślić, że znaczną rolę odgrywają także czynniki psychologiczne i spekulacyjne, wynikające z obaw, że w kolejnych miesiącach — zwłaszcza zimą — może być gorzej. Wszyscy doświadczamy skutków tych połączonych efektów na stacjach benzynowych czy poprzez rosnące rachunki za gaz.

Obecna sytuacja prowadzi także do kolejnej fali zaburzeń w łańcuchach produkcyjnych; z jednej strony w kontekście dostaw od ukraińskich czy rosyjskich poddostawców, z drugiej w związku z ostatnim lockdownem w Chinach.

Siłą rzeczy to, co się wokół nas dzieje musi przekładać się na nastroje gospodarstw domowych oraz firm...

Zgadza się — obecna sytuacja bardzo mocno uderza w ich sentyment. Pojawiają się chociażby pytania o to, czy dziś jest dobry moment na dokonywanie zakupów dóbr trwałego użytku, samochodów czy mieszkań. Przedsiębiorstwom z kolei znacznie trudniej jest podejmować decyzje inwestycyjne.

Wszystko to można określić mianem bezpośrednich skutków konfliktu. Są też jednak takie, które rodzą za sobą dalsze konsekwencje i mają charakter bardziej pośredni.

W tym kontekście słowem, które nasuwa się najbardziej jest stagflacja — wojna z jednej strony wzmacnia bowiem procesy inflacyjne, ale równocześnie prowadzi do stagnacji w gospodarce. Choć nie można wykluczyć jeszcze bardziej pesymistycznego scenariusza, połączenia inflacji i recesji. Jak wspominałem — krucha globalna gospodarka otrzymała kolejne mocne uderzenie w postaci wojny i możliwe jest, że na przełomie 2022 i 2023 r. zacznie się kurczyć, zwłaszcza, że konflikt się przeciąga. Przy czym warto tutaj rozróżnić sytuację w poszczególnych regionach świata; ryzyko recesji pojawia się np. w Europie, natomiast kraje Bliskiego Wschodu, żyjące ze sprzedaży surowców, są beneficjentami obecnych uwarunkowań. W ich wypadku koniunktura przy wysokich cenach surowców się poprawia, generując wyższy wzrost gospodarczy.

> **Wojna wzmacnia procesy stagflacyjne, czyli równoczesne występowanie wysokiej inflacji i stagnacji gospodarczej. Nie można wręcz wykluczyć, że na przełomie 2022 i 2023 roku globalna gospodarka znajdzie się w recesji, zwłaszcza, że konflikt w Ukrainie się przeciąga.**

W przypadku inflacji, jej źródeł trzeba się doszukiwać — przede wszystkim — po stronie podażowej, w wyższych cenach surowców energetycznych oraz żywności, ale także w zaburzeniach wynikających z pandemicznych *lockdownów*. Dziś znów widzimy statki stojące w portach, które w jednych czekają wyjątkowo długo na załadunek, a w innych na rozładunek. Wszystko to skutkuje wzrostem poziomu inflacji. Nie należy też całkowicie zapominać o czynnikach popytowych; zbyt długie utrzymywanie zerowych stóp procentowych, w połączeniu z odłożonymi w czasie pandemii oszczędnościami, także nie pozostało bez wpływu na procesy inflacyjne.

Dodatkowo, w związku z wojną, w niektórych krajach, w tym i u nas, znów dochodzi do poluzowania polityki fiskalnej, chociażby w kontekście finansowania pobytu uchodźców, tymczasem przeciwdziałanie inflacji wymagałoby jej zacieśnienia.

Jak znaleźć tu optymalne rozwiązanie?

Wydaje się, że im luźniejsza będzie polityka fiskalna, tym bardziej restrykcyjna będzie musiała być polityka monetarna, a zatem na wyższym poziomie będą musiały się znaleźć stopy procentowe. I to wszystko bez gwarancji, że uda nam się rzeczywiście zdusić inflację, bo nie możemy zapominać o jej silnych związkach z niezależną od nas sytuacją globalną (np. cenami ropy). Z kolei im wyższe stopy, tym silniejszy będzie wpływ na skalę wydatków, zarówno firm jak i gospodarstw domowych.

By stopy nie zostały podniesione zbyt mocno polityka fiskalna powinna pójść w kierunku optymalizacji wydatków, a nie poluzowania jako takiego. To jest dobry czas np. na zmiany w programie 500+ i ograniczenie go do tych odbiorców, którzy rzeczywiście potrzebują wsparcia. Równocześnie dodatkowa, dobrze ukierunkowana pomoc jest potrzebna, szczególnie dla 20 proc. gospodarstw o najniższych dochodach. W ich przypadku nawet jeśli wzrost wpływów nadąża za przeciętną inflacją, to i tak wydatki rosną w większej skali. Dzieje się tak

ze względu na strukturę tychże. W koszyku najuboższych gospodarstw większą rolę odgrywają towary i usługi (żywność, użytkowanie mieszkania), których ceny rosną dziś szybciej niż przeciętna. Ważna jest też forma pomocy. Najlepiej, aby wsparcie rodziło trwałe efekty. Tak się dzieje jeśli idzie ono np. na termomodernizację, która pozwala trwale obniżyć rachunki, a nie jest jedynie formą świadczenia pieniężnego.

Obecna sytuacja jest o tyle delikatna, że, w zasadzie, od globalnego kryzysu finansowego, stopy procentowe na świecie – szczególnie w wypadku największych banków centralnych – były albo niskie albo bardzo niskie. Także w Polsce, od 2015 r. stopa referencyjna NBP wynosiła zaledwie 1,5 proc., a w okresie pandemii spadła niemal do zera i była utrzymywana na tym poziomie nawet wtedy, gdy koniunktura zaczęła już mocno odbijać.

Dlaczego to takie ważne?

Niskie stopy procentowe zachęcały wiele osób do tego, by się zadłużać, co w Polsce było widoczne szczególnie w kontekście zaciągania kredytów hipotecznych – w ciągu ostatnich dwóch lat wielkość złotowego portfela tego typu kredytów wzrosła o ¼. Jest spora grupa gospodarstw domowych, które wzięły kredyt przy bardzo niskim oprocentowaniu, a teraz doświadczają gwałtownego wzrostu kosztów obsługi tego zadłużenia. Niektórym może zwyczajnie zabraknąć pieniędzy na spłacanie rat. Poniekąd więc obecna sytuacja stanowi test, czy kredyty otrzymały osoby i firmy naprawdę wypłacalne, zdolne obsługiwać zobowiązania nie tylko w warunkach skrajnie niskiego oprocentowania, ale także i przy znacznie wyższych stopach procentowych.

Cały ten wątek jest oczywiście szerszy i nie dotyczy tylko Polski. Najlepszy przykład: podwyżki stóp, które mają miejsce w Stanach Zjednoczonych zaczynają uderzać nie tylko w lokalnych dłużników, ale także w wiele firm i rządów spoza USA, które w ostatnich latach finansowały się w dolarze. Dziś w dwójnasób odczuwają oni konsekwencje tego, co się dzieje: rosną koszty odsetkowe, ale także umacnia się dolar. Warto zauważyć, że dolarowe zadłużenie poza granicami USA sięga dziś 13 bln dolarów. W najbliższych kwartałach stanie się ono źródłem napięć.

Wróćmy jeszcze do poziomu inflacji, który cały czas rośnie, choć jego źródła są w przeważającej mierze podażowe, a nie popytowe. Jakie to rodzi konsekwencje?

Kiedy źródła inflacji są głównie podażowe, to polityka monetarna ma mniejsze możliwości, by na nią wpływać. Jeżeli bowiem ceny ropy naftowej rosną globalnie, to decyzje o tym, jaka będzie wysokość stóp procentowych w Polsce, będą miały ograniczony wpływ na koszty paliw. Analogicznie – jeżeli nie będą do nas przypływać statki z różnego rodzaju towarami i pojawiać się będą na naszym rynku określone braki, to polityka monetarna niewiele będzie mogła tu zdziałać.

Może ona oddziaływać przede wszystkim na popyt – czyli jeśli cena kredytu jest niska, to może zachęcać do tego, by kupować, inwestować. Jednak – jak już wspomnieliśmy – obecne źródła inflacji są w dużej mierze podażowe. A zatem zbyt mocne działanie polityki monetarnej, będzie prowadziło do bardzo dużego kosztu realnego, w postaci chociażby znacznego pogorszenia koniunktury przy ograniczonym wpływie na ogólny wzrost poziomu cen, którego źródła leżą w dużej mierze poza granicami Polski.

> **Zbyt mocne działanie polityki monetarnej po to tylko, by ograniczyć inflację, będzie prowadziło do bardzo dużego kosztu realnego, w postaci znacznego pogorszenia koniunktury przy ograniczonym wpływie na ogólny wzrost poziomu cen, którego źródła leżą w znacznej mierze poza granicami Polski.**

Można natomiast i koniecznie trzeba wymagać, w kontekście obecnej sytuacji, dwóch rzeczy. Po pierwsze wiarygodności i spójności prowadzonej polityki makroekonomicznej. Nie powinno być tak, że działaniom polityki monetarnej zmierzającym do wygaszenia nadmiernego popytu towarzyszy jego stymulowanie

ze strony polityki fiskalnej. Ten brak spójności jest dostrzegany przez inwestorów na rynkach finansowych, co przekłada się na relatywną słabość złotego (która jest pro-inflacyjna) oraz rosnącą rentowność obligacji, będącą wyrazem oczekiwań dalszego wzrostu inflacji. Jeśli spójności zabraknie grozi nam samonapędzanie się negatywnych zjawisk i walka z inflacją może potem trwać latami. To niedobry i niebezpieczny scenariusz.

Druga ważna kwestia odnosi się do dostosowań podażowych: rząd powinien zrobić wszystko co możliwe i jak najszybciej, by ułatwić i wesprzeć — także w oparciu o dostępne fundusze unijne — procesy związane z poprawą efektywności energetycznej oraz inwestycjami w odnawialne źródła energii. W obydwu obszarach mamy olbrzymie rezerwy. To najprostsza i najbardziej wydajna droga, by ograniczyć skalę uzależnienia od surowców kopalnych, a tym samym siłę oddziaływania ich wysokich cen na gospodarkę.

Konflikt w Ukrainie wpłynie na ograniczenie eksportu ukraińskich zbóż, które trafiały m.in. do ubogich państw Azji oraz Afryki. Czy w związku z tym może nas czekać nowy kryzys migracyjny?

Ukraina i Rosja to bardzo znaczący eksporterzy pszenicy — ich udział w globalnym eksporcie przekraczał przed wojną 30 proc. Ukraina jest także ważnym eksporterem kukurydzy i roślin oleistych. Obecnie, gdy mamy do czynienia z zaburzeniami ich dostaw, pojawia się globalny problem nie tylko rosnących cen żywności, ale też ich braków. Tym bardziej, że działa tutaj samonapędzający się mechanizm. Gdy na rynku widać, że mogą pojawić się niedobory, to kraje posiadające nadwyżki żywności są niechętne do tego, by się nimi dzielić. W sytuacji kryzysu poszczególne państwa wolą dbać przede wszystkim o własny interes, na czym — w tym wypadku — mocno ucierpią niektóre kraje afrykańskie oraz azjatyckie. To z kolei może wywołać kolejną falę migracyjną do Europy spowodowaną głodem — ludzie będą szukać przetrwania.

W sytuacji niepokojów powszechnym zjawiskiem jest także „budzenie się" populizmów i radykalizmów. Czy tak może być i tym razem?

Tak. Są to kwestie, które w kontekście ekonomicznym mogą wydawać się mało istotne i niekoniecznie są widoczne już teraz, ale musimy mieć świadomość tego, że sytuacja gospodarcza wpływa na nastroje społeczne. Rosnące ceny benzyny, energii oraz podstawowych artykułów najsilniej uderzają w gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. To właśnie one najbardziej odczuwają skutki wzrostu cen, co wiele z nich może doprowadzić nawet do wpadnięcia w sferę ubóstwa.

Byłoby to całkowite odwrócenie trendu, z którym mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, kiedy pula gospodarstw żyjących poniżej tej granicy stopniowo się kurczyła. Wówczas notowaliśmy rokroczną poprawę, a teraz może nas spotkać silny regres. Konsekwencją tego mogą być rosnące niepokoje społeczne oraz radykalizowanie się sfery politycznej. Zarządzanie nastrojami społecznymi będzie w nadchodzących miesiącach jedną z kluczowych kompetencji. Nie bagatelizujmy tych zjawisk — pamiętajmy, dla przykładu, że podłożem arabskiej wiosny sprzed dekady były właśnie czynniki ekonomiczne.

> **Rosnące ceny benzyny, energii oraz podstawowych artykułów najsilniej uderzają w gospodarstwa domowe o najniższych dochodach – te produkty dominują bowiem w strukturze ich wydatków. Konsekwencją tego mogą być rosnące niepokoje społeczne oraz radykalizowanie się sfery politycznej poprzez np. kolejną falę populizmu.**

Ostatnia rzecz odnosząca się do nastrojów społecznych dotyczy czasu trwania wojny oraz stopnia poparcia dla Ukraińców. Im konflikt dłużej trwa, tym bardziej się do niego przyzwyczajamy. Ponadto, im więcej kosztuje nas bezpośrednio, tym większa może być presja społeczna, żeby „odpuścić" i szukać kompromisów. Jest

pewne, że Rosja będzie się starała „rozgrywać" ten element, szczególnie w odniesieniu do społeczeństw Europy Zachodniej. W pewnym momencie politycy mogą się tam znaleźć pod presją społeczną poszukiwania rozwiązań zmierzających do zakończenia wojny.

Jest Pan zdania, że konsekwencje wojny wpisują się w zachodzące już od pewnego czasu zmiany prowadzące do trwałego przedefiniowania światowej gospodarki oraz społeczeństw. A wręcz prowadzą do ich przyspieszenia – dlaczego?

Owszem, widać to szczególnie w kontekście powrotu polityki jako wiodącej siły decyzyjnej i zaakceptowaniu tego przez społeczeństwa. Zjawisko to można było obserwować już w poprzednich latach, szczególnie po globalnym kryzysie finansowym, czy w trakcie pandemii, ale wojna w Ukrainie zdecydowanie je wzmocniła. A przecież wcześniej – od początku lat 90. – wydawało się, że kluczowe są procesy gospodarcze, jak np. optymalizacja lokalizacji produkcji, następująca według kryteriów *stricte* ekonomicznych. Czyli tam, gdzie jest najtaniej i najefektywniej. Wyrazem tego rodzaju myślenia, było także przekonanie, że poprzez integrację gospodarczą – w tym w szczególności handel – można doprowadzić do demokratyzacji autorytarnie rządzonych krajów, takich jak Chiny czy Rosja. Dziś wyraźnie widać, że ten eksperyment się nie powiódł.

Polityka „zdetronizowała" ekonomię i jest dziś wiodącą siłą decyzyjną. Trend ten był zauważalny od globalnego kryzysu finansowego, a wojna w Ukrainie go umocniła. Wcześniej dominowała ekonomia, czego wymiarem było m.in. optymalizowanie lokalizacji produkcji następujące według kryteriów *stricte* gospodarczych.

W ostatnich latach widzimy powrót polityki i geopolityki. W wymiarze krajowym oznacza to rosnącą rolę rządów, które w dużo szerszym zakresie ingerują dziś w procesy gospodarcze. W wymiarze międzynarodowym pojawiają się nowe pojęcia jak *geoeconomics* czy *friendshoring*. Pierwsze jest wyrazem podporządkowania działań w międzynarodowej sferze gospodarczej celom geopolitycznym i geostrategicznym. Drugie odnosi się specyficznie do procesów związanych z lokalizacją produkcji: nie wystarczy by było efektywnie i tanio – musi być także w kraju, który można uznać za przyjaźnie nastawiony.

Rosnącą rolę państwa dało się mocno odczuć szczególnie w trakcie pandemii.

Pandemia była skrajnym przypadkiem, kiedy państwa na dużą skalę weszły z programami pomocowymi. Większość z tych programów już się skończyła, a nadal obserwujemy rosnącą, „rozlewającą się" obecność rządów. Wiąże się z tym także pojawianie się akcentów narodowych. Forsowaną nie tak dawno ideę budowania globalnej wioski zastępuje się narodowym spojrzeniem na procesy zachodzące wokół i skoncentrowaniem się przede wszystkim na nich, w myśl hasła *America First* Donalda Trumpa. Samego Trumpa już nie ma, ale można odnieść wrażenie, że propagowany przez niego sposób myślenia można dziś spotkać w wielu krajach. To niebezpieczny kierunek. Historia pokazuje, że próby rozwiązywania swoich problemów kosztem innych, do niczego dobrego nie prowadzą.

Wspomniał Pan, że wojna w Ukrainie nadała tego typu procesom rozpędu. W jaki sposób?

Następuje polaryzacja świata i wyłanianie się bloków gospodarczo-politycznych. Jeden z nich bez wątpienia będzie skupiony wokół Stanów Zjednoczonych i prawdopodobnie Europy. Mówię prawdopodobnie, bo w Europie Zachodniej nie brakuje sceptyków wobec idei dalszego pogłębiania więzi z USA. Ci ostatni widzieliby Stary Kontynent bardziej jako samodzielnego gracza. Pozostaje pytanie o kształt pozostałych bloków. Czy reszta świata skupi się wokół Chin, czy może też Indie będą aspirowały do tego, by wykreować swoją przestrzeń?

Przekłada się to i będzie się przekładać chociażby na to, że globalizacja w przepływach towarów będzie zastępowana przez swego rodzaju regionalizację.

> **Następuje polaryzacja świata i wyłanianie się bloków gospodarczo-politycznych. Przekłada się to i będzie się przekładać chociażby na to, że globalizacja w przepływach towarów będzie zastępowana przez regionalizację.**

Towarzyszy temu odchodzenie od formuły *just in time*, która okazuje się być wrażliwą na różnego rodzaju zaburzenia i zastępowanie jej formułą *just in time +* (z ograniczoną skalą zapasów), a w niektórych przypadkach — *just in case* (z rozbudowanymi zapasami). Nie da się już dostarczać wszystkiego „na styk". Dochodzi do tego także dywersyfikacja, czyli poszerzanie palety dostawców, aby ubezpieczyć się na wypadek, gdy w jednym czy kilku miejscach z niespodziewanych przyczyn np. stanie produkcja.

Jakby tego wszystkiego było mało, mamy jeszcze wpływ czynników o charakterze technologicznym, związanych z tzw. IV rewolucją przemysłową oraz dekarbonizacją. Powodują one, że na liście kluczowych warunków z punktu widzenia lokalizacji inwestycji znacząco wzrosło znaczenie dostępności taniej i czystej energii elektrycznej.

Czy zmianę podejścia widać także na rynku kapitałowym?

Również i tutaj rynek, który był dotąd globalny, podlega zmianom. Alokacja kapitału w znacznie większym stopniu uwzględnia dziś kryteria geostrategiczne. W celu ograniczenia ryzyka unika się inwestowania w krajach najbardziej narażonych na efekty wojny oraz na konsekwencje sankcji.

Osobna kwestia dotyczy aktywów rezerwowych. Częściowe zamrożenie tych, należących do Rosji oraz próba ich przejęcia w celu wykorzystania do odbudowy Ukrainy, sprawiły że zmienia się globalne myślenie o nich. Do tej pory środki te rzeczywiście wydawały się być dobrym buforem zabezpieczającym, szczególnie w kontekście potencjalnych kryzysów finansowych. Okazało się jednak, że mogą być one — na swój sposób — narzędziem wojny. Skłoniło to do przemyśleń, czy warto tego typu rezerwy utrzymywać na takich poziomach oraz jaka powinna być ich struktura.

> **Zmienia się globalne myślenie o aktywach rezerwowych. Do tej pory środki te rzeczywiście wydawały się być dobrym buforem zabezpieczającym, szczególnie w kontekście potencjalnych kryzysów finansowych. Okazało się jednak, że mogą być one – na swój sposób – narzędziem wojny.**

Jakie wnioski z nich płyną?

W moim przekonaniu obecna sytuacja skłoni część krajów do powiększenia w rezerwach udziału aktywów materialnych, takich jak surowce strategiczne i złoto. Może to być swoją drogą dodatkowy czynnik przekładający się na procesy inflacyjne i napięcia na rynkach surowców.

Czy odwrót od globalizacji w kierunku regionalizacji będzie dotyczył także rynku pracy?

Do tej pory — z różnych względów — rynek pracy był jednym z mniej zglobalizowanych, szedł on niejako własną ścieżką. Wydaje się, że w zmieniającej się rzeczywistości nadal będzie on specyficzny, co w tym wypadku będzie oznaczało: bardziej globalny. Z jednej strony będzie to powodowane procesami migracyjnymi, które obecnie wynikają z wojny, a w przyszłości mogą mieć źródło w kryzysie humanitarnym (głód) czy klimatycznym. Z drugiej natomiast strony będzie to wynikało z postępującej cyfryzacji, która jeszcze bardziej przyspieszyła w trakcie pandemii. Okazało się, że bardzo wiele rodzajów pracy, głównie biurowej, można wykonywać z domu, także transgranicznie.

Jak obecny konflikt wpłynie na plany dekarbonizacji europejskich gospodarek?

Wojna jasno pokazała, że w kontekście bezpieczeństwa energetycznego najbardziej optymalne rozwiązanie to poleganie na odnawialnych źródłach energii. Wniosek ten bardzo dobrze wkomponowuje się w podejmowane od pewnego czasu wysiłki UE na rzecz odchodzenia od paliw kopalnych i może te procesy przyspieszyć.

Wojna jasno pokazała, że w kontekście bezpieczeństwa energetycznego najbardziej optymalne rozwiązanie to poleganie na odnawialnych źródłach energii. Wniosek ten bardzo dobrze wkomponowuje się w podejmowane od pewnego czasu wysiłki UE na rzecz odchodzenia od paliw kopalnych i może te procesy przyspieszyć.

W tym punkcie warto też podnieść kwestię tego, w jaki sposób wojna wpłynie na samą Unię – bo tu już teraz widać duże zmiany. Na naszych oczach upada forsowana od lat – głównie przez polityków i biznesmenów z Niemiec, ale nie tylko – koncepcja gospodarczej integracji Rosji poprzez rynek surowców. Pytanie brzmi: co się wyłoni w jej miejsce? Mam wrażenie, że obecnie powstaje we Wspólnocie przestrzeń, którą trzeba będzie wypełnić, a pewne kwestie – przedefiniować.

Jedną z nich są wydatki na obronność, które bez wątpienia ulegną podniesieniu. Konflikt w Ukrainie może stać się też kolejnym bodźcem do zacieśnienia integracji fiskalnej, czyli do zwiększenia finansowania na poziomie całej UE, a nie poszczególnych państw. Pozostaje też kwestia tego, wokół jakich wartości ma być dalej budowana Unia. Niezależnie od finalnych rozstrzygnięć – z naszej perspektywy – ważne jest, byśmy jako kraj uczestniczyli w tej debacie i proponowali w niej własną wizję. Pytanie czy ją mamy?

W jaki sposób – w perspektywie krótkoterminowej – wojna w Ukrainie wpłynie na nasz kraj?

Polska jest jednym z państw, które w najmocniejszym stopniu odczuwają konsekwencje wojny. Od jej wybuchu naszą granicę przekroczyło już ponad 4 mln Ukraińców. Część z nich rozjechała się po innych krajach, część wróciła do siebie, ale szacunki wskazują, że w naszym kraju wciąż przebywa 1,5-2,0 mln uchodźców wojennych.

Z jednej strony ten nagły napływ ludności wspiera koniunkturę, bowiem osoby te generują zapotrzebowanie na określonego rodzaju dobra i usługi. Dochodzi do tego pomoc, jaka jest dostarczana za granicę – mam na myśli kupowane w Polsce towary, które są przewożone do Ukrainy. Wszystko to wspiera popyt, szczególnie na dobra podstawowe. Musimy mieć jednak świadomość, że w kolejnych kwartałach te efekty wygasną, co zresztą już powoli staje się zauważalne.

Z drugiej strony widoczne będą rezultaty w postaci ograniczania zakupów dóbr trwałego użytku, spadku inwestycji oraz przełożenia się wysokiej inflacji na poziom stóp procentowych. Wraz ze wzrostem tych ostatnich gwałtownie spada też popyt na kredyty mieszkaniowe, co przełoży się na zmniejszenie inwestycji budowlanych. Wszystko to będzie skutkowało znacznym spowolnieniem gospodarczym.

Wspominał Pan już, że grozi nam recesja...

W moim przekonaniu nie możemy jej wykluczyć. Przy czym warto mieć na uwadze, że mocno mylące może być patrzenie na dane dotyczące rocznej dynamiki wzrostu. Tak jak już mówiliśmy, w pierwszym kwartale polska gospodarka odnotowała wzrost na poziomie 8,5 proc. W skali całego roku może on wciąż oscylować w granicach 4,0 proc. Nie będzie to jednak odzwierciedlało rzeczywistej sytuacji, ponieważ wartości te wynikają w dużej mierze z efektów statystycznych, przeniesienia poziomów z końca ubiegłego roku i początku bieżącego, kiedy wzrost był silny. Stąd też porównania rok do roku nie uchwycą mocnego spowolnienia, którego się spodziewam. Dużo bardziej istotne jest analizowanie dynamiki kwartał do kwartału.

Do tego wszystkiego dochodzi nadspodziewanie wysoka inflacja.

Tak, w tej sytuacji kluczowym wyzwaniem będzie właściwe skonstruowanie *policy mix*, tak by działania w sferze makroekonomicznej były spójne i wiarygodne, o czym rozmawialiśmy już wcześniej. Nie można także zapominać o osobach zagrożonych ubóstwem; szacunki wskazują, że w Polsce, w efekcie podwyżek cen, zjawisko to może dotknąć — w skrajnej sytuacji — nawet półtora miliona osób.

Co jeszcze powinno ulec zmianie?

Musimy pamiętać, że pandemia i wojna prowadzą do wzrostu znaczenia wydatków na ochronę zdrowia i obronność. Mamy wręcz w tym względzie oficjalne zobowiązania; nakłady na zdrowie już w przyszłym roku mają osiągnąć poziom 6 proc. PKB (docelowo 7 proc.), a na obronę 3 proc. PKB, podczas gdy przez wiele lat utrzymywane były na poziomie ok. 2 proc. Dla tego typu wydatków trzeba znaleźć trwałe źródła finansowania. Nie powinniśmy ich pokrywać poprzez wzrost zadłużenia. Oznacza to potrzebę zmian w systemie podatkowym, poszukania nowych źródeł dochodów oraz ograniczenia skali unikania płacenia podatków.

Dobrze byłoby także dokonać wnikliwego przeglądu poszczególnych pozycji wydatków budżetowych. W ostatnich latach pieniądze były przez rządzących wydawane dość lekką ręką. Istnieją więc pewne rezerwy w lepszym *targetowaniu* nakładów — w szczególności w zakresie programów socjalnych — oraz w poprawie efektywności ich wydatkowania. Dla przykładu Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazuje na duży potencjał polepszenia w zakresie inwestycji sektora publicznego.

Pandemia i wojna prowadzą do wzrostu znaczenia nakładów na ochronę zdrowia i obronność, dla których trzeba znaleźć trwałe źródła finansowania. Dlatego tak ważny jest wnikliwy przegląd poszczególnych pozycji wydatków budżetowych i lepsze ich *targetowanie*, w celu poszukiwania rezerw.

Pozostając przy kwestii finansów publicznych — na ich korzyść, przejściowo działa tak zwana represja finansowa, objawiająca się tym, że stopy procentowe, pomimo stałego ich podnoszenia, ciągle są poniżej tempa wzrostu nominalnego PKB. Sprawia to, że nawet w sytuacji, gdy mamy większy deficyt fiskalny, nie przekłada się to na wzrost relacji długu publicznego do PKB. Ten efekt okaże się jednak krótkotrwały, dlatego też tak ważne są strukturalne zmiany w podejściu do finansów publicznych — zapewnienie stabilnych źródeł dochodów i optymalizacja wydatków.

Należy też doprowadzić do uporządkowania pewnych kwestii, mam tu na myśli przede wszystkim zjawisko wyprowadzania dużej części wydatków poza budżet oraz dualizmu w zakresie liczenia długu publicznego — wielkość tego wykorzystywanego w kontekście wskaźników ostrożnościowych jest dziś o równowartość 10 proc. PKB mniejsza od rzeczywistego. Takie działania prowadzą do braku przejrzystości i utraty społecznej kontroli nad częścią publicznych wydatków. Trzeba także odwrócenia niekorzystnych trendów w ich strukturze — w ostatnich latach malał udział tych pro-wzrostowych (nakłady na inwestycje, badania i rozwój, itp.).

Czy w obecnej, trudnej sytuacji grozi nam wzrost bezrobocia?

Rynek pracy w dużej mierze determinuje demografia, a my jesteśmy krajem, gdzie podaż zasobów w wieku produkcyjnym się kurczy — co roku na rynek wchodzi znacznie mniej młodych osób, zaczynających swoje kariery, w stosunku do tych, które przekraczają wiek emerytalny. Ta różnica — w zależności od roku — waha się w granicach 200-250 tys. osób. W związku z tym, nawet gdybyśmy mieli do czynienia z przejściową recesją, to nie powinna się ona silnie przełożyć na całokształt rynku pracy.

Oczywiście, jest też kwestia osób z Ukrainy. Przy czym mamy tu oddziaływanie dwukierunkowe. Z jednej strony wielu mężczyzn wróciło do swojej ojczyzny, żeby uczestniczyć w działaniach zbrojnych, a z drugiej — doświadczyliśmy ogromnego napływu uchodźców, przede wszystkim kobiet, które w pewnych obszarach będą stanowiły uzupełnienie rynku pracy. Ten dodatkowy zasób, w niektórych lokalizacjach, może nawet prowadzić do krótkookresowej nadpodaży, jednak i tak nie wpłynie to fundamentalnie na sytuację w Polsce. Reasumując, bezrobocie w naszym kraju jest niskie i nawet jeśli przejściowo nieco wzrośnie, to nie powinno stanowić poważnego problemu. To ważne, gdyż wysoki poziom zatrudnienia jest istotnym stabilizatorem koniunktury.

Jak natomiast Pana zdaniem obecna sytuacja wpłynąć może na Polskę w perspektywie długoterminowej?

Zanim odpowiem na to pytanie, chciałbym zauważyć, że większość z nas nie jest świadoma, w jak unikalnie komfortowych pod względem geopolitycznym i gospodarczym warunkach funkcjonowaliśmy od 1990 roku. Ostatnie trzy dekady były okresem, w którym wydawało się, że budowana jest „globalna wioska", co dawało wiele nadziei i czemu towarzyszyło przyjazne nastawienie z zewnątrz. Krajom takim jak Polska pozwalało to chociażby obniżyć wydatki na zbrojenia. Czuliśmy się bezpiecznie, bo członkostwo w NATO, a następnie Unii Europejskiej budowały naszą wiarygodność i umacniały naszą pozycję w Europie i na świecie.

Pewien wstrząs, pierwsze zarysowanie tego sielankowego obrazu nastąpiło w następstwie globalnego kryzysu finansowego. Spokojne morze zaczęło się zmieniać w coraz bardziej burzliwe. Kolejne ostrzeżenie stanowiła pierwsza agresja na Ukrainę z 2014 roku. Teraz natomiast mamy już do czynienia ze sztormem. Mówię o tym wszystkim, aby uzmysłowić nam, że dzisiejszy świat i warunki, w których funkcjonujemy są zupełnie inne, niż te obowiązujące przez pierwszych 25 lat post-transformacji. Pozostając przy żeglarskiej metaforze — nie da się już płynąć z wiatrem, który jest nam przychylny, który napędza nasz rozwój w wymiarze społecznym i gospodarczym. Dziś potrzebujemy konkretnych umiejętności żeglowania, czyli podejmowania właściwych decyzji i zabezpieczania się przed możliwymi konsekwencjami wydarzeń. To nie jest zmiana na rok czy dwa. Historia uczy, że tego typu okresy zaburzeń mogą trwać latami.

> **Większość z nas nie jest świadoma, w jak unikalnie komfortowych pod względem geopolitycznym i gospodarczym warunkach funkcjonowaliśmy od 1990 roku. Dziś świat jest zupełnie inny i nie da się już płynąć z wiatrem. Musimy nauczyć się żeglowania po wzburzonym morzu.**

Gdy zaburzeniu ulega światowa gospodarka, żeby utrzymać się na powierzchni, trzeba być chyba prawdziwym wilkiem morskim...

Bez wątpienia sytuacja ta stawia znacznie większe wymagania — zarówno wobec biznesu, jak i wobec państwa. Nie jest już tak oczywiste, w jaki sposób funkcjonować, aby odnieść sukces — on nie przyjdzie sam, trzeba się będzie na niego solidnie napracować, prowadząc odpowiednią politykę społeczno-gospodarczą, potrafiąc odnaleźć się w nowej — dynamicznie zmieniającej się i niezwykle złożonej —rzeczywistości.

Jaka w takich warunkach powinna być strategia działania państwa?

Musi działać ono znacznie bardziej strategicznie, czyli opierać się na pewnej wizji rozwoju. I nie mam tu na myśli określonych dokumentów strategicznych — papier jest cierpliwy i wszystko zniesie — ale faktyczne funkcjonowanie państwa w oparciu o określoną strategię.

Równolegle my, jako społeczeństwo, powinniśmy wiedzieć, dokąd chcemy dojść. Musimy określić, jakim chcemy być narodem i państwem, także to, kim chcemy być w ramach Unii Europejskiej. W innym wypadku wszelkie decyzje będą podejmowane *ad hoc*, a my sami będziemy zdani na niebezpieczny dryf.

Drogą jest zatem postawienie na strategię myślenia i strategię działania. W ostatnich latach pojawiały się one u nas w jednym aspekcie, a mianowicie w tworzeniu infrastruktury uniezależnienia się od rosyjskich surowców energetycznych. Jest to jednak jedynie wyjątek potwierdzający generalną regułę, że państwo działa u nas w sposób reaktywny — gdy mleko już się rozleje, stara się ograniczać szkody. Zresztą nie jest to jedynie percepcja. Malejącą efektywność struktur państwa potwierdzają liczne porównania międzynarodowe, np. w rankingu Banku Światowego pod względem *government effectiveness* od lat widoczny jest regres.

Jednym z wyrazów strategicznej postawy jest też podejście do wydatków publicznych; rozporządzanie nimi w sposób racjonalny, zapewniający trwałe efekty rozwojowe, a nie w oparciu o podejście „hojnego siewcy".

Musimy niejako odwrócić dotychczasowy trend, w którym państwo działało generalnie w sposób reaktywny – gdy mleko już się rozlało, starało się podejmować działania ograniczające szkody. Powinno ono funkcjonować bardziej strategicznie, opierając się na pewnej określonej wizji rozwoju.

Kolejny bardzo istotny punkt dotyczy sprawności funkcjonowania instytucji publicznych — tutaj mamy do poprawy bardzo wiele, szczególnie w obszarach takich jak ochrona zdrowia, czy zdolność reagowania na kryzysy, takie chociażby jak kryzys uchodźczy. Bardzo wysoka na tle innych krajów, nadmiarowa umieralność w czasie pandemii, to koszt jaki płacimy jako społeczeństwo za niewydolność systemu. Reaktywnie zwiększamy wydatki na ochronę zdrowia, ale bez głębokich reform zaowocuje to jedynie wzrostem kosztów i cen. W odniesieniu do uchodźców, kluczowy okazał się nie tyle system — bo tego, szczególnie w pierwszej fazie zabrakło — co zaangażowanie i sprawczość na poziomie obywatelskim i biznesu.

Jak natomiast w nowych realiach może odnaleźć się biznes?

Tutaj kluczowa będzie zdolność adaptacji, czyli umiejętność szybkiego reagowania na zmieniające się otoczenie. Ewoluuje ono bardzo dynamicznie i — jak wynika z wcześniejszych części naszej rozmowy — nadal będzie się zmieniało.

Następna istotna kwestia to nieprzywiązywanie się do różnego rodzaju prognoz — w świecie w jakim obecnie funkcjonujemy tradycyjne metody analizowania teraźniejszości i przewidywania przyszłości zawodzą. Zamiast tego wzmocnić trzeba procesy monitorowania własnego rynku i otoczenia. Należy też budować bufory zabezpieczające oraz skupić się na kształtowaniu własnej, pożądanej przez nas rzeczywistości.

Trzeci ważny element to zwracanie uwagi na szanse, jakie mogą się pojawić. Okresy zaburzeń, takie jak ten, przez który przechodzimy obecnie, są z reguły momentami największych szans i największych przetasowań. Wielu graczy w takich uwarunkowaniach nie potrafi się odnaleźć. Dla tych, którzy potrafią, stwarza to unikalne szanse — pojawia się możliwość ekspansji i przejmowania rynku. To czas niekoniecznie sprzyjający „dużym", lecz tym bardziej — „zwinnym".

Okresy zaburzeń, takie jak ten, przez który przechodzimy obecnie, są z reguły okresami największych szans i największych przetasowań.

Na co zatem jako Polska możemy mieć szansę?

Trzeba zaznaczyć, że w kontekście obecnej sytuacji mamy całkiem długą listę atutów. Po pierwsze, jest nią geograficzna lokalizacja, która w dobie przechodzenia od *just in time* do *just in case* stanie się jeszcze większym aktywem. Istnieje olbrzymi potencjał rozwoju kraju w zakresie różnorakich rozwiązań logistycznych.

Po drugie, mamy w dużym stopniu samowystarczalną gospodarkę, co jest pochodną silnej bazy wytwórczej, zarówno rolnej jak i przemysłowej. W wielu krajach przemysł został *wyoutsourcowany*, u nas wciąż stanowi ważny filar gospodarki. Co więcej, jest on silnie zdywersyfikowany — nie jesteśmy uzależnieni od jednej branży, lecz mamy szeroką ich paletę.

Po trzecie, nasz przemysł i usługi biznesowe mają bardzo dobrą pozycję wyjściową by rozwinąć skrzydła — w Europie i na świecie rozpoczęła się kolejna faza relokacji, poszukiwanie atrakcyjnych kosztowo lokalizacji, dodatkowo spełniających kryteria geo-strategiczne. Na Starym Kontynencie uznanie znajduje koncepcja powracania do rodzimej produkcji i część z niej może być umiejscowiona u nas. Równocześnie firmy azjatyckie — z Japonii, Korei Południowej, Tajwanu, itd. — będą poszukiwały lokalizacji dla swoich nowych europejskich zakładów.

Kolejna stojąca przed nami szansa dotyczy możliwości zastępowania w łańcuchu dostaw firm z Rosji i Białorusi, a przejściowo być może również i Ukrainy. Tamtejsi dostawcy do czasu zakończenia konfliktu mogą być *de facto* wyłączeni z rynku.

Czy posiadamy natomiast pewne atuty niezwiązane z naszą lokalizacją geograficzną oraz stopniem dywersyfikacji naszej gospodarki?

W moim przekonaniu naszą siłę stanowią unikalne w świecie zdolności menedżerskie, wynikające z tego, że w związku z napływem kapitału zagranicznego, polscy menedżerowie mieli okazję pracować w różnych kulturach korporacyjnych. Owa siła wiąże się z umiejętnością wybierania najlepszych elementów z poszczególnych z nich. Jeśli dodać do tego naszą zdolność do improwizacji i adaptacji, to mamy olbrzymi potencjał, który może się sprawdzić w obecnych warunkach.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na jeden dodatkowy element — zdolność do samoorganizowania się obywateli i biznesu. Widać to było zarówno w trakcie pandemii, jak i przy okazji napływu uchodźców. To wszystko przekłada się w szybkim tempie na wzrost kapitału społecznego (zaufania, współpracy), który przez lata był brakującym elementem nowoczesnej gospodarki w Polsce.

Czy tych optymistycznych scenariuszy nie przyblokuje jednak fakt, że jesteśmy dziś krajem przyfrontowym?

Paradoksalnie historia pokazuje, że tego typu kraje mogą wiele zyskać. Gdybyśmy mieli u siebie stałą obecność wojsk amerykańskich, byłoby to bodźcem do rozbudowywania infrastruktury. Byłaby to też okazja do absorpcji technologii, bo zawsze za pozyskiwaniem uzbrojenia pojawia się szansa na zdobycie umów licencyjnych, *offsetów* itd. Jeżeli mądrze to rozegramy, będziemy mieli szansę na dokonanie kolejnego skoku technologicznego.

Będąc dziś krajem przyfrontowym, mamy szansę na stałą obecność wojsk amerykańskich. Byłaby to też okazja do absorpcji technologii, bo zawsze za pozyskiwaniem uzbrojenia pojawia się szansa na zdobycie umów licencyjnych, *offsetów* itd. Jeżeli mądrze to rozegramy, będziemy mieli szansę na dokonanie kolejnego skoku technologicznego.

Te szanse, o których Pan mówi trzeba jeszcze umieć wykorzystać.

To prawda. Trudne czasy, to także moment weryfikacji autorytetów i liderów — tych społecznych, politycznych i biznesowych. Ci, którzy nie będą w stanie oderwać się od mechanizmów i paradygmatów z przeszłości, będą w obecnych uwarunkowaniach mieć destrukcyjny charakter i tworzyć chaos. Równocześnie obecna sytuacja to doskonała okazja do tego, by wypłynęli nowi liderzy — ludzie zmiany, którzy będą chcieli wziąć odpowiedzialność za wykuwanie nowej architektury Polski, Europy i świata.

Summa summarum wierzę, że mamy mocne podstawy do tego, by pomimo trudnej sytuacji dokonać kolejnego skoku cywilizacyjnego i wspiąć się po drabinie rozwojowej. Na wojnę jako taką nie mamy wpływu, ale na kształtowanie rzeczywistości u nas, a po części także wokół nas — już zdecydowanie tak.

O rozmówcy

Andrzej Halesiak — ekspert ds. gospodarczych. Był dyrektorem w Biurze Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao S.A. Wiele lat spędził w consultingu (McKinsey & Company). Karierę zawodową rozpoczynał w administracji publicznej (Ministerstwo Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Autor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga dedykowanego zagadnieniom gospodarczym (www.andrzejhalesiak.pl). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Potrzebujemy polityki regionalnej nowej generacji

dr Piotr Żuber
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Polska polityka regionalna – w perspektywie kilku najbliższych lat – będzie musiała przejść znaczącą transformację celów i sposobów działania. Nie obędzie się także bez przeformułowania ról samorządów terytorialnych (regionalnych i lokalnych), rządu oraz Komisji Europejskiej – najważniejszych partnerów w jej programowaniu i zarządzaniu. Jest to pochodną zarówno ewolucji procesu integracji europejskiej, który wpływa na politykę spójności – głównego sponsora polityki regionalnej w Polsce, ale także kilku niewystępujących wcześniej zjawisk. Te – o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym – tworzą nowe wyzwania, na które polska polityka regionalna będzie musiała odpowiedzieć.

Zmiana modelu integracji europejskiej

Od końca lat 90. dwudziestego wieku polska polityka regionalna jest programowana i wdrażana w modelu zdecentralizowanego zarządzania wieloszczeblowego. Podstawowe role pełnią w nim rząd i władze samorządowe województw, a od roku 2004 także Komisja Europejska. Ta — będąc największym sponsorem finansowym — ustala cele strategiczne i zasady implementacyjne. Dba również o zachowywanie perspektywy europejskiej w programach i projektach współfinansowanych ze środków strukturalnych UE.

Ze względu na swój — nadal dosyć niski — poziom rozwoju na tle UE, Polska, od wielu lat, jest największym beneficjentem polityki spójności. Z tego tytułu, średniorocznie, otrzymujemy transfery przekraczające 2% PKB. Nie wszystkie środki w jej ramach służą celom rozwoju terytorialnego. Można jednak powiedzieć, że to właśnie transfery europejskie oraz zasady wdrażania instrumentów strukturalnych UE, w dużej mierze, ukształtowały zarówno pragmatykę działania instytucji (zasady, procedury), cele, jak i instrumenty polityki regionalnej w Polsce. I to zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

Nie wszystkie środki w ramach polityki spójności służą celom rozwoju terytorialnego. Można jednak powiedzieć, że to właśnie transfery europejskie oraz zasady wdrażania instrumentów strukturalnych UE, w dużej mierze, ukształtowały zarówno pragmatykę działania instytucji (zasady, procedury), cele, jak i instrumenty polityki regionalnej w Polsce. I to zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

W ostatnich latach w UE dokonuje się zasadnicza zmiana modelu integracji europejskiej. Tym samym przebudowie ulega hierarchia poszczególnych polityk. Wynika to zarówno z doświadczeń BREXIT-u, skutków gospodarczego kryzysu z 2009 roku, jak i poszukiwania bardziej skutecznej odpowiedzi na nowe zagrożenia takie jak pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie (wraz z ryzykiem odcięcia dostaw surowców energetycznych) oraz wyzwania związane z globalnym ociepleniem. Przejawem nowego modelu jest m.in.: zwiększanie roli Komisji Europejskiej i innych instytucji wspólnotowych (takich jak Parlament Europejski) w harmonizacji systemów prawnych i instytucjonalnych oraz we wdrażaniu polityk społeczno-gospodarczych państw członkowskich. Dokonuje się to poprzez wprowadzenie mechanizmów wiążących przekazywanie środków europejskich państwom członkowskim z przestrzeganiem wartości europejskich i realizacją pożądanych — z punktu widzenia całej UE — reform i przedsięwzięć. Dzieje się to również w wyniku utworzenia nowego, pozabudżetowego, mechanizmu finansowania działań związanych z odbudową gospodarki europejskiej po pandemii (Fundusz na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Tenże charakteryzuje się zupełnie nowym systemem wdrożeniowym opartym o zasadę płatności za uzyskane rezultaty — zrealizowane reformy i osiągnięte cele rzeczowe.

Cechą wspólną wszystkich tych zmian jest wzmocnienie presji ze strony Komisji Europejskiej na dostosowania prawne i instytucjonalne w państwach członkowskich. Ponadto — co istotne w kontekście dotychczasowego modelu integracji — widać także silne zmniejszenie w nim roli podmiotów regionalnych i samorządowych. Następuje wyraźna centralizacja systemu zarządzania, w którym główną rolę odgrywa Komisja Europejska oraz państwa członkowskie kosztem zdecentralizowanego systemu opartego o współpracę z partnerami samorządowymi na poziomie regionalnym i lokalnym, co do niedawna było znakiem firmowym polityki spójności.

W ostatnich latach w UE dokonuje się poważna zmiana modelu integracji europejskiej. Następuje wyraźna centralizacja systemu zarządzania, w którym główną rolę odgrywa Komisja Europejska oraz państwa członkowskie kosztem zdecentralizowanego systemu opartego o współpracę z partnerami samorządowymi na poziomie regionalnym i lokalnym, co do niedawna było znakiem firmowym polityki spójności.

Europejska polityka spójności dziś

O ile — w modelu instytucjonalnym integracji europejskiej — pojawiają się elementy osłabiające atrakcyjność tradycyjnej polityki spójności, to także w jej ramach dokonuje się redefinicja różnych celów i zasad, które obowiązywały dotychczas prawie niezmiennie od roku 1989. Wynika to — po części — z jej małej skuteczności w dostarczaniu obiecywanej spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej w wymiarze europejskim. Powodem tego jest m.in. systematyczne osłabianie możliwości działania polityki spójności przez realizację innych niż spójność celów. Tym samym ogranicza się jej podstawową rolę polegają na realizacji „zintegrowanych regionalnych strategii rozwoju ukierunkowanych na zmiany strukturalne w oparciu o wykorzystanie unikalnych potencjałów terytorialnych i zdecentralizowany system wdrażania".

Podstawowym celem tej polityki pozostaje wynikająca z Traktatu o Unii Europejskiej promocja spójności w UE w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Koncepcja ta była jednak uzupełniana w kilku kolejnych perspektywach finansowych przez inne średnioterminowe aspiracje ważne w danym cyklu politycznym. Są to m.in. promocja konkurencyjności w kontekście globalnym (Strategia Lizbońska, Strategia Europa 2020), Zielony Ład (od roku 2019) czy obecnie walka ze skutkami pandemii COVID-19 i budowa odporności strukturalnej na szoki zewnętrzne. Polityka spójności zawsze posiadała swoje duże zasoby finansowe, sięgające maksymalnie — w końcu lat 90. XX wieku — ponad 40% budżetu UE (obecnie około 33%) oraz skuteczny (choć

będący przedmiotem nieustannej krytyki) system wdrażania. Stała się więc ona realizatorką wielu innych celów europejskich polityk horyzontalnych i sektorowych (np. w zakresie zatrudnienia, wyrównywania szans, przeciwdziałania zmianom klimatu, transportu, itp.). Powoduje to, że główny jej cel — promocja spójności w wymiarze europejskim w oparciu o zmiany strukturalne systemów terytorialnych przy wykorzystaniu unikalnego systemu partnerstwa i wieloszczeblowego zarządzania nie może być w pełni realizowany. Potwierdzają to ustalenia Ósmego Raportu Kohezyjnego opublikowanego przez KE w lutym 2022 roku. Polityka spójności dziś nie jest w stanie sama skutecznie wspomagać transformacji strukturalnej zarówno w przypadku regionów południa, jak i wielu zamożnych regionów zachodniej UE tracących pozycję konkurencyjną w wyniku globalizacji i delokalizacji przedsiębiorstw w ramach Wspólnego Rynku.

Polityka spójności dziś nie jest w stanie sama skutecznie wspomagać transformacji strukturalnej zarówno w przypadku regionów południa, jak i wielu zamożnych regionów zachodniej UE tracących pozycję konkurencyjną w wyniku globalizacji i delokalizacji przedsiębiorstw w ramach Wspólnego Rynku.

Dodatkowo do jej słabości można zaliczyć także stosunkowo małą uwagę (pomimo prób wprowadzenia systemu warunkowości) poświęcaną zagadnieniom jakości instytucji. Głównym polem działania polityki spójności w tej sferze jest promocja partnerstwa i wzmocnienie jakości kadr bezpośrednio związanych z wdrażaniem programów i projektów współfinasowanych w jej ramach. Okazuje się jednak, że — dla rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego — podstawowe znaczenie ma ogólna jakość i sprawność administracji w realizacji zadań. Liczy się jakość stanowienia i stosowania prawa, przeciwdziałanie korupcji itp. Te zjawiska są bardzo zakorzenione terytorialnie (jako część kapitału terytorialnego danego miejsca) i poprawa w tym zakresie ma podstawowe znaczenie dla powodzenia działań rozwojowych.

Istotnym minusem jest też presja na uniformizację i odgórne ograniczenia możliwości realizacji własnych celów rozwojowych przez poszczególne jednostki terytorialne. Należy tu zwrócić uwagę, że — formalnie — europejska polityka spójności wdrażana jest w systemie zarządzania dzielonego. W takiej formule zindywidualizowane dla poszczególnych terytoriów cele operacyjne oparte o strategie i plany (programy) przygotowywane przez władze publiczne (w założeniu przede wszystkim samorządowe) powinny pozwolić na strukturalną transformację terytoriów. Ta natomiast — w dłużej perspektywie — doprowadzić do wzrostu konkurencyjności i poziomu jakości życia, a tym samym wspomóc konwergencję w całej UE. Tak jest jednak tylko w teorii. W rzeczywistości możliwości przygotowania i wdrożenia strategii odzwierciedlających terytorialnie zróżnicowane potrzeby i umożliwiających wykorzystanie własnych potencjałów rozwojowych (*place based approach*) zmniejszają się z każdą perspektywą finansową. Wynika to zarówno z narzucania różnego typu celów, jak i nakazu planowania limitów środków na określone typy inwestycji (np. środowiskowe). Praktycznym skutkiem takiej podejścia jest m.in. ekstremalnie długi cykl programowania działań z zakresu polityki spójności, który wynosi obecnie ponad 4 lata (negocjacje rozporządzeń, przygotowanie i negocjacje Umowy Partnerstw oraz programów wdrożeniowych).

Do słabości polityki spójności można zaliczyć także stosunkowo małą uwagę poświęcaną zagadnieniom jakości instytucji oraz presję na uniformizację i odgórne ograniczenia możliwości realizacji własnych celów rozwojowych przez poszczególne jednostki terytorialne.

Świadomość potęgujących się problemów we wdrażaniu polityki spójności zwiększa się zarówno wśród jej beneficjentów, krajów członkowskich, jak i samej Komisji Europejskiej. Także ostatnio, we wspomnianym wyżej Ósmym Raporcie Kohezyjnym, zaproponowano dalsze modyfikacje w sposobie jej działania. Wydaje się jednak, że są one zbyt zachowawcze dla usunięcia podstawowego problemu, czyli niskiej skuteczności polityki spójności w realizacji celów traktatowych.

Nowe wyzwania dla polityki regionalnej

Turbulencje związane ze zmianą modelu integracji europejskiej i wymogiem modyfikacji sposobu działania polityki spójności to nie wszystko. Polska polityka regionalna stoi przed koniecznością znalezienia odpowiedzi na nowe wyzwania wynikające ze zmieniających się potrzeb rozwojowych kraju i poszczególnych regionów. Musi odpowiadać także na zdarzenia o charakterze fundamentalnym, których skutki przestrzenne — w najbliższych latach — stworzą przymus modyfikacji dotychczasowych strategii regionalnych.

Do wyzwań i zdarzeń tego typu należą m.in.:

- starzenie się społeczeństwa przy jednoczesnym napływie osób z zagranicy (uciekających przed wojną lub poszukujących pracy),
- efekty pandemii COVID-19 objawiające się w wymiarze przestrzennym np. zwiększeniem znaczenia jakości systemów zabezpieczenia zdrowotnego i sieci opieki społecznej,
- konieczność zmiany naszego modelu rozwoju gospodarczego, w szczególności w regionach dotychczas najszybciej się rozwijających, w celu uniknięcia pułapki rozwojowej regionów o średnim poziomie dochodów,
- koncentracja przestrzenna niekorzystnych procesów gospodarczych i społecznych (np. regres rozwojowy większości miast małych i średnich),
- skutki przestrzenne efektów transformacji energetycznej objawiające się koniecznością zintensyfikowania procesów restrukturyzacji obszarów zależnych od paliw kopalnych, ale także stwarzające nowe możliwości rozwojowe innym obszarom,
- nowa sytuacja rozwojowa regionów położonych wzdłuż granic zewnętrznych UE (ze względu na przyśpieszenie procesów integracyjnych oraz nieistniejące wcześniej bariery polityczno-gospodarcze pojawiające się w relacjach z Rosją i Białorusią),
- dalsza fragmentacja przestrzeni i narastanie chaosu przestrzennego,
- obniżenie jakości zarządzania procesami rozwojowymi, w tym mechanizmów koordynacji międzysektorowej oraz działań zorientowanych na zintegrowany rozwój danego terytorium.

> **Polska polityka regionalna stoi przed koniecznością znalezienia odpowiedzi na nowe wyzwania wynikające ze zmieniających się potrzeb rozwojowych kraju i poszczególnych regionów. Musi odpowiadać także na zdarzenia o charakterze fundamentalnym, których skutki przestrzenne – w najbliższych latach – stworzą przymus modyfikacji dotychczasowych strategii regionalnych.**

Strategie rozwoju województw a nowa polityka regionalna

Formalnie — na poziomie krajowym — podstawą strategiczną do prowadzenia działań z zakresu polityki regionalnej jest „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030", która została przyjęta przez rząd w 2019 roku. Natomiast — na poziomie regionalnym — jest to, kolejna, czwarta edycja, strategii rozwoju województw, przyjmowana przez samorządy województwa w latach 2018-2021. Są to niewątpliwie bardzo

cenne zbiory informacji o sytuacji i trendach rozwojowych na poziomie krajowym i regionalnym w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Nawet pobieżna analiza tych dokumentów wskazuje jednak, że ich rola koordynacyjna i zarządcza procesami rozwoju regionalnego jest obecnie znacznie mniejsza niż miało to miejsce jeszcze kilka-kilkanaście lat temu. Wynika to m.in. z osłabienia modernizującej i koordynacyjnej roli polityki regionalnej względem polityk horyzontalnych i sektorowych (np. społecznej, transportowej, energetycznej). Jest to także efekt słabnącej roli rozwojowej i politycznej samorządów wojewódzkich (względem zarówno rządu, jak i np. metropolii miejskich). Nie bez znaczenia pozostaje też deficyt systemu zarządzania procesami rozwoju terytorialnego. To natomiast objawia się m.in. w postaci utrzymującego się braku integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Istotne jest również tworzenie dużej liczby nowych instrumentów (zarówno na poziomie Unii Europejskiej jak i polskiego rządu) wykorzystywanych, w dużej mierze, na realizację bieżących priorytetów czy reagowanie na kryzysy (w związku z pandemią COVID-19 czy, obecnie, napływem uchodźców wywołanym wojną na Ukrainie). Aspekt wsparcia na rzecz długoterminowych zmian strukturalnych czy wykorzystywania nowych nisz rozwojowych terytoriów staje się przez to mniej zauważalny.

Nawet pobieżna analiza „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030" i poszczególnych strategii województw wskazuje, że ich rola koordynacyjna i zarządcza procesami rozwoju regionalnego jest obecnie znacznie mniejsza niż miało to miejsce jeszcze kilka-kilkanaście lat temu.

W tym kontekście strategie rozwoju regionalnego — w warstwie strategicznej — stają się, w dużej mierze, dokumentami służącymi zaprogramowaniu wydatkowania dostępnych w różnych przegródkach środków krajowych i europejskich. Nie są natomiast pomysłem na zmianę trajektorii rozwoju — opisem wizji, celów i ścieżki ich osiągania obliczonych na dogłębną strukturalną transformację zakorzenioną w uwarunkowaniach terytorialnych. Taką, która — po zrealizowaniu — ma przynieść konkurencyjność, spójność i dobrą jakość zarządzania procesami rozwojowymi.

Kierunki zmian

W Unii Europejskiej, ale także w Polsce, potrzebna jest odnowa idei spójności i rozwoju opartego o wykorzystanie unikalnych terytorialnych zasobów i potencjałów. Polityka regionalna w powiązaniu z promocją idei decentralizacji i pomocniczości, może i powinna, jak dotychczas, odgrywać ważną rolę modernizacyjną. Nie należy jej zastępować przez centralne zarządzanie i instrumenty w których samorządy terytorialne biorą udział tylko jako statyści. Jednocześnie, jak wskazano powyżej, polska polityka regionalna — w nowej odsłonie — musi znacznie zmodyfikować swoje priorytety i sposób działania. Tak, aby pozostać użyteczną dla realizacji swoich celów strategicznych, w tym promowania spójności i rozwoju zdecentralizowanego.

Polityka regionalna w powiązaniu z promocją idei decentralizacji i pomocniczości, może i powinna, jak dotychczas, odgrywać ważną rolę modernizacyjną. Nie należy jej zastępować przez centralne zarządzanie i instrumenty w których samorządy terytorialne biorą udział tylko jako statyści.

Jest wiele zmian, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowej edycji strategii regionalnych na poziomie krajowym i regionalnym.

- Uwzględnienie szerszego wachlarza uwarunkowań rozwoju regionalnego wynikającego z przebiegu procesów światowych (np. w zakresie globalizacji, nowych technologii) i integracyjnych (wpływ funkcjonowania Wspólnego Rynku i relacje UE z krajami partnerskimi).
- Podkreślenie kwestii związanych z – szeroko rozumianą – jakością instytucjonalną (funkcjonowanie systemu zarządzania procesami rozwojowymi, przestrzeganie prawa, przeciwdziałanie korupcji, zdolność do współpracy z sektorem biznesu, nauką i sferą społeczną, itp.). Te zagadnienia powinny być stałymi elementami strategii rozwoju regionalnego – wykraczając poza tradycyjną rolę polityki spójności promującą wieloszczeblowy system współzarządzania, partnerstwo i współpracę.
- Konieczność lepszego dostosowywania strategii rozwoju regionów do sytuacji rozwojowej i potrzeb w zakresie transformacji strukturalnej. Strategie terytorialne powinny zakładać inwestycje w przyszłościowe źródła przewag konkurencyjnych, w miejsce „filozofii doganiania", oraz budowę nowych mechanizmów instytucjonalnych współpracy i koordynacji pomiędzy różnymi politykami publicznymi.
- W przypadku regionów biedniejszych polityka regionalna nie powinna nadal koncentrować się na zwiększaniu wsparcia dla inwestycji infrastrukturalnych, tym bardziej, że może to spowodować w przyszłości wzrost obciążeń finansowych miejscowych Jednostek Samorządu Terytorialnego przy kurczącej się bazie podatkowej w wyniku m.in. depopulacji i braku inwestycji w sektor produkcyjny. W zamian, podstawowym zadaniem dla polityki rozwoju terytorialnego na takich obszarach powinna być promocja dalszych zmian strukturalnych oraz wzrost jakości instytucjonalnej, w tym wzrost jakości usług edukacyjnych i innych kluczowych usług. Ważne jest także wspieranie inwestycji i tworzenia miejsc pracy w sektorach o ponadprzeciętnej produktywności, gdzie zasoby pracy mogą zostać lepiej wykorzystane.
- W przypadku regionów Polski Wschodniej istotne znaczenie będzie miał także rozwój sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej. W szczególności na Ukrainie, ale także, w dłuższej perspektywie, na Białorusi i w Rosji (zakładając optymistyczny rozwój wydarzeń). Po ustaniu działań wojennych, demokratyzacji i podjęciu aktywności integracyjnych w sferze gospodarczej, może to być katalizatorem pojawienia się nowych perspektyw rozwojowych. Zarówno po polskiej, jak i po drugiej stronie granicy. Należy je poddać rzetelnej analizie i dobrze wykorzystać.
- Zmiany akcentów strategii potrzebne są także w województwach, które są dzisiaj liderami wzrostu. Wkrótce, podobnie jak NUTS II Warszawski, województwo wielkopolskie i dolnośląskie przekroczą poziomy kwalifikujące je do uzyskiwania największych transferów z europejskiej polityki spójności. Dotychczasowe siły napędowe gospodarek tych regionów (wzrost w oparciu o inwestycje przemysłowe i integrację w ramach Wspólnego Rynku), będą się wyczerpywać. Będzie to miało miejsce już w ciągu najbliższych lat wskutek zwiększania zamożności (co wpływa na obniżenie tempa konwergencji) oraz wyczerpanie możliwości utrzymywania przewagi konkurencyjnej w zakresie kosztów pracy. W tym kontekście, jedyną drogą ucieczki, jest dalsze wspieranie w tych regionach zmian strukturalnych w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, technologiach i wykorzystaniu możliwości wynikających ze zmian w systemie globalizacji. W ujęciu sektorowym może to być np. przestawienie gospodarki na energię odnawialną.
- Polska polityka regionalna niewątpliwie stoi też przed wyzwaniem poprawy skuteczności stosowanych mechanizmów koordynacji pomiędzy różnymi politykami publicznymi. Dotychczasowe praktyki instytucjonalne i prawne w zakresie programowania i zarządzania polityką rozwoju (rola poszczególnych instytucji, mechanizm koordynacji na szczeblu krajowym – Komitet Polityki Rozwoju, budżet wieloletni, itp.) – muszą ewoluować i zostać wzmocnione. Podobnie rzecz ma się z systemem wdrożeniowym. Dotychczas realizacja strategii rozwoju regionalnego, w zbyt dużym stopniu, bazowała na systemie polityki spójności. W perspektywie zmniejszenia jej znaczenia w UE i wzrostu znaczenia nowych instrumentów o zupełnie innym sposobie wdrażania takich jak np. Krajowy Program Odbudowy

i Zwiększania Odporności potrzebny będzie nowy, bardziej elastyczny system koordynacji, realizacji i monitoringu działań. Powinny być one ukierunkowane terytorialnie, włączając różne nowe podmioty i dysponentów rozproszonych środków finansowych. Niewątpliwym wyzwaniem będzie także skonstruowanie systemu powiązania inwestycji z reformami kluczowymi dla powodzenia regionalnych programów transformacji strukturalnej.

- Dla utrzymania zdecentralizowanego charakteru polityki regionalnej niezbędne jest, aby strategie regionalne miały charakter kompleksowy i promowały współpracę kluczowych podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych mających wpływ na przestrzeń i procesy rozwojowe w regionach. Innymi słowy, strategie coraz mniej powinny być strategiami samorządu wojewódzkiego a coraz bardziej zintegrowanymi strategiami rozwoju społeczeństw regionalnych. Ważne, by angażowały one zasoby wszystkich partnerów, wychodząc poza środki i działania podejmowane w ramach polityki spójności UE.
- Niewątpliwie należy także poszukiwać polepszenia jakości mechanizmów oddolnego rozwoju terytorialnego. Zarówno w zakresie zapewnienia w nim udziału różnych partnerów, wykorzystywania różnych źródeł dla realizacji tego samego celu rozwojowego, wyznaczonego dla poszczególnych terytoriów i wprowadzenia instrumentów takich jak ocena wpływu terytorialnego. Bez poprawienia tych mechanizmów, duży nacisk kładziony w polityce spójności (w obecnej perspektywie finansowej) na przygotowanie i realizację strategii dla obszarów funkcjonalnych może zostać zmarnowany.

Główne zmiany, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowej edycji strategii regionalnych na poziomie krajowym i regionalnym dotyczą: procesów globalnych i wspólnotowych, jakości instytucjonalnej, transformacji strukturalnej, sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej, mechanizmów koordynacji, kompleksowości i współpracy, a także wprowadzenia na szerszą skalę mechanizmów oddolnego rozwoju terytorialnego.

O autorze

Dr **Piotr Żuber** — pracownik akademicki (Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych) oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Były Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności — KPO), a także monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Były ekspert i kierownik zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

10 ról samorządów regionalnych

dr Jan Szomburg
Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową,
Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Tylko dobrze zorganizowana Polska będzie w stanie sprostać turbulentnemu i transformującemu się światu. Niedocenionym ogniwem siły naszego kraju są samorządy regionalne. W powszechnej świadomości łączone są one raczej ze sprawną dystrybucją środków unijnych aniżeli z rolą kreatora rozwoju. Tymczasem w trakcie swego, już ponad 20-letniego, funkcjonowania regiony wykształciły całą paletę funkcji, ról i potencjałów, które – choć często niedostrzegane – są niezwykle obiecujące wobec wyzwań przyszłości.

1. **Kreatorzy tożsamości i wspólnotowości regionalnej** — wobec wyzwania scalenia różnych ziem i miast wobec dziedzictwa pozaborowego, powojenno-migracyjnego i post PRL-owskiego.
2. **Koordynatorzy i harmonizatorzy** rozwoju **ukierunkowujący działania samorządów lokalnych** w stronę wyzwań przyszłości.
3. **Dystrybutorzy środków z Unii Europejskiej** — twórczy adaptatorzy celów unijnych na poziom lokalny i regionalny.
4. **Kuźnie nowych rozwiązań** (innowacji organizacyjnych i społecznych, wzorców działań, regulacji, procedur itd.) — miejsca eksperymentowania i uczenia się od siebie.
5. **Huby wiedzy** — dotyczącej procesów i trendów globalnych oraz europejskich, ale również „czuli diagności" zmian lokalnych i regionalnych — dla różnych terytorialnych aktorów (np. w procesach konsultacji społecznych).
6. **Laboratoria wspólnego myślenia i działania** — uczenia się definiowania wspólnie celów, kooperacji międzygminnej i międzysektorowej, budowniczy trwałych relacji opartych na zaufaniu — twórcy kapitału terytorialnego i społecznego.
7. **Promotorzy i liderzy transformacji** wszystkich dziedzin życia **w kierunku pro-klimatycznym** i **pro-środowiskowym**.
8. **Ośrodki budowy odporności i elastyczności** — zarówno tej doraźnej (wobec szoków zewnętrznych i turbulentnych czasów), jak również strategicznej i strukturalnej (np. niezależność energetyczna).
9. **Motory rozwoju infrastrukturalnego i wyższej jakości usług publicznych** — inwestorzy w drogi, kolej, sieci cyfrowe itp. ale również w konkretne usługi publiczne — np. zdrowie, transport zbiorowy, edukacja.
10. **Twórcy proinnowacyjnych ekosystemów rozwoju** — łączących różne sektory dla budowy nowej konkurencyjności w oparciu o nowe technologie.

O autorze

Dr **Jan Szomburg** — współzałożyciel, wieloletni Prezes, a obecnie Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Doktor nauk ekonomicznych. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność" (od 2005). W latach 80. zaangażowany w gdańskiej „Solidarności", w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

Kapitał terytorialny – potencjał drzemiący w regionach

prof. Paweł Churski
Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Samorząd terytorialny w Polsce jest największym osiągnięciem naszej transformacji ustrojowej i gospodarczej. Jest on gwarantem demokracji i stanowi podstawę efektywnego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Każdy obszar posiada jednak odmienny kapitał terytorialny. Czym on jest i dlaczego jest tak ważny dla rozwoju? Jakie wyzwania czekają regiony w nadchodzących czasach? Gdzie szukać adekwatnych odpowiedzi?

Czym jest rozwój regionalny?

Rozwój społeczno-gospodarczy kształtujący poziom i warunki życia mieszkańców jest procesem, którego naturalną cechą jest spontaniczne różnicowanie się w przestrzeni. I to niezależnie od tego czy przyjmiemy, że może on samoistnie dążyć do wyrównywania się czy też traktujemy występowanie różnic rozwojowych jako element stymulacji wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Zróżnicowania przestrzenne są następstwem odmienności zasobów poszczególnych obszarów zarówno w zakresie ich ilościowych wielkości jak i jakościowych cech. Każdy obszar posiada odmienny kapitał terytorialny. Charakteryzuje się niepowtarzalną lokalizacją oraz zróżnicowanymi relacjami z otoczeniem. Jego mieszkańcy mają różny poziom wykształcenia, umiejętności zawodowych oraz kompetencji społecznych. Dysponuje zróżnicowaną bazą zasobów naturalnych. Posiada różny stopień wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Wszystkie te cechy warunkują jego obecny stan zagospodarowania przestrzennego, w tym katalog pozyskanych inwestorów oraz siłę i strukturę pełnionych funkcji społeczno-gospodarczych. Kształtują one też występowanie efektów aglomeracji oraz efekty skali, które pojawiają się na niektórych obszarach. Te natomiast prowadzą do rosnącej koncentracji działalności gospodarczej oraz liczby mieszkańców, stanowiąc podstawę polaryzacji rozwoju na terytoriach wyróżniających się ilością i jakością zasobów endogenicznych. W konsekwencji dochodzi do zwiększania się różnic rozwojowych w przestrzeni (dywergencji rozwojowej). W sytuacji gdy ich skala zaczyna stawać się ograniczeniem lub nawet barierą dla dalszego rozwoju niezbędne staje się podejmowanie działań interwencyjnych. Ich zadaniem jest dążenie do konwergencji, czyli zmniejszania wielkości różnic w przestrzeni. Interwencja publiczna podejmowana w tym celu odbywa się w ramach polityki regionalnej określanej w Unii Europejskiej polityką spójności.

Każdy obszar posiada odmienny kapitał terytorialny. Niepowtarzalną lokalizację, zróżnicowane relacje, poziom wykształcenia mieszkańców, zasoby naturalne, infrastrukturę techniczną i społeczną. To one definiują jego siłę i strukturę pełnionych funkcji społeczno-gospodarczych.

Kształtujący się — zgodnie ze wskazanymi powyżej prawidłowościami — rozwój społeczno-gospodarczy określa się mianem rozwoju regionalnego. Pojęcie to odnosi się do procesu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, którego nie należy jednak utożsamiać jedynie z regionem administracyjnym, czyli w polskich warunkach województwem. Istota rozwoju regionalnego polega na zróżnicowaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jakie obserwuje się w różnych układach przestrzennych. Jego właściwe zrozumienie, ale też skuteczna interwencja w ten proces zmniejszająca skalę różnic, wymaga podejścia oddolnego (*bottom-up*). Zwrócono już na to uwagę w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku szukając w warunkach wielkiego kryzysu naftowego nowych, bardziej skutecznych, modeli wzrostu i rozwoju. Tym samym współczesny rozwój regionalny jest procesem, w którym rozwój społeczno-gospodarczy regionów administracyjnych stanowi wypadkową rozwoju ich terytoriów lokalnych. Odbywa się on poprzez wykorzystanie kapitałów terytorialnych obszarów wchodzących w granice regionu administracyjnego, a oddziaływanie interwencyjne na ten proces powinno odbywać się zgodnie z podejściem zorientowanym terytorialnie (*place-based policy*).

Kapitał terytorialny bazuje na pojęciu terytorium, które należy rozumieć jako wzajemnie przenikający się konglomerat zasobów oraz elementów relacyjnych i funkcjonalnych tworzących sieci powiązań interpersonalnych oraz międzyinstytucjonalnych, determinujący zakorzenienie rozwoju w danym miejscu. Terytorium tak rozumiane zdecydowanie wykracza poza fizyczny wymiar przestrzeni. Powinno ono być utożsamiane z przestrzenią stworzoną przez określone społeczeństwo, mające swoją historię, kulturę, wiedzę, umiejętności oraz instytucje i sieci relacji. W ten sposób terytorium staje się „produktem-wytworem" zlokalizowanych w jego granicach aktorów połączonych wspólnymi relacjami i celami działania, tworzącym środowisko dla dalszych procesów rozwojowych. Interwencja w proces rozwoju tak rozumianych terytoriów odbywać się musi zgodnie z nowym paradygmatem polityki regionalnej opierającym się na kompleksowej i dedykowanej interwencji dostosowanej do indywidualnej specyfiki kapitałów terytorialnych poszczególnych obszarów (*place-based policy*). Bazuje on na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze zakłada się, że każde miejsce ma swoją specyfikę ekonomiczną, społeczną, kulturową i instytucjonalną, która kształtując się spontanicznie i/lub poprzez celową interwencję w czynniki rozwoju, tworzy jego kapitał terytorialny. Po drugie, skuteczne wykorzystanie tego kapitału wymaga wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania polityk rozwojowych. Tylko ten, kto wie jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej. Prowadzi to do wniosku, że przestrzeń ma podstawowe znaczenie w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego, a rozpoznanie specyfik terytorialnych warunkuje skuteczne kształtowanie czynników rozwoju, które nie powinny być unifikowane, lecz uwzględniać heterogeniczność zasobów endogenicznych.

Tylko ten, kto wie jakie, gdzie i kiedy czynniki rozwoju wymagają tworzenia lub wzmacniania może osiągać wzrost efektywności interwencji rozwojowej.

Zrozumieć nowe wyzwania

Nowe cele polityki regionalnej wynikają z dynamicznie zmieniających się uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego. Obok narastających wyzwań postępu cywilizacyjnego skutkującego zmianami form i organizacji działalności związanych z Przemysłem i Społeczeństwem 5.0 (koncepcji podkreślających potrzebę ukierunkowania rozwoju na zaspokajanie potrzeb człowieka – *human-centric*, zrównoważenie działań – *sustainable* oraz wzmacnianie odporności – *resilient*), postępujących zmian klimatycznych oraz niekorzystnych trendów demograficznych pojawiają się coraz częściej nieoczekiwane szoki, których następstwa zmieniają dotychczasowe „zasady gry". Zmiany, jakie zaszły w wyniku pandemii COVID-19 zasadniczo przedefiniowały dotychczasowe oddziaływanie czynników rozwoju. Agresja Rosji na Ukrainę jeszcze bardziej te zmiany pogłębiła. Wszystko wskazuje na to, że asymetryczne szoki rozwojowe stają się czynnikiem powtarzalnym, a nie incydentalnym. Można powiedzieć przewrotnie, że mamy obecnie do czynienia już nie z pojedynczym „czarnym łabędziem", o którym pisał Nassim Taleb, ale z całym ich stadem. Tego rodzaju szoki doświadczają nas coraz częściej i w coraz większym zakresie. W tych okolicznościach kluczowa staje się umiejętność adaptacji do nowej sytuacji, oswajania złożoności, budowania antykruchości i wykorzystania nowych szans. Jest to tym bardziej trudne, że równolegle należy pamiętać o konieczności realizacji działań urzeczywistniających zieloną i cyfrową transformację, bez których bardzo szybko doświadczymy barier samoograniczenia, typowych dla postępującego neodeterminizmu geograficznego, których skala może zagrozić egzystencji człowieka na wielu obszarach i uruchomić nieodwracalne negatywne procesy w ujęciu globalnym.

Można powiedzieć przewrotnie, że mamy obecnie do czynienia już nie z pojedynczym „czarnym łabędziem", o którym pisał Nassim Taleb, ale z całym ich stadem. Kluczowa staje się umiejętność adaptacji do nowej sytuacji, oswajania złożoności, budowania antykruchości i wykorzystania nowych szans.

Polityka regionalna w tych nowych uwarunkowaniach, jak podkreślono w opublikowanym w lutym 2022 roku Ósmym Raporcie Kohezyjnym, musi zapewnić mieszkańcom wszystkich obszarów pełną ufność co do swojej przyszłości, niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Musi stworzyć im możliwości rozwoju niezależnie od nowych wyzwań globalnych oraz przełamując lokalne ograniczenia. Może to osiągnąć poprzez: (1) oferowanie mieszkańcom pozytywnych perspektyw rozwojowych dla ich regionów, (2) odpowiadając mieszkańcom na ich obawy dotyczące jakości życia, możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego, (3) zapewniając sprawiedliwy podział kosztów i korzyści wynikających z podejmowania nowych wyzwań.

Znaleźć adekwatne odpowiedzi

W tym miejscu powstaje podstawowe pytanie: Jak skutecznie działać w tych skomplikowanych okolicznościach? Jak adekwatnie adresować nowe wyzwania, których katalog wydaje się być otwarty i w dużym stopniu nieprzewidywalny? Odpowiedź na te pytania nie jest prosta.

1. Z pewnością należy zwiększyć komplementarność interwencji udzielanych w ramach różnych polityk. Rosnąca skala wyzwań prowadzi do równoległego uruchamiania wielu działań. W tych warunkach niezbędna jest ich synchronizacja i koordynacja zmierzająca do wzrostu efektywności. W mojej ocenie taką rolę powinno powierzyć się polityce regionalnej zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Jej szczególna rola wynika co najmniej z dwóch przyczyn. Po pierwsze sprawdza się ona w koordynacji działań podejmowanych w odpowiedzi na zjawiska szokowe, w tym elastycznym redefiniowaniu strumieni finansowych, co potwierdzają np. doświadczenia okresów wielkich powodzi w państwach członkowskich. Po drugie konieczne staje się upowszechnienie strategii ukierunkowanych terytorialnie, które wydają się najlepszym instrumentem wzmacniania skuteczności interwencji publicznej. Należy

przyjąć i urzeczywistnić zasadę „po pierwsze nie szkodzić spójności", zgodnie z którą każda interwencja publiczna powinna być oceniana ze względu na jej oddziaływanie na spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną.

2. Dobrym pomysłem jest też rozszerzenie zastosowania mechanizmu sprawiedliwej transformacji wykorzystywanego w perspektywie 2021-2027 w regionach węglowych, na działania podejmowane w innych zakresach tematycznych. Ważne jest jednak aby przedmiotowe rozszerzenie nie odbyło się podobnie jak to zrobiono w Polsce w przypadku instrumentu ZIT PLUS. Jego zakres poszerzono o miasta średnie bez zwiększania środków przeznaczanych na działania podejmowane przy wykorzystaniu tego narzędzia. Należy pamiętać, że rozszerzanie sprawdzonych instrumentów bez zapewnienia ich prawidłowego finansowania nie poprawia, a przeciwnie pogarsza sytuację, prowadząc do dysfunkcji udzielanej interwencji.
3. Polityka regionalna musi wzmacniać swoją rolę w inicjowaniu publicznych i prywatnych inwestycji w zakresie budowania odporności na asymetryczne wstrząsy przy jednoczesnym wzmacnianiu przemian ekologicznych, cyfrowych i demograficznych. Programowana i realizowana interwencja publiczna musi być walidowana pod kątem jej znaczenia dla budowy antykruchości, rzeczywistej zielonej i cyfrowej transformacji oraz dostosowania się do wyzwań związanych z konsekwencjami zmian demograficznych.
4. Niezmiennie priorytetowym celem publicznej interwencji rozwojowej powinno być wzmacnianie jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, które niezależnie od występujących przemian pozostają najważniejszymi czynnikami rozwoju regionalnego. Ich rola wzrasta w obliczu konieczności wzmacniania antykruchości i adaptacyjności do konsekwencji częstych szoków asymetrycznych.

To polityka regionalna powinna pełnić rolę koordynującą dla innych polityk i to zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Doświadczenia potwierdzają, że sprawdza się ona m.in. w koordynacji działań podejmowanych w odpowiedzi na zjawiska szokowe.

Na koniec trzeba jeszcze zwrócić uwagę na jeden podstawowy warunek. Polityka regionalna musi również przeciwdziałać obserwowanej presji na demokrację i jej wartości. Skuteczność w tym zakresie zależy od decentralizacji kompetencji i środków finansowych, które są niezbędne dla tworzenia warunków dla rozwoju zorientowanego terytorialnie oraz programowania i realizacji interwencji zgodnej z podejściem *place-based policy*. Należy przeciwdziałać obserwowanym — niestety — zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym tendencjom do centralizacji, które prowadzą m.in. do deprecjacji samorządu terytorialnego i zachwiania zasady pomocniczości. Musimy pamiętać, że samorząd terytorialny w Polsce jest największym osiągnięciem naszej transformacji ustrojowej i gospodarczej. Jest on gwarantem demokracji i stanowi podstawę efektywnego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent.

O autorze

Prof. **Paweł Churski** — Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej oraz Kierownik Zakładu Studiów Regionalnych i Lokalnych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wiceprzewodniczący KPZK PAN, Członek Council of Representatives AESOP (2010-2014; 2018-2022), członek założyciel ERSA — sekcja polska. Geograf społeczno-ekonomiczny, regionalista, od lat związany z poznańską szkołą geografii ekonomicznej. Autor ponad 200 publikacji naukowych, w tym trzynastu monografii i 24 redakcji prac zbiorowych.

Nowe wcielenia starych wyzwań – potrzeba współpracy na rzecz subsydiarności

Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego

Bezpieczeństwo, godne warunki życia, równowaga pomiędzy lokalnymi i indywidualnymi interesami a wspólnymi celami – natura wyzwań stojących przed wspólnotami samorządowymi od lat pozostaje niezmienna. Zmieniają się natomiast technologie – narzędzia przy pomocy których mierzymy się z szansami i zagrożeniami. Każdy samorząd województwa, korzystając z zasobów regionu i posiadanych narzędzi, zmierza – w ramach swoich kompetencji – do zapewnienia jego trwałego rozwoju. Czy aktualny zakres możliwości i paleta narzędzi będąca w ich dyspozycji są wystarczające, by skutecznie zarządzać rozwojem regionu? Czy wymagają raczej rozszerzenia i silniejszego umocowania w prawie?

Natura wyzwań, przed którymi stają zarządzający wspólnotami samorządowymi, pomimo upływu czasu, pozostaje niezmienna. Wyzwania te związane są z zapewnieniem mieszkańcom bezpieczeństwa oraz godnych warunków życia, szczególnie w czasie występowania zjawisk kryzysowych. Dotyczą one również tworzenia warunków do współpracy i rozwoju, tak by osiągnąć równowagę pomiędzy lokalnymi i indywidualnymi interesami a wspólnymi celami.

Zmianom, wynikającym z postępu technologicznego, ulegają natomiast narzędzia, przy pomocy których mierzymy się z wyzwaniami. Proces korzystania z nowych technologii, z towarzyszącymi mu przekształceniami organizacji wspólnot samorządowych oraz zmianami świadomości społecznej, stanowi sam w sobie nowe wyzwanie dla władz i społeczności.

Do kluczowych czynników, o „miękkim" charakterze, sprzyjających procesom skutecznego rozwiązywania pojawiających się problemów, należy zaliczyć dobrze rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, czerpiące w swojej aktywności z bogatych zasobów kapitału ludzkiego i społecznego. Dla mieszkańców właściwe jest wówczas silne poczucie współodpowiedzialności za losy regionu, w tym za budowanie jego odporności na nieuchronnie pojawiające się kryzysy. Województwo mazowieckie — od początku swojego istnienia — pokonało wiele barier na drodze tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Proces ten, z natury rzeczy, nie jest zakończony, ale uzyskany znaczący postęp należy do chlubnych kart minionego ćwierćwiecza. Czas ten został efektywnie wykorzystany do budowania tożsamości regionalnej Mazowsza, a jest to czynnik odgrywający niebagatelną rolę w rozwoju wspólnot terytorialnych.

> **Rozwinięte społeczeństwo obywatelskie jest rękojmią silnego poczucia odpowiedzialności za losy regionu, w tym za budowanie jego odporności na nieuchronnie pojawiające się kryzysy.**

Każdy samorząd województwa, korzystając z zasobów regionu i posiadanych narzędzi, zmierza — w ramach swoich kompetencji — do zapewnienia jego trwałego rozwoju. W tym miejscu wyjątkowo aktualne są pytania o zakres kompetencji i paletę narzędzi. Czy są one wystarczające, by skutecznie zarządzać rozwojem regionu? Czy raczej wymagają rozszerzenia i silniejszego umocowania w prawie? Samorząd województwa jest predestynowany do pełnienia roli koordynatora rozwoju na poziomie ponadlokalnym. W minionych latach sprawdziliśmy się, w mojej ocenie, niejednokrotnie w sytuacjach wymagających godzenia interesów lokalnych na rzecz rozwoju bardziej zrównoważonego, również przestrzennie. Jednocześnie trzeba zauważyć, że samorząd województwa jest usytuowany znacznie bliżej mieszkańców i lokalnych wspólnot niż władze krajowe, co pozwala na bardziej efektywne dostosowanie polityki rozwoju do lokalnych uwarunkowań. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że funkcje koordynacyjne, mediacyjne, negocjacyjne samorządu województwa na rzecz równoważenia „interesów różnych grup, dziedzin i terytoriów" powinny znaleźć wyraźniejsze odzwierciedlenie w przepisach prawnych.

> **Samorząd województwa jest usytuowany znacznie bliżej mieszkańców i lokalnych wspólnot niż władze krajowe, co pozwala na bardziej efektywne dostosowanie polityki rozwoju do lokalnych uwarunkowań.**

Polityka przestrzenna stanowi dobry przykład, jak obecne regulacje na poziomie krajowym uniemożliwiają sprawną realizację polityki rozwoju na poziomie regionalnym. Ustawy o szczególnych zasadach realizacji inwestycji, tzw. „specustawy", skutkują ustaleniem lokalizacji w trybie decyzji administracyjnych niezwiązanych z aktami planowania przestrzennego. Udział innych podmiotów polityki przestrzennej, a także społeczeństwa, ograniczony jest praktycznie do opiniowania, bez gwarancji uwzględnienia składanych propozycji. Specustawy pozwalają na budowę liniowych inwestycji infrastrukturalnych nieujętych w dokumentach planistycznych poziomu regionalnego i gminnego. Takie rozwiązania, dające bezwzględne prerogatywy administracji rządowej, osłabiają kompetencje samorządu. Pojawiające się konflikty przestrzenne wyzwalają protesty, zwłaszcza lokalnych społeczności często kierowane pod niewłaściwy adres — do samorządu województwa, pozbawionego narzędzi realnego wpływu na wydawane decyzje.

Samorządy województw postulują od lat, by rozwiązania prawne były precyzyjne i stabilne, a ewentualne zmiany — wprowadzane w sposób przemyślany, we współpracy z samorządami i wspólnotami regionalnymi. Kontrprzykładem w tym zakresie — w przypadku województwa mazowieckiego — są działania administracji rządowej na rzecz zmiany podziału administracyjnego regionu. Bez przeprowadzenia analiz ekonomicznych, społecznych i przestrzennych, bez konsultacji ze społecznościami lokalnymi, bez dyskusji z władzami regionalnymi, bez odpowiedzi na liczne, stawiane publicznie, pytania. Destrukcyjny charakter tych działań zakłócał funkcjonowanie Samorządu Województwa Mazowieckiego, tym bardziej, że nie były brane pod uwagę żadne nasze argumenty, wypracowane z udziałem środowisk naukowych i dyskutowane w ramach licznych konferencji konsultacyjnych. I nie miało znaczenia, że podział administracyjny województwa byłby szkodliwy nie tylko z punktu widzenia rozwoju regionu jako całości oraz powstającej w długim procesie wspólnoty regionalnej, ale przede wszystkim z perspektywy krajowej — ze względu na zakłócenie stabilnego rozwoju regionalnego Polski oraz pojawienie się kolejnego argumentu podważającego zaufanie do władzy krajowej.

Wymiary nowej rzeczywistości, w której żyjemy, nacechowane są wyjątkowo dużą zmiennością charakterystycznych dla niej – zjawisk, takich jak: pandemie, fale migracyjne, koniunktura gospodarcza czy przewartościowania świadomości społecznej. Dołączają do nich – niepokojące dla Polski i jej szeroko rozumianego otoczenia europejskiego – trendy demograficzne. Stawiają one pod znakiem zapytania możliwość utrzymania na właściwym poziomie dotychczasowych mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Ta nowa rzeczywistość pociąga za sobą znane już wyzwania w nowych odsłonach, sprostanie którym powoduje niejednokrotnie konieczność zmiany podejścia do wielu spraw.

Zjawiska pandemiczne, fale migracyjne, koniunktura gospodarcza czy przewartościowania świadomości społecznej, a także trendy demograficzne stawiają pod znakiem zapytania dotychczasowe mechanizmy funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki.

Oceniając województwo mazowieckie, należy stwierdzić, że wobec części wyzwań – tam, gdzie było to możliwe – odnalazło się ono w sposób satysfakcjonujący w nowych okolicznościach, jak profesjonalne podejście do rozprzestrzeniającej się choroby COVID-19 czy przyjęcie, z decydującym udziałem mieszkańców, uciekających przed wojną uchodźców z Ukrainy. W stosunku do niektórych wyzwań konieczne są działania długofalowe, jak np. oddziaływanie na koniunkturę gospodarczą, a inne z nich wymagają nowych, efektywnych narzędzi, które pozwolą odwrócić negatywne trendy demograficzne. Nowe wyzwania pozostają najczęściej poza możliwościami skutecznego działania pojedynczych regionów. Wymagają one współdziałania na wszystkich płaszczyznach – lokalnej, regionalnej, krajowej i europejskiej, a nawet – globalnej.

Dzięki posiadanym cechom, województwo mazowieckie ma stosunkowo duże szanse, by radzić sobie z powodzeniem z wieloma pojawiającymi się problemami, w dążeniu do osiągnięcia rozwoju zrównoważonego. Jak wykazała diagnoza na potrzeby zaktualizowanej w 2022 roku strategii rozwoju województwa, mocnymi stronami regionu są zarówno metropolia warszawska, wielofunkcyjne miasta subregionalne, jak i wyraźne specjalizacje gospodarcze – od przemysłu, przez rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze po usługi wyższego rzędu. Jako kluczową szansę wskazano zaś wzrost znaczenia współpracy na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego, w tym w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

W przypadku województwa mazowieckiego trzeba pomyśleć o przedefiniowaniu pojęcia „rozwój zrównoważony", które łączone jest z procesem zmniejszania dychotomii w rozwoju województwa. Należy liczyć się z przewartościowywaniem naszego spojrzenia na determinanty jakości życia oraz stymulanty/destymulanty rozwoju gospodarki, uwzględniającym elementy środowiska naturalnego. Myślimy tu o relacjach: centrum metropolii – zielone obszary pozametropolitalne, metropolia – sprawnie funkcjonujące miasto subregionalne, miasto przemysłowe – miasto usługowe, ośrodek jednofunkcyjny – ośrodek wielofunkcyjny itp. Dychotomia województwa nie musi być traktowana w przyszłości jako jego słaba strona, a może stanowić przejaw nowej równowagi w życiu gospodarczym i społecznym regionu.

Dychotomia województwa nie musi być traktowana w przyszłości jako jego słaba strona, a może stanowić przejaw nowej równowagi w życiu gospodarczym i społecznym regionu.

Sprawne państwo to sprawne samorządy na każdym poziomie. By zachować wysoką sprawność funkcjonalną, jednostki samorządu terytorialnego potrzebują poczucia wspólnoty, która wynika z ich stabilności, ciągłości istnienia i integralności zamieszkujących je społeczności. Ponad 20 lat skutecznej polityki

rozwoju, realizowanej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego, mimo niedoskonałości w niektórych dziedzinach — zwłaszcza w przepisach prawnych — pokazuje, że sprostanie współczesnym wyzwaniom wymaga rozszerzenia kompetencji samorządu regionalnego niż ich ograniczania. Nowy paradygmat polityki regionalnej powinien opierać się na faktycznej subsydiarności, tj. wzmocnieniu narzędzi, którymi dysponuje samorząd województwa i które są konieczne w koordynowaniu rozwoju na poziomie ponadlokalnym godząc interesy lokalne i motywując do współpracy na rzecz efektywnego i zrównoważonego rozwoju regionu.

Globalny system nieustannie się zmienia, pojawiają się nowe zagrożenia, ale wraz z nimi rodzą się też nowe możliwości. By sprostać zarówno obecnym, jak i przyszłym wyzwaniom, nie możemy ulegać panice. Kierując się troską, możemy nauczyć się unikać skrajności, działać roztropnie i z należytym szacunkiem dla regionu i jego mieszkańców. Wtedy z pewnością znajdziemy odpowiednią drogę, bo przecież celem jest dobrobyt i niezniszczone środowisko naturalne dla wszystkich mieszkańców Ziemi.

O autorze

Adam Struzik — lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni członek Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu, jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój, dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady rzetelne informowanie — otwarte słuchanie.

Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

Wspólnoty regionalne silne poczuciem podmiotowości i sprawstwa

Elżbieta Anna Polak
Marszałek Województwa Lubuskiego

Samorząd jako wspólnota mieszkańców to nasz wielki sukces. Po zmianach w 1989 roku poczuliśmy się naprawdę jak u siebie w domu i zaczęliśmy ten nasz nowy dom – Polskę, po swojemu, urządzać. Udało nam się wytworzyć to magiczne „razem". Od czego zależy dalsze funkcjonowanie wspólnot regionalnych? Dlaczego tak ważna jest podmiotowość i obywatelskie zaangażowanie?

Samorząd to wspólnota mieszkańców i to rzeczywiście udało nam się wytworzyć przez ostatnie ponad 20 lat istnienia polskich regionów. Już w 1990 roku, a nawet jeszcze przy Okrągłym Stole, poczuliśmy się naprawdę jak u siebie w domu i zaczęliśmy ten nasz nowy dom — Polskę, po swojemu, urządzać. Ustawy o samorządzie były niezwykłym wyrazem tego naszego wspólnego marzenia.

Dziś samorząd regionalny pokazuje, że wspólnota ma przyszłość. Jako samorządowiec czuję się spokojna o perspektywy nie tylko tych naszych małych ojczyzn, ale i Polski. Jestem bowiem przekonana, że — wraz z obiektywnie zmieniającymi się warunkami — będziemy to nasze „razem" dalej budować. Przynajmniej dopóki dbamy o dialog i dyskusję o problemach prowadzoną wraz z obywatelami. Tak długo jak do debaty publicznej udaje się włączyć szerokie kręgi społeczne, uzyskujemy to, niezwykle ważne dla wspólnoty, poczucie podmiotowości. Ludzie dostrzegają wtedy, że we wspólnocie są szczęśliwi — a to podstawowy gwarant jej przetrwania.

> **Dopóki będzie dialog i dyskusja o problemach prowadzona wspólnie z obywatelami – wytwarzając poczucie podmiotowości – to wspólnoty, które tworzymy, będą szczęśliwe – a to podstawowy gwarant ich przetrwania.**

Nasze województwo lubuskie jest bardzo młodym regionem. Mamy dopiero dwadzieścia trzy lata, a z definicją wspólnoty silnie łączą się kwestie integracji, tożsamości. Często więc, na tym „dzikim zachodzie" Polski, zadawaliśmy sobie pytanie — czy my, w regionie lubuskim, który powstał z zielonogórskiego i gorzowskiego, mamy wspólną tożsamość? Czy udało nam się zintegrować nasz region wywodzący się z dwóch różnych województw? Stworzyć ten swoisty lokalny folklor? Zielona Góra i Gorzów, to przecież nie tylko rywalizacja klubów żużlowych, ale także bardzo konkretne współzawodnictwo miast, zawierające w sobie odmienność ich tradycji, kultury, zwyczajów.

Trudne wyzwania ostatnich lat jeszcze wyraźniej pokazały jak bardzo sfera ta jest ważna. Po pierwszej fali pandemii dostałam od dziennikarzy pytanie czy walka z COVID-19 coś we mnie zmieniła? To, co dostrzegłam — jako najistotniejsze — to doświadczenie wspólnoty. Poczułam, że w naszym, lubuskim regionie mamy już swoją tożsamość, że się zintegrowaliśmy. Gdy okazało się, że w chwili kryzysu nie ma centralnego planu, strategii, funduszy, ba, nie ma żadnych, nawet ogólnych instrukcji jakie działania należy podjąć, to — mimo to — mieszkańcy wiedzieli co robić. Sami zaczęli szyć maseczki czy zawozić pizzę lekarzom w szpitalach. Staliśmy się prawdziwą wspólnotą. Taką jaką ja sobie zawsze wyobrażałam jako samorządowiec, który od 30 lat jest na pierwszej linii frontu.

My, samorządowcy, tworzący ten fundament polskiej wspólnotowości, właśnie w takich sytuacjach w sposób szczególny odczuwamy sens naszej pracy. Często — w tych naszych małych ojczyznach — nie licząc przepracowanych godzin, stawiamy sobie wysoko poprzeczkę. Poprzez integrowanie mieszkańców wokół konkretnych spraw powodujemy, że nie liczą się barwy światopoglądowe, tylko idea wspólnoty politycznej, która tak silnie ludzi jednoczy. Chciałabym bardzo, żeby nie tylko kryzysy — jak walka z pandemią czy skutkami wojny — ale również pozytywne wyzwania tak nas do siebie zbliżały.

> **My – samorządowcy – poprzez integrowanie mieszkańców wokół konkretnych spraw, powodujemy, że nie liczą się barwy światopoglądowe, tylko idea wspólnoty politycznej, która tak silnie ludzi jednoczy.**

Jako samorządowcy działamy „tu i teraz". Gdy jest taka potrzeba, natychmiast „zakasujemy rękawy" i bierzemy sprawy w swoje ręce, zanim państwo zareaguje. Myślę więc, że receptą — taką bardzo skuteczną — na sukces rozwojowy Polski jest, zapisana w naszej konstytucji, zasada pomocniczości, czyli decentralizacja. Różni politycy rządzili naszym krajem, ale zwykle co do tego kierunku mieliśmy konsensus. Ostatnio jesteśmy jednak świadkami recentralizacji. Odbierane są samorządom kompetencje i ograniczane dostępne fundusze... Tym głośniej należy mówić, że decentralizacja jest dobrą receptą na silną Polskę. Że samorząd to właściwy pomysł na włączenie obywateli — przekazywanie nie tylko zadań, ale również odpowiedzialności.

Jestem wychowanką profesora Jerzego Regulskiego i starałam się wprowadzać zasadę, którą on — jako współtwórca samorządu terytorialnego — wdrażał, że państwo powinno zająć się tym czym musi, a tym czym nie musi, lepiej zajmie się obywatel. Dlatego tak ważne są rozmowy, debaty i dopiero w oparciu o wypracowane, w ich trakcie, argumenty merytoryczne należy podejmować decyzje oraz rozwiązywać konflikty. Ja tego doświadczałam na poziomie samorządu gminnego i powiatowego, jak i teraz na szczeblu regionalnym.

> **Decentralizacja jest dobrą receptą na sukces rozwojowy Polski, ponieważ jest to włączenie obywateli – przekazywanie nie tylko zadań, ale również odpowiedzialności.**

Kluczem do rozwoju Polski jest więc decentralizacja, ale też równość i tolerancja, bo choć jesteśmy różnorodni, to musimy umieć ze sobą współpracować i włączyć każdego, nawet jeśli ma inne poglądy. Wspólnotę muszą tworzyć ludzie dojrzali, którzy są zdolni to budowania kompromisów — wtedy wszystko inne powinno się ułożyć.

O autorce

Elżbieta Anna Polak – Marszałek Województwa Lubuskiego. Członek Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Jest również przedstawicielem ZWRP do Komitetu Regionów UE, a także przedstawicielem ZWRP do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Absolwentka wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz studiów podyplomowych w zakresie zarządzania jednostkami gospodarczymi Uniwersytetu Wrocławskiego.

Elastyczność, samoorganizacja i szybka decyzyjność

Andrzej Buła
Marszałek Województwa Opolskiego

Niepewność i nieprzewidywalność – takimi hasłami można by opisać aktualną rzeczywistość. Najpierw, z dnia na dzień, musieliśmy nauczyć się żyć i pracować w warunkach pandemii. Potem, znów nagle i niespodziewanie, zderzyć z wyzwaniami konfliktu zbrojnego w Ukrainie. W dodatku tuż za rogiem czekają na nas kolejne kryzysy: gospodarczy, energetyczny, społeczny i inne... jeszcze nawet niezdefiniowane. W takich warunkach kluczem jest wysoka elastyczność, zdolność do nagłego samoorganizowania się oraz szybkość podejmowania decyzji. Miniony czas pokazał, że to właśnie te atuty cechowały samorządy regionalne.

Prowadzonym — w ostatnich latach — pracom nad nową strategią i przygotowaniom do nowej perspektywy UE, towarzyszyła niepewność i poczucie nieprzewidywalności jutra. Chorowaliśmy my i nasi bliscy, wielu straciło zdrowie i życie, z dnia na dzień musieliśmy nauczyć się żyć i pracować w nowej rzeczywistości pandemii. Jako samorząd stawiliśmy jej czoła i bardzo szybko wypracowaliśmy skuteczne sposoby funkcjonowania urzędu, realizacji zadań oraz komunikowania się z otoczeniem przy różnego rodzaju ograniczeniach sanitarnych i obowiązku pracy zdalnej. Wspieraliśmy mieszkańców w trudnych pandemicznych warunkach, udowadniając, że samorząd województwa i jego instytucje są skuteczne w działaniu oraz potrafią szybko reagować na zmiany zachodzące w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Przede wszystkim jednak tak ukierunkowaliśmy środki finansowe, by przynosiły one jak największą korzyść naszym mieszkańcom, zapewniając im — przede wszystkim — bezpieczeństwo zdrowotne, społeczne i ekonomiczne.

Jesienią 2021 roku przyjęliśmy nową strategię rozwoju województwa do 2030 roku, która na nowo definiuje wyzwania, jakie stoją przed naszym regionem i proponuje nowoczesne rozwiązania. Umożliwią nam one rozwój usług społecznych i zdrowotnych, realizację działań prośrodowiskowych, wsparcie dla opolskiego biznesu i organizacji pozarządowych, a także realizację projektów edukacyjnych. Naszą szansą są z pewnością fundusze unijne, które można efektywnie wykorzystać, tworząc nową jakość projektów i kierując je tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

Nasze zamierzenia, niemal od razu, skonfrontowane zostały z rzeczywistością, która zaskoczyła nie tylko nas, ale także światowych ekspertów od polityki, ekonomii i gospodarki. Nie spodziewaliśmy się, że po raz kolejny w tak krótkim czasie będziemy mierzyć się z sytuacją tak nieprzewidywalną, jak konflikt zbrojny tuż za naszą wschodnią granicą. Obecna niepewność jutra w głównej mierze dotyczy skutków agresji Rosji na Ukrainę, w tym nadciągających kryzysów: gospodarczego, energetycznego i społecznego oraz innych niekorzystnych zjawisk związanych z byciem krajem przyfrontowym. Obecność uchodźców wojennych z Ukrainy stała się naszą codziennością, do której, jak się okazało, byliśmy dobrze przygotowani.

> **Obecna niepewność jutra w głównej mierze dotyczy skutków agresji Rosji na Ukrainę, w tym nadciągających kryzysów gospodarczego, energetycznego i społecznego oraz innych niekorzystnych zjawisk związanych z byciem krajem przyfrontowym.**

Jako jedno z dwóch województw prowadzimy Centrum Integracji Cudzoziemców (CIC). Traf chciał, że zakończenie wielomiesięcznych prac nad jego otwarciem zbiegło się z wybuchem wojny w Ukrainie i początkiem kryzysu uchodźczego, z jakim nasz kraj nie miał do czynienia od czasu II wojny światowej. W tej sytuacji jego działalność okazała się wprost nieoceniona. W Centrum oferujemy bezpłatną pomoc prawną, tłumaczenia, doradztwo zawodowe, wsparcie psychologa w językach polskim, ukraińskim, rosyjskim oraz angielskim. Jednocześnie w CIC świadczymy wsparcie asystenckie w sprawach codziennych, np. podczas wizyt lekarskich czy załatwiania formalności urzędowych i bankowych. Dużym zainteresowaniem cieszą się kursy z języka polskiego jako obcego — w lipcu pierwsze grupy obcokrajowców otrzymały zaświadczenia o ich ukończeniu. Centrum planuje również kolejne spotkania integracyjne i kursy adaptacyjne przybliżające realia życia w Polsce, jak również tradycje i kulturę naszego regionu. Do połowy lipca 2022 r. z pomocy i oferty CIC skorzystało już około 300 osób dorosłych i ponad 100 dzieci. Do tego należy dodać setki, jeśli nie tysiące, udzielanych informacji: telefonicznie, mailowo, poprzez media społecznościowe oraz doraźne wsparcie w sprawach życiowych. Już planujemy, że działalność Centrum będziemy rozwijać, by jak najpełniej pomóc w codziennym funkcjonowaniu nowym mieszkańcom naszego województwa.

Opolskie od lat jest przykładem regionu, który nie boi się podejmować tematów trudnych, a jednocześnie tak rzutujących na jego przyszłość, jak demografia. Jako pierwsi zajęliśmy się pogłębiającą się depopulacją, która obecnie jest już problemem większości, nie tylko polskich, regionów. Sztandarowym tego przykładem jest realizowany przez nas program „Opolskie dla rodziny", którego marka stała się rozpoznawalna i na stałe związała się z prowadzonymi przez władze regionu działaniami wspierającymi naszych obecnych i przyszłych mieszkańców.

Jako drugi region w kraju wprowadziliśmy Marszałkowski Budżet Obywatelski, angażując w tę inicjatywę dziesiątki tysięcy Opolan. Tym samym wzmacniamy lokalne społeczności i ich inicjatywy, dajemy narzędzia liderom, faktycznie budujemy społeczeństwo obywatelskie. Wiemy, jaką rolę odgrywają silne i sprawne organizacje samorządowe, dlatego już drugi rok z sukcesem realizujemy nowatorski w kraju projekt — Europejski Budżet Obywatelski. Dzięki niemu wspieramy zarówno opolskie organizacje pozarządowe, jak i bezpośrednio naszych mieszkańców. Poprzez udział w bezpłatnych kursach i szkoleniach mogą oni podnosić swoje umiejętności i zdobywać nowe kwalifikacje, a dzięki temu sprawniej poruszać się po współczesnym, wymagającym rynku pracy. Tacy ludzie: otwarci, przedsiębiorczy i aktywni to przyszłość opolskiego.

Tylko przez ostatnie lata inwestowaliśmy w mieszkańców i gospodarkę regionu ogromne pieniądze z UE. Wpływ funduszy unijnych na nasze życie widać na każdym kroku — to nowe drogi, coraz lepiej wyposażone szpitale, rozbudowywane szkoły i uczelnie. To rozwój firm, które są coraz bardziej nowoczesne i zdobywają nowe rynki, ale także stwarzanie lepszych szans młodym ludziom, którzy mogą pozyskiwać coraz solidniejsze kwalifikacje, a przez to korzystniejszą i ciekawszą pracę. To lepsza opieka nad rodzinami, nad najmłodszymi i naszymi seniorami.

Udało nam się przez te lata bardzo wiele, ale przede wszystkim naszym sukcesem jest to, że dostępne fundusze unijne wykorzystujemy efektywnie i sprawnie. Mamy powód do dumy, bo nasz region jest oceniany jako jeden z najsprawniej radzących sobie z wydawaniem środków.

W tej perspektywie unijnej postawiliśmy też bardzo mocno na współpracę samorządów. Zachęciliśmy samorządy lokalne do tworzenia subregionów, a one dziś z powodzeniem wspólnie realizują inwestycje poprawiające poziom życia mieszkańców województwa. Subregiony wiedziały od początku, jakie kwoty mają do dyspozycji i to ich zdolność do kompromisu doprowadziła do tego, że realizowane są kolejne inicjatywy.

Dziś to podejście sprawdza się bardzo dobrze. Samorządowcy przygotowali projekty, które łączą miasta i gminy, sami zagospodarowali pieniądze na potrzeby swoich mieszkańców. To są wspaniałe pomysły, które zmieniają rzeczywistość wokół nas. W przyszłej perspektywie finansowej nowością w projektach subregionalnych będzie zaś — oprócz realizowanych do tej pory inwestycji — komponent społeczny. Chcemy, żeby także pieniądze na politykę społeczną były bardzo blisko mieszkańca.

Mimo że jesteśmy najmniejszym województwem, wielokrotnie udowadnialiśmy, że potrafimy wykorzystać szanse, podejmować kolejne wyzwania i, co najważniejsze, jesteśmy w tym skuteczni. Ta kompaktowość jest naszym atutem i wiemy, jak go wykorzystać. Zgodnie z wynikami najnowszych badań społecznych opolskie to miejsce, w którym, zdaniem mieszkańców, naprawdę dobrze się żyje. Zamierzamy to przekonanie umocnić i, co więcej, przekonać o tym innych.

Mogę pokusić się o stwierdzenie, że jako władze regionalne zrobiliśmy wszystko, co w naszej mocy, aby pomóc ludziom, którzy z powodu wojny trafili do opolskich miast i wiosek. To samo można powiedzieć o opolskich samorządowcach i przedsiębiorcach. Myślę, że nasza opolska społeczność zdała w tym momencie egzamin z empatii i zwykłej międzyludzkiej solidarności. Pokazaliśmy, że w obliczu niespotykanych wyzwań nasz region — a właściwie jego mieszkańcy — potrafią przede wszystkim współpracować. Ta elastyczność, zdolność do szybkiego samoorganizowania się, szybkie podejmowanie decyzji to coś, dzięki czemu możemy z odwagą i nadzieją patrzeć w przyszłość i konsekwentnie realizować postawione sobie cele.

Elastyczność, zdolność do szybkiego samoorganizowania się, szybkie podejmowanie decyzji to coś, dzięki czemu możemy z odwagą i nadzieją patrzeć w przyszłość i konsekwentnie realizować postawione sobie cele.

O autorze

Andrzej Buła — marszałek województwa opolskiego. Ukończył m.in. Akademię Wychowania Fizycznego oraz studium podyplomowego w zakresie organizacji i zarządzania w sporcie. Przez 13 lat pracował jako nauczyciel. Pełnił również funkcję dyrektora kluczborskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji. W 2006 roku został radnym województwa opolskiego, a następnie, w 2013 roku — marszałkiem. W roku 2017 został laureatem XXIII edycji Polskiej Nagrody Jakości i XI edycji konkursu „Znakomity Przywódca".

Potrzebna polityka „szyta na miarę”

dr inż. Gustaw Marek Brzezin
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Tereny województwa warmińsko-mazurskiego, najbardziej chyba ograbione ziemie współczesnej Polski, nie zdążyły jeszcze w pełni zaspokoić podstawowych potrzeb cywilizacyjnych, tymczasem już stają przed nowymi wyzwaniami. Pilna staje się nie tylko reakcja na takie zjawiska globalne jak zmiany klimatyczne czy nowa, zielona, filozofia rozwoju, ale również na bezpośrednie skutki pandemii COVID-19 czy wojny na Ukrainie (bardzo odczuwalne w regionie). W sprostaniu tym wyzwaniom duże znaczenie będzie miała polityka władz centralnych i instytucji europejskich, które powinny lepiej dostosować wsparcie do nowej rzeczywistości i specyfiki regionu oraz szanować zasadę subsydiarności.

W dzisiejszym świecie dynamicznie zyskuje na popularności idea powrotu do życia w zgodzie z naturą, a moda na wszystko, co „eko” sprawiła, że znacząco poprawiły się standardy środowiskowe we wszystkich aspektach życia gospodarczego i społecznego. W tym kontekście podstawowy zasób województwa warmińsko-mazurskiego, jakim jest czyste, względnie nieprzetworzone środowisko przyrodnicze, okazuje się być skarbem. I to z wielu powodów.

Należy zacząć od tego, że środowisko przyrodnicze na Warmii i Mazurach postrzegane było i jest głównie w aspekcie letniej turystyki i rekreacji. Wizerunek województwa od lat powiązany jest ściśle z wakacyjnym wypoczynkiem, uprawianiem sportów wodnych, rekreacją na łonie natury itp. I tego typu stereotypowe myślenie trudno jest przełamać. A przecież aspekt środowiskowy sprawia, że region mógłby być wiarygodnym sprzedawcą „zielonych” technologii, tym bardziej że popyt w tym obszarze stale rośnie. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie ma duże doświadczenie w dziedzinie ochrony środowiska, ale odbieramy sygnały, że potencjał jest dużo większy. Pewne przeprofilowanie w kierunku bardziej technologicznym, w powiązaniu z ofensywnym podejściem oraz intensywniejszą promocją działalności, stworzyłoby większe szanse, poszerzyłoby ofertę naukową uczelni. Tym bardziej że wysoka jakość życia na Warmii i Mazurach oraz dobra komunikacja z metropoliami warszawską i trójmiejską, pozwalają przypuszczać, że z rozwojem i poszerzeniem obecnej kadry naukowej nie powinno być problemów.

> **W dzisiejszym świecie coraz bardziej liczy się powrót do życia w zgodzie z naturą. Podstawowy zasób województwa warmińsko-mazurskiego, jakim jest czyste, względnie nieprzetworzone środowisko przyrodnicze, okazuje się być skarbem. I to z wielu powodów.**

Inteligentne specjalizacje

Specjalizacje województwa wykształciły się i rozwijają naturalnie w otoczeniu i w oparciu o mocne związki ze środowiskiem przyrodniczym Warmii i Mazur. Dwie z nich, tj. Drewno i Meblarstwo oraz Ekonomia Wody to specjalizacje wzrostowe. Firmy okazały się być odporne na kryzysy takie jak pandemia COVID-19. Radzą sobie bardzo dobrze na rynku krajowym, ale też na rynkach zagranicznych, osiągając wysokie parametry jakościowe.

Niestety, tradycyjna gałąź gospodarki województwa, z której wywodzi się trzecia inteligentna specjalizacja — Żywność Wysokiej Jakości — wyraźnie odczuła skutki kryzysu, jaki wywołał wirus SARS-CoV-2. Wpływ pandemii był także wyraźnie widoczny w ważnym dla regionu sektorze turystycznym. Zmiany zaszły m.in. w strukturze odwiedzających region, np. ubyło turystów zagranicznych, za to znacząco zwiększyła się liczba klientów z Polski. Jednocześnie pogorszyła się sytuacja hoteli całorocznych, o wysokim standardzie usług. Klienci poszukują obecnie miejsc, które umożliwiają odizolowanie się od innych ludzi, czyli domków na wynajem, pensjonatów itp. Zwiększyło się również zapotrzebowanie na usługi zdrowotne i rehabilitacyjne. Ta tendencja wskazuje, że województwo powinno kontynuować rozwój funkcji uzdrowiskowej, wspierać też rozwój specjalizacji Zdrowe Życie. Poprawność tej diagnozy potwierdził spektakularny sukces nowego kierunku nauczania — medycyny — na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Funkcja uzdrowiskowa na tych terenach nie jest niczym nowym, raczej uśpionym, od co najmniej 1945 roku, potencjałem. Pięć miejscowości województwa: Gołdap, Lidzbark Warmiński, Górowo Iławeckie, Frombork i Miłomłyn weszło na ścieżkę zdobycia statusu uzdrowiska, korzystając przy tym z finansowania Polityki Spójności UE w dwóch już perspektywach finansowych: 2007-2013 i 2014-2020. Ostatnio dołącza do nich Olecko. Równolegle obserwujemy zwiększoną aktywność także środowiska biznesu, które zidentyfikowało innowacyjne pole do działalności gospodarczej. W efekcie procesu przedsiębiorczego odkrywania wyodrębniła się czwarta specjalizacja pod nazwą Zdrowe Życie. Również w tej dziedzinie województwo ma realne szanse stać się wiarygodnym sprzedawcą usług zdrowotnych i technologii medycznych, chociaż to „dziecko" wymaga wyjątkowo troskliwej opieki, by wyrosło na dorosłego, pożytecznego dla wyników ekonomicznych regionu „osobnika".

W obliczu klimatycznych zmian

Biorąc pod uwagę prognozę skutków zmian klimatu w Polsce w perspektywie do 2050 roku, warmińsko-mazurskie rekonfiguruje się na mapie polskich regionów. Ze znośną temperaturą, zasobami słodkiej wody i roślinnością stanie się nie tylko dobrym, ale wręcz cennym miejscem do życia i prowadzenia działalności. Będzie pełnić funkcję swoistego rezerwuaru zasobów naturalnych dla Polski.

> **Długofalowe zmiany klimatyczne powodują, że warmińsko-mazurskie rekonfiguruje się na mapie polskich regionów. Ze znośną temperaturą, zasobami słodkiej wody i roślinnością stanie się nie tylko dobrym, ale wręcz cennym miejscem do życia i prowadzenia działalności.**

Jednocześnie, dość paradoksalnie, zachodzące zamiany klimatyczne w połączeniu z unijną strategią rozwoju Europejski Zielony Ład i towarzyszącym jej instrumentom finansowym stwarzają warunki do osiągnięcia przez województwo niezależności energetycznej, opartej o źródła energii odnawialnej, co niesie nadzieję na nie tylko własną, ale i tańszą energię.

W odniesieniu do transformacji energetycznej identyfikujemy dzisiaj także kilka istotnych wyzwań dla regionu, spowalniających zieloną transformację. Po pierwsze to przywiązanie do opalanych drewnem kominków, które są też elementem istotnym z punktu widzenia turystów odwiedzających Warmię i Mazury. To powód zwiększonego

oporu mieszkańców przed ich likwidacją. Tradycyjne metody ogrzewania są również postrzegane jako element bezpieczeństwa energetycznego. Nie da się równocześnie zignorować także aspektu ekonomicznego. Rezygnacja przez mieszkańców z tego typu form ogrzewania oznacza wzrost kosztów. W przypadku mniej zamożnych grup ma to ogromne znaczenie dla podjęcia decyzji.

Jako samorząd województwa stworzyliśmy system zarządzania rozwojem województwa, który pobudził zawiązywanie partnerstw i sieciowanie. Silne partnerstwa zawiązane na określonych w *Strategii Rozwoju Gospodarczego Warmińsko-Mazurskie 2030* Obszarach Strategicznej Interwencji przygotowały strategie ponadlokalne i zidentyfikowały kluczowe dla nich projekty. Tego typu procesy rozpoczęły się w województwie już w 2012 roku. Pewnego rodzaju inspiracją była trwająca od 20 lat współpraca małych miasteczek regionu w międzynarodowej sieci Miast Dobrego Życia CITTASLOW. Mocnym atutem jest uruchomienie przez Samorząd Województwa Regionalnego Portu Lotniczego Olsztyn-Mazury, co otworzyło regionowi „okno na świat" i poprawiło mobilność jego mieszkańców. Nie bez znaczenia jest również pozytywne nastawienie mieszkańców regionu. Poczucie i wiara, że „damy radę" w nowoczesnym, globalnym świecie Przemysłu 4.0 jest bezcenne.

Problematyczna granica

W obliczu wojny w Ukrainie, sąsiedztwo Federacji Rosyjskiej, które mogłoby być czynnikiem wspierającym rozwój, diametralnie odwraca swój wpływ. Wydawać by się mogło, że położenie województwa przy granicy zewnętrznej UE będzie atutem. Tymczasem w ciągu 23-letniej historii samorządowego województwa tylko raz społeczeństwo Warmii i Mazur miało takie poczucie — w okresie funkcjonowania małego ruchu granicznego, tzw. MRG. Po ponownym zamknięciu granicy ustały wszelkie związki gospodarcze po obydwu stronach. Wojna w Ukrainie zachwiała poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców Warmii i Mazur m.in. z uwagi na sąsiedztwo obwodu kaliningradzkiego.

Przedsiębiorstwa, które z powodu ustawowego zakazu kontaktów gospodarczych z Rosją, wprowadzonego bez *vacatio legis*, znalazły się w trudnej sytuacji, ponieważ albo nie dostały towaru, za który już zapłaciły, albo nie mogą rozliczyć się z rosyjskim kontrahentem. Oczywiście nie otrzymały żadnych rekompensat czy zwolnienia z podatków. Muszą też przeprofilować swoją działalność. Już obserwujemy, że ma to wpływ na zatrudnienie i dotyka najbardziej firm zlokalizowanych na i tak słabym ekonomicznie pograniczu. Obserwuje się także obawę potencjalnych inwestorów przed lokowaniem się na Warmii i Mazurach z powodu bliskiego sąsiedztwa Rosji.

> **Wojna w Ukrainie pozbawiła mieszkańców Warmii i Mazur poczucia bezpieczeństwa m.in. z uwagi na sąsiedztwo obwodu kaliningradzkiego. Ponadto część przedsiębiorstw, z powodu ustawowego zakazu kontaktów gospodarczych z Rosją, znalazło się w trudnej sytuacji, ponieważ albo nie otrzymały towaru, za który już zapłaciły, albo nie mogą rozliczyć się z rosyjskim kontrahentem.**

Gminy, zwłaszcza te z bezpośredniego pogranicza, odczuwają tego skutki. Co do zasady, są najsłabszymi ekonomicznie terytoriami, położonymi na Obszarze Strategicznej Interwencji — zidentyfikowano je jako obszary marginalizacji. Zjawisku wyludniania się tych, i tak już słabo zamieszkanych, obszarów (ok. 19 osób na km^2) towarzyszą inne równie negatywne zjawiska: niski poziom aktywności gospodarczej, słabnąca atrakcyjność zamieszkania, nie w pełni spożytkowany potencjał przyrodniczy.

Zaniedbywane inwestycyjnie przez około 55 lat, a równocześnie chyba najbardziej ograbione tereny współczesnej Polski, nie zdążyły jeszcze w pełni zaspokoić swoich podstawowych potrzeb cywilizacyjnych, tymczasem fundusze europejskie stają się coraz gorzej przystosowane do finansowania ich potrzeb.

Tendencje centralizacyjne instrumentów finansowych w samej Unii Europejskiej pogłębiają tę sytuację. Instytucje nie są gotowe na sięganie po zewnętrzne finansowanie w samej Komisji Europejskiej. Jednocześnie warmińsko-mazurskie nigdy nie było i nie jest priorytetem w wydatkach budżetu państwa.

Tendencje do recentralizacji na poziomie krajowym, świadczą o tym, że Polska resortowa trzyma się nadal dobrze. Przez wiele lat funkcjonowania podmiotów publicznych na różnych poziomach zarządzania, pomimo atmosfery współpracy, nie doprowadzono do rozmontowania tego archaicznego podejścia do zarządzania rozwojem. Na cały proces negatywnie wpłynęło również trwające od kilku lat ograniczanie samorządności. Może to zbyt uproszczony wniosek, ale dzisiejsza sytuacja ma chyba jednak, w pewnym sensie, źródło w niedoprowadzeniu do końca w 1998 r. reform publicznych.

Zaniedbywane inwestycyjnie przez około 55 lat, a równocześnie chyba najbardziej ograbione tereny współczesnej Polski, nie zdążyły jeszcze w pełni zaspokoić swoich podstawowych potrzeb cywilizacyjnych, tymczasem fundusze europejskie stają się coraz gorzej przystosowane do finansowania ich potrzeb.

Oczekiwania od polityki rządu

Powyższa diagnoza sytuacji regionu skłania do sformułowania konkretnych rekomendacji wsparcia naszego regionu z poziomu centralnego.

- Przestrzeganie zasady subsydiarności, stworzenie przestrzeni do działania i inteligentne wspomaganie np. poprzez systemowe wsparcie dla takich obszarów, jak pogranicze.
- Ukierunkowanie programów rządowych na dofinansowanie typów projektów, które nie są już finansowane przez środki unijne, a są istotne dla polityki rozwoju prowadzonej przez województwo. Ustalanie kryteriów wyboru projektów do dofinansowania odpowiednio do specyfiki poszczególnych województw. Pieniądze powinny wspomóc realizację strategii rozwoju województw, być zarządzane przez podmioty odpowiedzialne za rozwój województwa, czyli samorządy województw.
- Wyposażenie samorządów województw w dochody pozwalające na prowadzenie polityki rozwoju, czyli realizację podstawowego zadania województwa.
- Przeprowadzenie reformy zdrowia — przekazanie wszystkich szpitali powiatowych samorządowi województwa, pozostawiając w rękach administracji rządowej tylko te istotne dla całego państwa.
- Warmińsko-Mazurskie potrzebuje pomocy rządu RP w ulokowaniu dużych inwestorów na terenie województwa — takich, których działalność pobudziłaby aktywność i związałaby Małe i Średnie Przedsiębiorstwa w klaster.
- Zwiększenie bezpieczeństwa społeczeństwu poprzez nasiloną, stałą obecność wojska na Warmii i Mazurach. Ma to znaczenie nie tylko dla zdolności do obrony przed ewentualną agresją, ale także aspekt czysto gospodarczy.

O autorze

Dr inż. **Gustaw Marek Brzezin** — urodzony w Ostródzie, wykształcenie zdobywał w Technikum Rolniczym w Dobrocinie, Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie, Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie i Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Początki aktywności zawodowej znaczą funkcje nauczyciela i kierownika szkolenia praktycznego w Zespole Szkół Rolniczych w Ostródzie. Samorządowiec z krwi i kości. Czterokrotnie wybierany na stanowisko wójta gminy Ostróda. Ostatnią kadencję przerwał w 2012 roku wybór na wicemarszałka województwa odpowiedzialnego za środki unijne. Dwa lata później został marszałkiem województwa, a sukcesem w ostatnich wyborach samorządowych potwierdził trafność oceny mieszkańców Warmii i Mazur, i z największym poparciem w regionie kolejny raz objął stanowisko gospodarza województwa. Fundusze unijne nie mają przed nim tajemnic — dwie ostatnie perspektywy finansowe region zamknął, wykorzystując dofinansowania wspólnoty europejskiej w stu procentach.

Od 2016 roku zasiada w ławach Komitetu Regionów w Brukseli. Zwolennik i skuteczny realizator zrównoważonego rozwoju Warmii i Mazur. Jest również prezesem wojewódzkich struktur Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Ochotniczych Straży Pożarnych. Ojciec dwóch córek, pasjonat pracy w terenie, miłośnik zabytkowych samochodów.

Polskie regiony w układzie powiązań i przepływów europejskich*

prof. Tomasz Komornicki
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,
Polska Akademia Nauk

Regiony to nie izolowane wyspy. Ich pozycja jest wyznaczana przez system interakcji i przepływów. To właśnie one tworzą szanse rozwojowe w czasach prosperity, ale są również źródłem zagrożenia w sytuacjach kryzysowych. Jakiego typu interakcje zachodzą między regionami i jaka jest ich intensywność? Czy poziom koncentracji geograficznej powiązań zewnętrznych w Polsce jest zróżnicowany? Jakich długofalowych zmian może spodziewać się w przyszłości w układach powiązań?

Zastanawiając się nad przyszłością polskich regionów, nie wolno nam traktować ich jako izolowanych wysp. Pozycja jednostek wyznaczana jest przez system interakcji i przepływów. To, co ponad 20 lat temu prognostycznie opisał Manuel Castells[1], dziś obserwujemy jako rzeczywistość. To właśnie powiązania tworzą nowe szanse rozwojowe w czasach koniunktury. To jednak także one generują zagrożenia w sytuacjach kryzysowych[2]. Wiele rodzajów powiązań nakłada się na siebie. Tworzą się przy tym nowe formy przepływów[3]. W polskich warunkach sprzyjała temu najpierw transformacja systemowa, a potem integracja terytorialna i gospodarcza w ramach UE i strefy Schengen[4]. W konsekwencji przepływy kształtują nie tylko sytuację gospodarczą i społeczną, ale także przestrzeń geograficzną, obejmując przy tym większość aspektów rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Przestrzeń przepływów to nie tylko transport, przewozy towarów, handel, migracje, dojazdy do pracy lub turystyka. To także przekazy kapitałowe, powiązania instytucjonalne oraz transfery wiedzy i informacji. Regiony znajdują się w sieciach wszystkich tych rodzajów interakcji. Różne jest jednak ich wzajemne znaczenie (dominująca sfera powiązania ze światem zewnętrznym), intensywność (poziom usieciowienia, względnie autarkii) oraz struktura geograficzna. Bez uwzględnienia wszystkich tych elementów nie można właściwie scharakteryzować struktur funkcjonalno-przestrzennych współczesnych regionów. Nie można także prawidłowo porównywać ze sobą jednostek, bowiem ich poprawna typologia musi uwzględniać relacje zewnętrzne.

1 Castels M., 1998, End of Millenium, The Information Age: Economy, Society, Culture, vol. III, Cambridge, MA, Oxford, UK, Balckwell.

2 Andersen T.B., Dalgaard C-J., 2011, Flows of People, Flows of Ideas, and the Inequality of Nations, Journal of Economic Growth, 16, 1, 1-32.

3 Salt J., 2008, Managing new migrations in Europe: Concept and reality in the ICT sector, [in:] C. Bonifazi, M. Okólski, J. Schoorl, P. Simon (eds.), International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis, Amsterdam University Press, Amsterdam oraz Verwiebe R., Teitzer R., Wiesböck L., 2014, *New forms of intra-European migration, labour market dynamics and social inequality in Europe*, Migration Letters, 11, 2, 125-136.

4 Davis D., Gift T., 2014, The positive effects of the Schengen agreement on European trade, The World Economy, 37, 11, 1541-1557.

Przestrzeń przepływów to nie tylko transport, przewozy towarów, handel, migracje, dojazdy do pracy lub turystyka. To także przekazy kapitałowe, powiązania instytucjonalne oraz transfery wiedzy i informacji. Regiony znajdują się w sieciach wszystkich tych rodzajów interakcji.

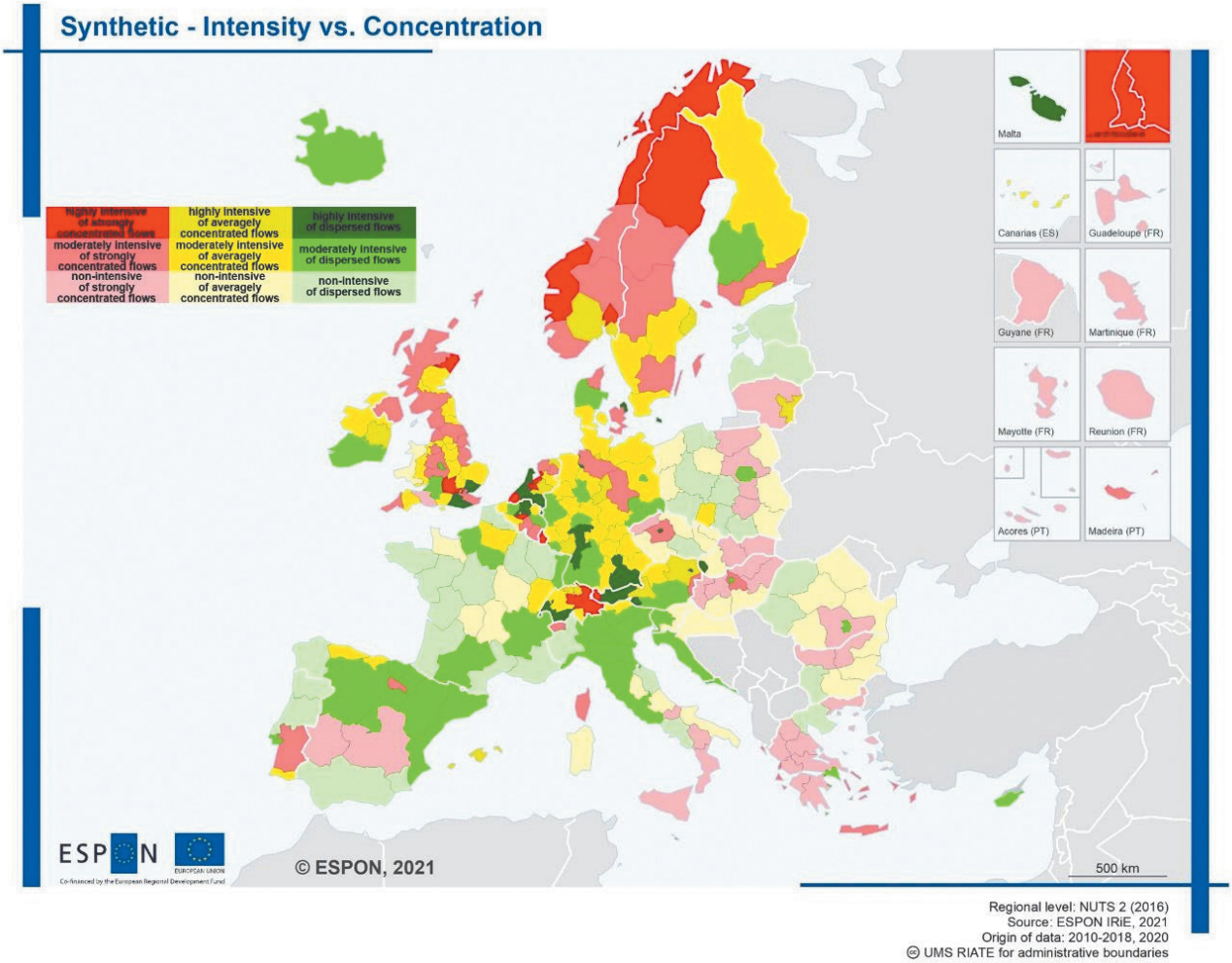
Wiele wyzwań globalnych, przed jakimi polskie regiony stanęły w ostatnim czasie, bezpośrednio wiąże się z przepływami. Przepływy stały się transmiterami zagrożeń wynikających z tych wyzwań. Można tu wymienić przeciwdziałanie zmianom klimatycznym (dążenie do skrócenia odległości przewozów), Brexit (powrót barier dla przepływów osób i towarów na jednej z dawnych granic wewnętrznych Unii Europejskiej), kryzys migracyjny 2015 roku (niekontrolowane przepływy osób), pandemię COVID-19 (przerwanie łańcuchów dostaw, ograniczenia w podróżach) oraz rosyjską agresję na Ukrainę (wymuszone migracje, zmiana kierunków przewozów). Dynamika zmian przepływów związanych z wymienionymi wyzwaniami globalnymi jest bardzo duża. Pokazuje ona skalę wzajemnych zależności między regionami, niekiedy odległymi od siebie geograficznie. Niemniej ważne są zmiany w układach powiązań funkcjonalnych na szczeblu regionalnym, związane z dojazdami do pracy oraz rozmieszczeniem, oraz dostępem do usług publicznych. Mają one wpływ na mobilność codzienną oraz na lokalne przewozy towarów. Najnowsze wyniki Generalnego Pomiaru Ruchu 2020(21) wykazały, iż największe przyrosty odnotowaliśmy w kategorii samochodów dostawczych. To efekt upowszechnienia się handlu internetowego, a po części także pandemii.

Zwiększone uczestnictwo w różnego rodzaju powiązaniach międzynarodowych do niedawna wydawało się nam jednym z wyznaczników rozwoju regionów. Dziś w obliczu doświadczeń kryzysu pandemicznego oraz w warunkach rosyjskiej agresji na Ukrainę, jesteśmy bardziej świadomi zagrożeń związanych z relacjami. Słowem kluczem staje się odporność regionów na zagrożenia zewnętrzne. Odporność w powiązaniach, zwłaszcza ekonomicznych, to większe zróżnicowanie sektorowe i geograficzne. Groźna jest koncentracja. Posłużmy się przykładem z handlu zagranicznego. Region może intensywnie eksportować tylko produkty przemysłu motoryzacyjnego i w dodatku wyłącznie do jednego kraju. Bardzo długo taka sytuacja uważana była jako ekonomicznie korzystna. Mówiliśmy wiele o benefitach specjalizacji. Występuje jednak wówczas podwójne zagrożenie. Problemy mogą pojawić się zarówno jeżeli w kryzysie znajdzie się cała branża (np. gdy zabraknie określonych komponentów, jak to się stało w czasie pandemii COVID-19), a także gdy kłopoty dotkną kraj — odbiorcę (co w polskim przypadku może dotyczyć np. odbiorcy niemieckiego).

Zwiększone uczestnictwo w różnego rodzaju powiązaniach międzynarodowych do niedawna wydawało się nam jednym z wyznaczników rozwoju regionów. Dziś kryzys pandemiczny i agresja Rosji na Ukrainę uświadamiają nam związane z tym zagrożenia.

Badania stanu powiązań między regionami, a także między mniejszymi jednostkami, nie jest łatwe. Napotyka na bariery związane z dostępem do danych. Nawet podstawowe informacje zbierane są nadal głównie w ujęciu lokalizacyjnym, a nie relacyjnym. Wiemy, ilu mieszkańców wyemigrowało za granicę z jednego regionu (np. polskiego województwa). Możemy ewentualnie dowiedzieć się, do jakich krajów przeprowadziły się te osoby. Najczęściej nie ustalimy jednak do jakich regionów w kraju docelowym trafiły. W dodatku statystyki dwóch państw zwykle okażą się niesymetryczne. Dane o emigracji z Polski do Niemiec, nie będą się pokrywały z niemieckimi danymi o imigracji z Polski... Tam, gdzie brakuje danych, często posługujemy się modelowaniem. Ma ono jednak duże ograniczenia i musimy pamiętać, że pozostaje tylko przybliżeniem rzeczywistości. Ogromne zasoby informacji o ruchach ludności, a także kapitału gromadzone są przez instytucje komercyjne (banki, sieci telefonii komórkowej, gigantów informatycznych). Nie są one jednak widoczne dla statystyk publicznych poszczególnych państw.

Próbę zmierzenia się z brakami wiedzy o przepływach europejskich podjęto w zakończonym wiosną 2022 roku projekcie ESPON IRiE (*Interregional relations in Europe).* Badano w nim jednocześnie kilkanaście różnych rodzajów przepływów w układzie pełnej macierzy jednostek NUTS2 w tzw. przestrzeni ESPON (obszar Unii Europejskiej powiększony o Wielką Brytanię, Norwegię, Islandię, Szwajcarię i Liechtenstein. Zastosowano pakiet metod od analizy *input-output* poczynając, przez modelowanie migracji, po badania społeczne w wybranych regionach. Badania obejmowały lata 2010-2018. Był to zatem okres stabilnego rozwoju większości rodzajów przepływów, jaki nastąpił po kryzysie ekonomicznym roku 2008, a jednocześnie poprzedzał kryzys pandemiczny oraz geopolityczny ostatnich dwóch lat. Wstępne jeszcze (i nie w pełni publikowane) wyniki skłaniają do refleksji odnośnie pozycji polskich regionów w europejskiej przestrzeni przepływów.



Rycina 1. Typy regionów europejskich z uwagi na intensywność oraz poziom koncentracji geograficznej syntetycznego wskaźnika przepływów.

Źródło: Policy brief, Interregional relations in Europe, 2022, ESPON.

Podobnie jak w wielu krajach Europy najintensywniejsze przepływy występują w Polsce pomiędzy regionami wewnątrz kraju. Dotyczy to zwłaszcza relacji Warszawy (obszar funkcjonalny stanowiący odrębny NUTS2) z otoczeniem. Rola relacji międzynarodowych jest jednak w naszym kraju i tak większa niż w dużych państwach zachodniej części kontynentu. Można to interpretować zarówno w ujęciu pozytywnym (umocowanie w gospodarce i społeczności międzynarodowej), jak też negatywnym (słabość rynków wewnętrznych, niska atrakcyjność osiedleńcza). Dla wielu polskich regionów najważniejszym rodzajem interakcji europejskich są przewozy towarów i handel zagraniczny. Jednocześnie głównym partnerem są często Niemcy. To pośrednio oznacza, że pozycję międzynarodową regionów budowaliśmy na taniej sile

roboczej. W landach niemieckich rolę relatywnie najsilniejszych powiązań pełnią przepływy wiedzy. Z drugiej strony opisana sytuacja polskich województw jest i tak lepsza niż w wielu regionach bułgarskich i rumuńskich, dla których najsilniejsze pozostają relacje migracyjne (czyli odpływ obywateli za granicę). Wydaje się, że w latach 2010-2018 polskie województwa miały już ten etap za sobą.

> **Dla wielu polskich regionów najważniejszym rodzajem interakcji europejskich są przewozy towarów i handel zagraniczny. Jednocześnie głównym partnerem są często Niemcy. To pośrednio oznacza, że pozycję międzynarodową regionów budowaliśmy na taniej sile roboczej.**

Poziom koncentracji geograficznej powiązań zewnętrznych (ryc. 1) jest w Polsce silnie zróżnicowany. Największą syntetyczną (wskaźnik oparty na różnych powiązaniach) dywersyfikację partnerów odnotowujemy w obszarze funkcjonalnym Warszawy, a w drugiej kolejności w regionach obejmujących największe metropolie (pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie, łódzkie, śląskie i małopolskie). Możemy przyjąć, że metropolitalność oznacza mniejszą koncentrację kierunkową powiązań, a tym samym gwarantuje większa odporność na zewnętrzne zagrożenia. Z drugiej strony bardzo wysoki stopień koncentracji odnotowujemy wokół Warszawy (m.in. reszta Mazowsza), co oznacza, że w tej strefie stolica „przejmuje" powiązania zewnętrzne regionów. Pośrednia sytuacja w tym, zakresie występuje w Polsce wschodniej. „Przechwytywanie" przepływów przez metropolie można jednak interpretować pozytywnie. Typologie poziomu europejskiego wskazują, że są one swego rodzaju „miastami — bramami" otwierającymi swoje zaplecze na przestrzeń międzynarodową. Podobną rolę w przestrzeni europejskiej pełni nie tylko Warszawa, ale także Lizbona. Ateny, Bukareszt, Budapeszt, a nawet Berlin.

W okresie 2010-2018 polskie regiony zwiększały systematycznie swój udział w większości rodzajów przepływów. Skala tego wzrostu była większa niż średnio w Europie. Wiąże się to z tendencjami globalnymi, ale także z procesami społecznymi i gospodarczymi, jakie zachodziły w kraju. Można tu wymienić m.in.: a) szybki wzrost mobilności przestrzennej społeczeństwa; b) spektakularny rozwój infrastruktury transportowej; c) systematyczne podnoszenie poziomu życia. Skala wzrostu była szczególnie wysoka zarówno w Warszawie, jak i też w województwach Polski Wschodniej. Stosunkowo najmniej intensywność przepływów zwiększyła w zewnętrznym NUTSie województwa mazowieckiego, co można ponownie interpretować jako „przejmowanie" nowych przepływów przez stolicę.

> **W okresie 2010-2018 polskie regiony zwiększały systematycznie swój udział w większości rodzajów przepływów. Skala tego wzrostu była większa niż średnio w Europie. Wiąże się to z tendencjami globalnymi, ale także z procesami społecznymi i gospodarczymi jakie zachodziły w kraju.**

W projekcie ESPON IRiE podjęto także próbę oceny wpływu szoków zewnętrznych na układ powiązań w Europie. Badaniu poddano wpływ potencjalnej zmiany taryf celnych na wybrane towary (efekt oczekiwanej kilka lat temu wojny handlowej pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi w czasie prezydentury Donalda Trumpa), skutki wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, konsekwencje wprowadzenia zasad europejskiego zielonego ładu, efekty spowolnienia gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19 oraz skuteczność podjętego

programu odbudowy (*Recovery Found*). W ostatnich miesiącach realizacji projektu dodatkowo wykonano analizy obrazujące skutki wojny na Ukrainie (w zakresie spadku PKB oraz skali potoków migracyjnych). Wyniki tych „testów" nie zawsze wypadły pomyślnie dla polskich regionów. Można zaryzykować stwierdzenie, że nasze województwa cechuje duża wrażliwość na szoki zewnętrzne. Poziom odporności jest jednak zróżnicowany. Determinują go cechy strukturalne gospodarek regionalnych oraz ich położenie w sieciach badanych powiązań. Szoki, określane roboczo jako scenariusze, nie są bowiem alternatywami. W rzeczywistości regiony będą musiały sprostać równocześnie wyzwaniom związanym z co najmniej kilkoma spośród nich.

Analiza *input-output* wykazała, że polskie regiony w większości nie powinny zmniejszyć swojego PKB na skutek pandemii COVID-19. Warunkiem jest jednak wykorzystanie środków w ramach Krajowego Programu Odbudowy. W przypadku europejskiego zielonego ładu symulowano zmiany w układzie powiązań gospodarczych po wyeliminowaniu górnictwa węgla i energetyki węglowej. Założono jednak, że ta sama ilość energii musi być wówczas wyprodukowana na bazie innych źródeł. Polskie regiony (na czele z województwem śląskim) okazały się, co nie było zaskoczeniem, najbardziej pokrzywdzonymi w Europie. Jednocześnie jednak model wykazał pozytywne zmiany w północnej części kraju, gdzie rozwijać powinny się odnawialne źródła energii. Niektóre polskie województwa okazały się także potencjalnie zagrożone brexitem (wysoki udział Wielkiej Brytanii w handlu zagranicznym), prawie wszystkie natomiast kryzysem geopolitycznym w Europie Wschodniej.

Niezależnie od krótkoterminowej reakcji na wymienione szoki, można oczekiwać długookresowych zmian w układach powiązań. Przerwanie międzykontynentalnych łańcuchów dostaw (w efekcie pandemii i wojny) zaowocuje prawdopodobnie ukształtowaniem nowych, być może krótszych relacji ekonomicznych. Zbliży to nas do założeń gospodarki obiegu zamkniętego. Z drugiej strony można oczekiwać, że większa powszechność telepracy będzie skutkować rosnącym oddaleniem miejsc zamieszkania od miejsc pracy. Wszystkie wymienione elementy wymagają stałego monitorowania. W przeciwnym razie decyzje podejmowane w europejskiej polityce spójności, w krajowych politykach regionalnych, a także wielu politykach sektorowych mogą okazać się nietrafne.

Oceniając perspektywy rozwojowe polskich regionów z punktu widzenia pozycji w przestrzeni przepływów, wskazać należy na postępujące różnicowanie się terytorium kraju w tym zakresie. Pozycja Warszawy jest wyraźnie odmienna. Inaczej wygląda także układ powiązań innych regionów „metropolitalnych". Niektóre jednostki charakteryzują się własną specyfiką (np. opolskie z silnymi dwustronnymi relacjami migracyjnymi względem kilku landów niemieckich). Bez wątpienia w latach 2010-2018 miała miejsce „konwergencja przepływowa" regionów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym polskich. Intensywność relacji rosła szybciej niż w Europie Zachodniej, a także południowej. Nie wiemy jednak do końca na ile szoki zewnętrzne ostatnich lat mogą zatrzymać ten proces. Ponadto podział regionów na „bramy" i zaplecze, którego powiązania są głównie wewnętrzne, może sprzyjać utrwalaniu się polaryzacji wewnętrznej w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Wykonane symulacje wskazują jednak jednocześnie możliwości wyrównywania tych dysproporcji. Szczególnie istotne wydaje się wzmocnienie pozycji polskich regionów w przepływach wiedzy i innowacji. Relatywnie mocna pozycja województw w sieci przewozów towarów i handlu może być interpretowana jako wykorzystanie szans stworzonych przez nową (powstałą po roku 2004, przy udziale środków UE) infrastrukturę transportową. Dalsze wzmocnienie relacji musi jednak prawdopodobnie wymagać innego rodzaju działań, związanych z rozwojem i przepływami kapitału ludzkiego.

Podział regionów na „bramy" i zaplecze, którego powiązania są głównie wewnętrzne, może sprzyjać utrwalaniu się polaryzacji wewnętrznej w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnie istotne wydaje się wzmocnienie pozycji polskich regionów w przepływach wiedzy i innowacji.

* Tekst opiera się na wynikach projektu ESPON IRiE (*Interregional releation in Europe*; www.espon.eu) oraz projektu Narodowego Centrum Nauki *PL Flows* (DEC-2021/41/HS4/03972).

O autorze

Prof. **Tomasz Komornicki** – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Regiony węglowe wobec zielonej i sprawiedliwej transformacji

prof. Adam Drobniak
Kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych,
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Tworzenie gospodarki nisko- lub zeroemisyjnej wymaga Transformacji Energetycznej (TE) – tzw. zielonej transformacji. Dla regionów wyrosłych na węglu i energetyce konwencjonalnej oznacza to kolosalne zmiany. Dotkną one bardzo głęboko – w tym tożsamości kulturowej ukształtowanej przez często ponad 150-letnią, tradycję. Co zrobić, by dać im szansę wyjść z tego procesu „suchą stopą"? Dlaczego tak ważny jest koncept Sprawiedliwej Transformacji (ST)? Kim są jego główni aktorzy i jak może się kształtować w polskich regionach?

Transformacja Energetyczna a Sprawiedliwa Transformacja

W bieżącej dyskusji zarówno tej medialnej, jak i politycznej Sprawiedliwa Transformacja (ST) jest dość powszechnie mylona z Transformacją Energetyczną (TE) często określaną mianem „zielonej transformacji" lub „zielonej rewolucji". Czasem do tego stopnia, że pomiędzy ST a TE stawia się wręcz znak równości. W ciągu ostatnich dwóch lat Sprawiedliwa Transformacja urosła wręcz do kategorii modnego i nośnego sloganu, którym operują politycy, związki zawodowe oraz ruchy ekologiczne. Kluczową rolę odgrywają tutaj duże oczekiwania i nadzieje, jakie utożsamiane są ze ST, a w szczególności za środkami finansowymi, które Unia Europejska przeznaczyła na ten cel.

W ten sposób ST — i to niesłusznie — postrzega się jako sposób na restrukturyzację górnictwa i energetyki konwencjonalnej. Podobnie, ST przypisuje się rolę sprawczą polityki Unii Europejskiej wymuszającej przemiany polskiego sektora paliwowo-energetycznego. Idąc dalej tym tropem pod hasłem Sprawiedliwej Transformacji, wprowadza się także postulaty zamiany technologii emisyjnych na nisko- lub zeroemisyjne.

ST ma być także lekarstwem na zapewnienie nowych miejsc pracy dla osób, które odejdą lub utracą pracę w górnictwie i sektorach zależnych. Nie ulega wątpliwości, że zmiany w sektorze energetycznym, w kierunku tworzenia gospodarki nisko- lub zeroemisyjnej, czyli *de facto* TE, będą wiązały się z istotnymi przesunięciami na rynku pracy oraz w strukturze produkcji, szczególnie dla sektorów silnie powiązanych z przemysłami tradycyjnymi (np. branże okołogórnicze). To z kolei będzie oznaczać wystąpienie negatywnych skutków społecznych, a w miejscach wyrosłych na węglu i energetyce konwencjonalnej, wręcz zmianę tożsamości kulturowej ukształtowanej przez często ponad 150-letnią, tradycję. I w tym miejscu pojawia się właściwe miejsce dla ST.

Źródeł ST i TE należy doszukiwać się w Agendzie 2030 ONZ (2015), a następnie w Europejskim Zielonym Ładzie (2019). W obu dokumentach widoczne jest bardzo silne dążenie do stworzenia gospodarki nisko- i zeroemisyjnej jako panaceum na niekorzystne zmiany klimatu. Niemniej, Europejski Zielony Ład akcentuje

równocześnie trzy procesy, czyli: sprawiedliwą transformację, zrównoważone wykorzystanie zasobów (w które wpisuje się TE i zielona transformacja) oraz sprawiedliwość społeczną. Tworzenie zrównoważonej gospodarki, jakiej wymagają od nas zmiany klimatyczne, a w ostatnich miesiącach zmiany geopolityczne, ma polegać na odejściu od myślenia o „wykorzystywaniu środowiska" w kierunku „przystosowania się do środowiska". Upraszczając, oznacza to przejście od wydobycia węgla i paliw kopalnych do wykorzystania odnawialnych źródeł energii, czy też od niekontrolowanej produkcji tworzyw sztucznych po wielokrotne ich wykorzystanie np. poprzez ponowne użycie opakowań po napojach.

Zmiana w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oznacza jednak naruszenie istniejącego *status quo*, zarówno w relacjach produkcja — konsumpcja, jak i kwalifikacje — rynek pracy. Tak głębokiej zmiany nie można wprowadzać bez troski o sprawiedliwość społeczną. Zapewnienie dostępu do nowych kwalifikacji, alternatywnych miejsc pracy, stymulowanie innych możliwości rozwoju społecznego i gospodarczego to środki zaradcze na geografię niezadowolenia (*geography of discontent*), która może pojawić się w regionach związanych z dotychczasowym sektorem paliwowo-energetycznym i skutecznie zablokować zieloną transformację. Zatem dążeniom do stworzenia gospodarki zeroemisyjnej, szczególnie akcentującej TE, powinna towarzyszyć ST uwzględniająca wszystkie grupy społeczne biorące udział w „zielonej rewolucji" i odczuwające jej negatywne skutki. W ST ważne jest „podanie ręki" pracownikom sektorów tradycyjnych, ich rodzinom, wspólnotom lokalnym, które ze względu na utratę dotychczasowych źródeł utrzymania będą niechętnie postrzegały TE i wszelkie działania związane z „zieloną zmianą".

Zmiana w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oznacza naruszenie istniejącego *status quo*, zarówno w relacjach produkcja – konsumpcja, jak i kwalifikacje – rynek pracy. Tak głębokiej zmiany nie można wprowadzać bez troski o sprawiedliwość społeczną.

Co to są regiony węglowe i ile znaczą dla Polski?

O ile TE między innymi w zakresie odnawialnych źródeł energii czy przeprojektowania sieci energetycznych dotyczy całego kraju, o tyle ST i fundusze z nią związane adresowane są wyłącznie do tzw. regionów węglowych. To miejsca w Polsce, które w największym stopniu odczują niekorzystne skutki społeczne i gospodarcze TE związane z zamykaniem kopalń, ograniczeniem wydobycia węgla, zmianą technologiczną w elektrowniach konwencjonalnych, czy kurczeniem się sektora okołogórniczego. Tego rodzaju miejsc mamy w kraju całkiem sporo, ponieważ nasza dotychczasowa ścieżka rozwoju w zakresie sektora paliwo-energetycznego bazowała przede wszystkim na węglu. W Polsce znajduje się 13 tzw. regionów węglowych rozlokowanych w 6 województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim. W sumie w regionach tych powstaje ponad 20% krajowego PKB, funkcjonuje ponad 20% miejsc pracy, zamieszkuje około 20% ludności. Zatem ich obecne znaczenie społeczno-gospodarze jest dla kraju bardzo duże. Niestety regiony te, pomijając zanieczyszczenia gleb i wód oraz problem terenów poprzemysłowych, „dostarczają" ponad 40% całkowitej emisji CO_2 w naszym kraju. Największa koncentracja regionów węglowych występuje w województwie śląskim, które niemal w całości objęte zostało wsparciem ze strony Komisji Europejskiej. To także największy region związany z węglem w Unii Europejskiej.

Warto także podkreślić, że sytuacja społeczno-gospodarcza oraz zdolność do TE w poszczególnych regionach węglowych są daleko odmienne. Zdecydowanie mniejsze negatywne społeczno-gospodarcze skutki TE będą odczuwane w silnych instytucjonalnie, dobrze zdywersyfikowanych regionach o charakterze miejskim, jak region katowicki czy gliwicki, lub też takich miejscach, gdzie skala zatrudnienia w górnictwie jest niewielka, jak region bielski. Zdecydowanie odmiennie będzie kształtowała się sytuacja w regionach

chrakteryzujących się niskim poziomem urbanizacji, rozwoju instytucjonalnego, czy wiejskim charakterem, jak bełchatowski, lubelski, czy nawet Wschodnia Wielkopolska, gdzie *de facto* proces TE już się rozpoczął i generuje poważne problemy na lokalnym rynku pracy. Szczególnie w obliczu przeciągającego się braku wsparcia ze strony Komisji Europejskiej związanego z przedłużającymi się negocjacjami nad Krajowym Planem Odbudowy. Jeszcze inaczej ST będzie wyglądała w regionie wałbrzyskim, gdzie ostatnią kopalnię zamknięto w połowie lat 90. XX wieku, a gdzie nadal odczuwalne są skutki zapaści społeczno-gospodarczej z końcówki minionego stulecia.

> **O ile Transformacja Energetycza (TE) dotyczy całego kraju, o tyle Sprawiedliwa Transformacja (ST) i fundusze z nią związane adresowane są wyłącznie do tzw. regionów węglowych. To miejsca, które najbardziej odczują skutki związane z ograniczeniem wydobycia węgla czy zmianą technologiczną w elektrowniach konwencjonalnych.**

Czy Sprawiedliwa Transformacja złagodzi skutki zielonej rewolucji?

Kluczowym instrumentem pomocowym dla regionów węglowych ze strony Unii Europejskiej jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Udział polskich regionów węglowych w tym Funduszu (ponad 4 mld euro) jest najwyższy w porównaniu do regionów węglowych w innych państwach członkowskich. FST ma pobudzać inwestycje głównie w małych i średnich przedsiębiorstwach, przyczyniać się do powstawania start-upów, tak by zwiększać zróżnicowanie profilu ich działalności w regionach węglowych. W jego ramach powinny być finansowane projekty związane z: badaniami i innowacjami na rzecz transferu technologii, inwestycje w OZE, gospodarkę obiegu zamkniętego, przywrócenie terenów poprzemysłowych, a także działania związane z podnoszeniem kompetencji oraz wsparciem w poszukiwaniu pracy.

Poza tym instrumentem planowane jest także dodatkowe wsparcie ST i TE w ramach InvestEU, czyli instrumentu pożyczkowo-gwarancyjnego dla mobilizacji środków prywatnych (firmy) oraz instrumentu pożyczkowo-grantowego na rzecz sektora publicznego oferowanego przez Europejski Bank Inwestycyjny. Istnieje także potencjalna ścieżka finansowania Sprawiedliwej Transformacji z Funduszu Modernizacyjnego, tj. funduszu zasilanego z opłat ETS wnoszonych za prawa do emisji CO_2 do atmosfery między innymi przez elektrownie konwencjonalne.

Skuteczne wykorzystanie tych środków może przyczynić się do znaczącego złagodzenia niepożądanych efektów TE w polskich regionach węglowych. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia wyniesione z prac nad przygotowaniem Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji oraz konsultacji Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji, tj. dokumentów planujących wykorzystanie środków FST, sama dostępność środków finansowych nie gwarantuje pełnego sukcesu. Jednym z kluczowych warunków skutecznego sięgnięcia po te pieniądze jest zdolność absorpcyjna, czyli umiejętność przygotowania projektów, które będą sprzyjały inicjowaniu nowych łańcuchów wartości w regionach węglowych, działalności wiążącej sferę edukacji, wiedzy i badań ze sferą produkcji. Za pomocą tego rodzaju przedsięwzięć może nastąpić faktyczna konwersja obecnie funkcjonujących tradycyjnych przemysłów na nowe, które mają szansę stać się źródłem naszej przewagi konkurencyjnej w przyszłości. Jeśli tego rodzaju filozofia nie będzie przyświecała projektom transformacyjnym finansowanym z FST, regiony węglowe raczej „przejedzą" te środki i na początku trzeciej dekady XXI wieku obudzą się zarówno bez tradycyjnych branż, jak i nowych działalności gospodarczych, a także prawdopodobnie bez mieszkańców, którzy wyemigrują za pracą za granicę lub do ośrodków metropolitalnych w kraju.

Kluczowym instrumentem pomocowym dla regionów węglowych ze strony Unii Europejskiej jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Udział polskich regionów węglowych w tym Funduszu (ponad 4 mld euro) jest najwyższy w porównaniu do regionów węglowych w innych państwach członkowskich.

Innym warunkiem powodzenia ST, o charakterze polityczno-sektorowym, jest „włączenie zielonego światła" dla restrukturyzacji sektorów tradycyjnych z równoczesnym ich zaangażowaniem w proces przejścia do gospodarki zeroemisyjnej. Niestety od niemal dekady, z małymi wyjątkami (Polityka Energetyczna Polski 2040), nie widać w tej materii zdecydowanych ruchów decyzyjnych na poziomie centralnym i sektorowym. A obecna sytuacja geopolityczna (wojna w Ukrainie, embargo na rosyjski węgiel i gaz, kryzys energetyczny) wręcz powstrzymała nieśmiałe ruchy sektora tradycyjnego w kierunku „zazielenienia" i niskoemisyjności. W ostatnich miesiącach obserwuje się wręcz odwrotny ruch w kierunku haseł zwiększania wydobycia węgla i konserwowania starych struktur produkcji energii. Ruch trudny do zrozumienia nawet dla środowisk związkowych, które w proteście z lipca 2022 roku domagały się ponownego spojrzenia i przemyślenia długo konsultowanej umowy społecznej dotyczącej wygaszania kopalń do 2049 roku[1]. Tego rodzaju ruch może także doprowadzić do ograniczenia finansowania ST ze środków FST, gdyż warunkiem ich uruchomienia — bardzo pilnowanym przez UE — było zmniejszenie wydobycia węgla w Polsce.

Sprawiedliwa Transformacja – kto rozdysponuje pieniądze?

Choć środki przeznaczone przez UE na ST polskich regionów węglowych z pewnością nie wystarczą na całkowitą minimalizację negatywnych efektów społeczno-gospodarczych (jeśli TE otrzyma „zielone światło"), są jednak bardzo znaczącym źródłem finansowania rozwoju. Postrzeganie ich skali powinno być także korygowane rozłożeniem w znaczącym horyzoncie czasu TE, a także zapowiedziami Komisji Europejskiej o kontynuacji wsparcia z FST po 2030 roku.

W latach 2020-2021 o środki te rozegrała się swego rodzaju potyczka między regionami węglowymi, a poziomem rządowym. Każda ze stron dążyła do pełnej kontroli nad zarządzaniem ponad 16 mld zł, oczywiście każda z innych powodów. Niedoprecyzowanie w zapisach rozporządzenia wprowadzającego FST, jaki poziom zarządzania jest odpowiedzialny za FST powodowało, że po przeciwnej stronie barykady stanęli marszałkowie reprezentujący regiony węglowe, po drugiej ministerstwa zainteresowane ST, TE i funduszami unijnymi. Po wielu miesiącach sporów o model zarządzania FST, tj. centralny vs. regionalny, w 2021 roku zaakceptowano model hybrydowy, w którym wyróżniono dwie pule środków: regionalna zarządzana z poziomu marszałków oraz krajowa zarządzana przez poziom centralny.

Po wielu miesiącach sporów o model zarządzania FST, tj. centralny vs. regionalny, w 2021 roku zaakceptowano model hybrydowy, w którym wyróżniono dwie pule środków: regionalna zarządzana z poziomu marszałków oraz krajowa zarządzana przez poziom centralny.

Taka konstrukcja poza konsensusem pomiędzy centrum a regionami, posiada mocne merytoryczne uzasadnienie, w którym splatała się polska specyfika ST i TE. Chodziło mianowicie o włączenie w proces ST sektorów tradycyjnych najsilniej podlegających TE. Tego rodzaju sektorowe włączenie jest w Polsce — ze względu bezpośrednie powiązanie spółek Skarbu Państwa (a zetem kopalń i elektrowni) z Ministerstwem

1 Umowa społeczna z 28.05.2021 r.

Aktywów Państwowych – możliwe wyłącznie z poziomu centralnego. W ten sposób pojawiło się uzasadnienie dla przygotowania Krajowego Planu Sprawiedliwej Transformacji (KPST) ukierunkowanego na włączenie sektora badawczo-rozwojowego (także w gestii Państwa) w dywersyfikację sektora tradycyjnego, w tym wykorzystanie możliwości, jakie dają technologie zielonej gospodarki (OZE, budownictwo pasywne, GOZ, zagospodarowanie terenów poprzemysłowych, nisko- lub zeroemisyjny transport). Z kolei na poziomie regionalnym przygotowano Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji (TPST) adresowane przede wszystkim do samorządów terytorialnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W ten sposób niejako w pełni zastosowano zasadę subsydiarności.

Ostatecznie, w 2022 roku, po perypetiach w negocjacjach z UE, wycofano się jednak z KPST „przerzucając" wybrane jego zapisy do programu wspierającego infrastrukturę (FENiKS) i pozostawiając na ich realizację skromną kopertę w postaci ok. 170 mln euro. Patrząc całościowo na procesy ST i TE w Polsce, ta zmiana doprowadziła do odstawienia na boczny tor Sprawiedliwej Transformacji adresowanej do sektora tradycyjnego, co w dłuższej perspektywie będzie po jego stronie wywoływało zachowania konserwujące i niesprzyjające „zielonej rewolucji".

Jaka przyszłość Sprawiedliwej Transformacji w Polsce?

Opóźnienia związane z TE w Polsce, zmiana sytuacji geopolitycznej w ostatnich miesiącach, trudność skutecznego przeprowadzenia ST, a nade wszystko skala społeczno-gospodarcza regionów węglowych powodują, że transformacja jest tematem obarczonym wysokim ryzykiem politycznym. Ewentualne cząstkowe niepowodzenia – a te przy obecnym słabym poziomie naszego technologicznego i instytucjonalnego przygotowania do przejścia na „zieloną stronę" są nieuniknione – grożą poważnymi protestami społecznymi, realnymi problemami na rynku pracy, marginalizacją niektórych regionów węglowych oraz nadmierną stratyfikacją społeczną.

To wysokie ryzyko polityczne powoduje, że procesom ST i TE brakuje *de facto* lidera na poziomie państwa. Lidera wyznaczającego i utrzymującego kierunek i tempo zielonej transformacji oraz zwracającego uwagę na współpracę sektorów i regionów w realizacji ST. Rolę liderów odgrywają obecnie w większym stopniu marszałkowie poszczególnych województwach, w których znajdują się regiony węglowe. Ich wiodąca pozycja na poziomie regionu jest potrzebna i uzasadniona w kontekście bliskości wyzwań ST i TE, z którymi przyszło im się mierzyć. Niemniej, marszałkowie posiadają bardzo ograniczony wpływ na TE (sektory tradycyjne są w gestii Państwa).

Brakuje także postulowanego w KPST podmiotu koordynującego przepływ i transfer wiedzy na temat skutecznych projektów transformacji dających szanse na wykreowanie nowych działalności w regionach węglowych, które byłyby perspektywą rozwojową dla kolejnych pokoleń. Brak podmiotu stymulującego współpracę na linii: B+R – przedsiębiorstwa – samorząd terytorialny – NGO będzie skutkował cząstkowością/atomizacją rozwiązań.

Wszystko to powoduje, że zakładając uruchomienie środków z FST na początku 2023 r., w obecnej dekadzie będziemy w regionach węglowych świadkami powstawania hybrydowych przestrzeni transformacji, tj. miejsc gdzie nowe, wsparte środkami europejskimi rozwiązania zielonej gospodarki będą koegzystowały z tradycyjnym przemysłem. Czy wyłoni się z tego jakiś bardziej spójny i prorozwojowy model transformacji regionów węglowych po 2030 roku? Zobaczymy...

W obecnej dekadzie będziemy w regionach węglowych świadkami powstawania hybrydowych przestrzeni transformacji, tj. miejsc gdzie nowe, wsparte środkami europejskimi rozwiązania zielonej gospodarki będą koegzystowały z tradycyjnym przemysłem.

O autorze

Prof. **Adam Drobniak** – kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Członek zewnętrzny Rady Naukowej Głównego Instytutu Górnictwa. W 2021 r. był dyrektorem Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Współautor oraz koordynator prac nad Krajowym Planem Sprawiedliwej Transformacji, konsultant terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji m.in. dla województwa śląskiego. Autor ponad 150 prac naukowych oraz ok. 100 analiz na rzecz gospodarki. Laureat Śląskiej Nagrody Naukowej (2021).

Otwarty Proces Odkrywania szansą dla polityki regionalnej

dr Marcin Wajda
Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego

Pandemia COVID-19, zmiany klimatu, kryzysy migracyjne czy konflikty zbrojne – wszystko to powoduje, że raz jeszcze powinniśmy zredefiniować wyzwania stojące przed regionami. Obecnie – w polityce rozwoju – prym wiedzie koncepcja inteligentnej specjalizacji. Ukierunkowuje ona ograniczone zasoby regionów na budowę przewag w oparciu o najmocniejsze atuty gospodarcze. Wobec dzisiejszych wyzwań konieczne jest jednak uzupełnienie jej o aspekty społeczne i środowiskowe. Aby to osiągnąć, warto wykorzystać Otwarty Proces Odkrywania.

Przełom drugiej i trzeciej dekady XXI wieku przyniósł perturbacje w wymiarze gospodarczym, społecznym i politycznym. Kumulacja negatywnych zjawisk, takich jak pandemia COVID-19, zmiany klimatu, kryzysy migracyjne czy konflikty zbrojne, powoduje konieczność ponownego zdefiniowania wyzwań rozwojowych stojących przed regionami oraz wykształcenia umiejętności sprostania tym wyzwaniom. Niezbędne są głębokie przemiany systemów produkcji i konsumpcji w celu budowania silniejszej, czystszej i bardziej sprawiedliwej gospodarki oraz inkluzywnego społeczeństwa. Jeszcze większego znaczenia nabiera określenie „sustainability", utożsamiane z zapewnieniem spójności między rozwojem gospodarczym, troską o środowisko przyrodnicze i klimat, a także dobrostanem społecznym. Dzieje się to poprzez proces ciągłego uczenia się i kształtowanie zdolności adaptacji do zmian. Coraz częściej podnoszone są postulaty bardziej holistycznego oraz wielopoziomowego podejścia do rozwoju.

> **Kumulacja negatywnych zjawisk, takich jak pandemia COVID-19, zmiany klimatu, kryzysy migracyjne czy konflikty zbrojne, powodują konieczność ponownego zdefiniowania wyzwań rozwojowych stojących przed regionami.**

Polityka spójności Unii Europejskiej na lata 2021-2027 jest zorientowana na transformację w kierunku Przemysłu 4.0, gospodarkę o obiegu zamkniętym, neutralność klimatyczną oraz na działania sprzyjające włączeniu społecznemu. Wspierają one zrównoważony i zintegrowany rozwój społeczności lokalnych. Promowane jest wzmacnianie innowacyjności jako zdolności do wprowadzania zmian, pozwalających na adaptację gospodarek i organizacji do nowych wyzwań. Silnie akcentowana jest potrzeba konsolidacji

działań, łączenia zasobów i kompetencji różnych organizacji. Służy to lepszemu zaspokajaniu potrzeb i wyzwań identyfikowanych na poziomie regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem celów globalnych.

Wzrost liczby ludności oraz działalność człowieka oparta na nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych, nie zawsze korzystnych zmianach technologicznych czy nadmiernej konsumpcji, powoduje nasilenie problemów społeczno-ekologicznych. Są to utrata bioróżnorodności, zmiany klimatu prowadzące do ekstremalnych zjawisk pogodowych, kurczenie się zasobów naturalnych i degradacja środowiska. Brak systemowego i jednocześnie sprawiedliwego przeciwdziałania tym zjawiskom stanowi zagrożenie dla dobrobytu społecznego w dłuższym okresie.

W obecnej perspektywie finansowej UE rośnie znaczenie podejścia do rozwoju, które jest oparte na koncepcji inteligentnej specjalizacji. Już w komunikacie z 27 kwietnia 2020 r. przewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów podkreślił potrzebę jej rozszerzenia. „Inteligentna specjalizacja 2.0" powinna prowadzić do zwiększenia potencjału innowacyjnego europejskich regionów w zakresie napędzania zrównoważonego, „zielonego" rozwoju. Musi ona jednak jednocześnie pozostawać elastyczna i otwarta na inne zagadnienia, w tym związane z dostosowaniem gospodarki do globalnych wyzwań (np. pandemia, zmiany klimatyczne, migracje) i przewidywaniem przyszłych scenariuszy rozwoju regionów[1].

> **„Inteligentna specjalizacja 2.0" powinna prowadzić do zwiększenia potencjału innowacyjnego europejskich regionów w zakresie napędzania zrównoważonego, „zielonego" rozwoju.**

Koncepcja inteligentnej specjalizacji pojawiła się w polityce spójności UE w 2010 roku wraz ze „Strategią na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu" (Strategia „Europa 2020"). Tworzenie i realizacja polityki wspierania innowacyjności zgodnie z tą logiką opiera się na założeniu, że — dzięki koncentracji i nakierowaniu zasobów wiedzy na ograniczoną liczbę priorytetów w zakresie gospodarki — regiony mogą uzyskać i utrzymać przewagę konkurencyjną. Niezwykle istotna jest przy tym skuteczna identyfikacja i wykorzystanie już istniejących lokalnych potencjałów i przewag. Tak, aby sposób wdrażania tej koncepcji odpowiadał naukowej i gospodarczej specyfice regionalnego ekosystemu innowacji. Właściwe zdefiniowana inteligentna specjalizacja sprzyja budowie relacji pomiędzy sferą badań i innowacji a aktywnością gospodarczą, łączeniu zasobów i potencjałów, a także włączaniu lokalnych przewag w globalne łańcuchy wartości.

Inteligentna specjalizacja kładzie nacisk na efektywne wykorzystanie doświadczenia, *know-how*, praktycznej znajomości danego rynku czy tajemnicy handlowej oraz innych źródeł wiedzy, w tym także tej ukrytej. Wymaga to bezpośredniego angażowania interesariuszy w tworzenie, wdrażanie, monitorowanie, ewaluację i aktualizację strategii inteligentnej specjalizacji. Jest to tzw. proces przedsiębiorczego odkrywania, wykorzystujący mechanizmy współpracy i dialogu do identyfikacji najbardziej perspektywicznych dla regionu kierunków badań, rozwoju i wspierania innowacyjności. Proces ten wymaga ambitnego, ale realistycznego podejścia do ustalania priorytetów, aktywnej komunikacji z najważniejszymi uczestnikami regionalnego ekosystemu gospodarczego, a także eksperymentowania z nowymi rodzajami działalności i formami wsparcia.

Inteligentna specjalizacja promuje metodyczne podejście do regionalnego rozwoju gospodarczego. Proces przedsiębiorczego odkrywania wzmacnia zarządzanie partycypacyjne w określaniu priorytetów i ogólnej koncepcji rozwoju, jak również w realizacji strategii. To natomiast prowadzi do otwartego, zorientowanego na rynek i sprzyjającego włączeniu społecznemu procesu decyzyjnego oraz integracyjnego podejmowania

1 Apostolos Tzitzikostas, „Smart Specialisation 2.0", https://ec.europa.eu/newsroom/jrcseville/items/675034, dostęp w dniu 7 lipca 2022 r.

decyzji. Dotychczasowa praktyka wdrażania tej koncepcji obejmowała jednak głównie cele związane z B+R+I. Nie były one ściślej powiązane z innymi obszarami polityki rozwoju, takimi jak kwestie środowiskowe lub społeczne. Tymczasem skala wyzwań stojących obecnie przed regionami wymaga wychodzenia poza wąsko definiowane zakresy tematyczne i przełamywania „silosowości" instrumentów.

> **Skala wyzwań stojących obecnie przed regionami wymaga wychodzenia poza wąsko definiowane zakresy tematyczne i przełamywania „silosowości" instrumentów.**

W odpowiedzi na potrzebę całościowego spojrzenia na rozwój, Europejski Komitet Regionów proponuje rozszerzenie procesu przedsiębiorczego odkrywania. Ma to na celu zmobilizowanie adekwatnego i zróżnicowanego grona interesariuszy do opracowania planów działań lub projektów. Koncepcja Otwartego Procesu Odkrywania (ODP) konsoliduje działania (i politykę) w zakresie badań i innowacji z polityką przemysłową oraz działaniami na rzecz społeczeństwa i środowiska (polityka zrównoważonego rozwoju). W oparciu o ten proces – angażujący biznes, naukę, różne poziomy administracji, instytucje wsparcia biznesu czy organizacje społeczne oraz obywateli – odkrywane są nowe możliwości, inicjowane porozumienia na rzecz ich zbadania i opracowywane są wspólne plany działania.

Istotą ODP jest wielopoziomowe zarządzanie wychodzące od wspólnie uzgodnionych celów. Wsparcie publiczne powinno zachęcać interesariuszy do tworzenia otwartych agend umożliwiających synergię pomiędzy działaniami w różnych obszarach polityki. Trwała kooperacja skutkuje aktywnością wykraczającą poza projekty finansowane ze środków publicznych lub ramy kwalifikowalności wydatków dla poszczególnych instrumentów.

W tym procesie ważną rolę powinny odgrywać regiony, miasta i społeczności. Uwzględnienie uwarunkowań terytorialnych ma zasadnicze znaczenie dla zaangażowania lokalnych społeczności we wdrażanie agend wspólnotowych (takich jak Europejski Zielony Ład) przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb tych społeczności. Zrównoważona transformacja dotyczy każdej grupy społecznej. Dlatego w procesie kreowania zmian powinni brać udział użytkownicy technologii, finansiści, organy regulacyjne, stowarzyszenia i związki zawodowe, edukatorzy, konsumenci i pracownicy, a zwłaszcza grupy zagrożone wykluczeniem i inne osoby, których głos jest często niewystarczająco słyszalny.

ODP to także szansa na zwiększenie realnego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach tworzenia polityki, nie tylko na poziomie lokalnym. Ich partycypacja stwarza możliwość zwiększenia różnorodności wiedzy, uwzględnienia szerszej palety wartości i perspektyw oraz większej liczby pomysłów opartych na specyfice danego miejsca lub społeczności z nim związanej. Organizacje te zwykle cechują się ograniczonym zasięgiem i zakresem oddziaływania. Partycypacja w ODP i poszukiwanie rozwiązań poprzez wspólne plany działania może pozwolić przezwyciężyć tę słabość.

Inteligentna specjalizacja pozwoliła przetestować założenia „kolektywnego przywództwa" w procesach wsparcia innowacyjności. Otwarty proces odkrywania może stać się kolejnym etapem demokratyzacji polityki rozwoju i mechanizmem tworzenia efektywnych rozwiązań problemów dotykających różnych obszarów ludzkiej aktywności, z uwzględnieniem założeń zrównoważonego rozwoju.

> **Otwarty proces odkrywania może stać się kolejnym etapem demokratyzacji polityki rozwoju i mechanizmem tworzenia efektywnych rozwiązań problemów dotykających różnych obszarów ludzkiej aktywności.**

O autorze

Dr **Marcin Wajda** — Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego; adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH, na której również otrzymał stopień doktora nauk ekonomicznych w 2014 roku. Wykładał także na University of Liechtenstein, University of Zagreb oraz St Petersburg University. W pracy naukowej interesują go szczególnie: problematyka finansów publicznych, rozwoju regionalnego oraz polityki spójności Unii Europejskiej.

Jak inteligentnie gospodarować potencjałami regionu?

dr Jarosław Flakowski
Dyrektor Departamentu Rozwoju i Innowacji
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego

Regiony stoją przed poważnymi wyzwaniami rozwojowymi. Są to przede wszystkim: niekorzystne zjawiska demograficzne, migracje, skutki pandemii COVID-19, konieczność zwrócenia większej uwagi na postępujące zmiany klimatyczne, wprowadzanie „zielonej gospodarki". Ważne jest również włączenie mieszkańców w budowę wspólnoty regionalnej. Jak inteligentnie gospodarować potencjałami regionu, by osiągnąć zrównoważony rozwój, spójność społeczną i przestrzenną oraz wysoką jakość życia?

Cele i priorytety rozwoju województwa lubuskiego określa strategia jego rozwoju do 2030 roku. Nadrzędnym i najważniejszym z nich jest inteligentne gospodarowanie potencjałami regionu dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, spójności społecznej i przestrzennej oraz wysokiej jakości życia mieszkańców. Aby go osiągnąć, zostały nakreślone cztery cele strategiczne: inteligentna, zielona gospodarka regionalna; region silny w wymiarze społecznym oraz bliski obywatelowi; integracja przestrzenna regionu oraz region atrakcyjny, efektywnie zarządzany i otwarty na współpracę. W strategii ujęto również działania, które mają zapobiegać długofalowym następstwom pandemii COVID-19. Wiele z ujętych w strategii celów operacyjnych, odpowiada na obecne wyzwania w zakresie polityki imigracyjnej, szeroko pojętym skutkom inwazji Rosji na Ukrainę, ale i w konsekwencji na problemy w sektorze energetycznym. Mogą się one jednocześnie przyczynić do zminimalizowania skutków pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju.

> **W polityce regionalnej nie może być miejsca na improwizację. Sam cel to za mało. Trzeba jeszcze wiedzieć, jak go zrealizować. Tylko konsekwentna i zaplanowana praca przynosi efekty.**

Jakie wyzwania przed Lubuskiem?

W strategii rozwoju województwa zostały sformułowane najważniejsze wyzwania rozwojowe, które uwzględniają trendy globalne i krajowe. Są to przede wszystkim niekorzystne zjawiska demograficzne, migracje, skutki pandemii COVID-19, konieczność zwrócenia większej uwagi na postępujące zmiany klimatyczne, wprowadzanie „zielonej gospodarki" oraz zwiększenie aktywizacji mieszkańców do włączenia się w budowanie wspólnoty regionalnej. Wyzwania rozwojowe województwa lubuskiego zostały przedstawione w czterech obszarach: społecznym, gospodarczym, przestrzennym oraz zarządzania rozwojem regionu.

Pesymistyczna prognoza demograficzna województwa — starzenie się wspólnoty regionalnej — nie różni się istotnie od ogólnopolskich procesów demograficznych i powinna skłaniać przywódców kraju do aktywnej polityki imigracyjnej. Władze wojewódzkie podjęły decyzję, iż niezależnie od rozstrzygnięć na tym szczeblu, będą dążyć do zwiększenia atrakcyjności regionu dla imigrantów, korzystając z dostępnych możliwości, w ramach obecnego stanu prawnego. Czyli przede wszystkim poprzez efektywną politykę imigracyjną, wysokiej jakości usługi publiczne oraz włączenie społeczne.

Kolejnym wyzwaniem jest kryzys zasobów naturalnych i rosnących cen energii, które są problemem globalnym, widocznym również w regionie lubuskim. Ograniczony dostęp do surowców powoduje stały wzrost ich cen, jednocześnie wymuszając prowadzenie racjonalnej polityki wykorzystania dostępnych zasobów. Wskazane jest więc promowanie zużycia ciepła z lokalnych systemów ciepłowniczych oraz korzystania przez gospodarstwa domowe — w celach grzewczych — z energii ze źródeł odnawialnych, a w szczególności instalacji opartych o spalanie biomasy czy technologii produkcji biogazu. Ze względu na korzystne warunki wietrzne, szansą dla wzmocnienia sektora OZE w regionie, jest także wykorzystanie energii wiatrowej. Warto stawiać także na słońce zarówno poprzez lokalne farmy fotowoltaiczne, jak i mikroinstalacje.

Województwo lubuskie jest jednym z najbardziej zasobnych w węgiel brunatny obszarów w Polsce, w związku z czym rozpatrywano możliwość odkrywkowej eksploatacji złóż i wytwarzania energii elektrycznej (budowa kopalni i elektrowni). Jednakże ogólnoświatowe tendencje w polityce klimatyczno-energetycznej oraz wymogi UE skoncentrowane są na zielonych źródłach energii przyjaznych dla środowiska i zdrowia. Istotne złoża surowców w regionie lubuskim odnotowuje się także w zakresie tzw. kopalin energetycznych gazu ziemnego i ropy naftowej.

Ograniczony dostęp do Krajowej Sieci Przesyłowej (ciągle jeszcze tylko 1 ciąg linii 220 kV przebiegającej przez teren województwa i brak połączenia z siecią 400 kV) oraz wynikająca z tego, niewystarczająco rozbudowana, elektroenergetyczna infrastruktura dystrybucyjna wysokich napięć, stanowią o konieczności zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego regionu. Rozbudowa układu zasilania umożliwi zachowanie ciągłości i pewności zaopatrzenia w energię elektryczną regionalnych odbiorców. Wpływ na brak stabilnego bezpieczeństwa energetycznego ma również niewystarczająco rozbudowana sieć gazownicza i występujące braki przepustowości gazociągów. Zaznaczyć należy jednocześnie, że realizacja wielu z potrzebnych dużych przedsięwzięć np. z zakresu infrastruktury energetycznej leży w kompetencjach strony rządowej i spółek skarbu państwa.

Najważniejsze wyzwania rozwojowe, które uwzględniają trendy globalne i krajowe to: niekorzystne zjawiska demograficzne, migracje, skutki pandemii COVID-19, konieczność zwrócenia większej uwagi na postępujące zmiany klimatyczne, wprowadzanie „zielonej gospodarki" oraz zwiększenie aktywizacji mieszkańców do włączenia się w budowanie wspólnoty regionalnej.

Ważne jest także wzmocnienie dostępności i bezpieczeństwa sieci komunikacyjnych, teleinformatycznych i energetycznych. Będziemy zabiegać o modernizację i rozwój sieci na rzecz zapewnienia ciągłości dostaw energii elektrycznej, paliw gazowych oraz ciepła systemowego, a także infrastruktury ciepłowniczej, w tym źródeł ciepła opalanych gazem ziemnym i biogazem.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej spowodowane pandemią COVID-19, wymagać będzie stałego monitorowania i podejmowania odpowiednich inicjatyw. Lubuski rynek pracy wymaga działań na rzecz poprawy zasobu miejsc pracy (ich zróżnicowania i atrakcyjności) oraz zwiększenia aktywności zawodowej, a także zapewnienia wysokiej jakości kadr poprzez podnoszenie kwalifikacji pracujących i poszukujących

pracy. Potrzebne są również zachęty do pozostania w regionie — szczególnie dla tych imigrantów, którzy pracują w deficytowych zawodach.

Istotne jest także zwalczanie skutków pandemii COVID-19 oraz zapobieganie epidemiom. Tutaj kluczowe jest stałe doposażanie podmiotów leczniczych oraz wsparcie kadry medycznej; pomoc dla przedsiębiorców, których dotknęły obostrzenia związane z epidemią; zróżnicowane wsparcie finansowe i rzeczowe dla gospodarstw domowych; rozwój infrastruktury, systemów informatycznych i cyfryzacji usług publicznych, umożliwiających korzystanie z nich on-line w domu; prowadzenie działań edukacyjnych związanych z chorobami zakaźnymi, w różnych grupach wiekowych; a także wypracowanie i wdrożenie systemu i procedur szybkiego reagowania na pojawiające się zagrożenia związane z chorobami zakaźnymi.

Nowe czasy wymuszają zmiany

Pracując nad strategią rozwoju województwa, wskazaliśmy kluczowe przedsięwzięcia, które bezpośrednio dotyczą obecnych wyzwań. Są to ograniczenie niskiej emisji w województwie lubuskim poprzez nowoczesne źródła ciepła; budowa i modernizacja źródeł wytwórczych opartych na zasobach lokalnych; budowa i modernizacja kluczowych odcinków sieci elektroenergetycznej; ograniczenie negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii COVID-19.

Biorąc pod uwagę aż 10-letni horyzont strategii oraz zmieniające się priorytety rozwojowe, założono, że władze województwa będą zabiegać o ich realizację, znaczna część tych projektów będzie zakończona jeszcze przed 2030 rokiem, a realizacja pozostałych zostanie co najmniej rozpoczęta.

Jak wcześniej wspomniano, należy mieć na uwadze, że regionalna strategia wskazuje także na takie działania, do których realizacji konieczna jest współpraca z administracją centralną i lokalną. Zarząd Województwa jest jednym z podmiotów prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, obok instytucji krajowych, np. ministerstw, organów centralnych czy wojewody, działa w ramach kompetencji ustawowych.

Zgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju uszczegółowienie zapisów strategii ma swoje odzwierciedlenie w branżowych programach, czy planach rozwojowych województwa.

> **Zarząd Województwa jest jednym z podmiotów prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, obok instytucji krajowych, np. ministerstw, organów centralnych czy wojewody, działa w ramach kompetencji ustawowych.**

Pięć kroków do sukcesu

Zmieniają się uwarunkowania zewnętrzne, wynikające z celów i kierunków wsparcia, jakie proponuje Komisja Europejska w ramach kolejnej perspektywy finansowej 2021-2027. Rewiduje się także podejście do finansowania i współpracy z samorządami wynikające z polityk krajowych. Wszystko to wpływa na zmiany dokumentów strategicznych na różnych szczeblach administracji publicznej w kraju. W związku z powyższym dotychczasowy Program Rozwoju Innowacji Województwa Lubuskiego z roku 2018 wymagał aktualizacji.

Nowy Program Rozwoju Innowacji Województwa Lubuskiego 2030 (PRI) stanowi integralną część wypełnienia warunków włączenia umożliwiających korzystanie ze środków związanych z pierwszym celem polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021-2027 (CP 1).

Podstawą PRI jest diagnoza oparta na badaniach, działaniach partnerskich pomiędzy samorządem, biznesem i jego otoczeniem, jednostkami naukowo-badawczymi i uczelniami oraz efektach wypracowanych podczas przeprowadzonych w roku 2021 warsztatów sieciujących, oraz spotkań zespołu Lubuskie Forum Innowacji.

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego przeprowadził w ramach działań animujących współpracę pomiędzy sektorem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, jednostkami naukowo-badawczymi, uczelniami, a partnerami społecznymi i gospodarczymi — cykl 20 warsztatów, w których udział wzięło ponad 200 uczestników. Ich celem było wytworzenie nowych mechanizmów dzielenia się wiedzą, połączenie potencjalnych partnerów z sektora przedsiębiorstw, nauki i organizacji pozarządowych oraz animowanie określenia obszarów badawczych. Ważne było także przygotowanie uczestników do aplikowania w konkursie na obszary kluczowe B+R w ramach lubuskich inteligentnych specjalizacji. W ramach konkursu weryfikowane są obszary kluczowe inteligentnych specjalizacji, te najbardziej perspektywiczne i o wysokim potencjale B+R.

Przeprowadzone warsztaty oraz ogłoszony konkurs stanowiły elementy procesu przedsiębiorczego odkrywania, czyli zidentyfikowania nowych trendów technologicznych i biznesowych, rozpoznania oczekiwań przedsiębiorców oraz weryfikacji polityki, oraz instrumentów wspierania innowacji.

Efektem tego procesu jest modyfikacja kierunków polityki — od programów „biurokratycznych", budowanych odgórnie do programów odpowiadających na oddolny system wspierania innowacji i gospodarki angażujący sektor prywatny, sektor naukowy i administrację publiczną.

Na podstawie powyższego, autorzy PRI, przedstawili propozycje rozwiązań systemowych — działań w ramach poszczególnych celów szczegółowych, zwiększających skuteczność zarządzania innowacjami, a także skuteczność w całym obszarze B+R+I.

Program wyznacza pięć głównych celów.

1. Nasilenie działalności badawczo-rozwojowej w sektorze przedsiębiorstw i nauki prowadzącej do przełomowych innowacji.
2. Ułatwienie rozpoczynania i prowadzenia działalności innowacyjnej, początkowo o charakterze ulepszeń, w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.
3. Promocja regionu jako miejsca dla prowadzenia działalności B+R+I (względem interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych).
4. Wzrost prestiżu lubuskich uczelni jako ośrodków dydaktycznych i badawczych.
5. Rozwój potencjału podmiotów lubuskiego systemu innowacyjnego w zakresie wsparcia działalności B+R+I i jego pozyskiwania.

Program Rozwoju Innowacji zakłada: skupienie się na przełomowych innowacjach, ułatwienie rozpoczynania działalności innowacyjnej, promocję regionu jako miejsca prowadzenia działalności B+R+I, wzrost prestiżu lubuskich uczelni oraz rozwój potencjału regionalnego systemu innowacyjnego.

W rezultacie wdrożenia powyższego przeprowadzone procesy powinny dać wyższy zwrot z publicznych inwestycji w innowacje oraz wpłynąć na szybszy wzrost wydajności pracy.

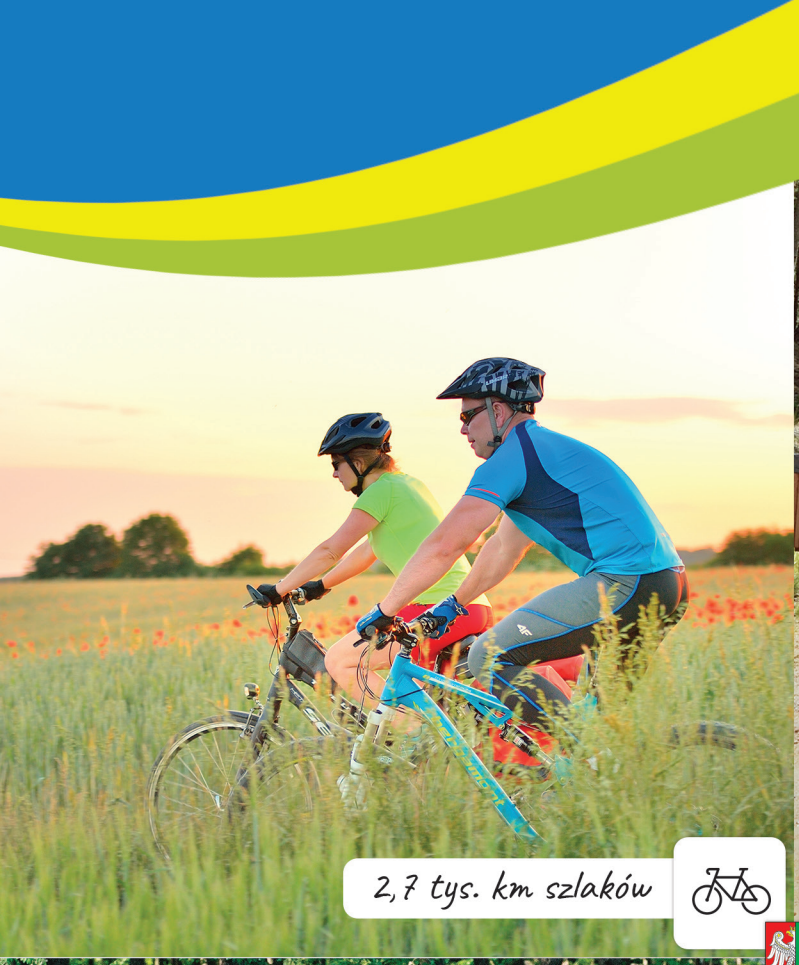
Województwo lubuskie zajmuje pierwsze miejsce w Polsce w udziale przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (dane za 2020 r.). Region osiągnął wynik 15,1 proc., kiedy średnia krajowa to 10 proc.

Lubuskie ma drugie miejsce pod względem zgłoszeń wynalazków do Urzędu Patentowego RP w stosunku do nakładów na badania i rozwój na 1 mln zł (dane za 2020 r.) — 0,31 przy średniej dla Polski na poziomie 0,12.

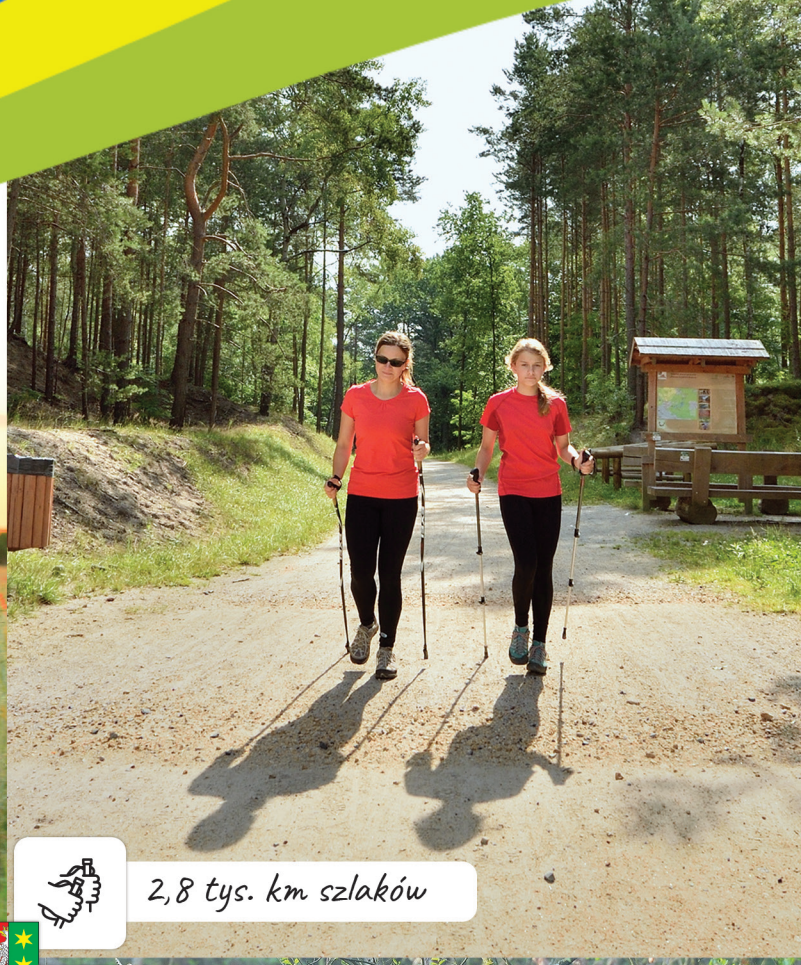
Z kolei udział nakładów wewnętrznych w regionie na działalność badawczo-rozwojową, finansowaną z sektora przedsiębiorstw, w nakładach wewnętrznych ogółem, to 56 proc., co klasyfikuje region na czwartym miejscu w kraju (za Pomorzem, Podkarpaciem i Małopolską, średni wskaźnik dla Polski to 50,6 proc., dane za 2020).

O autorze

Dr **Jarosław Flakowski** — doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce (Uniwersytet Śląski w Katowicach). Absolwent studiów menedżerskich Executive Master of Business Administration (Apsley Business School in London i Collegium Humanum w Warszawie) i studiów podyplomowych w zakresie zarządzania projektami na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. W latach 2018-2021 Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Komunikacji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. Od 2021 r. pracuje na stanowisku Dyrektora Departamentu Rozwoju i Innowacji, gdzie odpowiada m.in. za realizację założeń Strategii Rozwoju Województwa oraz Program Rozwoju Innowacji. Posiada ponad 10-letnie doświadczenie w realizacji projektów finansowanych ze środków UE. Pracuje także jako adiunkt w Katedrze Polityki Regionalnej, Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego.



2,7 tys. km szlaków



2,8 tys. km szlaków

0,6 tys. km szlaków

0,1 tys. km szlaków

Lubuskie
Warte zachodu

@lubuskiepl

lubuskie.pl

@lubuskiepl

Nowe szanse dla Pomorza z perspektywy biznesu

Bogusław Wieczorek
radca prawny, pełnomocnik zarządu ds. public relations,
Olivia Centre

Pandemia, wojna, kryzys energetyczny – zjawiska te prowadziły do zachwiania, a często i zerwania dotychczasowych łańcuchów dostaw. Konieczne stało się poszukiwanie nowych dostawców towarów i usług, a także dokonanie takiej zmiany w systemie logistyki, która uwzględniałaby potrzebę omijania nowych „punktów zapalnych". To wielka szansa dla regionów, w tym przede wszystkim Pomorza. Jak ta sytuacja wpływa na sektor usług biznesowych?

Najpierw pandemia, później wojna oraz kryzys energetyczny — wszystko to wzmacnia trend odwracania się od globalizacji i myślenia o różnorodnych procesach (produkcji, dostaw, świadczenia usług itp.) w sposób bardziej regionalny. Wykorzystując rentę zapóźnienia, Polska uzyskuje dziejową szansę na przezwyciężenie dotychczasowego statusu państwa peryferyjnego. Pomorze staje się przy tym kluczowym regionem w procesie zmiany.

Każda ze wspomnianych okoliczności prowadziła do zachwiania, a często i zerwania dotychczasowych globalnych łańcuchów dostaw. Z perspektywy przedsiębiorstw i ciągłości ich działania, konieczne stało się poszukiwanie nowych dostawców towarów i usług, a także dokonanie takiej zmiany w systemie logistyki, która uwzględniałaby potrzebę omijania nowych „punktów zapalnych" (nie tylko wojna na Ukrainie, ale też np. zablokowane w wyniku kolejnego lockdownu chińskie porty).

Dla biznesu europejskiego Polska, jako alternatywa dla dotychczasowych partnerów, przedstawia dodatkowe walory takie jak: uczestnictwo we wspólnym rynku europejskim, wykwalifikowana kadra posługująca się językami obcymi czy potencjalny impuls demograficzny wywołany wojną (napływ uchodźców chętnych do podjęcia pracy)[1].

> **Wykorzystując rentę zapóźnienia, Polska uzyskuje dziejową szansę na przezwyciężenie dotychczasowego statusu państwa peryferyjnego. Pomorze staje się przy tym kluczowym regionem w procesie zmiany.**

Pierwszym i oczywistym wyróżnikiem Pomorza na mapie Polski i Europy jest położenie geograficzne. Stale rosnący Port Gdańsk, będący obecnie największym portem kontenerowym na Bałtyku, stanowi ważny węzeł transportowy, będąc także alternatywą dla portów zachodnioeuropejskich. Co istotne, szczególnie szybko

1 Ten ostatni czynnik, w przypadku popełnienia błędów w zakresie zarządzania kryzysem uchodźczym, może być jednak równocześnie postrzegany przez inwestorów w kategoriach ryzyka.

rośnie wartość przeładunku paliw płynnych (dynamika wzrostu 37,9% rok do roku, wraz z rekordowym wolumenem blisko 17 mln ton w 2021 roku), których udział w ogólnym wolumenie importu europejskiego pozostaje największy. Zarówno sankcje nałożone na Rosję, jak i kryzys energetyczny, będą premiowały porty mogące przyjmować paliwa drogą morską.

Kluczowa staje się zatem pomorska infrastruktura. Rozwój portu był możliwy po wybudowaniu sieci drogowej i zmodernizowaniu kolejowych tras północ-południe — kontynuacja inwestycji w tym zakresie powinna być najwyższym priorytetem. W najbliższych latach podobnym impulsem może być budowa Via Carpatia, o ile zostanie powiązana z siecią dróg wysokiej jakości prowadzących do Trójmiasta.

Podobna infrastruktura, umożliwiająca prowadzenie niezakłóconych dostaw produkowanych towarów, jest kluczowa dla innych branż szczególnie silnych w województwie — sektorze morskim, elektronicznym i motoryzacyjnym. Często niedoceniane jest znaczenie infrastruktury dla branży usług biznesowych oraz IT. Tymczasem branże te mogły zacząć się dynamicznie rozwijać w Trójmieście dopiero po wybudowaniu biurowców klasy A, takich jak Olivia Centre, wyznaczając światowy standard pracy biurowej na rynku lokalnym i stanowiąc porównywalną (co do jakości) ofertę dla firm z branży. Posiadając jeszcze rezerwę na rozwój w kolejnych latach, Olivia już teraz jest największym centrum biznesowym w Polsce, gwarantując możliwość przyciągania inwestorów zagranicznych i polskich do Gdańska.

Przywoływane na początku zmiany w gospodarce światowej powodują, że jakość pracy świadczonej w nowoczesnych biurowcach wzrasta. Już dzisiaj *business services sector*, stanowiący dużą część inwestycji usługowych, dalece odbiega od stereotypowego postrzegania tego typu pracy, jako „przepisywania faktur". Najprostsze procesy administracyjne zostały już dawno zautomatyzowane i w coraz większym stopniu wykorzystują sztuczną inteligencję.

Wysoce wykwalifikowana kadra branży IT oraz bliska współpraca z pomorskimi uczelniami sprawia, że według szacunków Invest in Pomerania, już teraz centra IT i B+R stanowią w Trójmieście ponad połowę firm z sektora nowoczesnych usług dla biznesu. Będą na tym korzystały sektory biotechnologii oraz *offshore*, a planowane połączenie największych gdańskich uczelni zrzeszonych obecnie pod szyldem Związku Uczelni w Gdańsku im. Daniela Fahrenheita, będzie stanowiło kolejny mocny impuls dla rozwoju regionu.

Zmiany w gospodarce światowej powodują, że jakość pracy świadczonej w nowoczesnych biurowcach wzrasta. Już dzisiaj *business services sector*, stanowiący dużą część inwestycji usługowych, dalece odbiega od stereotypowego postrzegania tego typu pracy, jako „przepisywania faktur".

Wszystkie wyżej wymienione trendy są widoczne z perspektywy oliwskiego centrum biznesowego. Tylko ostatnie miesiące niosą tego przykłady. Przede wszystkim, jak podała firma doradcza Savills, połowa roku przyniosła przekroczenie 1 miliona metrów kwadratowych nowoczesnej powierzchni biurowej. Wynika to z dużego popytu i lokalizowania swoich oddziałów i central w Trójmieście. Z perspektywy całego rynku oznacza to, że Trójmiasto staje się widoczną i silną marką wśród wąskiej grupy miast regionalnych, posiadających tej miary zasoby powierzchni — Krakowa i Wrocławia.

Wymieniając jedynie kilka przykładów nowych inwestycji tylko z 2022 roku:

- Capgemini – światowy lider w dziedzinie doradztwa w zakresie transformacji i zarządzania biznesem o budżecie grupy w wysokości 18 miliardów euro. W Gdańsku będzie obsługiwać firmę Kuehne+Nagel, lidera w sektorze frachtu morskiego, lotniczego, przewozów lądowych, a także logistyki kontraktowej, a docelowo nawet 1000 pracowników będzie świadczyło usługi z zakresu zadań operacyjnych oraz systemów do agregacji i analizy danych.

- Graphcore – jedna z najbardziej innowacyjnych firm na świecie, opracowuje systemy obliczeniowe na potrzeby sztucznej inteligencji, które wspierane są przez światowych liderów technologicznych. Firma zaprojektowała procesor o nazwie IPU (*Intelligence Processing Unit*), którego architektura pozwala badaczom stosować nowe metody i algorytmy z dziedziny uczenia maszynowego, niedostępne przy użyciu dotychczasowych technologii. Centrum badawczo-rozwojowe Graphcore bezpośrednio współpracuje z jednostkami badawczo-rozwojowymi, uniwersytetami i firmami na całym świecie.
- Nike – pierwsze w Polsce i trzecie w Europie centrum technologiczne odzieżowego giganta będzie realizować projekty w obszarach związanych ze strumieniowym przesyłaniem danych, ich przetwarzaniem i analizą oraz innowacji technologicznych, które w przyszłości amerykańska firma będzie wdrażać w sklepach stacjonarnych.
- Polish Agro – spółka koncentruje się na handlu nawozami, środkami ochrony roślin oraz nasionami, należy do jednej z największych grup kapitałowych na europejskim rynku rolnym (DAVA Agravis International A/S), w której skład wchodzą firmy należące do liderów rynku rolnego w swoich krajach i działają głównie w regionie basenu Morza Bałtyckiego.

Nawet tak pobieżny przegląd daje obraz zmieniającego się rynku — szerokie spektrum branż, ambitne plany rozwojowe i idące za tym inwestycje, czyniące z Olivii hub usług inteligentnych specjalizacji Pomorza. Jednak firmy, które w ostatnim czasie otworzyły swoje biura — w samej tylko Olivia Centre — to nie tylko liderzy w swoich branżach, ale także pracodawcy oferujący mieszkańcom Pomorza wysokiej klasy miejsca pracy. Infrastruktura jest bowiem jedynie drogą dla zapewnienia prawdziwej szansy rozwojowej, którą jest wysoce wykwalifikowana, dobrze wynagradzana, osadzona w lokalności, ale posiadająca globalne aspiracje społeczność, którą wspólnie i odpowiedzialnie tworzymy.

O autorze

Bogusław Wieczorek — radca prawny specjalizujący się w prawie własności intelektualnej oraz prawie nieruchomości. Pełnomocnik Zarządu Olivia Centre ds. public relations, największego centrum biznesowego w Polsce. Odpowiada m.in. za współpracę pomiędzy środowiskiem biznesu a władzą publiczną, środowiskami nauki i trzeciego sektora. Członek Rady Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Inicjator sprowadzenia do Polski praw autorskich do utworu „Czerwone Maki na Monte Cassino".

CZĘŚĆ II.

REGIONY WOBEC WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH I KRYZYSU UCHODŹCZEGO

Czy uchodźcy mogą być remedium na implozję demograficzną Polski?

prof. Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Największe „zapadlisko demograficzne" świata – tak na podstawie badań, jeszcze przed pandemią i wojną, charakteryzowano Polskę oraz inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Nie ma na świecie innego tak dużego regionu, w którym przewidywany regres demograficzny byłby tak poważny – w okresie 2020-2050 przykładowo dla Polski może to być około 5 mln osób, a w Rumunii – około 3 mln osób (czyli około 15% potencjału demograficznego tych państw). Czy migranci, którzy przybywają do nas masowo w związku z wojną, zasypią tę lukę? Dlaczego tak ważne jest, by osiedlali się również w miastach średnich, a nie tylko w największych metropoliach?

Kryzys uchodźczy, spowodowany wojną w Ukrainie, jest olbrzymim wyzwaniem społecznym, gospodarczym, ale i politycznym (w sensie programowania rozwoju). Nie licząc przemieszczeń wywołanych II wojną światową, w tym wymiany ludnościowej tzw. Ziem Zachodnich i Północnych, skala napływu obywateli Ukrainy jest — w tak krótkim czasie (kilka miesięcy) — największym ruchem migracyjnym w powojennej historii Polski. Do końca czerwca — w naszym kierunku — granicę przekroczyło 4,5 mln osób, podczas gdy do Ukrainy wyjechało ich 2,5 mln. Mamy więc do czynienia z ruchem w dużej mierze wahadłowym, którego końcowy bilans jest jednak ujemny dla Ukrainy i dodatni dla Polski. Szacuje się, że 1-1,5 mln naszych wschodnich sąsiadów może zostać u nas na stałe.

Migracja uchodźcza następuje w określonych warunkach politycznych, gospodarczych i społecznych w Polsce, Europie i świecie. Są to wzajemnie powiązane składowe trendów wieloletnich, liczonych w dekadach i dłużej, jak też najnowsze skutki pandemii COVID-19. Dla lepszego zrozumienia wpływu migracji uchodźczej konieczne jest uwzględnienie takich czynników jak, zwłaszcza: przeobrażenia w powiązaniach gospodarczych i poziomie życia oraz globalne zmiany zaludnienia w regionach świata. Tutaj szczególnie ważne jest wykształcanie się rozległego „zapadliska demograficznego" w Europie Środkowej i Wschodniej. Według prognoz ONZ jeszcze sprzed pandemii i wojny, kraje nadbałtyckie, Polska, Ukraina, Bułgaria, Rumunia, Grecja oraz kraje byłej Jugosławii — w perspektywie najbliższych kilku dekad — miały stać się największym na świecie regionem bezwzględnego spadku liczby ludności. W latach 2000-2050, w przypadku Polski był on szacowany na —15% (z około 38 do 33 mln), a Ukrainy na —33% (z 50 do 35 mln). Nie ma na świecie innych tak dużych krajów, w których przewidywany regres demograficzny byłby tak poważny.

> **Polska i inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej – wg prognoz sprzed pandemii i wojny – miały się stać największym na świecie regionem bezwzględnego spadku liczby ludności. W przypadku naszego kraju był on szacowany na około 5 mln osób (–15%) w latach 2000-2050.**

Jeśli chodzi o uwarunkowania rozwoju regionalnego i lokalnego Polski, sformułowano je w innych miejscach[1]. Jest jednak kilka najbardziej istotnych barier, na które warto zwrócić uwagę.

Starzenie się populacji, zwłaszcza w aglomeracji łódzkiej, konurbacji katowickiej oraz w wielu byłych miast wojewódzkich (np. Częstochowa, Koszalin, Słupsk, Włocławek i in.), skutkujące deformacjami struktury wieku oraz narastającą luką podażową na rynku pracy. Z powodów historycznych, tj. powojennej wymiany ludności na tzw. Ziemiach Odzyskanych oraz falowania niżów i wyżów demograficznych, tempo starzenia się jest aktualnie — i będzie — najszybsze w zachodniej i częściowo północnej Polsce (na rok 2021 przypadło 65 lat po kulminacji powojennego wyżu kompensacyjnego w 1956 r.).

Silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionów, w tym z najmniejszych miast, kierujący się głównie do ośrodków tzw. wielkiej piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Kraków, Wrocław) i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego. Skutkuje on deformacjami wieku i płci (w małych miastach — niedobór kobiet, w aglomeracjach — ich nadmiar).

Popytowo-podażowe niedopasowanie strukturalne miejsc pracy — w tym brak możliwości realizacji kariery i rozwoju osobistego dla osób najbardziej zdolnych i ambitnych. Powoduje ono klasyczny „drenaż mózgów" w młodszych kategoriach wieku (jak też luki podażowe w niektórych grupach zawodów).

Nadmiernie dalekie dojazdy do pracy, skutkujące negatywnymi konsekwencjami dla życia rodzinnego i społecznego. Są one wyraźne zwłaszcza w przypadku oddziaływania Warszawy.

Silnie nierównomierne rozmieszczenie ludności, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych przez miasta. Jest to szczególnie jaskrawe na północy i północnym wschodzie kraju (duża liczba małych wsi wymagająca znacznych nakładów zwłaszcza na transport publiczny).

Tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa. Jest to obserwowane nie tylko w dużych aglomeracjach, ale także wokół mniejszych miast oraz w strefach turystycznych (Pobrzeże, Mazury, pogórza). Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w skali kraju w dziesiątkach mld złotych rocznie[2].

Narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym najlepiej rozwiniętych ośrodków-stolic województw a pozostałymi składnikami systemu osadniczego. To jest koncentracja najbardziej cennych zasobów kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. w metropoliach kosztem innych miast, zwłaszcza byłych miast wojewódzkich i miast średnich.

Silne dysproporcje w potencjale ekonomicznym samorządów, skutkujące brakiem realnych narzędzi aktywizacji mniejszych miast i regionów peryferyjnych w województwach. Lokalizacja w danej gminie dużego przedsiębiorstwa, zwłaszcza górniczego czy przemysłowego, skutkuje olbrzymimi nieraz profitami podatkowymi, podczas gdy sąsiednie samorządy, poza dostępem do rynku pracy, nie mają z tego nic.

1 Śleszyński P., Komornicki T., Rosik P., Duma P., Goliszek S., Kubiak Ł., Wiśniewski R., Guzik R., Fiedeń Ł., Kocaj A., Kołoś A., Wiedermann K., 2019, Relacje funkcjonalno-przestrzenne między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem. Raport syntetyczny, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, 150 s; Śleszyński P., Herbst M., Komornicki T., Wiśniewski R., Bański J., Biedka W., Celińska-Janowicz D., Degórski M., Goch K., Goliszek S., Grabowska M., Mazur M., Olechnicka A., Otmianowski M., Piotrowski F., Płoszaj A., Rok J., Smętkowski M., Stępień M., Śliwowski P., Więckowski M., Wojnar K., 2020, Studia nad obszarami problemowymi w Polsce, Studia. Cykl Monografii, 7/199, Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 486 s.

2 Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, Studia nad chaosem przestrzennym, Studia KPZK PAN, 182, t. 1-3, Warszawa, 864 s.

Następuje ucieczka kapitału finansowego poprzez transfery z filii do central. Na poziomie regionalnym odbywa się to w drodze z mniejszych ośrodków do stolic województw, z województw — do Warszawy i za granicę. Problem „drenowania" kapitału z Polski, w tym do tzw. rajów i „półrajów" podatkowych (np. Luksemburg, Holandia) jest tak poważny, że zwraca na to uwagę Komisja Europejska.

Występuje niska konkurencyjność regionalnych systemów miejskich — jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej systemy osadnicze województw w spójną całość. Chociaż po 2004 r. nastąpił olbrzymi, spektakularny rozwój dróg szybkiego ruchu, wciąż wiele ważnych kierunków jest nieukończonych, np. trasa Warszawa-Kraków, czy Trójmiasto-Warszawa najkrótszą trasą (przez Toruń, Płock i Włocławek). W warunkach silnego wzrostu cen paliw efektywność systemów transportowo-osadniczych poprzez skracanie fizycznej drogi podróży jest szczególnie ważnym wyzwaniem.

Brak wiodących, dużych przedsiębiorstw w wielu średnich miastach, mogących być „motorami" („lokomotywami") wzrostu. Jest wiele dowodów, jak takie przedsiębiorstwo, pod warunkiem zatrzymywania kapitału finansowego i inwestowania na miejscu, przyczynia się do zamożności samorządów i dobrobytu mieszkańców.

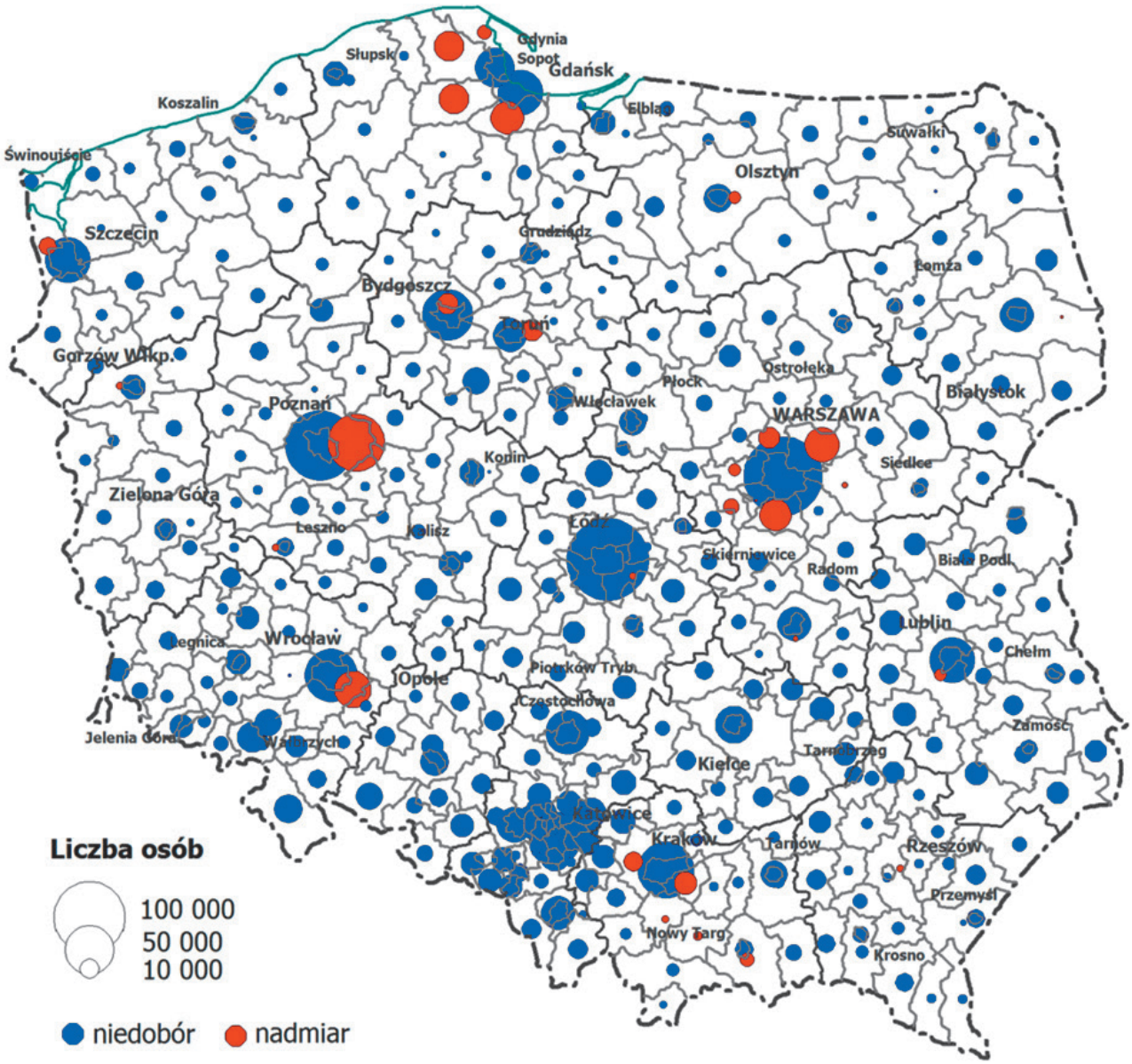
Z drugiej strony nadmierne rozdrobnienie (duża liczba małych i średnich przedsiębiorstw), skutkuje niską efektywnością i wysokimi kosztami jednostkowymi funkcjonowania. W roku 2022 mamy już do czynienia ze swego rodzaju „mitem przedsiębiorczości". O ile w pierwszej dekadzie transformacji zakładanie małych, jednoosobowych firm miało sens z uwagi na ich elastyczność oraz potrzebną transformację zwłaszcza lokalnych systemów gospodarczych i rynków pracy, aktualnie trzeba dążyć do konsolidacji podmiotów w kilkunasto- czy kilkudziesięcioosobowe zespoły, dla których koszty jednostkowe będą niższe. Dotyczyć to by mogło zwłaszcza branż opartych o lokalną produkcję, zapewniając powstawanie np. naturalnych stref żywicielskich, skracanie rozległych łańcuchów logistyczno-produkcyjnych itp., a docelowo powstawanie klastrów.

Część z tych barier jest stopniowo i efektywnie pokonywana (sieci transportowe i spójność transportowo--osadnicza w układzie międzyregionalnym). Jednak w przypadku większości zagadnień wciąż jest wiele znaków zapytania, czy i jak uda się te bariery pokonać. Przykładem jest tu drenaż finansowy w układzie centrum (bogate kraje zachodnie)-peryferie/semiperyferie (Europa Środkowa, która wskutek transformacji po 1989 r. stała się obszarem ekspansji korporacji transnarodowych z Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, USA, Holandii, Luksemburga itd.). Nabiera on nowego znaczenia wobec zmieniającej się sytuacji geopolitycznej na linii Zachód-Rosja.

Dla oceny wpływu migracji ukraińskiej na rozwój lokalny i regionalny kluczowe znaczenie mają czynniki związane ściśle z demograficznymi podstawami rozwoju: starzenie się populacji, silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionów oraz popytowo-podażowe niedopasowanie strukturalne miejsc pracy.

Na tym tle, dla oceny wpływu migracji ukraińskiej na rozwój lokalny i regionalny, kluczowe znaczenie mają pierwsze trzy czynniki, związane ściśle z demograficznymi podstawami rozwoju. Przed pandemią w perspektywie 2050 r. luka podażowa na rynku pracy szacowana była na wysokość 1,9-6,9 mln „rąk do pracy"[3] i wykazywano, że będzie ona miała istotne zróżnicowania lokalne i regionalne. W najbardziej prawdopodobnym wariancie (niedobór 3,4 mln pracowników) obliczano, że tylko największe aglomeracje będą miały w miarę zrównoważone rynki pracy, wynikające jednak w dużej mierze z nieefektywnych dojazdów do pracy (ryc. 1).

3 Śleszyński P., 2018, Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 183, s. 225-247.



Rycina 1. Oszacowanie nadwyżek i niedoborów miejsc pracy według powiatów w tzw. „wariancie realistycznym" popytu i podaży na pracę w 2050 r.

Źródło: Śleszyński 2018.

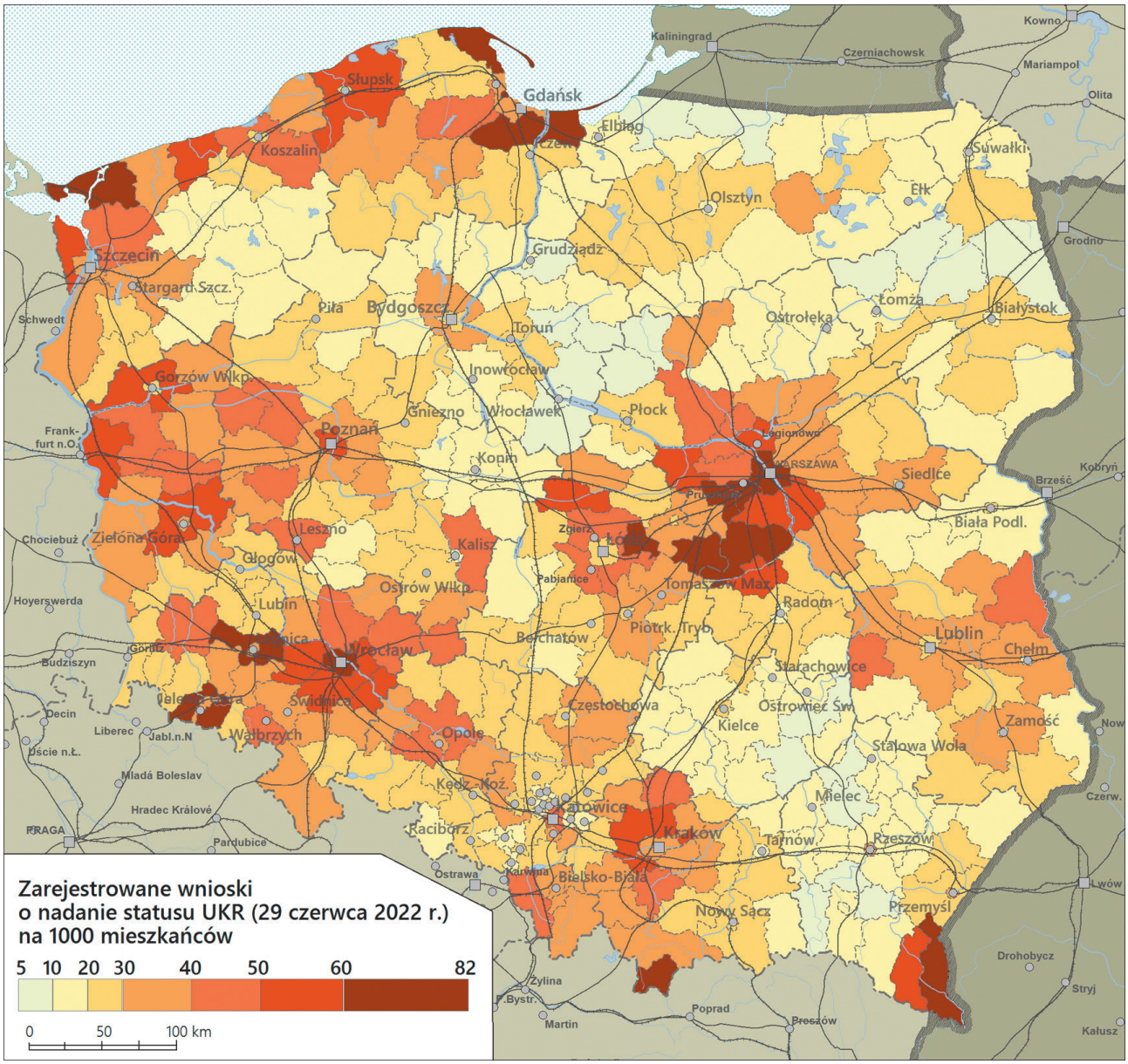
Ta luka podażowa — jeszcze przed pandemią — była niwelowana przez imigrację ekonomiczną przede wszystkim z Ukrainy. W roku 2020 szacowano, że w Polsce przebywało 1,3 mln obywateli tego państwa[4]. Z punktu widzenia równoważenia rozwoju regionalnego i lokalnego, w tym rynków pracy, istotny jest rozproszony model lokalizacji migrantów[5]. Polega on na tym, że względem już istniejących zasobów pracy nie koncentrują się oni wyłącznie w największych metropoliach, ale zatrzymują się też tam, gdzie generalnie jest silniejsze uprzemysłowienie: w południowej i zachodniej części kraju, w tym, w wielu miastach średnich. Powoduje to, że napięcia na rynku pracy zmniejszają się.

4 GUS, 2020, Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie 04.06.2020 r. COVID-19, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Departament Badań Demograficznych GUS, Departament Systemów Teleinformatycznych, Geostatatyki i Spisów GUS, Warszawa. https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/populacja-cudzoziemcow-w-polsce-w-czasie-covid-19,12,1.html

5 Górny A., Śleszyński P., 2019, Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure, Geographia Polonica, 92, 3, s. 331-345. https://doi:10.7163/GPol.0152; Kałuża-Kopias D., 2020, Imigranci z krajów b. ZSRR na polskim rynku pracy – analiza przestrzenna na poziomie powiatów, Rynek Pracy, 4, s. 16-27; Wiatrów M., 2022, Przestrzenne zróżnicowanie zatrudniania cudzoziemców w Polsce, praca podyplomowa przygotowana na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa, maszynopis, 92 s.

> **Warto postawić na rozproszony model lokalizacji migrantów. Tak, aby względem już istniejących zasobów pracy nie koncentrowali się oni wyłącznie w największych metropoliach, ale również zatrzymywali się w wielu miastach średnich. Wtedy napięcia na rynku pracy będą mniejsze.**

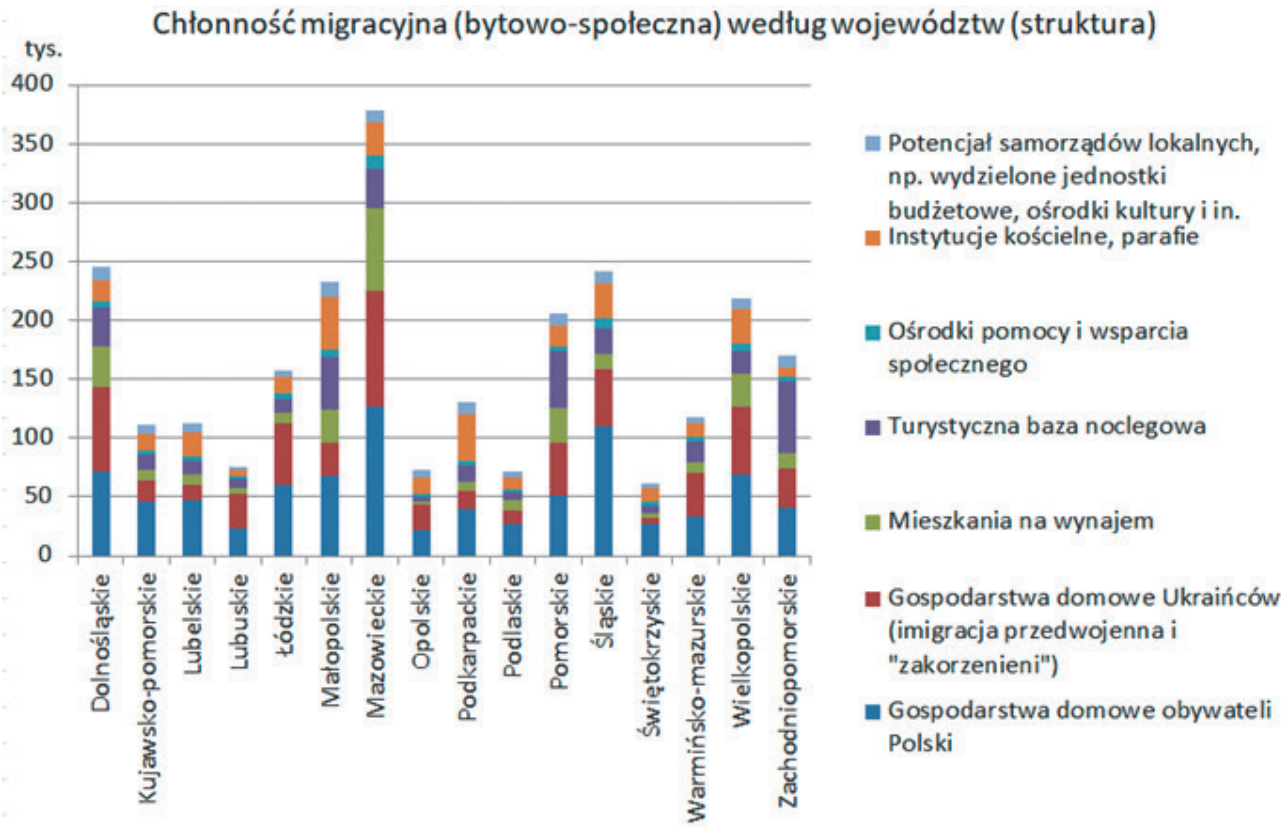
Na dotychczasową imigrację ekonomiczną nakłada się imigracja uchodźcza, która jest wysoce komplementarna wobec pierwszej, co wynika z jeszcze przedwojennych sieci społecznych imigrantów. Już w pierwszej fazie wojny większość ekspertów wskazywała, że migracja uchodźcza nie będzie miała charakteru tymczasowego, ale w dużej mierze trwały. Do końca czerwca 2022 r. nadano ponad 1,2 mln numerów PESEL. Prawdopodobnie część z tych osób mieszkała i pracowała w Polsce przed wojną, co jeszcze



Rycina 2. Liczba nadanych numerów PESEL dla mieszkańców Ukrainy na 1000 zarejestrowanej dotychczasowej populacji (29 czerwca 2022 r.)

Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

bardziej podkreśla wagę tych decyzji i chęć stałego związania się z Polską. Ponieważ w procesie rejestracji uczestniczyły głównie kobiety i dzieci, końcowy efekt ilościowy – w sensie napływu migrantów – będzie z pewnością większy. Docelowo należy spodziewać się migracji w skali kilku milionów nowych obywateli Polski. Jest sprawą narodową i ponad podziałami politycznymi, jak ten kapitał ludzki dobrze i sensownie zagospodarować, ku dobru nie tylko Polski, ale i Ukrainy. Jak bowiem wspomniano na wstępie, nasz wschodni sąsiad będzie się zmagał ze skutkami depopulacji, dodatkowo potęgowanej bezpośrednimi (śmierć, kalectwo) i pośrednimi (olbrzymie terytorialne przesunięcia kapitału ludzkiego) skutkami wojny.



Rycina 3. Chłonność migracyjna (bytowo-społeczna) według województw (struktura)

Źródło: Śleszyński 2022.

Aktualna, najtrwalsza (PESEL) migracja uchodźcza ma również zdekoncentrowany model lokalizacji (ryc. 2). Wynika to ze wspomnianych przedwojennych imigranckich sieci społecznych, ale i celowej polityki samorządów. W tym kontekście wydaje się, że największy pozytyw imigracji uchodźczej – przy całym zrozumieniu tej tragedii ludzkiej i społecznej – to uniknięcie przegęszczenia metropolii, które z wielu powodów mogły stać się miejscem nadmiernej koncentracji uchodźczej. Taki model niósłby bowiem wiele zagrożeń dla rozwoju terytorialnego (regionalnego, lokalnego), jak i społecznego. Jak wskazują inne badania (ryc. 3), większość miejsc tzw. chłonności migracyjnej jest skoncentrowana w województwach z największymi aglomeracjami tzw. wielkiej piątki (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, wielkopolskie), ale także w regionach łódzkim i śląskim.

Polskie metropolie są już zbyt przegęszczone, zanieczyszczone, zmuszone walczyć z paraliżem komunikacyjnym, z silnym chaosem przestrzenno-urbanistycznym oraz narastającymi dysfunkcjami społecznymi itp. Mają one też specyficzny profil rynku pracy, preferujący osoby lepiej wykształcone. Tymczasem spozycjonowanie imigracji ukraińskiej w metropoliach mogłoby spowodować, że obejmie ona zawody głównie fizyczne i spolaryzuje to wymiar społeczno-kulturowy („klasa wyższa" – polscy i zachodnio-zagraniczni „*white collars*", „klasa niższa" – „*blue collars*" jako niżsi pracownicy biurowi, robotnicy/e, osoby sprzątające itd.). Przy dużych liczbach bezwzględnych (dziesiątkach, setkach tys.) niesie to wysokie ryzyko

polaryzacji społeczno-przestrzennej zamieszkania w metropoliach (osiedla wyłącznie ukraińskie, w analogii do gettoizacji w innych krajach — choć ta gettoizacja, jest mniej prawdopodobna z uwagi na podobieństwo kulturowe i dotychczasowe doświadczenia).

Metropolie są już przegęszczone i mają specyficzny profil rynku pracy, preferujący osoby lepiej wykształcone. Spozycjonowanie w nich imigracji ukraińskiej mogłoby spowodować, że obejmą oni zawody głównie fizyczne, co stwarza ryzyko spolaryzowania wymiaru społeczno-kulturowo-przestrzennego tych ośrodków.

Jak wspomniano, w perspektywie 20-30 lat w całym kraju będzie brakowało 2-7 mln rąk do pracy, głównie poza dużymi aglomeracjami. A zatem wprost wysuwa się tu jako szczególnie istotna kwestia wsparcia średnich miast (zwłaszcza byłych wojewódzkich), także w kontekście wspierania policentrycznego rozwoju kraju. Podobne znaczenie ma tu maskulinizacja — w zasadzie wszystkich już regionów poza metropoliami — populacji w wieku „małżeńskim" (18-39 lat) i jednocześnie feminizacja (70+) depopulacyjnych obszarów peryferyjnych. W tym drugim przypadku uwagi wymaga niezadowalający potencjał opieki społecznej.

W tym kontekście, w innym miejscu — w przypadku szacowania krótkookresowej chłonności migracyjnej[6] — podkreślano znaczenie spójności międzypokoleniowej. Coraz więcej jest w Polsce mieszkań i domów jednorodzinnych z jedną osobą starszą, najczęściej kobietą (z uwagi na różnice w przeciętnej długości życia). Nie ma jeszcze danych ze spisu powszechnego 2021, ale w Polsce, dekadę wcześniej (spis 2011), było ponad 3 mln jednoosobowych gospodarstw domowych i w jakiejś części były to osoby starsze posiadające własne domy, m.in. w mniejszych miastach. W przyszłości w takich miejscach, jak też generalnie w całym kraju, spodziewany jest dalszy przyrost liczby gospodarstw osób starszych. Istnieje tu zatem pole do powiązania: z jednej strony potrzeb mieszkaniowych i pracowniczych Ukraińców, a z drugiej opieki społecznej, w tym przypadku mogącej mieć niejako „naturalny" wymiar socjalny. W sumie w lokalizacji imigrantów powinien być preferowany model bardziej policentryczny, stwarzający zachęty do osiedlania się w miastach poza „wielką piątką" i być może nawet na wsiach.

Podsumowując, wpływ imigracji ukraińskiej na rozwój lokalny i regionalny będzie dotyczył w pierwszej kolejności równoważnia rynku pracy, a tym samym może pozytywnie wpłynąć na większą stabilność policentrycznego systemu miast i regionów. Warunkiem do tego koniecznym jest utrzymanie dotychczasowego zdecentralizowanego modelu lokalizacji migrantów, co z kolei wymaga współdziałania władz centralnych, samorządów i przedsiębiorstw. Dotyczy to szerokich kwestii, począwszy od polityki mieszkaniowej, infrastrukturalnej, popytu konsumenckiego, dostępności do usług, w tym edukacji, integracji i asymilacji uchodźców itp.[7]. Szczególnie wobec faktu, że najprawdopodobniej zachodzi właśnie trwała fundamentalna zmiana społeczna Polski z kraju jednolitego etnicznie (w grupie krajów tej wielkości — najbardziej jednorodnego etnicznie w Europie i jednego z niewielu na świecie) w kraj ze znaczącą mniejszością ukraińską.

Aby imigracja ukraińska pozytywnie wpływała na rozwój regionalny poprzez równoważenie rynku pracy, a tym samym stabilność rozwoju, konieczne jest utrzymanie dotychczasowego dość zdecentralizowanego modelu lokalizacji migrantów.

6 Śleszyński P., 2022, Chłonność migracyjna Polski wobec uchodźstwa wojennego z Ukrainy w 2022 roku, Reflection Papers, 5, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 65 s.

7 Filipowicz M., Solga B. (red.), 2021, Skala i charakter imigracji z Ukrainy w województwie opolskim. Studium społeczno-ekonomiczne, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, „Śląsk" Wydawnictwo Naukowe, Opole-Katowice.

O autorze

Prof. dr hab. **Przemysław Śleszyński** – od 1997 r. związany głównie z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Z wykształcenia geograf. Członek wielu instytucji naukowych i eksperckich, m.in. Komitetu Nauk Demograficznych PAN, Komitetu Badań nad Migracjami PAN, Rządowej Rady Ludnościowej, Polskiego Towarzystwa Geograficznego. Zajmuje się m.in. badaniami ludnościowymi (w tym migracyjnymi), rozwojem regionalnym i lokalnym, geografią transportu, elektoralną, estetyką krajobrazu, planowaniem przestrzennym. Autor i współautor ponad 400 prac z tego zakresu, w tym około 30 monografii.

Pomorskie doświadczenia integracji migrantów

Marta Siciarek
Koordynatorka regionalnej polityki migracyjnej, Kancelaria Marszałka Województwa Pomorskiego

Jak mądrze integrować migrantów? Odpowiedź na pytanie wydaje się oczywista: uczynić instytucje, miejskie usługi i rynek pracy dla nich dostępnymi – tak by mogli z nich korzystać swobodnie, samodzielnie i na równych, z Polakami, zasadach. Nie jest to jednak takie proste. Systemowa integracja, służąca wszystkim migrantom, a nie tylko tym, którym uda się „zahaczyć" w projekcie czy uczestniczyć w koncercie, jest w gruncie rzeczy nudna, żmudna i mało widowiskowa. Jakie są Pomorskie doświadczenia w budowaniu systemowego modelu integracji?

Kiedy w 2015 roku rozpoczynaliśmy prace nad Gdańskim Modelem Integracji Imigrantów pomorska rzeczywistość migracyjna była bardzo odmienna od dzisiejszej. Migranci stanowili maksymalnie 1% pomorzan/ek i wielu z nich znało się osobiście. Pamiętam kolację z okazji Ramadanu, którą zorganizowaliśmy w ogrodzie Instytutu Sztuki Wyspa w lipcu 2015 roku: pierwszych pomajdanowych migrantów z Ukrainy, społeczność Czeczenów z Khedi Alievą i Aminat Zhabrailovą na czele, rozmowy o integracji, islamie i różnorodności, jedzenie ufundowane przez Mohammada Amera, gościnność, serdeczność i ciekawość Anety Szyłak i środowiska artystów i kuratorek. Było pięknie. Obecnie przynajmniej 10% społeczności Pomorza to migranci, w tym przymusowi, którzy znaleźli tu schronienie po wybuchu wojny w Ukrainie. Społeczność migrantów zwiększyła się zatem o ok. 100% ze 100 tysięcy do minimum 200 tysięcy osób i o tego rodzaju bliskości i integracji chociażby wewnątrz samego środowiska migrantów nie może już być mowy.

Już wtedy towarzyszyło nam jednak przekonanie, że integracja dzieje się w obszarach które przekraczają indywidualną, oddolną pomoc: w edukacji, rynku pracy, przychodni, urzędzie skarbowym i domu kultury. W 2015 roku większość migrantów potrzebowała pomocy Polaków by poradzić sobie w załatwieniu jakiejkolwiek urzędowej sprawy; szkoły przeżywały szok związany z wejściem do klas uczniów nie mówiących po polsku, o innym zapleczu kulturowym. Badania Ośrodka Badań nad Migracjami UW sprzed kilku lat pokazywały, że tylko 3% migrantów korzysta z opieki zdrowotnej, mimo że ubezpieczenie posiadało 80% badanych. Było jasne, że potrzebujemy modelu, który nada integracji wymiar systemowy. To samo wiemy także dzisiaj. Wieloletni szef Urzędu ds. Cudzoziemców, Rafał Rogala, powiedział niedawno: *Integracja nie odbywa się na poziomie metapaństwa, lecz w konkretnym zakładzie pracy, szkole, sąsiedztwie, ulicy, restauracji czy urzędzie administracji publicznej, rządowej czy też samorządowej*[1].

1 https://wszystkoconajwazniejsze.pl/rafal-rogala-kryzys-humanitarny/

W tym kontekście odpowiedź na pytanie o to, jak mądrze integrować, jest prosta: uczynić instytucje, miejskie usługi i rynek pracy dostępnymi dla migrantów — tak by mogli z nich korzystać swobodnie, samodzielnie i na równych, z Polakami, zasadach. Na takich podstawach, integracyjnego państwa i samorządu, można budować wspólną przyszłość, tworzyć kotwice dla długofalowego osiedlenia migrantów w Polsce.

Celem takiego podejścia jest inkluzja — włączenie społeczne, czyli gwarantowanie migrantom (i wszystkim innym członkom społeczeństwa) możliwości uczestnictwa w życiu społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym. Państwo i społeczeństwo inkluzywne *realizuje prawa migrantów i innych mieszkańców* (społeczne, zawodowe, zdrowotne i inne) a *nie pomaga im*, kiedy widzi (a często nie widzi) takiej potrzeby[2].

Narzędziem, sposobem realizacji inkluzji, jest *mainstreaming* integracji: praca nad tym, by każdy sektor działania państwa, od wymiaru instytucjonalnego, przez rynek pracy, zdrowie, edukację, pomoc społeczną po kulturę, potrafił być integrujący/ inkluzywny[3]. Na przykładzie edukacji, *mainstreaming* integracji polega na tym, by całe środowisko: od właściwego ministra przez naczelniczkę oświaty w danej gminie po dyrektora i sekretariat szkoły, wiedziało, że jego zadaniem jest nauczanie i integracja uczniów z doświadczeniem migracji. By móc zrealizować to zadanie, niezbędne są inwestycje w kompetencje kadr, materiały, rozwijanie sieci współpracy, diagnoza psychologiczna uczniów, komunikacja z rodzicami itd. Istotą integracji systemowej jest sprawienie, by szkoła nie pozostała w swoich wyzwaniach sama, ale miała konkretne wytyczne i wsparcie w rozwoju integracyjnej kompetencji. Wsparcie może być dostarczane np. w mieszanym modelu gminno-metropolitalno-wojewódzkim, jak to próbujemy robić na Pomorzu. Analogiczna jest potrzeba dostosowania i przygotowania każdej innej instytucji i sektora.

Narzędziem, sposobem realizacji inkluzji, jest *mainstreaming* integracji: praca nad tym, by każdy sektor działania państwa, od wymiaru instytucjonalnego, przez rynek pracy, zdrowie, edukację, pomoc społeczną po kulturę, potrafił być integrujący/ inkluzywny.

„Łatwo powiedzieć, trudniej zrobić" — samo Pomorze to ponad 500 szkół podstawowych, 123 gminy, setki instytucji kultury, ponad 20 urzędów pracy... Ale jest to jest właśnie kierunek, w którym zmierzamy, bazując na doświadczeniach Gdańska oraz obszaru metropolitalnego. Zapis w Strategii Rozwoju Województwa 2030 brzmi: *„Ważnym zadaniem jest również systemowa integracja imigrantów. Konieczne jest podejmowanie działań w zakresie integracji ekonomicznej, kulturowo-społecznej, prawno-instytucjonalnej, tożsamościowej oraz przestrzennej, które powinny prowadzić do zapewnienia imigrantom praw, szans i usług dostępnych wszystkim mieszkańcom województwa"*.

Na poziomie praktycznym, kluczowych jest kilka kwestii:

Jasny podział ról, zadań i kompetencji

Często, kiedy mowa o integracji imigrantów, zarówno dyrekcja jak i kadry danej instytucji czy organizacji pozarządowej myślą o działaniu „specjalnie dla imigrantów", nowym projekcie. Jednak podejście inkluzywne polega na tym, by w pierwszej kolei migrantów wprowadzić w dotychczasowe życie instytucji: otworzyć dostęp do jej stałych usług, programów, wydarzeń. Oznaczać to może całościową przemianę

2 Założenia dla samorządów w obszarze realizacji praw podstawowych na poziomie lokalnym, Agencji Praw Podstawowych UE: https://fra.europa.eu/en/publication/2021/human-rights-cities-framework oraz Barcelony: https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/WEB_Manual_DDHH_A5_ENG.pdf

3 Uwzględnianie problematyki integracji imigrantów w głównym nurcie działań: https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2008-08/docl_1214_22527458.pdf; https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/58_%20Przewodnik%20integracja%20imigrantek%20i%20imigrant%C3%B3w(1).pdf

sposobów działania, więc instytucje bywają niechętne takiej zmianie — łatwiej im przecież zorganizować pojedyncze wydarzenie czy warsztat. Jednak zadaniem instytucji i całych sektorów jest włączenie migrantów w to wszystko, co już istnieje, a jest dla migrantów niedostępne z uwagi na brak informacji i inne bariery. Ważne są ich spotkania z Polakami we wszystkich obszarach miejskiego życia, a dopiero później działania specjalne, które docelowo powinny być realizowane wraz z migrantami i w oparciu o ich potrzeby i preferencje[4]. Na Pomorzu w 2021 roku zaczęliśmy pracować m.in. w regionalnym zespole bibliotek, by wspólnie zastanowić się nad ich rolą w integracji. Dziś już właściwie nie ma biblioteki, która nie byłaby aktywna względem migrantów i na różne sposoby do tych społeczności nie wychodziła.

Analogicznie, różne są zadania gmin, organizacji pozarządowych i samorządów województw. Zadania te często nie są ustalone i taką diagnozę i podział warto przeprowadzić. Każdy szczebel ma szereg narzędzi, które może zaangażować na rzecz inkluzji — ale nie zawsze chce. Działania realizowane przez samorządy mogą być wspierane, ale nie mogą być w całości delegowane do organizacji pozarządowych i innych partnerów. Musimy pamiętać, że systemowa integracja nie może się opierać na realizacji projektów budowanych poza systemem usług publicznych. A taki model promuje chociażby MSWiA poprzez Centra Integracji Cudzoziemców. Wyniki badań wskazują jasno na to, że tego typu rozwiązania nie pozwalają na wystarczającą koordynację działań oraz nie zapewniają równej i wysokiej jakości usług[5]. Skuteczna pomoc powinna być dostarczana poprzez system usług dostępnych dla wszystkich mieszkańców.

Województwo pomorskie jest partnerem w projekcie dotyczącym budowy międzykulturowych strategii integracji szczebla regionalnego Rady Europy[6] i mamy nadzieję na dyskusję z partnerami w regionie nad tym, jak sensownie i efektywnie zarówno role jak działania przypisać oraz połączyć ten namysł z planowaniem działań w ramach nowych funduszy unijnych.

> **Dyrekcja i kadry danej instytucji często myślą o działaniu „specjalnie dla imigrantów", nowym projekcie. Jednak podejście inkluzywne polega na tym, by w pierwszej kolei migrantów wprowadzić w dotychczasowe życie organizacji: otworzyć dostęp do jej stałych usług, programów, wydarzeń.**

Sięganie do istniejącej wiedzy i wytycznych

Istnieją bardzo dobre publikacje wskazujące, co należy na poziomie lokalnym zrobić, by integracja i inkluzja miały miejsce[7]. Mamy też polityki UE, które definiują konkretne obszary interwencji do podjęcia[8]. Ponadto, dostępne są wskaźniki integracji poziomu lokalnego i regionalnego, MIPEX[9].

4 Model takiej pracy wypracowano i testowano w Polsce już w 2014 roku, w ramach projektu Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego https://issuu.com/publikacjefrsi/docs/wielokulturowa_biblioteka

5 Więcej informacji na ten temat można znaleźć w artykułach naukowych takich jak: Łukasiewicz, Karolina, Tanzilya Oren, and Saumya Tripathi. „Local welfare system response to refugees: between innovations, efficiency, and creating unequal opportunities." *Journal of Ethnic and Migration Studies* (2021): 1-21; Andreotti, A., & Mingione, E. (2016). Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 252-266.

6 EU-Belong: An Intercultural Approach to Migrant Integration in Europe's Regions; https://aer.eu/eu-belong/

7 https://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm

8 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0758

9 Indeks Polityki Integracji Migrantów, krajowy – https://www.mipex.eu/ oraz regionalny https://r.mipex.eu/ ocenia 56 państw w ośmiu obszarach integracji migrantów (mobilność na rynku pracy, łączenie rodzin, edukacja, zdrowie, partycypacja polityczna, pobyt stały, dostęp do obywatelstwa i antydyskryminacja).

W tym świetle, w samorządzie województwa pomorskiego zadaliśmy i wciąż zadajemy sobie pytanie: skoro wiadomo, co i jak należy robić, istnieją dokumenty kierunkowe, po co tworzyć własną politykę integracji? Czy trzeba w odrębnym dokumencie pisać, że dana szkoła, urząd, szpital, rynek pracy i ośrodek pomocy społecznej mają być otwarte dla/na migrantów i gwarantować im równe traktowanie? Czy w 2022 roku nie jest to „oczywista oczywistość"? Czy nie możemy Funduszami Europejskimi 2021-2027 pokierować w taki sposób, by do tej inkluzji prowadziły?

Co ważne, integracja migrantów nie jest już dla pomorskich gmin — od Bytowa, przez Kwidzyn, po Wejherowo, niczym nowym, na poziomie lokalnym jest wiele wiedzy i doświadczeń. Kluczowe jest jednak uzgodnienie kierunków i systemowego podejścia, by zaangażowanie w budowanie dostępnych i otwartych „światów lokalnych" miało wspólny rys, standardy i nie dotyczyło jedynie „progresywnych wysp". Migranci nie powinni na forach internetowych poszukiwać „przyjaznych Ukraińcom szkół", ale wiedzieć, że mogą dziecko zapisać do najbliższej i będzie OK. Podobnie, muszą wiedzieć, gdzie w danej gminie udać się do doradcy zawodowego i gdzie znajdą ofertę pracy u lokalnego pracodawcy. Zadaniem samorządów, tak lokalnych jak i regionalnego, będzie skuteczne dotarcie z informacją o tym, gdzie i co czeka na migrantów. Czym bardziej wsparcie to będzie oparte o instytucje, stałe programy i usługi, a nie czasowe projekty w zmieniających się lokalizacjach, tym większa pewność, że uda się migrantów naszymi usługami objąć.

Jesteśmy również wrażliwi na różnorodne głosy krytyczne względem „osobnych" polityk integracji, które mogą prowadzić do separacji, = antagonizować, a nie łączyć społeczność lokalną[10]. Dlatego sprawdzamy co najlepiej przysłuży się społeczności lokalnej jako wspólnocie, której migranci są częścią i próbujemy wyciągać lekcje z doświadczeń krajów „starej UE".

Ważną częścią tworzenia wytycznych jest również oparcie ich o dane i sięganie do świata nauki. W Polsce jest przynajmniej setka badaczy/ek migracji i integracji, których wkład w polityki publiczne jest widoczny w znikomym stopniu. Podobnie, bardzo ważne jest badanie percepcji jakości systemu publicznego przez samych migrantów. Instytucje zazwyczaj deklarują: „jesteśmy otwarci na wszystkich", „oni nie mają u nas żadnych problemów" — ale deklaracje powinny być poparte dokumentami, planami działania w obszarze dostępności, czy np. badaniami barier uczestnictwa.

> **Warto zastanowić się czy każda szkoła, urząd, szpital, rynek pracy i ośrodek pomocy społecznej powinna mieć własną, odrębną politykę integracji, w której napisane jest, że mają być otwarte dla/na migrantów i gwarantować im równe traktowanie? Czy nie możemy raczej tak kierować funduszami publicznymi by po prostu do tej inkluzji prowadziły?**

Planowanie długofalowe i procesowe

Polityki integracyjne oraz działania na rzecz ich realizacji nie powinny mieć charakteru „łatania dziur" — a raczej skupiać się na usuwaniu strukturalnych problemów włączenia migrantów w system instytucjonalny, społeczny, kulturowy i zawodowy. Kluczowe dla rozwoju instytucji są działania wieloletnie i monitorowane, nie — projektowe. Instytucja nie zmieni się poprzez pojedyncze szkolenie ale poprzez wieloletni proces pracy w modelu integrującym i inkluzywnym: wypracowanie standardów, cykliczne szkolenia, wdrażanie narzędzi itp. Modelowym przykładem wsparcia transformacji instytucjonalnej może być Centrum Edukacji Nauczycieli

10 Krytyczne spojrzenie na standardowe podejście do integracji i wskazujące na konieczność budowania polityk inkluzji – włączenia społecznego „dla wszystkich", nie tylko migrantów: https://www.friendsofeurope.org/insights/europes-migration-challenge-from-integration-to-inclusion/

w Gdańsku, które w 2021 roku rozpoczęło wieloletni program podwyższania kompetencji szkół w obszarze edukacji i integracji dzieci z doświadczeniem migracji. Pilotażem objętych zostało 30 szkół, w każdej szkolonych jest 7-8 osób (dyrekcja, wychowawcy, nauczyciele kierunkowi i języka polskiego jako obcego), szkoła otrzymuje łącznie 37 godzin szkoleń. Podstawowym programem objęte zostaną wszystkie szkoły, w których są uczniowie-migranci, a szkoły które przeszły szkolenie podstawowe, dostaną w kolejnych latach szkolenia średnio- i wysoko zaawansowane. Docelowo, w ciągu najbliższych pięciu lat, wszystkie szkoły na Pomorzu powinny być w stopniu przynajmniej podstawowym przygotowane do nauczania i integracji, a te, w których jest najwięcej uczniów — migrantów — w stopniu zaawansowanym[11].

Takie procesy byłyby idealne dla standaryzacji usług w różnorodnych podmiotach (jak obsługa migrantów w wydziałach obywatelskich czy ośrodkach pomocy społecznej), ale są trudniejsze w realizacji, gdyż nie ma parasolowych instytucji szczebla wojewódzkiego — na wzór Centrum Edukacji Nauczycieli. Nie ma jasności kto za takie całościowe, monitorowane i wieloletnie procesy na poziomie gmin miałby wziąć odpowiedzialność — od kwestii merytorycznych po finansowe. Co więcej, administracja samorządowa znajduje się pod silną presją dowodzenia, że „ze wszystkim sobie radzi", a nie — definiowania deficytów. W niektórych samorządach zaraz po wybuchu wojny w Ukrainie można było na przykład usłyszeć, że „sytuacja w szkołach jest opanowana" — co jest niemożliwe, gdyż wyzwania ujawniają się po dziś dzień i dalecy jesteśmy od zażegania kryzysów. Co więcej, ich istnienie w większości obszarów należy uznać za nową stałą. Pytanie, jak o tym otwarcie rozmawiać.

Do tego mierzymy się z upolitycznieniem kwestii migracyjnych oraz współzawodnictwem samorządów, tak w wymiarze ogólnopolskim, jak lokalnym, względem „palmy pierwszeństwa" w integracji. Niestety, statystyki są nieubłagane: Polska w rankingu MIPEX jest daleko poza unijną średnią, z wynikiem 40 punktów na 100. Najniższe wyniki dotyczą dostępu do usług zdrowotnych, rynku pracy, edukacji oraz partycypacji politycznej. Mimo ogromu pracy samorządów wkładanej we wsparcie migrantów (zwłaszcza uchodźców po 24 lutego), nie są to w większości działania z obszaru długofalowej integracji, ale pomocy kryzysowej. Jednocześnie, to właśnie te działania — a także koncerty czy wielokulturowe pikniki — mają swoją medialną wartość i łatwo je promować pod sztandarem „polityki integracyjnej". Niestety, systemowa integracja, służąca wszystkim migrantom a nie tym, którym uda się „zahaczyć" w projekcie czy uczestniczyć w koncercie, jest w gruncie rzeczy nudna, żmudna i mało widowiskowa. Wymaga przyznania, że nasz instytucjonalny świat jest dla migrantów często nieprzyjazny, że nie mogą samodzielnie znaleźć dobrej pracy czy mieszkania, nie rozumieją np. czym jest NFZ a szkoła ma tendencje asymilacyjne, a nie integracyjne. Tworzenie takiej polityki wymaga w administracji ekipy cierpliwych długodystansowców, którzy niestrudzenie i codziennie będą zmieniać swoje instytucje. Na szczęście , takich osób jest bardzo wiele, na Pomorzu i w innych regionach..

I ostatnia kwestia — by zrealizować całość wymienionych wyżej zadań, niezbędne jest wielopoziomowe i skoordynowane zarządzanie. Próbujemy realizować je regionalnie we własnym, samorządowym wymiarze, ale luka na poziomie centralnym jest coraz bardziej dotkliwa. Musimy mieć długofalową krajową politykę integracyjną, która pozwoli zbudować inkluzywne państwo i sfinansuje tę systemową przemianę — tak, by ci migranci, którzy wybiorą osiedlenie w Polsce, mogli tu spokojnie i normalnie żyć.

Systemowa integracja imigrantów wymaga przyznania, że nasz instytucjonalny świat jest dla nich często nieprzyjazny, że nie mogą samodzielnie znaleźć dobrej pracy czy mieszkania, nie rozumieją np. czym jest NFZ a szkoła ma tendencje asymilacyjne, a nie integracyjne. Na szczęście, wiele osób w regionach już to rozumie.

11 Pilotaż był finansowany ze środków własnych Samorządu Województwa; jego kontynuacja w 2022 roku będzie finansowana ze środków projektu unijnego Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, EPIC, https://www.alda-europe.eu/progetto/epic/. W kolejnych latach finansowanie będzie realizowane ze środków unijnych dla Pomorza, FEP 2021-27.

O autorce

Marta Siciarek — z wykształcenia psycholożka międzykulturowa i sinolożka. W latach 2012-2018 prezeska Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek. Współkoordynowała prace nad Modelem Integracji Imigrantów w Gdańsku i metropolitalnym Standardem Minimum w Integracji, obecnie realizuje regionalną politykę migracyjną z ramienia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. W SGH przygotowuje doktorat wdrożeniowy dotyczący integracji ekonomicznej migrantów.

Wielki „wybuch" (nieuświadomionego) kapitału społecznego

prof. Paweł Kubicki
Uniwersytet Jagielloński, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Od dekad dyskusja o kondycji naszego społeczeństwa obywatelskiego zdominowana była przez słynną koncepcję próżni socjologicznej, zgodnie z którą – w Polsce – właściwie miałoby ono nie istnieć. Wielki obywatelski zryw pomocy Ukraińcom pokazał, że mamy jednak w sobie spore pokłady kapitału społecznego i zaufania. Tyle tylko, że rozwijały się w tych sferach, których nie obejmowały socjologiczne wskaźniki. Dlaczego to właśnie na tym fenomenie warto budować politykę odpornościową regionów?

Od kilku miesięcy dużo pisze się i mówi o uchodźcach. Uwaga skupia się przede wszystkim na osobach, które wjechały do Polski z Ukrainy po 24 lutego 2022. Należy jednak pamiętać, że wojna w ich kraju trwa już od 2014 roku i to od tego czasu obserwujemy wysoki wzrost liczby obywateli ukraińskich osiedlających się w Polsce, przy czym do 24 lutego niewielu z nich otrzymało formalny status uchodźców. Podobna sytuacja dotyczy obywateli Białorusi poszukujących u nas schronienia przed panującą tam dyktaturą, a także mieszkańców wielu innych krajów znajdujących się w Polsce z uwagi na represje polityczne, konflikty zbrojne itp.

Trzeba zatem pamiętać, że uchodźcami są nie tylko te osoby, które posiadają taki formalny status i uciekają z ogarniętej wojną Ukrainy. Choć faktycznie to oni stanowią zdecydowaną większość uchodźców w Polsce. Ponadto formalna różnica pomiędzy migrantem a uchodźcą — w praktyce — jest bardzo płynna, co dobrze pokazuje przykład Ukraińców właśnie. Część z nich traktuje Polskę jako tymczasowe schronienie przed działaniami wojennymi i będzie chciało wrócić do Ukrainy najszybciej jak się tylko da, co zresztą już obserwujemy. Część jednak pozostanie w naszym kraju na dłużej, a pewna grupa — już na stałe. Jakie to będą proporcje nie jesteśmy w stanie teraz przewidzieć i określić. Co prawda prowadzone są sondaże wśród uchodźców, jednak mierzą one jedynie aktualne deklaracje w odniesieniu do bieżącej sytuacji, która jest dynamiczna i trudna do przewidzenia. Mając te zastrzeżenia na względzie warto się zastanowić jak uchodźcy mogą zmienić Polskę i nasze regiony.

Trzeba pamiętać, że uchodźcami są nie tylko te osoby, które posiadają taki formalny status i uciekają z ogarniętej wojną Ukrainy. Choć faktycznie to oni stanowią zdecydowaną większość uchodźców w Polsce.

W przypadku sfery instytucjonalnej kluczowe znaczenie ma kwestia odporności, która nabrała szczególnego znaczenia w kontekście pandemii COVID-19. Jednak to napływ uchodźców okazał się prawdziwym jej testem. To, czego się nauczyliśmy może napawać pewnym optymizmem. O ile instytucje, zwłaszcza na szczeblu centralnym, okazały się być słabym ogniwem, o tyle świetnie zadziałało społeczeństwo obywatelskie. Pomoc dla uchodźców organizowana była przede wszystkim oddolnie, dzięki zaangażowaniu tysięcy wolontariuszy. Wiemy więc, że w polskich regionach są silne fundamenty, na których można budować odporność.

W pewnym sensie było to dużym zaskoczeniem, gdyż od dekad dyskusja o kondycji naszego społeczeństwa obywatelskiego zdominowana jest przez słynną koncepcję próżni socjologicznej, zgodnie z którą — w Polsce — właściwie miałoby ono nie istnieć. W rzeczywistości jednak drzemią w nas spore pokłady kapitału społecznego i zaufania. Tyle tylko, że rozwijały się w tych sferach, których nie obejmowały socjologiczne wskaźniki.

Pod pewnymi względami przypomina to historię pierwszej Solidarności z roku 1980 roku, której „wybuch" okazał się ogromnym zaskoczeniem. Zwłaszcza że nastąpił rok po tym, kiedy ogłoszona została wspomniana koncepcja próżni socjologicznej. Tak wielki ruch społeczny oparty na zaufaniu i współpracy, oczywiście nie mógłby rozwinąć się w próżni. Dziś wiemy, że wówczas istniały spore pokłady kapitału społecznego i zaufania, tylko nie tam, gdzie szukali go badacze. Podobnie obecny „wybuch" solidarności wobec uchodźców z Ukrainy miał swoje podstawy w sile kapitału społecznego i zaufania. To z kolei możliwe było dzięki ożywieniu obywatelskiemu, jakie obserwowaliśmy w polskich miastach od wielu lat. Z jednej strony można to łączyć z dynamicznym rozwojem oddolnych inicjatyw na rzecz swoich sąsiedztw i małych ojczyzn, z drugiej strony jest to związane z masowymi ruchami społecznymi rozwijanymi po 2015: prodemokratycznymi, praw kobiet i społeczności LGBT, a także nowymi ruchami proekologicznymi. Dzięki zaangażowaniu w takie przedsięwzięcia tysięcy mieszkańców polskich miast wytworzyły się silne pokłady kapitału społecznego i zaufania, co zaprocentowało w sytuacji próby, jaką okazał się napływ ukraińskich uchodźców. Szczególnie w sytuacji, kiedy sfera instytucjonalna okazała się być zupełnie nieprzygotowana do takiego wyzwania.

Napływ uchodźców pokazał nam, że wbrew utartym przekonaniom, mamy bardzo dobrze zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i to właśnie na tym fundamencie powinny być budowane polityki odpornościowe regionów. Osobną kwestią jest już to, jak ten kapitał zinstytucjonalizować, tak aby procentował w przyszłości.

Napływ uchodźców pokazał nam, że wbrew utartym przekonaniom, mamy bardzo dobrze zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i to właśnie na tym fundamencie powinny być budowane polityki odpornościowe regionów.

Obecna sytuacja, kiedy do Polski napływają miliony Ukraińców, stwarza wyjątkowo dogodną okazję do przełamania historycznych zaszłości i zbudowania nowych relacji zorientowanych na przyszłość. Dotychczasowe stosunki polsko-ukraińskie były zakładnikiem rozpamiętywania historycznych zaszłości i krzywd, jakich doświadczały obie strony.

Czasem, aby wyjść z zaklętego kręgu przeszłości, potrzebne jest traumatyczne doświadczenie. Pojednanie francusko-niemieckie nie byłoby możliwe gdyby nie trauma drugiej, ale też pierwszej wojny światowej, i to ono właśnie stało się gwarantem obecnej integracji europejskiej. Dzisiejsza wojna w Ukrainie, mimo że to doświadczenie dramatyczne, zbliżyła Polaków i Ukraińców jak chyba nigdy w historii. To ogromny kapitał, który powinien zostać wykorzystany do wyjścia z trudnej przeszłości i budowania zupełnie nowych relacji zorientowanych na przyszłości.

Mamy niepowtarzalną szansę stworzenia silnych i partnerskich relacji polsko-ukraińskich na długie lata, między innymi dzięki współpracy młodzieży. W Polsce przebywają dziś setki tysięcy młodych Ukraińców i Ukrainek, z których większość wcześniej czy później wróci do swojej ojczyzny. Jeśli dostaną w Polsce dobrą

edukację opartą na partnerstwie i tolerancji, staną się prawdziwymi ambasadorami naszego kraju, a relacje które zbudują ze swoimi polskimi rówieśnikami procentować będą przez lata. Na takim kapitale będzie można budować polsko-ukraińską współpracę zorientowaną na przyszłość.

> **Pojednanie francusko-niemieckie nie byłoby możliwe gdyby nie trauma drugiej, ale też pierwszej wojny światowej, i to ono właśnie stało się gwarantem obecnej integracji europejskiej. Dzisiejsza wojna w Ukrainie, mimo że to doświadczenie dramatyczne, zbliżyła Polaków i Ukraińców jak chyba nigdy w historii.**

O autorze

Dr hab. **Paweł Kubicki**, prof. UJ — socjolog i antropolog kultury. Naukowo związany z Instytutem Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Specjalizuje się w badaniu tożsamości miast i społeczeństw lokalnych. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

CZĘŚĆ III.

SZANSE I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z WOJNY W UKRAINIE DLA PRZYGRANICZNYCH REGIONÓW POLSKI WSCHODNIEJ

Od wielkiej solidarności do hubów odbudowy

Władysław Ortyl
Marszałek Województwa Podkarpackiego

Od wybuchu wojny polską granicę przekroczyło ponad 3,7 mln osób, z czego najwięcej przez tereny Podkarpacia. Zaangażowanie w pomoc uchodźcom było ogromne, a pobudki altruistyczne – bez patrzenia na koszty i ewentualne niebezpieczeństwo. Regiony recepcyjne poniosły znaczny wysiłek, „chowając do kieszeni" własne potrzeby i priorytety rozwojowe. Teraz czas na pan-europejskie, kompleksowe i dedykowane wsparcie. Województwa przygraniczne powinny stać się głównymi kanałami łączącymi Unię Europejską z Ukrainą oraz hubami gospodarczymi jej odbudowy.

Dzień agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę na zawsze pozostanie w naszej pamięci. Wtedy, wczesnym rankiem, zmieniła się nie tylko historia naszego wschodniego sąsiada, ale także nasza, jako graniczącego z nim kraju, całej Europy i świata.

Ludność ukraińska, w obliczu ataku, zaczęła masowo przemieszczać się na zachód, poszukując bezpiecznego schronienia. Ogromne rzesze osób przekraczały wschodnią granicę Unii Europejskiej. Województwo podkarpackie, wspólnie z województwem lubelskim stanęły w obliczu przyjęcia nieprzewidywalnej liczby uciekinierów. Teraz wiemy, że to największa fala uchodźców od czasu II wojny światowej. Od początku agresji rosyjskiej do końca maja 2022 r. naszą granicę przekroczyło ich ponad 3,7 mln. Najwięcej skierowało się na przejścia w Korczowej, Budomierzu i Krościenku na terenie województwa podkarpackiego.

> **Od początku agresji rosyjskiej do końca maja 2022 r. polską granicę przekroczyło ponad 3,7 mln uchodźców. Najwięcej skierowało się na przejścia w Korczowej, Budomierzu i Krościenku na terenie województwa podkarpackiego.**

Natychmiast rozpoczęliśmy działania pomocowe dla mieszkańców Ukrainy. Uruchomiono pomoc finansową i materialną na niespotykaną dotychczas skalę. Zadania te realizowane były wspólnie przez instytucje samorządowe i rządowe, organizacje pozarządowe i oczywiście mieszkańców Podkarpacia. Dzięki szerokiej współpracy żywność oraz najpotrzebniejsze środki trafiały bezpośrednio do uchodźców, którzy w trudnych warunkach pogodowych oczekiwali na przekroczenie granicy oraz do tych osób, które przebywały już w przygranicznych punktach w Polsce. Pomoc kierowana była do obwodów partnerskich, a także wszystkich instytucji, które się o nią zwróciły.

Sejmik Województwa Podkarpackiego — działając w poczuciu solidarności — przekazał środki w wysokości 1 mln złotych na udzielenie pomocy rzeczowej społecznościom lokalnym i regionalnym na terytorium Ukrainy. Środki finansowe, w wysokości prawie 5 mln złotych, trafiły również do przygranicznych samorządów — gmin i powiatów, które jako pierwsze przyjmowały do siebie uchodźców. Całość wsparcia kierowanego na Ukrainę z budżetu województwa oraz ze środków unijnych to łącznie ok. 50 mln złotych.

Województwo podkarpackie, które stało się regionem recepcyjnym, oddelegowało, z własnych zasobów, do obsługi specjalnych połączeń kolejowych dla przewozu uchodźców z Ukrainy: 4 trzyczłonowe elektryczne zespoły trakcyjne, tworząc 2 pociągi oraz 2 dwuczłonowe spalinowe autobusy szynowe, tworząc 1 pociąg. Dzięki przekazaniu składów z województwa małopolskiego, śląskiego, dolnośląskiego, łódzkiego i wielkopolskiego, tysiące uchodźców z Ukrainy znajdujących się na podkarpackich przejściach granicznych zostało przewiezionych na teren Polski.

Ten czas — od momentu rozpoczęcia agresji rosyjskiej na Ukrainę do chwili obecnej — to ogromna fala ludzkiej solidarności i pomocy. Ta spektakularna pomoc osób fizycznych, różnych podmiotów i samorządów pochłonęła ogromne środki finansowe. Wszyscy zaangażowaliśmy się w pomoc altruistycznie, nie patrząc na koszty i ewentualne niebezpieczeństwo. Jako Podkarpacie daliśmy sobie radę znakomicie i jestem dumny z naszych mieszkańców, a także ze wszystkich służb rządowych i samorządowych.

> **Czas – od momentu rozpoczęcia agresji rosyjskiej na Ukrainę do chwili obecnej – to ogromna fala ludzkiej solidarności i pomocy. Wszyscy zaangażowaliśmy się w pomoc altruistycznie, nie patrząc na koszty i ewentualne niebezpieczeństwo.**

Przyjmując uchodźców, stanęliśmy przed wyzwaniem zaopiekowania się nimi i zapewnienia im odpowiednich warunków do życia. Jako region — pomimo wielu zadań własnych i wcześniejszych priorytetów — przeznaczyliśmy środki finansowe ofiarnie i bezwarunkowo na rozwiązania dostosowane do nowej sytuacji. Tak, aby zapewnić uchodźcom opiekę socjalną i zdrowotną, edukację, ale też pomóc w wejściu na rynek pracy.

Możliwości naszych samorządów i mieszkańców są jednak ograniczone. Dlatego już teraz potrzebne są rozwiązania systemowe, które umożliwią długofalową pomoc dla uchodźców. Problem jest wieloaspektowy. Najbardziej kapitałochłonny jest obszar społeczny. Wśród uchodźców przeważają kobiety i dzieci, którym zobowiązani jesteśmy zapewnić miejsca pobytu, dzieciom proces edukacji na każdym etapie, czyli żłobki, przedszkola, szkoły i dalsze etapy kształcenia. Konieczne jest rozbudowanie infrastruktury. Potrzebna jest budowa mieszkań chronionych, z których będą mogły korzystać osoby wchodzące na nasz rynek pracy.

Ponadto coraz aktywniej i skuteczniej trzeba rozmawiać nie tylko o formach pomocy uchodźcom, ale także o funduszach na odbudowę Ukrainy.

Tematykę tę stale poruszamy w Europejskim Komitecie Regionów (EKR), w którym przedstawicielstwo mają wszystkie 27 państwa członkowskie Unii Europejskiej. Mamy bowiem świadomość, że ta wojna dotyczy nie tylko Ukrainy, ale całej Europy, a nawet świata.

Wydarzenia, których jesteśmy świadkami, są bezprecedensowe, dlatego też musimy jako UE wypracować mechanizmy, które będą nieszablonowe, o szerszym zakresie niż dotychczas. Bardzo znamienna jest decyzja Rady Europejskiej o przyznaniu Ukrainie statusu kraju kandydującego do Unii. Powinno to być podstawą do utworzenia, w nowej perspektywie finansowej, programu dedykowanego potrzebom naszego wschodniego sąsiada. Będzie to potwierdzeniem solidarności państw UE. Odbudowę Ukrainy powinniśmy rozpocząć od specjalnie przeznaczonej na ten cel pomocy technicznej. Bez przygotowania odpowiedniej dokumentacji i pracy ekspertów, odbudowa nie będzie możliwa. Niestety, jest to bardzo kosztowne, dlatego pierwsze środki z UE powinny być skierowane właśnie w tym kierunku.

W związku z bezprecedensowością wydarzeń musimy jako Unia Europejska wypracować mechanizmy, które będą nieszablonowe i o innym zakresie niż dotychczas. Odbudowa Ukrainy powinna mieć swój dedykowany program finansowany przez UE.

Jako samorząd przygraniczny podkreślamy też, iż wsparciem trzeba objąć samorządy lokalne, które cały czas aktywnie udzielają pomocy uchodźcom, tym samym niejednokrotnie odkładając realizację własnych projektów czy inwestycji.

W kontekście gospodarczym należy podkreślić, iż wsparcia potrzebuje także nasza lokalna gospodarka, która nadal odbudowuje się po pandemii COVID-19. Województwo podkarpackie, było regionem, w którym rynek pracy cudzoziemców zdominowany był przez obywateli Ukrainy. Pozwalało to na systematyczne zwiększanie skali produkcji w polskich przedsiębiorstwach. Obecny odpływ z rynku pracy Ukraińców, którzy wracają do ojczyzny walczyć, niewątpliwie odciśnie piętno na procesach przemysłowych. Mamy nadzieję, iż moce produkcyjne zostaną utrzymane, a nawet wzmocnione przez uchodźców przebywających w naszym regionie i tu poszukujących pracy. Obecnie, sukcesywnie są oni zatrudniani również w sektorze zdrowia i edukacji, czyli w obszarach deficytowych.

Zasadnicza jest również współpraca polskich i ukraińskich firm z sektora prywatnego. Obecnie trwają rozmowy na temat organizacji wspólnych wydarzeń, mających na celu wymianę doświadczeń oraz networking pomiędzy przedsiębiorcami z Polski i Ukrainy. Wzmocnienia gospodarczego możemy oczekiwać również w związku z deklaracją Pana Premiera Mateusza Morawieckiego, który podczas Samorządowego Kongresu Trójmorza w Lublinie, podkreślił, iż Polska weźmie udział w odbudowie Ukrainy a Lubelszczyzna i Podkarpacie będą hubem gospodarczym i hubem odbudowy przy rekonstrukcji całej Ukrainy.

Polska powinna wziąć udział w odbudowie Ukrainy a Lubelszczyzna i Podkarpacie stać się hubem gospodarczym i hubem odbudowy przy rekonstrukcji całego kraju naszych wschodnich sąsiadów.

Ważnym instrumentem może być także powstająca Makroregionalna Strategia dla Regionu Karpat, która obecnie jest skoncentrowana na ochronę przyrody i dziedzictwo kulturowe. Jednakże z pewnością będzie podstawą do utrzymania spójności tego obszaru, współtworzonego przez dziedzictwo naszego wschodniego sąsiada.

W obliczu działań wojennych zauważamy również, iż większość dużych firm ze wschodu i południa Ukrainy przenosi swoje siedziby na zachód kraju. Przedsiębiorcy, a także przedstawiciele ukraińskiej administracji kierują do nas zapytania odnośnie ułatwienia transportu dóbr na teren UE poprzez działania logistyczne na terenie województwa podkarpackiego. Problematyka logistyki jest poruszana również w kontekście blokady portów czarnomorskich i ewentualnego kryzysu żywnościowego. Ukraina jest bowiem jednym z filarów bezpieczeństwa żywnościowego świata i ważnym elementem międzynarodowej wymiany towarowej. Nasz wschodni sąsiad jest jednym z najważniejszych na świecie producentów i eksporterów zbóż i roślin oleistych. Blokada wód Morza Czarnego przez rosyjskie okręty, powoduje, iż tylko część z nich zostanie wyeksportowana na rynki światowe (drogą lądową). Znacznie ograniczona podaż artykułów spożywczych z Ukrainy na rynku światowym, może — niestety — skutkować zjawiskiem powszechnego głodu w szeregu państw o położeniu niesprzyjającym uprawom rolnym.

W tej sytuacji najlepszym możliwym rozwiązaniem jest transport drogą kolejową i wykorzystanie terminali przeładunkowych. Kluczową rolę dla budowy nowego systemu transportowego będzie pełnić województwo

podkarpackie, jako region przygraniczny, który poprzez wzmocnienie infrastruktury czy utworzenie efektywnych kanałów logistyczne może efektywnie wpłynąć na cały proces. Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych trwale wzmacniających system transportowy w obszarze przygranicznym jest konieczna zarówno ze względu na obecną — naznaczoną wojną — sytuację geopolityczną, jak i dla dalszej współpracy — odbudowy państwa ukraińskiego oraz późniejszej wymiany towarowej. Problemem jest jednak pozyskanie na ten cel środków finansowych.

> **Wobec blokady wód Morza Czarnego dla towarów wychodzących z Ukrainy ważne jest udrożnienie lądowych kanałów transportowych pomiędzy nią a Unią Europejską, szczególnie w zakresie infrastruktury kolejowej.**

W ramach perspektywy finansowej UE 2021-2027, nowego wymiaru nabiera uruchomienie środków przeznaczonych na nowe inwestycje kolejowe w Polsce oraz w Ukrainie. Nowe źródła finansowania umożliwiłby realizację projektów usprawniających połączenia transportowe z Ukrainą, w tym połączenia kolejowe i terminale kolejowo-drogowe. Strona polska oraz ukraińska wskazuje, iż kluczowym elementem pozwalającym na udrożnienie kanału transportowego jest przywrócenie pełnowartościowego połączenia na linii kolejowej nr 108 Stróże — Krościenko. Uruchomienie regularnych przewozów z Ukrainy na tym odcinku pozwoliłoby polskim i ukraińskim partnerom na wspólne przezwyciężenie problemów z transportem produktów z Ukrainy. To natomiast jest szczególnie istotne ze względu na sukcesywne zwiększanie się liczby przedsiębiorstw na zachodzie jej terytorium oraz wspomnianą już konieczność zastąpienia transportu morskiego kolejowym. Aby stało się to możliwe, niezbędne jest doprowadzenie stanu technicznego infrastruktury kolejowej do należytych parametrów oraz zapewnienie możliwości przeładunkowych towarów w postaci budowy terminala blisko granicy Unii Europejskiej po stronie Ukrainy. Województwo Podkarpackie i Obwód Lwowski skierowali wspólne wystąpienie do Komisarza ds. Sąsiedztwa w tym zakresie. W apelu zwróciliśmy się o uruchomienie wsparcia finansowego na infrastrukturę kolejową, która udrożni kanały transportowe pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą. Wdrożenie tych inwestycji zmieni niepodważalnie geopolityczne znaczenie Podkarpacia i Polski.

O autorze

Władysław Ortyl — od 2013 r. Marszałek Województwa Podkarpackiego. Od 2016 r. Członek Komitetu Regionów UE, a od 2020 r. przewodniczący grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów w Komitecie Regionów. Wiceprezes Zarządu Związku Województw RP. Wcześniej, w latach 2005-2013 był senatorem RP. W tym czasie w latach 2005-2007 pełnił funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. W latach 1998-2005 był radnym województwa podkarpackiego oraz Członkiem Zarządu (1998-2002) oraz Wicemarszałkiem (2001-2002). Na początku kariery zawodowej pracował w Ośrodku Badawczo-Rozwojowym Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego w Mielcu jako specjalista konstruktor. Od 1980 r. członek NSZZ „Solidarność". Członek Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości. Absolwent Wydziału Mechanicznego Politechniki Rzeszowskiej.

Wojna a przyszłość ukraińskich regionów

Serhiy Gemberg
Zastępca Przewodniczącego Rówieńskiej Obwodowej Administracji Wojskowej

Agresja Rosji na Ukrainę oznacza ogromne trudności społeczno-gospodarcze, w tym również dla ukraińskich regionów. Zapoczątkowane w 2019 roku pozytywne zmiany polityczne przetestowane zostały najpierw przez COVID-19, a teraz przez wojnę. Te tragiczne wydarzenia i będące ich konsekwencją „przeciążenia systemowe" – jak na dłoni – pokazały mocne i słabe strony dotychczasowych rozwiązań – wskazując jednocześnie kierunki właściwych zmian. Czy ukraińskie regiony wykorzystają tę szansę? Pomocne może okazać się silne, pozytywne zainteresowanie zachodniego świata, które jest szansą na nawiązanie nowych partnerstw i współpracy na przyszłość.

Życie w Ukrainie — w ostatnich latach — można podzielić na trzy zasadnicze okresy: od lutego 2014 roku, czas pandemiczny, i od końca lutego 2022 roku. Dwa z nich związane są bezpośrednio z inwazją Rosji na Ukrainę. Każdy z nich ma swoje osobliwości.

Po aneksji Krymu i wschodniej części Ukrainy zaczęły się nowe procesy zmian naszego kraju, których wdrażanie wymagało sporo czasu. Pozytywne efekty tych przemian zaczęły być odczuwalne dopiero po dłuższym okresie.

Rok 2019 — oprócz sparaliżowania całego świata spowodowanego pandemią COVID-19 i całkowitej bezradności wobec nowego wyzwania — przyniósł Ukrainie zmiany polityczne. Nowa elita władzy przedstawiła ambitne plany, które — po zakończeniu rozpoczętych reform — miały znormalizować sytuację prawie we wszystkich dziedzinach życia, w tym w ochronie zdrowia. Pandemia COVID-19 odsłoniła wszystkie słabe strony systemu opieki zdrowotnej, w tym spowodowane niezakończoną reformą medyczną. Równocześnie ukraińskie władze musiały wkładać duże wysiłki w stabilizację sytuacji i utrzymanie kontroli na wschodzie kraju, na terenach aktywnych działań bojowych, co stanowiło też konkretne obciążenie finansowe.

Niezależnie od tych okoliczności, zmiana kadr na wszystkich szczeblach, aktywne działania i koncentrowanie uwagi na długofalowych aspektach doprowadziły do pozytywnych zmian w państwie. Najwięcej efektów i rezultatów osiągnęliśmy w 2021 roku. Właśnie w tym okresie udało się zrealizować duże projekty infrastrukturalne, których owoce było widać gołym okiem.

W ciągu ostatnich paru lat zmieniał się i obwód rówieński: z typowo rolniczego w kierunku regionu, który posiada własną specjalizację i stawia na eksport gotowych produktów, a nie surowców. Zaczęliśmy od tworzenia strategii regionu, od kreowania wizji naszej przyszłości i zmiany podejścia do rozwoju. Na podstawie przeprowadzonych analiz i badań zostało wybranych pięć inteligentnych specjalizacji obwodu: przemysł drzewny i meblarstwo, branża IT, produkcja i przetwórstwo artykułów spożywczych, logistyka, ekologiczne rolnictwo, uprawa jagód i ogrodnictwo.

Każda z nich została wybrana ze względu na potencjał dalszego wzmocnienia i rozwinięcia mocnych stron naszego regionu.

Obwód rówieński – w ciągu ostatnich paru lat – zmieniał się z typowo rolniczego w kierunku regionu, który posiada własną specjalizację i stawia na eksport gotowych produktów, a nie surowców.

Najważniejsza ze specjalizacji — przemysł drzewny i meblarstwo została wskazana, ponieważ rówieńszczyzna jest bogata w lasy i — od dawna — znana ze swoich przedsiębiorstw produkujących sklejki drewniane, płyty wiórowe i meble na rynki zagraniczne itp. Chcieliśmy, aby nasze firmy nie eksportowały samej tarcicy, a powoli przechodziły na produkcję gotowych wyrobów. W celu wspierania naszych przedsiębiorstw przemysłu drzewnego i nawiązania dialogu na poziomie biznesu i władzy został stworzony Klaster Meblarski, który połączył wszystkich producentów i firmy w regionie. Najważniejszym wynikiem i owocem naszej pracy był wzrost liczby uczestników Klastra, przyciągnięcie nowych inwestorów i — znanych na całym świecie — producentów (np. Kronospan, Hjort Knudsen, Home Group).

Naszą specjalizacją stała się także inna szybko rozwijająca się branża — IT. Wśród głównych osiągnięć — oprócz zjednoczenia i zwiększenia kooperacji wszystkich graczy na tym rynku — udało się nam odnaleźć swoją wyspecjalizowaną niszę. Dla przykładu rówieńska firma Zagrava, która jest twórcą i wydawcą gier wideo na telefony komórkowe, zawiązała spółkę z Playrix, który jest jednym z czołowych producentów gier wideo na świecie.

W przypadku sektora przetwórstwa artykułów spożywczych nasza uwaga skoncentrowała się na wsparciu małych i średnich gospodarstw rolnych. Musieliśmy przekonać naszych rolników do konieczności kooperacji i współpracy pomiędzy sobą. Związek Radziecki pozostawił w przedsiębiorcach silny mentalny ślad — strach przed kooperacją, którą — w dużej mierze — uważano za główne źródło problemów. W celu pokonania tych lęków zaczęliśmy prace, ukierunkowaną na pokazywanie dobrych praktyk i najlepszych efektów osiągniętych w wyniku współpracy. Tak powstał projekt „Małe rodzinne mleczarnie" dofinansowany z Programu ONZ ds. Rozwoju. Powstała dzięki niemu sieć naszych małych rodzinnych mleczarni rozwija się nadal — pomimo niepewności związanych z wojną.

Kolejną z wytypowanych specjalizacji była logistyka. Większość regionów Ukrainy położonych jest na ważnych z perspektywy tranzytu szlakach — czy to biorąc pod uwagę dostęp do morza, czy też bliskość do granic państw sąsiednich. Obwód rówieński cechuje się wygodną lokalizacją geograficzną na skrzyżowaniu szlaków transportowych wschód-zachód i północ-południe (autostrady E373, E40, E85), bliskością do granicy z Unią Europejską (100 km) oraz stosunkowo niedużą odległością do stolicy Ukrainy — Kijowa (250 km). W marcu 2021 r. w odległości 30 km od Równego otworzono suchy port (drugi tego typu w Ukrainie). Nowy terminal o powierzchni 10 ha znajduje się w mieście Klewań. Obiekt jest przeznaczony do przeładunku oraz składowania towarów przeznaczonych do transportu koleją.

Najlepszym dowodem skuteczności prowadzonych działań jest liczba inwestycji zagranicznych zrealizowanych w ciągu ostatnich dwóch lat. Uwzględniając wyniki za 2021 rok skumulowana wartość inwestycji zagranicznych w obwodzie rówieńskim wyniosła521,5 mln dolarów (przy czym na 01.09.2019 wartość tychże — za poprzednie 28 lat wynosiła zaledwie 134,8 mln dolarów).

Na podstawie przeprowadzonych analiz i badań zostało wybranych pięć inteligentnych specjalizacji regionu: przemysł drzewny i meblarstwo, branża IT, produkcja i przetwórstwo artykułów spożywczych, logistyka, ekologiczne rolnictwo, uprawa jagód i ogrodnictwo.

W dniu 24 lutego br. życie naszego państwa jak i regionów zmieniło się całkowicie. Każdy nowy dzień niósł nowe wyzwania. Najważniejsze z nich to wysoki stopień zagrożenia inwazją na terytorium Ukrainy przez obwód rówieński ze strony Białorusi, zniszczenie obiektów infrastrukturalnych, załamanie gospodarcze i związany z nim wzrost bezrobocia, ale również i duża liczba uchodźców wewnętrznych i problemy logistyczne. Obwodowe Administracje Wojskowe musiały szybko i skutecznie reagować na każde z tych wyzwań. Po prawie pięciu miesiącach możemy jednak ocenić, że w okresie dynamicznych zmian, w sytuacji konieczności szybkiego podejmowania decyzji, ukraińskie regiony dość dobrze poradziły sobie z adaptacją do nowych warunków.

Mimo ciężkich czasów i ograniczeń związanych z wojną nadal widzimy dobre perspektywy rozwoju. Wojna odsłoniła wszystkie słabe strony i otwiera możliwości dokonania szybkich zmian.

Skupiliśmy naszą uwagę na stabilizowaniu gospodarki, wspierając miejscowych przedsiębiorców, ale również pomagając w relokacji firm z terenów aktywnych działań wojskowych. W tym celu — jeszcze na początku marca — powstał ośrodek rozwoju gospodarki i relokacji biznesu. Zarząd tej nowej doradczej jednostki składa się z przedstawicieli klastrów IT, meblarstwa i spożywczego. Jako Administracja Obwodowa, chcieliśmy podać pomocną dłoń przedsiębiorcom i ludziom z terenów okupowanych przez Rosję. Zaczęliśmy od najprostszego — analizy potrzeb przedsiębiorców, gotowych zmienić swoją lokalizację i wyjechać do bardziej spokojnych regionów. Od początku wojny do obwodu rówieńskiego relokowano 34 przedsiębiorstwa, które — jak pokazała praktyka — mimo zmiany, w większości przypadków, mogły rozwinąć swoją działalność o nowe kierunki lub ulepszyć połączenia logistyczne.

Mimo ciężkich czasów i ograniczeń związanych z wojną widzimy dobre perspektywy rozwoju. Wojna odsłoniła wszystkie słabe strony i otwiera możliwości dokonania szybkich zmian.

Ze względu na niski poziom zagrożenia ze strony Białorusi i odległość do terenów aktywnych działań bojowych obwód rówieński, jak i inne regiony zachodnie, odpowiadają teraz za bezpieczeństwo żywnościowe. W związku z tym zwiększono obszary upraw zbóż, rozważamy również różne warianty wspierania przetwórstw rolniczych licząc także w tym zakresie na pomoc ze strony naszych sojuszników z innych krajów.

Staramy się wzmocnić współpracę z naszymi stałymi partnerami zagranicznymi, a także — na fali wsparcia Ukrainy — nawiązać nowe relacje. Poszukujemy organizacji, instytucji i firm do realizacji wspólnych projektów, korzystnych dla rozwoju regionów. W tym kontekście uważamy, że musimy tworzyć nowe sieci partnerskie, łącząc ukraińskie i zagraniczne regiony, zwiększając w taki sposób nasze szanse na wszechstronny rozwój. To nowa rzeczywistość.

Oczywiście, nie wszystko wygląda tak optymistycznie. Wojna w Ukrainie wpływa nie tylko na samą Ukrainę, ale i jej społeczeństwo. Już wszyscy jesteśmy świadomi, że w nowych warunkach musimy szybko rozwiązywać problemy logistyczne wynikające z blokady portów Morza Czarnego (z których przed wojną wysyłano na eksport 90% zbóż i roślin oleistych), zniszczenia infrastruktury paliw ciekłych, czy wyzwania związanego z dostosowaniem szerokości torów do europejskich szlaków kolejowych.

Każdy z powyższych problemów powoduje różne wyzwania logistyczne. Dla przykładu decyzja o przeładowaniu zboża z jednego ładunku suchego na ciężarówki oznacza stworzenie kolejki tirów długości 43 kilometrów.

Obecnie — po stronie ukraińskiej — tysiące wagonów czeka na odprawę celną przez sąsiednie państwa Unii Europejskiej. Średni czas oczekiwania wagonów wynosi 16 dni, a nawet 30 dni w przypadku niektórych przejść granicznych między Ukrainą a UE. Bardzo długo na przekroczenie granic muszą oczekiwać również samochody ciężarowe.

Ze względu na tymczasową blokadę morską na północy Morza Czarnego oraz uziemienie lotnictwa cywilnego w Ukrainie szlaki zaopatrzeniowe dla ukraińskiego wywozu i przywozu muszą być organizowane głównie z wykorzystaniem transportu lądowego i operacji żeglugi śródlądowej.

Ze względu na wysoki poziom niepewności i brak stabilności, który utrzyma się tak długo, jak długo będzie trwać rosyjska agresja na Ukrainę, dalsze funkcjonowanie tras transportowych i łańcuchów dostaw między UE i Ukrainą będzie wymagało ogromnej elastyczności, sprawności i odporności.

Musimy jednak pamiętać, że trudne czasy, to także dobry moment na dokonanie skoku cywilizacyjnego i wspięcie się po drabinie rozwojowej. Każdy z nas ma wpływ na kształtowanie rzeczywistości i powinien zrobić jak najwięcej, aby doprowadzić do zwycięstwa i do rozwoju państwa.

Trudne czasy, to także dobry moment na dokonanie skoku cywilizacyjnego i wspięcie się po drabinie rozwojowej. Każdy z nas ma wpływ na kształtowanie rzeczywistości i powinien zrobić jak najwięcej, aby doprowadzić do zwycięstwa i do rozwoju państwa.

O autorze

Serhiy Gemberg — absolwent nauk ekonomicznych i studiów Kijewo-Mohyleńskiej Szkoły Biznesu. Od 2019 roku pełni funkcję Zastępcy Przewodniczącego Obwodowej Administracji Państwowej. Wcześniej obejmował stanowiska kierownicze w regionalnych przedstawicielstwach banków takich jak Raiffeisen, OTP oraz Credit Agricole oraz Dyrektora Departamentu ds. Strategii Rozwoju i Inwestycji Rady miasta Równe. Brał udział w programach szkoleniowych w ramach BalticLab czy Aspen Ukraine.

Odbudowa Ukrainy – jak ją wesprzeć?

Maciej Popowski
p.o. dyrektor generalny, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia Komisji Europejskiej

Choć konflikt zbrojny w Ukrainie wciąż trwa, to już toczą się poważne rozmowy o jej odbudowie i dalszej integracji z Unią Europejską. Szacuje się, że na powojenną rekonstrukcję potrzeba 750 mld euro. Skąd mogą pochodzić środki na sfinansowanie tych nakładów i jaka w tym wysiłku będzie rola UE? Ważne by odbudowie towarzyszyła głęboka modernizacja kraju: reforma sądownictwa, walka z korupcją czy zmiana roli oligarchów. Ukraińcy chcą to zrobić – już dziś widać ich determinację. Dobrym prognostykiem jest choćby decentralizacja państwa – reforma, która okazała się dużym sukcesem.

Rozmowę prowadzi Miłosz Szymański, redaktor podcastu „Głos Kongresu Obywatelskiego".

M.Sz.: Nasza rozmowa będzie dotyczyć Ukrainy, jej perspektyw unijnych, a także tego, co my możemy zrobić, żeby odbudować Ukrainę, kiedy wreszcie skończy się wojna. Zacznijmy od konferencji w Lugano, na której spotkało się czterdzieści państw i organizacji międzynarodowych, które dyskutowały, w jaki sposób odbudować Ukrainę i jak sfinansować to przedsięwzięcie. Szacuje się w tej chwili, przy czym są to bardzo powierzchowne szacunki, że na odbudowę Ukrainy potrzeba 750 miliardów euro. Skąd w takim razie weźmiemy te pieniądze?

M.P.: Ma Pan rację, takie są szacunki. Wstępna kwota podana w trakcie konferencji w Lugano przez pana premiera Denysa Szmyhala opiera się o szacunki Banku Światowego, Kijowskiego Instytutu Gospodarki i Kyiv School of Economy. Trudno jest jednak ocenić skalę potrzeb, kiedy trwają działania wojenne, a codziennie powstają nowe zniszczenia. Oczywiste jest, że będą potrzebne setki miliardów euro.

Jednym z pomysłów na pozyskanie tych pieniędzy jest wykorzystanie zamrożonych (poprzez sankcje) rosyjskich pieniędzy. Ale już mamy sygnały, chociażby ze strony Szwajcarii, że tych pieniędzy nie przekaże.

Rzeczywiście, władze ukraińskie oczekują, że wspólnota międzynarodowa znajdzie sposób na wykorzystanie rosyjskich zamrożonych aktywów rządowych i prywatnych, których jest dość dużo. Trudno ocenić, ile, ale samych aktywów rosyjskiego banku centralnego, które są zamrożone na kontach zagranicznych, jest około 300 miliardów euro. A do tego dochodzą jeszcze aktywa przedsiębiorców i oligarchów, którzy zostali umieszczeni na liście sankcyjnej — pamiętajmy, że to nie dotyczy wszystkich rosyjskich przedsiębiorców, ale tych osób, które objęte są sankcjami. Od strony prawnej to jest bardzo trudne i na to w Lugano zwracał uwagę prezydent Szwajcarii Ignazio Cassis, tłumacząc, że praktycznie Szwajcaria nie ma takiej możliwości. My się tej kwestii przyglądamy — wiadomo, że każda decyzja o zajęciu zamrożonych aktywów musi być oparta o wyrok sądowy. Czyli to nie jest niemożliwe, ale będzie bardzo czasochłonne. Jako instytucje europejskie jesteśmy wspólnotą prawa, a razem z nami wszystkie kraje członkowskie. Nie możemy działać nielegalnie — jest to jakieś potencjalne źródło środków, ale będziemy szukać innych.

Jakie są inne pomysły na pozyskanie potrzebnych środków?

Komisja Europejska zapowiedziała pod koniec maja stworzenie specjalnego instrumentu na rzecz odbudowy Ukrainy, który będzie wpisany w nasz budżet i w dużej mierze będzie się składał z długoterminowych pożyczek na bardzo korzystnych zasadach. To trochę przypomina to, z czego korzystają w tej chwili państwa członkowskie UE, czyli Krajowe Plany Odbudowy, pakiety pomocowe na walkę z kryzysem wywołanym przez pandemię. Część środków z KPO jest pomocą bezzwrotną, grantami, ale w dużej części są to długoterminowe pożyczki gwarantowane przez budżet europejski. O czymś takim myślimy, w ciągu najbliższych miesięcy powstaną założenia takiego projektu, podstawy prawne dla stworzenia takiego instrumentu dla Ukrainy. Kiedy będzie można z niego skorzystać — tego jeszcze nie wiemy. W tej chwili dyskusja skupia się na ocenie potrzeb i na stworzeniu platformy odbudowy, czyli pewnego mechanizmu koordynacji prac nad odbudową. Ukraińcy mają swój pomysł, my mamy swój pomysł — musimy to teraz połączyć w całość.

Komisja Europejska zapowiedziała pod koniec maja stworzenie specjalnego instrumentu na rzecz odbudowy Ukrainy, który będzie wpisany w budżet UE i w dużej mierze będzie się składał z długoterminowych pożyczek na bardzo korzystnych zasadach.

Kolejnym problemem jest to, że Ukraina jest krajem, który ma wiele problemów z praworządnością, uczciwością sądów i wieloma innymi aspektami działania organów państwa. Generalnie jest jednym z bardziej skorumpowanych krajów w Europie, przynajmniej tak było do wybuchu wojny. Jest spora nadzieja, że Ukraińcy odnajdą teraz w sobie energię, żeby było zupełnie inaczej i szczerze im kibicuję. Natomiast czy te pomysły wsparcia biorą tę sytuację pod uwagę? Czy opierają się na tym, że będziemy coś budować za nich, czy tylko przekazywać pieniądze? Jak miałaby ta pomoc w praktyce wyglądać?

W przypadku takich dużych przedsięwzięć zawsze dywersyfikuje się instrumenty współpracy. Jak już znajdziemy pieniądze potrzebne na odbudowę, to nie znaczy, że one zostaną po prostu przekazane Ukrainie jako pomoc budżetowa — wsparcie bezpośrednie dla rządu. Będziemy współpracować z dużymi międzynarodowymi bankami, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz z agencjami rozwojowymi państw członkowskich, z różnymi międzynarodowymi partnerami. I to te podmioty będą w większości wdrażać różnorodne projekty. To będzie odbudowa infrastruktury, modernizacja sieci energetycznej, dalsza cyfryzacja itd. Pytanie o to, czy zachowane zostaną odpowiednie standardy, czy wszystko będzie się odbywało zgodnie z prawem i te, w przeważającej większości publiczne, pieniądze nie zostaną sprzeniewierzone — jest pytaniem zasadnym. Ukraińcy zdają sobie z tego sprawę. Dlatego potrzebna jest nam właśnie taka platforma, gdzie wszyscy się spotkamy, ustalimy zasady działania, priorytety, ale też mechanizmy nadzoru nad wydawaniem tych pieniędzy.

Ukraina problemy z korupcją miała i nadal ma, aczkolwiek poczyniła spore postępy i myśmy to bardzo rzeczowo opisali w naszej opinii na temat wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej. Opinia została przedstawiona w połowie czerwca, a potem jej zalecenia w całości zatwierdzili szefowie państw i rządów. Przyznając Ukrainie status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej, określiliśmy całą listę kroków, które to państwo powinno podjąć w najbliższym czasie. One dotyczą właśnie reform sądownictwa, w tym sądu konstytucyjnego, walki z korupcją, przejrzystości życia publicznego, roli oligarchów, wolności mediów i ochrony mniejszości narodowych.

> **Przyznając Ukrainie status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej, określiliśmy szereg obszarów wymagających zmian: reforma sądownictwa, walka z korupcją, przejrzystość życia publicznego, rola oligarchów, wolność mediów i ochrona mniejszości narodowych.**

Jak dotychczas próbowano rozwiązać te problemy? Gdzie jeszcze wyzwania są szczególnie widoczne?

Jak się popatrzy na drogę, którą Ukraina przebyła od 2014 roku, to widać zdecydowaną poprawę. To nie znaczy, że korupcja zniknęła z życia publicznego albo że nie ma oligarchów, ale widać, że rząd podtrzymuje zasadniczy kierunek reform. Stworzono instytucje, które mogą walczyć z korupcją. Na przykład specjalną prokuraturę do walki z korupcją, specjalną służbę śledczą, która jest wzorowana na polskim CBA (to był ten model, który Ukraińcy przyjęli chyba w 2014 albo 2015 roku jako wzór). Jest też specjalna komisja w Radzie Najwyższej i wiele innych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych.

Teraz trzeba nominować zespół ludzi, którzy w tych instytucjach będą sprawnie działać — na przykład szefa tej specjalnej prokuratury. O tym jest mowa w naszej opinii. Trzeba przeprowadzić rekrutację do tej służby dochodzeniowej. Potem będziemy czekać na efekty — w postaci zakończonych śledztw, spraw skierowanych do sądu, orzeczeń sądowych itd. Do tego oczywiście muszą być sprawne sądy, więc to kolejne zadanie — rekrutacja do sądów, a tam, gdzie jest to potrzebne, również weryfikacja sędziów czy chociażby skompletowanie składu Trybunału Konstytucyjnego. To jest oczywiście zadanie na dłuższy czas, bo tych zadań jest wiele, ale widać determinację. Ukraińcy chcą to zrobić.

Dodatkowo, w Ukrainie działa bardzo dużo prężnych organizacji pozarządowych. Decentralizacja państwa ukraińskiego była dużym sukcesem, to udana reforma, co podkreśliliśmy w naszej opinii. Wojna pokazała, jak dobrze umieją sobie radzić ukraińskie *hromady* (od 2020 r. podstawowe jednostki podziału administracyjnego Ukrainy, przyp. Redakcja) czy poszczególne miasta. Wiele z organizacji pozarządowych było w Lugano, miałem z nimi osobne spotkanie. Przy tej okazji zresztą, ponad sto dwadzieścia tych organizacji podpisało własną deklarację z Lugano, gdzie domagają się pełnej przejrzystości i nadzoru obywatelskiego nad procesem odbudowy. My, jako Komisja absolutnie jesteśmy za tym, żeby tak właśnie było oraz żeby stworzyć możliwość nadzorowania tych ogromnych inwestycji przez czynniki pozarządowe. Mam nadzieję, że to się uda.

> **Decentralizacja państwa ukraińskiego była dużym sukcesem, to udana reforma, co podkreśliliśmy w naszej opinii. Wojna pokazała jak dobrze umieją sobie radzić ukraińskie *hromady* czy poszczególne miasta.**

Zmianę widać również w rankingu Transparency International, który jest takim międzynarodowym probierzem poziomu korupcji. Ukraina wciąż jeszcze zajmuje dość niskie miejsce w porównaniu z takimi championami jak Dania czy Finlandia, ale przez ostatnie osiem lat czyni postępy. Ten wynik jest coraz lepszy — za niski jeszcze — ale coraz lepszy i to pokazuje pewien trend. Jestem przekonany, że ten trend się utrzyma.

Wiele osób zastanawia się, dlaczego już teraz odbywają się tego typu spotkania, konferencje, dlaczego rozmawia się o odbudowie Ukrainy, skoro wojna jeszcze trwa. Myślę jednak, że to ważne, żeby wiedzieć, o co się walczy i jaką Ukrainę chcemy jako sąsiada. Żeby Ukraińcy też wiedzieli, o co walczą i jak ich kraj ma docelowo wyglądać. W związku z powyższym mam pytanie — jaka (w świetle dotychczasowych rozmów) ma być ta Ukraina powojenna, już odbudowana?

Trzeba zacząć od tego, że ta odbudowa zaczyna się już teraz. Walki nie toczą się wszędzie, mają miejsce głównie na wschodzie, w Donbasie i na południu kraju. A do zniszczeń doszło również w centralnej Ukrainie, w regionach północnych czy zachodnich. Zarówno ze strony rządu jak i samorządów, słyszymy, że chcieliby już zacząć tę odbudowę. Oczywiście trudno sobie wyobrazić jakiś taki kompleksowy plan na dziś, kiedy trwa wojna, ale jest rosnąca rzesza powracających Ukraińców — zarówno tych, którzy byli uchodźcami wewnętrznymi, jak i tych, którzy wyjechali dalej i wracają (również z Polski). Dla nich teraz głównym problemem są mieszkania. Oczywiście my nie jesteśmy w stanie sfinansować mieszkań dla wszystkich, bo tych osób, które musiały uciekać za granicę albo w głąb Ukrainy było około 7 milionów, a duża część budynków mieszkalnych została zniszczona bardzo poważnie. Ale w ramach poszczególnych *hromad* na pewno możemy pomóc i na to przekażemy pieniądze dość szybko. Ursula von der Leyen na konferencji w Warszawie zapowiedziała przekazanie w lipcu pakietu 500 milionów euro, takiej pomocy skierowanej na potrzeby tych wewnętrznych uchodźców lub powracających.

Podnoszenie Ukrainy ze zniszczeń wojennych będzie procesem dwutorowym. Na szczeblu lokalnym to odbudowa podstawowej infrastruktury, naprawa linii kolejowych, budowa mieszkań czy ujęć wody i tak dalej. Tego typu działania będą podejmowane w pierwszej kolejności. A potem, kiedy już skończą się działania wojenne i będziemy mieli pełen obraz sytuacji, będziemy mogli razem z Ukraińcami — bo to oczywiście jest ich plan odbudowy — zająć się przygotowaniem założeń bardziej kompleksowych, długofalowych. Bank Światowy, który jest w bliskiej współpracy z nami, ma bardzo dobrą metodologię oceny zniszczeń powojennych. W Lugano przedstawiono pierwsze założenia tej oceny, a cały raport powinien być gotowy latem. To będzie fundament do tych planów kompleksowych.

> **Podnoszenie Ukrainy ze zniszczeń wojennych będzie procesem dwutorowym. Na szczeblu lokalnym to odbudowa podstawowej infrastruktury, naprawa linii kolejowych, budowa mieszkań, ujęć wody itp. Kiedy już skończą się działania wojenne, będzie można zająć się przygotowaniem założeń bardziej kompleksowych, długofalowych.**

W jaki sposób jesteśmy w stanie zapewnić Ukraińcom bezpieczeństwo? Wszystko wskazuje na to, że niezależnie od tego jak długo potrwa obecna wojna, Rosja pozostanie krajem agresywnym i groźnym.

Dlatego Ukraińcy podkreślają, że w tej chwili potrzebują dwóch rzeczy: broni i gotówki. To znaczy pieniędzy na bieżące funkcjonowanie państwa. To, że to państwo funkcjonuje i to naprawdę nieźle w warunkach brutalnej wojny sprowokowanej przez Rosjan, jest tak naprawdę niezwykłym osiągnięciem graniczącym z cudem. Działa nie tylko Prezydent Zełeński, który jest wszechobecny i niezwykle aktywny, ale też rząd, Rada Najwyższa, sądownictwo, czy właśnie administracja wspomnianych *hromad* i miast.

Wypłacane są pensje, działa służba zdrowia, szkoły, ale na to są potrzebne pieniądze. Z powodu wydatków wojennych i blokady portów na Morzu Azowskim i na Morzu Czarnym oraz faktu, że Ukraińcy nie mogą sprzedawać zboża czy innych produktów rolnych, tych pieniędzy w budżecie państwa po prostu brakuje. Eksport płodów rolnych z Ukrainy był jednym z głównych źródeł dochodu. O tym jak bolesny jest kryzys na rynku żywności wszyscy zresztą się właśnie przekonują — nie tylko Ukraińcy, ale i my w Europie, a zwłaszcza kraje pozaeuropejskie, które są *de facto* uzależnione od dostaw pszenicy czy oleju słonecznikowego z Ukrainy.

Jak dużo pieniędzy brakuje na podstawowe funkcjonowanie państwa?

W ocenie własnej rządu ukraińskiego i Banku Światowego na takie bieżące funkcjonowanie potrzebne jest około 5 miliardów dolarów na miesiąc. Myśmy im już przekazali od początku wojny ponad 4 miliardy euro, ale to jest za mało. Amerykanie też nadal kierują ogromną pomoc na Ukrainę. Z końcem maja Komisja

zapowiedziała wsparcie, które nazywamy wsparciem makrofinansowym, taką długoterminową pożyczkę w wysokości 9 miliardów euro na bardzo korzystnych warunkach. Myślę, że ten pierwszy miliard będziemy w stanie wypłacić w lipcu, a resztę niedługo później. Chociaż jeszcze trochę takiej technicznej pracy pozostało nam do wykonania.

> **W ocenie własnej rządu ukraińskiego i Banku Światowego na bieżące funkcjonowanie potrzebne jest około 5 miliardów dolarów na miesiąc. Myśmy im już przekazali od początku wojny ponad 4 miliardy euro, ale to jest za mało.**

Tyle jeśli chodzi o gotówkę, a druga sprawa podstawowa dla bezpieczeństwa to jest oczywiście nadal broń i amunicja. Rola Komisji Europejskiej jest ograniczona do zarządzania tak zwanym Europejskim Funduszem Pokojowym (*European Peace Facility*), w ramach którego przekazaliśmy już 2,5 miliarda euro. To jest mechanizm refundacji kosztów poniesionych przez państwa członkowskie, które dostarczają Ukrainie sprzętu wojskowego, broni, amunicji. Tak jak przykładowo Polska, która dostarczyła ponad 200 czołgów i wiele sztuk innego sprzętu. Taki kraj może poprosić o zwrot tych kosztów właśnie z tego funduszu. Myślę, że wsparcie będzie jeszcze większe — bo tylko wtedy, gdy Ukraińcy będą dobrze wyposażeni, będą w stanie powstrzymać ofensywę. A miejmy nadzieję, że również odzyskać zajęte przez Rosjan własne terytoria.

Czyli generalnie na chwilę obecną możemy założyć, że Ukraińcom ani pieniędzy, ani broni nie zabraknie?

Broni na pewno nie mają wystarczającej ilości, o czym sami dość głośno mówią. Tutaj sytuację ciężko mi ocenić, ponieważ w rozmowach o tego rodzaju wsparciu nie uczestniczę. Ale było wiele zapowiedzi ze strony Stanów Zjednoczonych czy innych sojuszników, więc można mieć nadzieję, że sytuacja się poprawi. Jako Komisja Europejska bardzo intensywnie pracujemy natomiast nad tym, żeby uruchomić wszelkie możliwe linie finansowania. Wspominałem o tych naszych kredytach, których udzielimy — podobny zamiar ma Europejski Bank Inwestycyjny. W tej chwili mógłby dość szybko przekierować do Ukrainy 1,5 miliarda euro. Amerykanie niedawno też przyjęli nowy pakiet pomocowy, to samo zrobiła Kanada i wiele innych krajów wspierających Ukrainę w ostatnim czasie.

Spójrzmy teraz w przyszłość, na drugi etap, o którym Pan wspomniał — odbudowy po ustaniu wojny, czyli działań systemowych. Ile może to potrwać? Jakie są — w świetle opinii przedstawionej przez KE — przyszłościowe specjalizacje rozwojowe Ukrainy?

Biorąc pod uwagę skalę zniszczeń, zakładać trzeba, że odbudowa potrwa co najmniej dziesięć lat, mamy zresztą w pamięci polskie doświadczenia po drugiej wojnie światowej. Pamiętać jednak należy, że nie wszystkie regiony Ukrainy dotknięte są działaniami wojennymi w tym samym stopniu. Gospodarczy potencjał Ukrainy jest znaczny — cały świat w dość niestety bolesny sposób zdał sobie sprawę ze znaczenia ukraińskiego rolnictwa, ale ukraińska gospodarka to także przemysł metalurgiczny, kosmiczny, obronny, energetyka, a także sektor nowych technologii.

> **Biorąc pod uwagę skalę zniszczeń, zakładać trzeba, że odbudowa potrwa co najmniej dziesięć lat, mamy zresztą w pamięci polskie doświadczenia po drugiej wojnie światowej.**

Na ile Pana zdaniem, ten wysiłek odbudowy kraju uda się połączyć z zieloną transformacją? Czy możemy sobie w jakiejś perspektywie wyobrazić Ukrainę np. z elektrownią wiatrową na Morzu Czarnym, portem LNG w Odessie i nowoczesnym, zielonym przemysłem?

Odbudowa Ukrainy będzie okazją do przyspieszenia transformacji energetycznej — co do tego Komisja Europejska i władze ukraińskie są całkowicie zgodne. Elektrownie wiatrowe powstawały już przed wojną, działają na Ukrainie elektrownie jądrowe o potencjale, który pozwoli im na eksport elektryczności do krajów UE, zwłaszcza że ukraińskie sieci energetyczne są całkowicie zintegrowane z europejskimi.

Na nowym otwarciu w relacjach Unii Europejskiej z Ukrainą mają zatem szansę zyskać obie strony. Jak w dłuższej perspektywie wpłynie to Pana zdaniem na interesy i pozycję Polski? Czy regiony Polski Wschodniej znajdą model „współrozwoju" z regionami zachodniej Ukrainy?

Polska była i będzie dla Ukrainy ważnym modelem transformacyjnym. Dalsza integracja pozwoli także np. na rozbudowę transgranicznej infrastruktury transportowej i energetycznej. Zdecydowana reakcja Polski — rządu, samorządów, społeczeństwa obywatelskiego — na rosyjską agresję oraz nasze nieustające wsparcie dla Ukrainy i Ukraińców już rozpoczęły nowy etap stosunków między oboma krajami, perspektywy współpracy są bardzo obiecujące.

Polska była i będzie dla Ukrainy ważnym modelem transformacyjnym. Dalsza integracja pozwoli także np. na rozbudowę transgranicznej infrastruktury transportowej i energetycznej.

O rozmówcy

Maciej Popowski — pełni obowiązki dyrektora generalnego w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia Komisji Europejskiej. Polski dyplomata z 25-letnim doświadczeniem zawodowym. W czasie negocjacji akcesyjnych Polski był dyrektorem ds. UE w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W latach 2001-2008 był zastępcą szefa Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. W latach 2003-2008 był pierwszym stałym przedstawicielem Polski w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa UE. Następnie dołączył do Komisji Europejskiej jako dyrektor w DG ds. Rozwoju, koncentrując się na spójności polityki, skuteczności pomocy, finansowaniu, stosunkach z innymi darczyńcami i informowaniu opinii publicznej. W 2009 r. został oddelegowany z Komisji Europejskiej do pełnienia funkcji szefa gabinetu przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka. W latach 2011-2015 był zastępcą sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Od 2016 r. jest zastępcą dyrektora generalnego w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia Komisji Europejskiej.

Wojna na Ukrainie a polskie regiony

Stefan Kawalec
Prezes Capital Strategy

W 1990 r. – na Ukrainie – PKB liczony wg. siły nabywczej na głowę mieszkańca był nawet wyższy niż w Polsce. Tymczasem w 2020 r. to właśnie nasz kraj – prawie trzykrotnie – przebił, w tym względzie, swojego wschodniego sąsiada. Obecnie przyszłość Ukrainy znajduje się na rozdrożu. Z jednej strony, państwo to znalazło się sytuacji egzystencjalnego zagrożenia. Z drugiej zaś, ma ono szansę na to, by dzisiejsze tragiczne wydarzenia stworzyły podwaliny pod cud gospodarczy. Od czego będzie zależało, którą drogą pójdzie ukraińska gospodarka? Co te scenariusze mogą oznaczać dla polskich regionów?

Przesłanie Giedroycia i Mieroszewskiego

Suwerenność Ukrainy, Litwy i Białorusi jest strategicznie ważna dla Rzeczpospolitej, gdyż zniewolenie tych krajów przez Rosję otwiera drogę do zniewolenia Polski[1]. Ten pogląd, sformułowany przed kilkudziesięciu laty przez emigracyjnych publicystów i działaczy Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, ma ugruntowaną pozycję w krajowej, niezależnej myśli politycznej. Nieprzypadkowo Polska była jednym z dwóch państw (obok Kanady), które jako pierwsze, w dniu 2 grudnia 1991 uznały niepodległość Ukrainy. Kontynuacją tego przekonania jest dzisiejsze wsparcie polskiego państwa i społeczeństwa dla naszego wschodniego sąsiada w sytuacji bezpośredniego militarnego ataku ze strony Federacji Rosyjskiej.

> **Dla zachowania ukraińskiej suwerenności istotne znaczenie ma stan gospodarki. Im jest ona słabsza i niższy jest poziom życia Ukraińców, tym większe szanse mogą mieć podejmowane przez Rosję próby destabilizacji i podporządkowania sobie tego kraju lub oderwania od niego poszczególnych regionów.**

Gospodarki Ukrainy i Polski w okresie transformacji

Gdy rozpoczynał się okres transformacji, Ukraina i Polska były na zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego. Według szacunków Banku Światowego, PKB na głowę, według siły nabywczej w 1990 r., był na Ukrainie nawet wyższy niż w Polsce. W okresie następnych trzech dekad relatywna sytuacja obu krajów zmieniła się w sposób radykalny. Ukraina miała olbrzymie trudności ze stworzeniem sprawnego państwa

1 Por. Jerzy Giedroyć, Juliusz Mieroszewski, „Rosyjski 'kompleks polski' i obszar ULB", *Kultura*, nr 9/1974.

i silnej gospodarki, i nie zdołała zintegrować się ze strukturami zachodnimi. Natomiast Polska rozwijała się szybko, dzięki zdecydowanym reformom i integracji z Unią Europejską. W 2020 r. PKB na głowę, według siły nabywczej, był w Polsce prawie trzykrotnie wyższy niż na Ukrainie.

Rozwój gospodarczy Polski w okresie transformacji był wiedziony przez relacje gospodarcze z rynkiem Unii Europejskiej. Najlepsze warunki do rozwoju miały więc polskie regiony położone na zachodzie i w centrum kraju, te znajdujące się po lewej stronie Wisły. Ich dobre skomunikowanie z granicą zachodnią skutkowało lokowaniem tam większości inwestycji. Tymczasem polskie regiony wschodnie znalazły się na peryferiach Unii Europejskiej, przy granicy, przez którą, m.in. w wyniku słabości gospodarki ukraińskiej, wymiana handlowa była stosunkowo niewielka. W 2021 r. handel z Ukrainą stanowił tylko 1,6% obrotów polskiego handlu zagranicznego, a obroty ze wszystkimi naszymi wschodnimi sąsiadami (Ukrainą, Białorusią i Litwą) stanowiły łącznie jedynie 3,2% polskich. Były więc ośmiokrotnie mniejsze niż wymiana handlowa z Niemcami. To — niezwykle silne — zachodnie przechylenie relacji handlowych przyczyniło się do utrwalenia, sięgającego jeszcze czasów zaborów, podziału na wyżej rozwiniętą Polskę Zachodnią i słabiej rozwiniętą Polskę Wschodnią. Podziału wywołującego wiele negatywnych efektów zarówno społecznych jak i politycznych.

Ukraińskie scenariusze

Dziś przyszłość Ukrainy znajduje się na rozdrożu. Z jednej strony, wobec otwartej rosyjskiej agresji, kraj ten znalazł się sytuacji egzystencjalnego zagrożenia. Z drugiej zaś, ma on szanse na to, by dzisiejsze tragiczne wydarzenia stworzyły podwaliny budowy bardziej sprawnego państwa i otworzyły drogę do cudu gospodarczego. Obecna wojna stała się bowiem katalizatorem poważnych zmian politycznych i społecznych na Ukrainie, a także zmieniła postrzeganie tego kraju w Europie. Może to pozwolić na usunięcie zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych barier instytucjonalnych, które od uzyskania niepodległości hamowały jej rozwój.

Wszystko to sprawia, że możliwe są bardzo różne scenariusze wydarzeń gospodarczych na Ukrainie w najbliższych 25 latach[2].

Dziś przyszłość Ukrainy znajduje się na rozdrożu. Z jednej strony, kraj ten znalazł się sytuacji egzystencjalnego zagrożenia. Z drugiej zaś, ma on szanse na to, by dzisiejsze tragiczne wydarzenia stworzyły podwaliny pod cud gospodarczy.

Scenariusz wieloletniego załamania gospodarki

Wskutek braku uregulowanych relacji z Rosją i powtarzających się z różną intensywnością starć zbrojnych i ostrzału rakietowego bardzo realna jest wieloletnia destabilizacja i załamanie gospodarki. W takim scenariuszu punktem odniesienia dla prognozowania sytuacji gospodarczej Ukrainy mogą być doświadczenia innych krajów dotkniętych wieloletnimi wojnami lub wewnętrznymi konfliktami, takich jak Libia czy Syria. W takich okolicznościach PKB na głowę może na Ukrainie za 25 lat — przykładowo — wynieść 50% poziomu z roku 2020, a nie można wykluczyć, że spadek ten będzie jeszcze głębszy.

Scenariusz ukraińskiego cudu gospodarczego

Istnieją przykłady krajów, które zdołały osiągnąć spektakularne sukcesy gospodarcze, mimo że przez wiele lat obejmowały tylko część narodowego terytorium lub miały nieuregulowane stosunki z sąsiadami. Przez wiele lat funkcjonowały one w sytuacji groźby zewnętrznej agresji stwarzającej egzystencjalne zagrożenie, a mimo to ich ekonomiczna ekspansja wzbudziła podziw w świecie. Te przykłady to m.in.: Niemcy Zachodnie w okresie zimnej wojny, Izrael, Korea Południowa czy Tajwan.

2 Wykorzystuję tutaj opracowanie: S. Kawalec, „Ukraińskie scenariusze gospodarcze i ich konsekwencje dla Polski", Fundacja im. Abrahama Sterna, Warszawa, 1 lipca 2022.

Również Ukraina — w przypadku, gdy ustanie otwarta wojna z Rosją i stworzone zostaną we współpracy z sojusznikami środki zabezpieczające przed ponownym wybuchem walk — ma szansę na spektakularny wzrost gospodarczy. Koniecznym jest jednak dokonanie reform na rzecz wyeliminowania wewnętrznych barier instytucjonalnych hamujących rozwój, uzyskanie odpowiedniej pomocy w odbudowie oraz gwarancji dostępu do rynku UE. W przykładowym scenariuszu szybkiego wzrostu, PKB na głowę może na Ukrainie za 25 lat być trzykrotnie wyższy niż w 2020 r. Czyli co najmniej sześciokrotnie wyższy niż w przykładowym scenariuszu długotrwałego załamania gospodarki.

Oczywiście między tymi przeciwstawnymi scenariuszami (trwałego załamania gospodarki i długoletniego szybkiego wzrostu gospodarczego) istnieją rozmaite scenariusze pośrednie. Skupię się jednak na rozważeniu wpływu na Polskę tych podstawowych zarysowanych wyżej — przeciwstawnych scenariuszy.

Wpływ na polskie regiony

Konsekwencje ciągnącej się wiele lat wojny i trwałego załamania ukraińskiej gospodarki

Gdy 24 lutego 2022 r. wojska rosyjskie zaatakowały Ukrainę, zagraniczni turyści zaczęli masowo odwoływać rezerwacje w Polsce. W jednym z artykułów omawiających sytuację branży turystycznej czytamy:

> „My, Polacy, jesteśmy świadomi, że jako członkom NATO oraz Unii Europejskiej raczej nic nam nie grozi. Natomiast dla wielu potencjalnych turystów, odstraszający jest fakt, że sąsiadujemy z państwem, w którym trwa wojna – mówi w rozmowie z nami prezes małopolskiego oddziału Polskiej Izby Turystyki Piotr Laskowski. Jego zdaniem, dopóki obrazy z wojny będą pojawiały się w zagranicznych mediach, to obawa przed przyjazdem do naszego kraju będzie istniała i dopiero zakończenie konfliktu zbrojnego między Rosją a Ukrainą spowoduje przełamanie bariery strachu”[3].

Dopóki trwa wojna na Ukrainie, część inwestorów, a także menadżerów podejmujących decyzje o lokalizacji oddziałów firm, czy o miejscu własnego zamieszkania i ulokowania swoich rodzin, traktować będzie nasz kraj jak obszar podwyższonego ryzyka. Będą oni skłonni do poszukiwania bezpieczniejszych lokalizacji — w innych krajach, a jeśli w Polsce, to możliwie jak najdalej od wschodniej granicy. Jednocześnie, wojna na Ukrainie powodować będzie — we wschodniej części kraju — zwiększone zapotrzebowanie na rozmaite aktywności związane z wojennym zaopatrzeniem Ukrainy oraz obsługą znajdujących się w pobliżu wschodniej granicy polskich i sojuszniczych jednostek i instalacji wojskowych.

W efekcie, w scenariuszu ciągnącej się przez wiele lat wojny na Ukrainie można oczekiwać coraz bardziej wyraźnego zróżnicowania charakteru Polski Zachodniej i Polski Wschodniej. Polska Zachodnia będzie się koncentrować na relacjach gospodarczych z Zachodem, starając się przekonać partnerów, że jest wiarygodnym i bezpiecznym miejscem do inwestycji. Natomiast Polska Wschodnia, bardziej skupiona na wydarzeniach na Ukrainie i zagrożeniu ze strony Rosji, będzie czerpać istotną część swoich dochodów z usług logistycznych związanych zaopatrzeniem wojennym Ukrainy oraz wojsk NATO w Polsce. Tym samym będzie w znacznie większym stopniu beneficjentem zwiększonych wydatków wojskowych Polski i naszych NATO-wskich sojuszników.

Byłby to scenariusz spowalniający — w pewnym stopniu — rozwój polskiej gospodarki, a jednocześnie utrwalający lub pogłębiający podział na Polskę Wschodnią i Polskę Zachodnią, pod względem gospodarczym, politycznym i mentalnym.

W scenariuszu ciągnącej się przez wiele lat wojny na Ukrainie, można oczekiwać coraz bardziej wyraźnego zróżnicowania charakteru Polski Zachodniej i Polski Wschodniej.

3 Bartosz Dybała, „Kraków. Zagraniczni turyści omijają stolicę Małopolski. Z powodu wojny na Ukrainie. »Pokazujmy, że Kraków jest bezpieczny«", krakow.naszemiasto.pl, 19 maja 2022, https://krakow.naszemiasto.pl/krakow-zagraniczni-turysci-omijaja-stolice-malopolski-z/ar/c1-8825247 [Dostęp 25 czerwca 2022]

Konsekwencje ukraińskiego cudu gospodarczego

Warto zadać pytania: Jak trwałe ustanie wojny, głębokie reformy na Ukrainie, jej europejska integracja i szybki wzrost gospodarczy mogą wpłynąć na pozycję gospodarczą Polski? Czy nie należy się obawiać, że Ukraina, mająca ponad 40 milionów ludności i bardzo niskie płace, obejmie w europejskim podziale pracy rolę, którą dziś pełni Polska (dużej gospodarki o niskich kosztach pracy)? Czy wskutek tego nie spadnie atrakcyjność inwestycyjna naszego kraju i przemysł nie zacznie odpływać z Polski na Ukrainę?

Odnosząc się do tych obaw, warto przywołać doświadczenia współpracy gospodarczej między Polską i Niemcami. Relacja kosztów pracy między nami a naszym zachodnim sąsiadem jest podobnego rzędu jak między Ukrainą i Polską. Polska od trzech dekad jest miejscem relokacji produkcji z Niemiec, wiele rodzajów działalności przemysłowej przeniosło się stamtąd do nas. Ten proces był jednak korzystny dla obu krajów. Konkurencyjność wielu branż niemieckiego przemysłu opiera się na możliwości ulokowania produkcji istotnych podzespołów i komponentów w krajach o niższych kosztach pracy, takich jak Polska, Czechy, Słowacja czy Węgry. Pomaga to Niemcom utrzymywać pozycję światowej potęgi eksportowej. Rośnie eksport z Polski do Niemiec, lecz jednocześnie rozwijająca się gospodarka polska jest olbrzymim importerem niemieckich produktów. Handel między dwoma krajami rośnie szybko ku obopólnemu zadowoleniu, przy obrotach mniej więcej zrównoważonych[4]. Ukraina może dla polskiej gospodarki — w pewnym zakresie — pełnić rolę podobną do tej, jaką Polska pełni dla gospodarki niemieckiej. Polskie firmy będą mogły lokować część swojej działalności produkcyjnej na Ukrainie, przez co poprawiać się będzie ich konkurencyjność i zdolność do międzynarodowej ekspansji. Zjawisko to już zresztą w skromnym zakresie występowało przed wybuchem ostatniej wojny. Dzięki zagranicznym inwestycjom na Ukrainie rosnąć będzie szybko tamtejszy eksport na rynki europejskie. Jednocześnie rosnący rynek ukraiński będzie dużym odbiorcą polskich produktów. Innymi słowy, można powiedzieć, że bez wątpienia integracja Ukrainy z UE zmieni rolę Polski w europejskim podziale pracy i zmiana taka będzie korzystna zarówno dla Ukrainy jak i dla Polski.

Mimo ogólnie pozytywnego wpływu potencjalnego sukcesu gospodarczego Ukrainy na wzrost gospodarczy i dobrobyt w Polsce będą obszary i dziedziny naszej gospodarki, dla których sukces gospodarczy Ukrainy stworzyć może problemy i wyzwania. Do takich potencjalnie wrażliwych obszarów należą m.in.: rynek pracy, rolnictwo i transport drogowy. Te wrażliwe obszary należy — w miarę możliwości — identyfikować i analizować z wyprzedzeniem, poszukując rozwiązań łagodzących przyszłe potencjalne problemy.

Szybki rozwój ukraińskiej gospodarki przyczyni się do przełamania strukturalnego problemu ekonomicznego, społecznego i politycznego Polski, jakim jest względne zacofanie obszarów wschodnich. Spektakularny rozwój gospodarczy Ukrainy spowoduje wielokrotne zwiększenie polsko-ukraińskich obrotów handlowych, co zmieni geografię ekonomiczną Wschodniej Polski i będzie dla niej istotnym impulsem rozwojowym.

Spektakularny rozwój gospodarczy Ukrainy spowoduje wielokrotne zwiększenie polsko-ukraińskich obrotów handlowych, co zmieni geografię ekonomiczną Wschodniej Polski i będzie dla niej istotnym impulsem rozwojowym.

O autorze

Stefan Kawalec — ekonomista, prezes firmy Capital Strategy. Były wiceminister finansów, współtwórca programu transformacji polskiej gospodarki („Plan Balcerowicza" — 1989). Pełnił funkcje kierownicze w instytucjach finansowych: Bank Handlowy w Warszawie S.A., grupa Commercial Union/Aviva i PZU S.A. Członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich.

4 Oba kraje wykazują w swoich oficjalnych statystykach nadwyżkę we wzajemnym handlu (co wynika z różnic w stosowanych klasyfikacjach pochodzenia towarów), demonstrując satysfakcję ze stanu wzajemnej współpracy gospodarczej.

Regiony Polski Wschodniej – czas na awans z peryferii do centrum?

Paweł Chorąży
Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich,
Bank Gospodarstwa Krajowego

Wybuch wojny na Ukrainie zrewidował bardzo wiele indywidualnych i kolektywnych przekonań, układów i założeń. Mocno zmienił rolę i strategiczne znaczenie wschodniej flanki NATO i Unii Europejskiej. Istotnie wpłynął też na usytuowanie i percepcję regionów Polski Wschodniej. Z mało zauważalnych – z unijnej i globalnej perspektywy – dalekich rubieży UE stały się one centrum działań Zachodu wobec agresji rosyjskiej. Czy w powojennym układzie geostrategicznym z – nieco zapomnianego – peryferium awansują do nowego centrum?

Przełom drugiej i trzeciej dekady obecnego stulecia jest jednym z tych momentów, kiedy historia przyspieszyła na naszych oczach. Po 1989 roku teorie głoszone przez Fukuyamę i jego akolitów perswadowały wątpiącym, że — mimo potknięć — świat zachodni zmierza w dobrym kierunku. Koniec historii miał być zwycięstwem postępu, dobrobytu, praw człowieka i rozlewania się na cały świat innych zdobyczy świata zachodniego. Nawet dystopijna pandemia COVID-19 wydawała się najbardziej zadziwiającym z czarnych scenariuszy.

W konflikt zbrojny na Ukrainie wierzyło niewielu. Wydawało się, że okrucieństwa II Wojny Światowej skutecznie zniechęciły Europejczyków na uciekanie się do rozwiązań militarnych. 24 lutego był szokiem dla jednostek, społeczeństw i państw, a w Polsce wywołał nie tylko poczucie bezpowrotnie utraconego bezpieczeństwa, ale też i ogromną skalę zaangażowania w pomoc uciekinierom z Ukrainy.

Wybuch wojny w Ukrainie zrewidował bardzo wiele indywidualnych i kolektywnych przekonań, układów i założeń. Mocno zmienił rolę i strategiczne znaczenie wschodniej flanki NATO i Unii Europejskiej. Istotnie wpłynął też na usytuowanie i percepcję regionów Polski Wschodniej, które — przede wszystkim — zostały zauważone jako miejsce ważne. Wcześniej, jeżeli ten rejon był w ogóle dostrzegany z poziomu europejskiego, czy globalnego, to raczej wyłącznie w kategoriach miejsc kłopotliwych. Leżących gdzieś na boku, na granicy światów, tam, gdzie dobroczynne skutki członkostwa w Unii Europejskiej mają najmniejszą siłę oddziaływania i coraz mniej przesądzają o jego atrakcyjności. W zasadzie, oprócz kwestii strategiczno-militarnych, jedynie polityka regionalna UE poświęcała tym obszarom jakiś ułamek uwagi. Usiłując znaleźć rozwiązanie dla ich specyficznych wyzwań rozwojowych.

> **Wybuch wojny na Ukrainie spowodował, że Polska Wschodnia została zauważona jako miejsce ważne. Wcześniej, jeżeli była dostrzegana z poziomu europejskiego, a nawet globalnego, to raczej wyłącznie w kategoriach miejsc kłopotliwych.**

Po wybuchu wojny, polska część wschodniej granicy UE stała się jednym z miejsc, na których skupiła się uwaga świata zachodniego. Tuzy globalnego dziennikarstwa informacyjnego łamały sobie języki, usiłując wypowiedzieć nazwę Przemyśl czy Rzeszów; Podkarpacie i Lubelszczyzna z dnia na dzień okazały się wielkimi hubami logistycznymi, zapewniającymi – z jednej strony – pomoc uciekinierom zza wschodniej granicy, z drugiej zaś miejscami, do których wysyłana jest pomoc dla walczącej Ukrainy. Tymczasem Warmia i Mazury graniczące z Rosją, czy Podlasie ze strategicznym Przesmykiem Suwalskim zagościły w debacie geostrategicznej jako miejsca o kluczowym znaczeniu.

Czy wojna na Ukrainie ma szansę zmienić bieg wydarzeń, które zdawały się skazywać Polskę Wschodnią na bycie wiecznymi peryferiami? Odpowiedzi na to pytanie trudno udzielić w sposób jednoznaczny w momencie, gdy nadal niejasny jest sposób zakończenia konfliktu. Po tygodniach nadziei – gdy bohaterska obrona Ukrainy wydawała się stwarzać szansę na odparcie wroga – Rosja zdaje się odzyskiwać inicjatywę i systematycznie niszcząc terytorium Ukrainy, krok po kroku posuwa się naprzód. Wszystko to przy rosnącym braku odpowiedniego zainteresowania Zachodu i kwestionowaniu konieczności silnego wsparcia militarnego Kijowa.

Jednoznaczna przynależność Ukrainy do świata zachodniego niesie ze sobą szereg implikacji strategicznych, społecznych i gospodarczych. Nawet jeśli jej członkostwo w Unii Europejskiej dopiero wyłania się zza horyzontu, to już teraz otwiera szereg możliwości. Oznacza też konieczność przemyślenia i zrewidowania założeń, scenariuszy i pomysłów rozwojowych dla polskich regionów.

> **Perspektywa członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej już teraz otwiera szereg możliwości i oznacza konieczność przemyślenia i zrewidowania założeń, scenariuszy i pomysłów rozwojowych dla polskich regionów.**

Choć ostateczny wynik wojny jest niejasny, jedno stało się pewne. Rosjanie umożliwili wykucie się tożsamościowego mitu założycielskiego nowoczesnego społeczeństwa ukraińskiego. To ma ogromne i dalekosiężne skutki, znacznie bardziej istotne niż to, na czyją stronę przesuwa się szala zwycięstwa na froncie zbrojnym. Jest to również kluczowe z punktu widzenia Polski Wschodniej. Stoi ona bowiem przed szansą, by – w powojennym układzie geostrategicznym – przestać być peryferium i stać się częścią nowego centrum.

W wymiarze strategicznym to przede wszystkim wzmocnienie obecności militarnej NATO na wschodniej granicy i zdynamizowanie niezbędnego rozwoju infrastruktury towarzyszącej. Polska doskonale poradziła sobie z rolą hubu transportowo-logistycznego. Obecność wojskowa na wschodniej flance NATO oznaczać będzie jego dodatkowe wzmocnienie np. poprzez impuls rozwojowy dla sektorów związanych z armią i jej obsługą. Inicjatywy takie jak Dolina Lotnicza na Podkarpaciu mogą zyskać dodatkowy bodziec wzrostu. Strategiczne partnerstwo Polski i Ukrainy oznacza również – zwiększoną jeszcze – wzajemną otwartość na współpracę w różnych wymiarach. Wschodnie regiony przygraniczne mają tutaj wiele do zaoferowania i to nie tylko jako miejsce stacjonowania wojsk.

Powojenna rzeczywistość Ukrainy wymagać będzie odbudowy przede wszystkim infrastruktury, ale także odnowy społecznej. Solidarność z państwem ukraińskim nie powinna nas czynić obojętnymi na problemy, z którymi nasi sąsiedzi zmagali się jeszcze przed wojną. Kontrola gospodarki przez oligarchów i wszechobecna korupcja to tylko dwie bolączki, które potrafi wymienić każdy, kto, choć w niewielkim stopniu interesuje się sprawami międzynarodowymi. Polska Wschodnia może odegrać istotną rolę w promowaniu tych wartości, które są istotne w Unii, takich jak samorządność, odpowiedzialność za sprawy publiczne, rozliczalność władz regionalnych i lokalnych.

Współpraca przy odbudowie Ukrainy to szansa na ożywienie gospodarcze. Poprawa dostępności transportowej w ostatnich latach daje szansę na zwiększenie poziomu inwestycji i wzmocnienie atrakcyjności gospodarczej, a w konsekwencji, również możliwość zmitygowania ryzyka związanego z wyludnieniem regionów Polski Wschodniej.

Bardzo często mówimy o sukcesie polskiej samorządności. Z pewnością współpraca z regionami i władzami lokalnymi na Ukrainie z poziomu – leżących zaraz po drugiej stronie granicy – polskich wspólnot samorządowych, powiatów i gmin może przynieść pozytywne efekty. Podkarpacie, Lubelszczyzna dokonały w ciągu ostatnich trzydziestu lat olbrzymiego skoku cywilizacyjnego. Czas, aby w większym stopniu pokazywały i transferowały swoją wiedzę za wschodnią granicę. Regiony Polski Wschodniej posiadają chociażby rozbudowaną i wyróżniającą się w skali Polski sieć instytucji stymulujących rozwój takich jak: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, lokalne agencje wspierania rozwoju gospodarczego, czy fundusze pożyczkowe. Doświadczeniami z blisko trzydziestoletniego istnienia tych i podobnych instytucji w ekosystemie rozwoju społeczno-gospodarczego warto inspirować naszych sąsiadów. One są istotnym uzupełnieniem dla wsparcia rozwoju gospodarczego i jego podstawy – przedsiębiorczości.

Podkarpacie, Lubelszczyzna dokonały w ciągu ostatnich trzydziestu lat olbrzymiego skoku cywilizacyjnego. Czas, aby w większym stopniu pokazywały i transferowały swoją wiedzę za wschodnią granicę.

Wszyscy chcemy, aby wojna na Ukrainie zakończyła się nie tylko zwycięstwem militarnym, ale także jej odbudowaniem jako nowoczesnego i silnego państwa, z mocnymi instytucjami, o zdrowej strukturze społecznej i żywej tkance gospodarczej. Życzenie to wymaga również od nas odnalezienia się w tej sytuacji i wykorzystania szans, jakie ona stwarza. Niewątpliwie jest to punkt zwrotny, który może dać nowe silne impulsy rozwojowe Polsce Wschodniej. Warto je wykorzystać!

O autorze

Paweł Chorąży – Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich w BGK. Ma ponad dwudziestoletnie doświadczenie w zarządzaniu środkami europejskimi. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (1998) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2001). Stypendysta Fundacji Roberta Boscha w Niemczech (2003-2004). Ukończył także *Leadership Academy for Poland* (2019) i program KSAP / IESE Business School: *Top Public Executives* (2018).

Polsko-ukraińska współpraca transgraniczna

Rafał Baliński
Dyrektor Departamentu Współpracy Terytorialnej,
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Agresja Rosji na Ukrainę zaburzyła politykę kooperacji transgranicznej Unii Europejskiej. Komisja Europejska – zawieszając współpracę z Rosją i Białorusią – efektywnie wykluczyła je z programów Interreg. Obecnie, „zaoszczędzone" środki przekierowywane są na bilateralną współpracę z Ukrainą. Na co i na jakich zasadach można dziś uzyskać wsparcie?

Co z Interreg w obliczu wojny?

Finansowane przez Unię Europejską międzynarodowe programy Interreg wspierają integrację społeczności podzielonych granicami państwowymi. Ich celem jest też wspólne podejmowanie wyzwań w różnych dziedzinach rozwoju społeczno-gospodarczego.

Współpraca transgraniczna Polski z jej wschodnimi sąsiadami — przy wsparciu środków europejskich — była już możliwa w okresie przedakcesyjnym. Od 1997 r. po stronie polskiej działał program Phare „Polska granica wschodnia", a w krajach sąsiedzkich — „Tacis CBC". Od 2004 roku działają wspólnie przygotowywane i wdrażane programy transgraniczne.

Wsparcie finansowe polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej było możliwe w ramach trójstronnego programu Polska-Białoruś-Ukraina. W kończącej się perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 program skoncentrował się na wspólnych wyzwaniach w dziedzinie środowiska, kultury, zdrowia publicznego, a także bezpieczeństwa i ochrony granic. W ramach 162 dofinansowanych projektów odbyło się kilkaset międzynarodowych spotkań społeczności lokalnych, w tym wydarzenia kulturalne, muzyczne, festyny, wizyty studyjne. Wiele obiektów dziedzictwa kulturowego lub naturalnego zostało odnowionych, lub udostępnionych. Stworzono lub zmodernizowano kilkaset kilometrów szlaków turystycznych na pograniczu. Międzynarodowe projekty umożliwiły też współpracę oraz doposażenie szpitali, a także służb granicznych, celnych, ratowniczych, policji i straży pożarnej. Program uczestniczył też w modernizacji lub budowie siedmiu przejść granicznych oraz inwestował w ochronę środowiska.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej pełni w programie funkcję Instytucji Zarządzającej. Przewodniczymy międzynarodowemu Komitetowi Monitorującemu, decydującemu o wyborze projektów. Zarządza procedurami wyboru projektów, podpisuje umowy o dofinansowanie z beneficjentami. W każdym projekcie uczestniczy co najmniej jeden polski i jeden zagraniczny partner.

Dobrosąsiedzka współpraca lokalnych i regionalnych podmiotów z Polski, Rosji i Białorusi została gwałtownie przerwana. Najpierw na skutek kryzysu uchodźczego na granicy polsko-białoruskiej, który rozpoczął się w 2021 r. Później ze względu na agresję Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Komisja Europejska

na początku marca 2022 r. zawiesiła współpracę z Rosją i Białorusią w ramach programów transgranicznych. W konsekwencji wstrzymaliśmy płatności dla beneficjentów rosyjskich i białoruskich. Wiele projektów wymaga zmian w planowanych działaniach oraz przedłużenia okresu realizacji.

Komisja Europejska na początku marca 2022 r. zawiesiła współpracę z Rosją i Białorusią w ramach programów transgranicznych. W konsekwencji wstrzymaliśmy płatności dla beneficjentów z tych krajów. Teraz koncentrujemy się na współpracy z Ukrainą.

Jednocześnie zrewidowaliśmy wcześniejsze plany związane z programami Interreg na lata 2021-2027. Zgodnie z propozycją Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, przyjętą na szczeblu rządowym w czerwcu 2022 r., zrezygnowaliśmy ze współpracy z Rosją i Białorusią w programach 2021-2027. Koncentrujemy się na współpracy dwustronnej z Ukrainą.

Jak programy transgraniczne wspierają uchodźców?

Przygotowaliśmy procedury umożliwiające skierowanie środków wstrzymanych rosyjskim i białoruskim partnerom projektowym w programach 2014-2020 na działania wspierające ukraińskich uchodźców oraz potrzeby ukraińskich regionów. Chodzi w sumie o ok. 11 mln euro.

Beneficjenci z Polski i Ukrainy mogą rozszerzać swoje projekty o działania dotyczące np. wsparcia rzeczowego dla Ukrainy, w tym zakupu: sprzętu medycznego, apteczek, lekarstw i innego potrzebnego sprzętu. Dla uchodźców z Ukrainy przebywających w Polsce możliwe jest np. wsparcie dla samorządów w wyposażeniu punktów pomocowych, miejsc zakwaterowania, szkół, przedszkoli oraz dofinansowanie kursów językowych.

Głównym czynnikiem utrudniającym realizację działań na rzecz Ukrainy i wsparcia ukraińskich uchodźców przebywających w Polsce ze środków programów na granicy wschodniej są obecnie obowiązujące przepisy prawa europejskiego. Przedstawiliśmy Komisji Europejskiej konkretne propozycje zmian, dotyczące m.in. wydłużenia okresu realizacji programów perspektywy 2014-2020. Aktualnie obowiązujący termin zakończenia wszystkich działań finansowanych z programu to 31 grudnia 2023 r. Priorytetem dużej części beneficjentów jest wywiązanie się ze wcześniejszych zobowiązań (zakończenie pierwotnego zakresu projektu), tymczasem wojna w Ukrainie powoduje, uzasadnione, niepewność i opóźnienia. Z drugiej strony, w tak krótkim — z projektowego punktu widzenia — czasie, nie są w stanie zaplanować i przeprowadzić dodatkowych działań infrastrukturalnych (np. budowy lub adaptacji miejsc zamieszkania dla uchodźców przebywających w Polsce), a program może sfinansować tylko zakupy sprzętu i wyposażenia.

Zmiany w przepisach unijnych, o które zabiegamy, mogłyby usankcjonować możliwość jednostronnego dokończenia projektów, pierwotnie realizowanych w partnerstwie polsko-białoruskim i polsko-ukraińskim, przez polskich beneficjentów. Aktualne przepisy wymagają wspólnej realizacji projektów w partnerstwie transgranicznym. Zmiana regulacji pozwoli nam sprawnie i w pełni przekierować środki wstrzymane partnerom rosyjskim i białoruskim.

Zmiany w przepisach unijnych, o które zabiegamy, mogłyby usankcjonować możliwość jednostronnego dokończenia projektów, pierwotnie realizowanych w partnerstwie polsko-białoruskim i polsko-ukraińskim, przez polskich beneficjentów.

Dodatkowo w programie Czechy-Polska, wspólnie z partnerami zagranicznymi, zdecydowaliśmy o wykorzystaniu oszczędności w kwocie 1 mln euro na specjalny nabór na projekty wspierające uchodźców. Pomoc uchodźcom ma być realizowana poprzez rozwiązywanie problemów logistycznych, społecznych i integracji społeczności lokalnych. Nabór trwał do 17 lipca 2022 r. Złożono 5 projektów na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 2,3 mln euro. Zatwierdzenie projektów zaplanowano na 16 września 2022 r.

Pozostałe programy Interreg z udziałem Polski nie dysponują już wolnymi środkami, które moglibyśmy przeznaczyć na ten cel.

Nowy Interreg na wschodniej granicy Polski

Rezygnacja przez polski rząd ze współpracy z Rosją oraz Białorusią w ramach Interreg 2021-2027 powoduje, że wdrażany w latach 2014-2020 program Polska-Rosja nie będzie kontynuowany, a dotychczasowy program Polska-Białoruś-Ukraina będzie zastąpiony dwustronnym programem Polska-Ukraina, który w obecnej sytuacji nabiera szczególnego znaczenia.

> **Dotychczasowy program Polska-Białoruś-Ukraina w ramach Interreg będzie zastąpiony dwustronnym programem Polska-Ukraina, który w obecnej sytuacji nabiera szczególnego znaczenia.**

Rosyjska agresja na Ukrainę i decyzja o zawieszeniu współpracy z Białorusią w ramach Interreg, zamiast zatrzymać — przyspieszyły pracę nad programem w formacie dwustronnym: Polska-Ukraina. W ciągu trzech miesięcy, w bliskiej współpracy z naszymi partnerami z Kijowa, uzgodniliśmy projekt programu, przeprowadziliśmy jego konsultacje społeczne i, za zgodą rządów Polski i Ukrainy, 30 czerwca 2022 r. przekazaliśmy go do Komisji Europejskiej. Pomimo dużej presji czasu, udało nam się osiągnąć wspólny cel. Zdajemy sobie sprawę z tego, że program przygotowany na czasy pokoju może nie odpowiadać (po)wojennej rzeczywistości. Dlatego umówiliśmy się ze stroną ukraińską na przegląd i ewentualną rewizję programu po zatwierdzeniu przez Komisję.

Zależy nam na jak najszybszym zatwierdzeniu i uruchomieniu programu. To, na czym teraz skupiamy się, to negocjacje z Komisją Europejską oraz przygotowanie pierwszych naborów.

Na co będzie można uzyskać wsparcie w programie?

Program będzie skupiał się na pięciu dziedzinach: środowisko, zdrowie, turystyka, współpraca, granice.

W dziedzinie środowiska będziemy wspierać przystosowania do zmian klimatu, zrównoważoną gospodarkę wodną, a także wzmacniać ochronę przyrody i różnorodności biologicznej.

W dziedzinie zdrowia będziemy się koncentrować na zapewnianiu równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieraniu systemów opieki zdrowotnej.

W dziedzinie turystyki zamierzamy wzmacniać rolę kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych.

Celem priorytetu „współpraca" jest po pierwsze zwiększanie sprawności administracji publicznej oraz współpracy między obywatelami, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i instytucjami, w szczególności w celu wyeliminowania przeszkód prawnych i innych przeszkód w regionach przygranicznych. Po drugie, celem jest budowanie wzajemnego zaufania, w szczególności poprzez wspieranie działań ułatwiających kontakty międzyludzkie.

Ostatnia dziedzina wsparcia — granice — to działania koncentrujące się na poprawie wyposażenia służb granicznych, ich wspólnych szkoleniach, a także promocji nowych przejść pieszych i rowerowych służących rozwojowi turystyki transgranicznej.

Wszystkie projekty muszą być realizowane w polsko-ukraińskim partnerstwie i mieć charakter transgraniczny. O wsparcie finansowe projektów będą mogły ubiegać się jednostki administracji różnego szczebla, instytucje im podległe, instytucje świadczące usługi publiczne, stowarzyszenia i organizacje aktywizujące gospodarkę, ośrodki technologiczne (np. izby gospodarcze lub handlowe, instytucje otoczenia biznesu), podmioty prowadzące działalność kulturalną lub edukacyjną, organizacje pozarządowe.

Dofinansowanie unijne w wysokości do 90% otrzymają projekty wybrane w otwartych naborach wniosków. Ponadto, w celu wzmocnienia oddziaływania programu przewiduje się realizację dużych projektów infrastrukturalnych. W ramach priorytetu „Współpraca" będą też realizowane mikroprojekty.

Ponieważ program Polska-Ukraina będzie kontynuacją planowanego jeszcze rok temu programu Polska--Białoruś-Ukraina, uzgodniliśmy z Komisją Europejską, że obszar wsparcia po stronie polskiej nie ulegnie zmianie w stosunku do programu kończącej się edycji. W konsekwencji wnioskodawcy z Podlasia będą mogli w dalszym ciągu współpracować ponad granicami z partnerami z Ukrainy. Budżet programu Polska-Ukraina będzie większy, niż planowany pierwotnie dla programu Polska-Białoruś-Ukraina 2021-2027. Komisja Europejska przesunęła prawie 10 mln euro środków finansowania zewnętrznej współpracy UE z Rosją i Białorusią przewidzianych na 2022 r. Liczymy, że Komisja w kolejnych latach przyzna jeszcze więcej środków dla programu.

Budżet programu Polska-Ukraina będzie większy, niż planowany pierwotnie dla programu Polska-Białoruś-Ukraina 2021-2027. Wsparcie będzie można uzyskać w pięciu dziedzinach: środowisko, zdrowie, turystyka, współpraca, granice.

Z jakich innych programów mogą korzystać regiony?

Zawieszenie współpracy transgranicznej z Białorusią i Rosją zmienia dostęp do funduszy, z których do tej pory projektodawcy północno-wschodnich regionów Polski mogli korzystać w ramach programów Interreg. Oprócz opisanego wyżej programu Polska-Ukraina wnioskodawcy z tej części Polski w dalszym ciągu będą mogli pozyskać dofinansowanie w ramach programów skupiających się na współpracy regionów przygranicznych: Południowy Bałtyk i Litwa-Polska.

Programy Południowy Bałtyk oraz Litwa-Polska będą wzmocnione finansowo dzięki przekierowaniu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które pierwotnie miały być przeznaczone na projekty polsko-rosyjskie w ramach współpracy z Obwodem Kaliningradzkim. 30 mln euro zwiększy budżet programu Litwa-Polska, a 10 mln euro — programu Południowy Bałtyk. Decyzja w tej sprawie podjęta została po konsultacjach z przedstawicielami województw przygranicznych planowanego uprzednio programu z Rosją, tj. pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podlaskiego.

Jednocześnie cała Polska znajduje się w obszarze wsparcia programu międzyregionalnego Interreg Europa oraz dwóch programów współpracy transnarodowej: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa. Programy te zostały już zatwierdzone przez Komisję Europejską (Europa Środkowa — 23 marca, Region Morza Bałtyckiego — 2 czerwca, Interreg Europa — 5 lipca). Pierwsze nabory wniosków odbyły się jeszcze przed akceptacją KE. Kolejne nabory w tych programach planowane są na jesień 2022 r. oraz na 2023 r. Projektodawcy z całego kraju mogą brać w nich udział[1].

1 Informacje o naborach i innych wydarzeniach w programach Interreg z udziałem Polski dostępne są na stronie internetowej www.ewt.gov.pl.

> **Cała Polska znajduje się w obszarze wsparcia programu międzyregionalnego Interreg Europa oraz dwóch programów współpracy transnarodowej: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa.**

Liczymy, że bardzo szeroka oferta programów Interreg na lata 2021-2027 zwiększy zainteresowanie projektodawców z Polski, w tym z regionów północnych i wschodnich. Daje ona szanse na realizację wielu różnorodnych projektów, które mogą się przyczynić do wzmocnienia potencjału rozwojowego regionów oraz pomogą im sprostać nowym wyzwaniom.

O autorze

Rafał Baliński — dyrektor Departamentu Współpracy Terytorialnej w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Pracę w administracji rządowej rozpoczął jako specjalista ds. programu wspierania konkurencyjności przedsiębiorstw. Europejską Współpracą Terytorialną (programy Interreg) zajmuje się od 2005 r. Koordynował pracę wydziału odpowiedzialnego za system zarządzania i kontroli dla programów zarządzanych przez Polskę. W latach 2011-2017, jako zastępca dyrektora departamentu, nadzorował programy transgraniczne na zachodniej i wschodniej granicy. Jako ekspert w projekcie twinningowym wspierał przygotowanie Chorwacji do udziału w programach Interreg. Od 2017 roku kieruje pracami departamentu odpowiedzialnego za realizację programów Interreg z udziałem Polski.

Województwa graniczne UE – wyzwania i kierunki działań

dr Piotr Żuber
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Jakie są najważniejsze szanse i zagrożenia z perspektywy województw przylegających do granicy zewnętrznej UE: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego? Ten tekst stanowi podsumowanie i interpretację wyników ankiety MFiPR skierowanej do dyrektorów odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację strategii rozwoju tych województw, tj. Pana Dyrektora Bogdana Kawałko (Departament Strategii Rozwoju Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego), Panią Joannę Sarosiek (Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego), Pana Dyrektora Pawła Waisa (Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego) oraz Panią Lidię Wójtowicz (Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego).

Przyjęło się uważać, że polskie województwa położone wzdłuż granic zewnętrznych UE z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim), Białorusią i Ukrainą mają podobne wyzwania rozwojowe. Są to m.in. znaczący odpływ ludności (w tym tej najbardziej aktywnej zawodowo), najniższy w kraju, i całej UE, PKB na mieszkańca, konieczność zmian strukturalnych w zakresie zatrudnienia i niewielki poziom inwestycji w innowacyjny sektor produkcyjny (na tym tle wyróżnia się pozytywnie województwo podkarpackie). Jeszcze do niedawna cechami wspólnymi wszystkich tych regionów była dosyć słaba dostępność transportowa, jak również (porównując do całego kraju): niski stopień wyposażenia infrastrukturalnego oraz słaby dostęp do podstawowych usług publicznych (lub ich niska jakość). Wszystkie dzieliły zarówno szanse, jak i problemy wynikające z faktu nadgranicznego położenia. Czynniki te powodują, że od czasu wejścia Polski do UE, wskazane województwa są przedmiotem aktywnej polityki regionalnej objawiającej się w postaci największych w skali kraju (wraz z województwem świętokrzyskim) transferów *per capita* ze strony europejskiej polityki spójności. A także, obok wsparcia sektorowego i regionalnego, obszarem dedykowanych programów takich jak Polska Wschodnia czy liczne inicjatywy współpracy przygranicznej. To tam znajdują się także duże, zwarte obszary koncentracji problemów społecznych i gospodarczych. Obejmują one tereny wiejskie i, przeważnie, małe miasta, które otrzymują dodatkową pomoc w ramach programów sektorowych UE oraz innych instrumentów krajowych i zagranicznych.

W ostatnim okresie można jednak zauważyć, że sytuacja społeczno-gospodarcza, a nawet geopolityczna poszczególnych województw wyraźnie zaczyna się różnicować. Wynika to zarówno z przebiegu procesów rozwojowych jak i efektów realizacji poszczególnych strategii w sferze wsparcia gospodarczego (np. inteligentnych specjalizacji) na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. Znaczący wpływ mają także nowe wydarzenia takie jak pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie.

> **Do tej pory polskie województwa stanowiące wschodnią granicę zewnętrzną Unii Europejskiej postrzegano głównie przez pryzmat podobieństw. Ich sytuacja zaczyna się jednak ostatnio powoli różnicować.**

Dotychczas rozwój wszystkich regionów w Polsce, w dużej mierze, zależał od wykorzystania szans wynikających ze wspólnego rynku europejskiego i dostępu do środków unijnych. Wynikał on również z realizacji własnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego opartych o likwidację barier i unikalne potencjały terytorialne. Te napędowe czynniki rozwoju województw — w dużej mierze — właśnie się wyczerpują. Po części dzieje się tak ze względu na zmianę warunków gospodarowania w samej UE. Obserwujemy zmniejszenie roli polityki spójności jako instrumentu wsparcia dla zdecentralizowanego modelu rozwoju terytorialnego, a tym samym osłabienie roli zarządczej i koordynacyjnej samorządu regionalnego. Do tego należy dodać zmianę na bardziej zcentralizowany model zarządzania politykami unijnymi, nowe priorytety UE (np. cele klimatyczne) czy też kryzys gospodarczy rzutujący na finanse państwa i samorządów terytorialnych. Ten natomiast konsekwentnie wpływa na osłabienie możliwości finasowania zadań rozwojowych, ale jednocześnie zmusza do bardziej strategicznego podejścia (szanowanie zmniejszonych środków).

Nakładają się na to efekty wojny w Ukrainie, które będą miały długookresowe konsekwencje dla perspektyw rozwojowych wszystkich województw w Polsce, ale w sposób szczególny objawią się w województwach położonych na granicy zewnętrznej UE. Dzisiaj widać, że — obok wymienionych powyżej zjawisk — to właśnie rozwój sytuacji w Ukrainie może być czynnikiem zmian (*game changer*) sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podkarpackiego i lubelskiego. Tymczasem zamrożenie współpracy gospodarczej oraz politycznej w relacjach Polski i UE z Białorusią i Rosją wpłynie, niestety niekorzystnie, na możliwości rozwojowe województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Szczególnie to ostatnie wydaje się zagrożone negatywnymi skutkami.

Naturalnie wszystkie wyżej wymienione czynniki wywołują konieczność podjęcia, z wyprzedzeniem, działań z poziomu UE, państwa i poszczególnych samorządów, także w postaci przygotowania nowych strategii rozwoju województw.

> **Do tej pory rozwój wszystkich polskich regionów polegał przede wszystkim na wykorzystaniu szans wynikających ze wspólnego rynku UE i dostępnych środków unijnych. Te napędowe czynniki rozwoju województw – w dużej mierze – właśnie się wyczerpują.**

Wyzwania

Według dyrektorów odpowiedzialnych za politykę regionalną tych województw nadal występuje wspólna dla wszystkich regionów potrzeba: kontynuacji działań na rzecz modernizacji infrastruktury technicznej (ze względu na sięgające dziesięcioleci zaniedbania w tym zakresie, które nie zostały jeszcze wyrównane); rozwoju zasobów ludzkich, w tym wzmocnienia systemu edukacji (także na poziomie wyższym), wsparcie na rzecz transformacji energetycznej czy dalsze działania na rzecz podwyższania jakości życia. Niemniej można zwrócić uwagę na cztery podstawowe obszary szans, których wykorzystanie wymaga strategicznego podejścia terytorialnego.

1. **Realizacja zindywidualizowanych strategii rozwoju regionalnego** ukierunkowanych na wykorzystanie specjalizacji regionalnych. Poszczególne regiony wykształciły własne specjalizacje dostarczające innowacje i wspomagające wzrost produktywności. Powinny być one dalej rozwijane. Przykładowo, w województwie podkarpackim, do tego typu działań zalicza się wsparcie dla sektora lotniczego, w podlaskim mleczarstwo i ekorozwój, zaś w warmińsko-mazurskim produkcję mebli oraz jachtów.

2. **Rozbudowa połączeń transportowych** (kolejowych, drogowych) – zarówno łączących Polskę z sąsiadami, jak i wiodących w głąb kraju. To ma podstawowe znaczenie dla rozwoju wymiany handlowej oraz wzmocnienia ośrodków miejskich takich jak Lublin, Białystok, Rzeszów i Olsztyn oraz tych położonych wzdłuż granicy. Ważne jest także dla aktywizacji, integracji i obronności. Biorąc pod uwagę sytuację polityczną, priorytet powinny oczywiście uzyskać połączenia wiodące na Ukrainę. Ważne jest także dokończenie i zmodernizowanie dróg wiodących do państw bałtyckich, ale należy także podkreślić konieczność usprawnienia komunikacji pomiędzy miastami wojewódzkimi w regionach wschodnich, w tym trasą Via Carpatia i wzdłuż trasy S16.
3. **Zmiany demograficzne** – wynikające zarówno z odpływu osób aktywnych intelektualnie i zawodowo z całego pasa przygranicznego (drenaż mózgów), ale także z napływu migrantów i osób uciekających przed wojną w Ukrainie. Wszystkie województwa – jeszcze przed wojną – doświadczały wzrostu imigracji zarobkowej, głównie z Ukrainy i Białorusi. Konflikt zbrojny spowodował natomiast konieczność przyjęcia i zaopiekowania się setkami tysięcy osób (w tym w największym stopniu w województwie podkarpackim i lubelskim), z których kilkaset tysięcy może pozostać na dłużej. To natomiast – w dalszej perspektywie – może pomóc w zaspokojeniu potrzeb lokalnych rynków pracy i dać nowy impuls rozwojowy, w szczególności, stolicom województw. Wymaga jednak odpowiedniej polityki społecznej, edukacyjnej i kulturowej.
4. W przypadku województw podkarpackiego i lubelskiego zauważana **jest szansa na rozwój kontaktów biznesowych z przedsiębiorstwami ukraińskimi**, zarówno tymi działającymi na rynku lokalnym, jak i w Polsce. Można założyć, że – wraz z upływem czasu – przy normalizacji sytuacji politycznej oraz postępach w procesie zbliżania się Ukrainy do UE (co oznacza m.in. harmonizację prawa i przepisów po obu stronach granicy oraz zwiększenie zakresu bezpieczeństwa i przejrzystości w prowadzeniu działalności gospodarczej), nastąpi intensyfikacja kontaktów biznesowych i wzrośnie chęć polskich firm do inwestowania u naszego wschodniego sąsiada. I nie chodzi tu tylko o obszary przygraniczne, ale całą Ukrainę. Polska, a w tym przede wszystkim województwa lubelskie i podkarpackie, może odgrywać nie tylko rolę „bramy na Wschód", ale i centrum pomocy i transferu wiedzy. Dotyczy to zarówno społeczeństwa, przedsiębiorstw, współpracy samorządowej, jak i odbudowy tego kraju.

Cztery podstawowe obszary szans, których wykorzystanie wymaga strategicznego podejścia terytorialnego to: realizacja zindywidualizowanych strategii transformacyjnych opartych o wykorzystanie unikalnych potencjałów terytorialnych, rozbudowa połączeń transportowych, wykorzystanie nowej sytuacji demograficznej oraz intensyfikacja kontaktów biznesowych i politycznych z Ukrainą.

Zagrożenia

Województwa położone wzdłuż granicy zewnętrznej UE identyfikują także szereg zagrożeń rozwojowych, których minimalizacja powinna być ważnym elementem polityki rządu i samorządów terytorialnych.

1. **Wojna w Ukrainie i jednocześnie pogorszenie relacji politycznych i gospodarczych z Białorusią i Rosją** jest widziane jako najważniejsze zagrożenie, którego skutki nie są jeszcze do końca jasne. Już dziś województwa podkarpackie i lubelskie odczuwają, w największym stopniu, efekty przemieszczania się i napływu uchodźców. To natomiast obciąża finanse publiczne rządu i samorządów oraz powoduje dodatkowe napięcia dla systemu usług publicznych takich jak opieka społeczna, zdrowie, edukacja czy transport. Jednocześnie wyczuwa się wzrost niepokoju bezpośredniego i domniemanego zagrożenia militarnego lub hybrydowego (jak w przypadku województwa podlaskiego i częściowo lubelskiego). To znowuż wpływa m.in. na pogorszenie

klimatu inwestycyjnego i rynek turystyczny. Pomimo dobrej sytuacji gospodarczej, województwa Polski Wschodniej są obecnie postrzegane jako ryzykowne obszary inwestycji ze strony firm zachodnich czy odwiedzin wypoczynkowych turystów z tychże krajów. Powoduje to m.in. utratę dochodów (których nie rekompensują w pełni turyści z Polski) na takich kluczowych, przyrodniczo i turystycznie, terenach jak Mazury, Podlasie, Roztocze czy Bieszczady. Województwo warmińsko-mazurskie, wobec wielu lat inwestowania w rozwój współpracy z Obwodem Kaliningradzkim, wydaje się najbardziej dotknięte skutkami pogorszenia relacji z Rosją. Kilka lat temu ustał ruch przygraniczny, a obecnie region, w wyniku sankcji i zaprzestania importu wielu towarów (takich jak np. węgiel) — dla których obszar był głównym miejscem tranzytu — zagrożony jest upadłością wyspecjalizowanych firm oraz utratą miejsc pracy. Dotyczy to powiatów o największym bezrobociu. Podobnie województwo podlaskie ponosi realne straty z prawie całkowitego ustania wymiany gospodarczej z terenami przygranicznymi Białorusi.

2. Ocena wpływu **światowych i europejskich megatrendów gospodarczych i technologicznych** na sytuację poszczególnych województw, na obecnym etapie, nie jest jednoznaczna. Z jednej strony, procesy koncentracji, wiążące się z modelem globalizacji, dążenie do zwiększania wydajności (nowoczesne technologie, w tym, wykorzystanie automatyzacji) stwarzają realne problemy dla województw o niskim poziomie przygotowania instytucjonalnego (uniwersytety, zaplecze naukowo-badawcze, instytucje publiczne i prywatne wsparcia biznesu), w których brakuje również przedsiębiorstw — liderów zmian. Regiony te konkurują niskimi kosztami pracy, a co za tym idzie, charakteryzują się niewielką produktywnością *per capita* i słabą jakością kapitału ludzkiego. Z drugiej strony, globalne i europejskie tendencje mogą przynieść realne korzyści w przypadku znalezienia nisz rozwojowych oraz oparcia się o nowe czynniki wzrostu czy też wykorzystanie unikalnego położenia na styku różnych systemów gospodarczych (w przypadku korzystnego rozwoju sytuacji politycznej u naszych sąsiadów).
3. Do końca jeszcze nierozpoznane, ale już dające się mocno we znaki, są **skutki kryzysu gospodarczego**, objawiające się m.in.: wysoką inflacją, brakami w dostępie do surowców energetycznych, zmniejszeniem realnych dochodów własnych samorządów i społeczeństwa. W średnim horyzoncie czasowym może to doprowadzić do zubożenia społeczeństwa, zmniejszenia poziomu inwestycji publicznych oraz rodzimych firm. Natomiast w dłuższym okresie skutkować zahamowaniem wzrostu gospodarczego i utratą miejsc pracy, a nawet obniżeniem jakości życia. Warto zwrócić uwagę, że — co do zasady — województwa Polski Wschodniej, o najniższym w skali kraju poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, w warunkach kryzysu, bez pomocy i wykorzystania nowych impulsów rozwojowych mogą sobie nie poradzić.

Zagrożenia rozwojowe dla województw stanowiących wschodnią granicę UE są związane przede wszystkim z: wojną w Ukrainie i jednoczesnym pogorszeniem relacji polityczno-gospodarczych z Białorusią i Rosją, światowymi i europejskimi megatrendami gospodarczo-technologicznymi oraz skutkami kryzysu gospodarczego.

Konsekwencje wojny w Ukrainie wpływające na dramatyczny ostatnio wzrost cen energii, także polityka klimatyczna UE oraz w szczególności jeden z jej aspektów — szybkie odchodzenie od paliw kopalnych jako źródła energii, jest postrzegane jako zarówno zagrożenie jak i szansa dla gospodarki województw Polski Wschodniej. W sferze gospodarczej oznacza to konieczność intensyfikacji transformacji energetycznej całego regionu, ale także wykorzystanie nowych szans dla przemysłu i energetyki odnawialnej, której możliwości rozwoju wydają się duże, choć do końca jeszcze nierozpoznane a przy tym warunkowane odpowiednią polityką Państwa i inicjatyw samorządów terytorialnych takich jak np. Dolina Wodorowa w województwie podkarpackim. Zasoby i możliwości finansowe przedsiębiorstw i mieszkańców Polski Wschodniej są generalnie znaczenie niższe niż zasoby bardziej zamożnych regionów naszego kraju, co budzi

obawy o koszty transformacji i pojawienie się problemu wykluczenia oraz ubóstwa energetycznego. Biorąc pod uwagę generalnie dobry stan środowiska wzmocnienie nacisku na ochronę przyrody w UE stwarza raczej szanse niż zagrożenia pod warunkiem przemyślanej polityki pro ekologicznej i mitygującej zagrożenia.

Podobnie niejednoznacznie widziane jest zagadnienie wykorzystania niemałego potencjału rolnictwa — z jednej strony widoczne są obawy o możliwości eksportu do krajów zaangażowanych czynnie w wojnę w Ukrainie (co jednak ma duże znaczenie tylko w zakresie niektórych lokalnych produktów), ale w odleglejszej perspektywie mogą pojawić się nowe możliwości kooperacji rodzimego sektora przetwórstwa rolno-spożywczego z partnerami z Ukrainy oraz pojawić się zwiększony popyt na lokalne produkty w Polsce, krajach UE, a także odleglejszych rynkach. Dla wykorzystania tych szans potrzebne są dalsze inwestycje w sektor przetwórstwa, promocja nowych technologii oraz rozwój bazy magazynowej i logistycznej.

Jaka polityka regionalna?

Regiony położone wzdłuż polskiej zewnętrznej granicy UE potrzebują nowych strategii rozwoju. Powinny być one oparte o analizę zmian wynikających z megatrendów gospodarczych i polityki UE (takich jak ewolucja modelu globalizacji, przekształcenia w priorytetach polityk krajowych i unijnych, tendencje do centralizacji), jak i nowe szanse i zagrożenia wynikające z sytuacji za polską granicą wschodnią czy lekcje z pandemii COVID-19. Realizacja działań zorientowanych na wykorzystanie nowych szans i minimalizacji pojawiających się zagrożeń jest jednak zależna, w większym niż dotychczas stopniu, od poprawy możliwości prawnych i finansowych działania na szczeblu regionalnym oraz zapewnienia koordynacji i zgodnej współpracy z rządem, UE oraz przedstawicielami społeczeństwa i przedsiębiorców.

W tym kontekście należy przytoczyć kilka najważniejszych kierunków działań.

1. Stosowanie **subsydiarności i decentralizacji** jako podstawowych zasad rozwoju regionalnego. Polityka regionalna państwa powinna w praktyce stworzyć mechanizmy wzmacniające koordynacyjne możliwości marszałków w stosunku do działań innych podmiotów w przestrzeni regionów oraz zapewnić adekwatne do zadań środki. Pandemia i wojna w Ukrainie pokazały, że — po latach — potrzebne jest wznowienie publicznej debaty strategicznej, zarówno dotyczącej kompetencji samorządów terytorialnych w zakresie organizacji służby zdrowia, edukacji, opieki społecznej, integracji migrantów, polityki rynku pracy, jak i organizacji systemu finansowania tych zadań.
2. **Polityka spójności UE** musi odzyskać swoją pierwotną rolę rozwojową, tj. charakter zindywidualizowanego podejścia terytorialnego kierowanego przez i do samorządów terytorialnych oraz mieszkańców.
3. Aktywna polityka rządu i UE wspierania tych przedsięwzięć i projektów, które wynikają z nowych strategii terytorialnych, a zarazem odpowiadają na zidentyfikowane powyżej **wyzwania przyszłości**. Działania te — zarówno o charakterze doraźnym, jak i strukturalnym — nie powinny być prowadzone w ramach odrębnych programów zarządzanych przez podmioty szczebla krajowego czy różne Dyrekcje Generalne a integrowane z głównym nurtem polityki intra regionalnej, za które odpowiadają samorządowe władze wojewódzkie.
4. Z punktu widzenia województw Polski Wschodniej, zaliczanych do najbiedniejszych regionów Polski i UE oraz doświadczających dodatkowych problemów rozwojowych w wyniku obecnej sytuacji politycznej po drugiej stronie granicy, istotne jest **utrzymanie wsparcia zewnętrznego** zarówno ze strony Unii Europejskiej, jak i rządu. Dobrze by miało ono charakter zarówno finansowy jak i transferu *know-how* w postaci programów rozwoju instytucjonalnego i promocji współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi w Polsce i z partnerami zagranicznymi (co oczywiście obecnie w przypadku Białorusi i Rosji jest niemożliwe). Wsparcie to powinno być dedykowane z jednej strony na realizację działań prowzrostowych (takich ja te wynikające z inteligentnych specjalizacji), ale także dostarczać dodatkowych środków i impulsów przede wszystkim na obszarach wiejskich (ale obejmujących także wiele małych i średnich miast, w szczególności w województwie warmińsko-mazurskim). Są one silnie zagrożone marginalizacją, a obecnie także utratą funkcji gospodarczych wynikających z załamania czy też zmiany charakteru współpracy trans- i przygranicznej.

5. Wykorzystanie potencjalnych szans wynikających z **obrania przez Ukrainę europejskiego kursu**. Warunkowane jest to także rozbudową połączeń i infrastruktury transportowej (kolejowej, drogowej, lotniczej) zarówno wiodącej do Polski Wschodniej i samych przejść granicznych, jak i terenów po drugiej strony granicy. Główną rolę w tym zakresie powinny odgrywać władze centralne, działające jednak w oparciu o analizy samorządów regionalnych i ich strategie zagospodarowania przestrzennego.
6. Pandemia oraz wojna w Ukrainie pokazała **siłę samoorganizującego się społeczeństwa**. Potrzebne są jednak ramy współpracy i dialogu z tymże oraz polepszenie rozwiązań instytucjonalnych i finansowych wspomagających współpracę z trzecim sektorem.
7. Ze strony rządu oraz UE jest oczekiwanie co do **aktywnej polityki wsparcia inwestycji przedsiębiorstw** na terenie województw Polski Wschodniej. Szczególnie w branżach zidentyfikowanych jako inteligentne specjalizacje (w tym sektor rolno-spożywczy) i mających potencjał do budowania specjalistycznych klastrów. Ważne jak także tworzenie instytucjonalnych ram do włączania rodzimych przedsiębiorstw w przedsięwzięcia gospodarcze na terenie Ukrainy (a w dłuższej perspektywie, nie można wykluczyć, że także Białorusi i Rosji).
8. W najbliższym czasie wszystkie województwa wzdłuż zewnętrznej granicy UE będą przedmiotem działań z zakresu **wzmocnienia bezpieczeństwa i obronności kraju**. Należy je wykorzystać, także w sensie ekonomicznym, ale do tego potrzebny jest dialog samorządu z odpowiednimi instytucjami Polski, UE i NATO.

> **Najważniejsze kierunki działań na przyszłość to: stosowanie zasady subsydiarności i decentralizacji, odzyskanie przez politykę spójności UE swojej pierwotnej roli rozwojowej oraz wykorzystanie nowych szans gospodarczych wynikających z obrania przez Ukrainę proeuropejskiego kursu, a także wzmocnienia obronności na wschodniej flance NATO.**

O autorze

Dr **Piotr Żuber** — pracownik akademicki (Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych) oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Były Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności — KPO), a także monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Były ekspert i kierownik zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

CZĘŚĆ IV.

BLIŻSZE SPOJRZENIE NA PODKARPACIE – SZANSE I ZAGROŻENIA DLA REGIONU WYNIKAJĄCE Z WOJNY W UKRAINIE

Podkarpacie w obliczu przełomowych zmian

Marek Darecki
Prezes Zarządu klastra Dolina Lotnicza

Świat, do jakiego się przyzwyczailiśmy, odchodzi bezpowrotnie i to w błyskawicznym tempie. Mamy i będziemy mieć do czynienia z coraz większą Zmiennością, Niepewnością, Złożonością i Dwuznacznością (z ang. tzw. VUCA). Jak się w tym wszystkim odnaleźć? Skąd czerpać wzorce i inspiracje? Dopiero na tak zarysowanym tle należy oceniać skutki wojny w Ukrainie. Dla Podkarpacia rodzą one zarówno wiele nowych ryzyk, jak i możliwości. Na razie, nasz region – w trudnym czasie – dobrze zdaje egzamin. Jak postępować, by kontynuować ten kurs? Co radzą amerykańscy generałowie z West Point?

Wśród wielu korzyści płynących z pracy dla międzynarodowych korporacji, jedną z największych jest dostęp do wiedzy i do (czasami) bardzo dobrych szkoleń i kursów. W swojej karierze miałem szczęście natknąć się na naprawdę świetne szkolenie, które miało miejsce w znanej akademii wojskowej West Point. Generałowie amerykańscy dzielili się z nami, liderami przemysłowymi, swą wiedzą i technikami dowódczymi, wypracowanymi przez armię USA. Jednym z terminów, który wprowadzili na samym początku kursu była VUCA. Pojęcie VUCA pochodzi od początkowych liter czterech wyrazów: *Volatility*, *Uncertainty*, *Complexity*, *Ambiguity* (Zmienność, Niepewność, Złożoność, Dwuznaczność). VUCA definiuje współczesne środowisko pola walki. Nic nie jest stałe, wszystko zmienia się błyskawicznie, nic nie jest proste i jednoznacznie. Armia musi posiadać umiejętności umożliwiające jej skuteczne działanie w tak trudnych warunkach. Tego uczą się żołnierze amerykańscy. Obserwujemy dziś Ukrainę i z niedowierzaniem odbieramy oczywisty brak profesjonalizmu i skuteczności armii rosyjskiej, ukształtowanej według starych, postradzieckich, scentralizowanych i skostniałych wzorców. Oni nie słyszeli o VUCA.

Generałowie uczyli nas, że dzisiejsze środowisko gospodarcze i biznesowe to również VUCA. Jest ono Zmienne, Niepewne, Złożone i Dwuznaczne jak nigdy dotąd. Myślę, że możemy też z powodzeniem porównać to, co się wokół nas dzieje do „burzy doskonałej" (ang. *perfect storm*), groźnego zjawiska pogodowego, występującego przy nałożeniu się kilku czynników atmosferycznych i często skutkującego katastrofalnymi następstwami. Spróbujmy wymienić te polityczno — ekonomiczno — społeczne „zjawiska pogodowe", niosące dla biznesu przełomowe skutki. Tych najistotniejszych jest co najmniej dziesięć.

1. Wojna w Ukrainie. Kto jeszcze kilka miesięcy temu mógł przypuszczać, że taka tragedia, o katastrofalnych skutkach wystąpi w sąsiednim kraju. Zaledwie 70 kilometrów od miejsca, w którym mieszkam.
2. Nowa pozycja Chin. Choć z perspektywy Polski może się wydawać, że to sprawa odległa, ta zmiana będzie miała na nas większy wpływ, niż sądzimy.

3. Pandemia COVID-19 – która wywróciła świat do góry nogami. Chociaż wydaje się, że najgorsze za nami, to jej skutki będziemy odczuwać przez lata.
4. Inflacja o poziomach nienotowanych od dziesięcioleci i realna groźba recesji – to kolejne uderzenie, z którym przyjdzie nam się zmierzyć, zwłaszcza w Polsce.
5. Przemysł 4.0 czyli postępująca automatyzacja i robotyzacja, która przyśpiesza, redukując gwałtownie naszą przewagę konkurencyjną, bazującą na niższym koszcie pracy.
6. Digitalizacja i nadchodzący Metaverse, zmieniające modele biznesowe i kreujące nowe przemysły.
7. Nowy ład klimatyczny, który wymusza na nas poważne i kosztowne zmiany technologiczne oraz zastąpienie dotychczasowych produktów przez towary „zielone".
8. Redefinicja funkcjonowania łańcuchów dostaw, mająca na celu zwiększenie ich bezpieczeństwa, która dzieje się na naszych oczach.
9. Nowy model pracy biurowej – rozwój różnych form działań zdalnych i hybrydowych.
10. Wejście na rynek pracy nowego pokolenia o wyraźnie odmiennej etyce pracy, uwzględniającej przede wszystkim styl życia, możliwości rozwoju, elastyczność i mobilność.

Wojna w Ukrainie, nowa pozycja Chin, pandemia COVID-19, inflacja, przemysł 4.0, digitalizacja i Metaverse, nowy ład klimatyczny, redefinicja funkcjonowania łańcuchów dostaw, praca zdalna i hybrydowa, nowe pokolenie – wszystkie te czynniki, występujące równocześnie, można porównać do nałożenia się czynników atmosferycznych tworzących „burzę doskonałą" (ang. *perfect storm*).

Każdy z wyżej wymienionych dziesięciu czynników jest dużym wyzwaniem sam w sobie, ale dramat polega na tym, że one wszystkie występują jednocześnie. To doskonałe warunki do wytworzenia się „burzy doskonałej" w stosunkach politycznych, społecznych i gospodarczych. Groza jest tym większa, że mało kto uświadamia sobie jakiej mocy wyładowania spowoduje ten sztorm. Nie rozumieją tego rządzący, ale nie widzi tego również wielu przedsiębiorców.

Dopiero na tak zarysowanym tle należy oceniać skutki wojny w Ukrainie. Szczególną wrażliwość na to, co dzieje się po sąsiedzku, mają mieszkańcy Podkarpacia. Tutejsze relacje z Ukraińcami mają specyficzny, równocześnie i historyczny i współczesny kontekst. Wiele naszych rodzin wywodzi się z terenów wchodzących obecnie w skład Ukrainy. Moja także pochodzi „ze wschodu", ojciec ukończył Uniwersytet Lwowski itd. Te wszystkie resentymenty i nostalgie większość z nas ma za sobą. Współczujemy Ukraińcom i im aktywnie pomagamy. W przeciągu kilku tygodni od rozpoczęcia rosyjskiej inwazji, po przyjęciu uchodźców, Rzeszów zwiększył liczbę mieszkańców o 50%!

Podkarpackie relacje z Ukraińcami mają specyficzny, równocześnie i historyczny i współczesny kontekst. Wiele naszych rodzin wywodzi się z terenów wchodzących obecnie w skład Ukrainy, ale te resentymenty mamy już za sobą. Współczujemy Ukraińcom i im aktywnie pomagamy – po przyjęciu uchodźców Rzeszów zwiększył liczbę mieszkańców o 50%!

Jakie mogą być skutki tej bezsensownej wojny dla Podkarpacia? Będzie to oczywiście zależeć od tego, jak konflikt ten będzie przebiegać i kiedy się zakończy. Pesymistyczny scenariusz, a więc taki, w którym trwa ona długie lata, destabilizując trwale naszego wschodniego partnera, byłby dla nas bardzo trudny. W tym scenariuszu Podkarpacie – ze swym bezpośrednim sąsiedztwem z Ukrainą i „gorącą" granicą – będzie poddane dużej presji. Ta presja utrzymuje się już dziś. Kolejne fale uchodźców przemieszczają się i będą przemieszczać się przez nasz region. Lotnisko w Rzeszowie jest i będzie głównym punktem przerzutowym dla tysięcy ton sprzętu wojskowego przesyłanego z państw zachodnich do Ukrainy. Już nieco spowszedniał nam, mieszkańcom stolicy Podkarpacia, widok dziesiątek wyrzutni *Patriot* rozlokowanych wokół pasa startowego rzeszowskiego lotniska, ale przecież ich obecność jest czymś spowodowana. One tu są, bo istnieje ryzyko rosyjskiego ataku na infrastrukturę lotniczą, która odgrywa tak kluczową rolę w tej wojnie.

Wyrzutnie *Patriot* widzą mieszkańcy Podkarpacia, ale dostrzegają je także potencjalni zagraniczni inwestorzy. Obawiamy się, że ich entuzjazm do poważnych inwestycji w tak „gorącym" regionie może osłabnąć. Tymczasem dotychczasowa udana modernizacja Podkarpacia nastąpiła w dużej mierze właśnie dzięki potężnym inwestycjom zagranicznym, zwłaszcza w nowoczesny przemysł powietrzny. Polscy liderzy, którzy zarządzają filiami międzynarodowych przedsiębiorstw Doliny Lotniczej, starają się zrozumieć odczucia swych szefów korporacyjnych, w stosunku do tego, co się u nas dzieje. Jak na razie nie widzimy żadnych negatywnych reakcji, ale nie wiemy do końca, o czym dyskutuje się w zaciszach gabinetów. Obawiamy się, że podniesione ryzyko związane z bliskością wojennego frontu może wpływać na przyszłe decyzje inwestycyjne.

Lotnisko w Rzeszowie – główny punkt przerzutowy do Ukrainy – jest dziś chronione przez dziesiątki wyrzutni *Patriot*. Ich rozlokowanie ma oczywiste uzasadnienie, ale tak widoczny wzrost ryzyka może poważnie osłabić entuzjazm zagranicznych inwestorów, których inwestycje były dotychczas potężną siłą napędową modernizacji regionu.

Sytuacja w Ukrainie ma również wpływ na dostępność pracowników ze wschodu. Podkarpacie zawsze było miejscem dużej koncentracji ukraińskiej emigracji zarobkowej. Znamy statystyki krajowe. W ostatnich miesiącach ponad 3,7 mln ukraińskich uchodźców przyjechało do Polski. Do dziś wielu z nich wróciło do swego kraju, ale wielu pozostało. Proces akomodacji tych wielkich mas uciekinierów wojennych przeszedł sprawnie. Jako mieszkańcy nie odczuwaliśmy szczególnych uciążliwości z tym związanych. Nasi przedsiębiorcy, jeszcze przed wybuchem wojny, zastanawiali się nad tym, jakie skutki dla rynku pracy będzie mieć potencjalny napływ mas uchodźców. Wielu z nas myślało, że będą one raczej pozytywne, że zwiększy się pula talentów dla lokalnych firm.

Rzeczywistość okazała się inna. Zdecydowana większość uciekinierów to kobiety z dziećmi, których mężowie pozostali w Ukrainie, by walczyć. Dodatkowo wielu mężczyzn, zatrudnionych u nas przed wybuchem wojny, zdecydowało się wrócić do swego kraju i wstąpić do armii. Zadajemy sobie teraz pytanie: jak wielu z nich powróci? Jak wiele z Ukraińskich matek i żon zdecyduje się pozostać w Polsce i w przyszłości nakłoni swych mężów do przyjazdu? Czy wyższe standardy życia i pracy, czy poczucie bezpieczeństwa i stabilności będzie wystarczającą zachętą do osiedlenia się w Polsce? Dla przedsiębiorców byłaby to dobra wiadomość. Okres przejściowy (do momentu zakończenia wojny) może być jednak trudny.

> **Jakie skutki dla rynku pracy będzie mieć napływ mas uchodźców? Dziś zdecydowana większość uciekinierów to kobiety z dziećmi. Mężowie pozostali w Ukrainie, by walczyć, a wielu – z już pracujących w regionie – wróciło do swego kraju i wstąpiło do armii. Jak wielu z nich powróci do Polski gdy wojna się skończy?**

Ostatnio — w naszych biznesowych dyskusjach — coraz częściej pojawia się opcja scenariusza pozytywnego. Zakłada on jakiś rodzaj rozejmu czy porozumienia pokojowego pomiędzy Rosją i Ukrainą, ale również członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej. Może się to ciągle wydawać nierealistyczną mrzonką, ale my ją poważnie rozważamy. Mamy nadzieję, że Ukraińcy tak jak dziś dzielnie walczą za swą ojczyznę, później dzielnie walczyć będą ze społecznymi i gospodarczymi patologiami, które dręczą ich kraj. To będzie długi i bolesny proces, ale jeśli się powiedzie, otworzy Ukrainie drogę do stabilnej Europy, co z kolei stworzy niezwykłe i przełomowe szanse dla Podkarpacia. Tak jak dziś nasz region jest bramą do „wojennej" Ukrainy, tak w przyszłości może się stać wrotami do szybko rozwijającej się „europejskiej" Ukrainy. Jakie niezwykłe szanse pojawiłyby się przed naszymi dynamicznymi przedsiębiorcami, jakie możliwości kooperacji i ekspansji biznesowej, jakie rynki zbytu... Niewątpliwie perspektywy te zostałyby wzmocnione naszymi tradycyjnymi więzami, naszą bliskością geograficzną i kulturową, a także pozytywnymi emocjami i doświadczeniami związanymi z tak skutecznym wsparciem Ukrainy i Ukraińców w czasie wojennym.

> **Tak jak dziś Podkarpacie jest bramą do „wojennej" Ukrainy, tak w przyszłości może się stać wrotami do szybko rozwijającej się „europejskiej" Ukrainy. Byłaby to ogromna szansa rozwojowa dla regionu, okazja do wykorzystania naszych tradycyjnych więzów, bliskości geograficznej i kulturowej.**

Świat do jakiego się przyzwyczailiśmy odchodzi bezpowrotnie i to w błyskawicznym tempie. Mamy i będziemy mieć do czynienia ze środowiskiem VUCA. Jak się w tym wszystkim odnaleźć? Skąd czerpać wzorce i inspiracje? Jaka była rada amerykańskich generałów? Prosta recepta: „Wiedzieć — Rozumieć — Działać". Po pierwsze — obsesyjne i ciągłe uczenie się — musimy wiedzieć. Nie wystarczy jednak wiedzieć, trzeba rozumieć co rozpoznane zjawiska i trendy znaczą dla mojego kraju, regionu, miasta czy przedsiębiorstwa. A w końcu — trzeba skutecznie działać, być proaktywnym, próbować „naginać" kierunek zmian zgodnie z naszymi interesami. Polityka „strusia" byłaby samobójcza.

O autorze

Marek Darecki — pomysłodawca i prezes, zrzeszającego ponad 170 członków, klastra Dolina Lotnicza. Przepracował ponad 40 lat w przemyśle lotniczym: piastował stanowiska Prezesa i Dyrektora Naczelnego kilku firm lotniczych, będących polskimi filiami międzynarodowych koncernów oraz przez 20 lat był Prezesem największej polskiej firmy lotniczej Pratt Whitney Rzeszów (dawnej WSK Rzeszów). Otrzymał zaszczytny tytuł Honorowego Obywatela miasta Rzeszowa oraz Doktora Honoris Causa Politechniki Rzeszowskiej.

Jak wybić się z peryferii do centrum?

Janusz Sepioł
Architekt Miasta Rzeszowa, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Od 30-tysięcznego miasteczka, po II wojnie światowej, do ponad sześciokrotnie większej stolicy województwa – to najnowsza historia Rzeszowa. Oderwanie Lwowa, historycznego centrum regionu, od Polski zostawiło trudne do zapełnienia „bezkrólewie". Przemyśl – zbyt skrajnie położony, Krosno czy Jarosław – stosunkowo słabe ośrodki. Wybór padł na Rzeszów, którego „kariera" od czasów PRL, z międzyokresowymi wahaniami, nabrała tempa. Czy zbliżenie polsko-ukraińskie, perspektywa roli Polski w odbudowie Ukrainy czy wreszcie obecność militarnej infrastruktury NATO na Podkarpaciu pozwolą mu dołączyć do „klubu" kluczowych polskich metropolii? Jak na razie położenie na granicy gorącego konfliktu, w strefie przyfrontowej – gdzie lotniska musi strzec bateria rakiet Patriot – rodzi wiele obaw, szczególnie wśród inwestorów.

Wizerunek

Liczby są bezwzględne: na 244 regiony Unii Europejskiej, pod względem wysokości PKB „na głowę" mieszkańca (liczonej wg parytetu siły nabywczej — czyli dla krajów takich jak Polska bardzo korzystnie) województwo podkarpackie zajmuje 233. miejsce. Wyprzedza dwa regiony polskie, kilka rumuńskich, greckich, bułgarskich i Gujanę Francuską. Wprawdzie poziom tego wskaźnika wynosi już 52% średniej unijnej, a więc dystans do lepiej rozwiniętych regionów uległ skróceniu, to jednak pozycja w rankingu zamożności jest niska i zmienia się bardzo wolno. Inne kluczowe parametry rozwoju też nie napawają optymizmem. Wydatki na badania i rozwój wynoszą zaledwie 1,1% produktu regionalnego brutto, a saldo migracji jest od dłuższego czasu ujemne. Region, pomimo że jako polityczny bastion partii rządzącej jest uprzywilejowany w dystrybucji publicznych inwestycji, nie awansuje w krajowych rankingach konkurencyjności i rozwoju.

Ponadto ostatnio został wyjątkowo mocno uderzony dwoma czynnikami zewnętrznymi. Epidemia COVID-19 przebiegła tu ostro; przy najniższym poziomie wyszczepienia i najwyższym spożyciu amantadyny, ilość tzw. nadmiarowych zgonów okazała się najwyższa w Polsce. Region boleśniej niż inne odczuł demograficzne straty. Gdy wybuchła wojna na Ukrainie, Podkarpacie stało się zaś bramą, przez którą wlała się fala uchodźców. Jednocześnie stało się też wrotami, przez które napływa militarna i gospodarcza pomoc dla walczącego państwa ukraińskiego. Lokalne lotnisko w znacznym stopniu zmilitaryzowano przez siły natowskie, a właściwie amerykańskie.

Status regionu przyfrontowego, położonego na granicy gorącego konfliktu, gdzie lotniska musi strzec bateria rakiet Patriot, nie służy pozytywnemu wizerunkowi; nie sprzyja ani aktywności inwestycyjnej, ani napływowi turystów. I nie ma znaczenia, że w medialnych obrazkach z Rzeszowa przyjmowanie grup ukraińskich uchodźców wygląda inaczej niż podobne sceny na Lampedusie czy nad Kanałem La Manche. Ważne, że wywołują podobne lęki czy resentymenty. Trudno przewidzieć, jak trwale nacechuje to wizerunek regionu, ale niewątpliwie jest to obciążenie. A przecież dotyczy to regionu, którego dotychczasowy obraz nie był

jakoś szczególnie pozytywny. Wprawdzie Rzeszów otrzymał od Prezydenta Ukrainy tytuł „Miasto Ratownik" i generalnie Polska zyskała międzynarodowe uznanie za swoją reakcję na falę uchodźczą, to jednak decyzje inwestycyjne rządzą się trochę inną logiką.

> **Dla Podkarpacia nastały trudne czasy. Epidemia COVID-19 przebiegła tu wyjątkowo ostro, a – po wybuchu wojny – status regionu przyfrontowego nie tworzy wizerunku przyjaznego inwestorom.**

Historia

Województwo rzeszowskie powstało po II wojnie światowej, gdy regionalna stolica, Lwów, znalazła się w granicach Związku Radzieckiego. Wśród kilku większych miast zachodniej części województwa lwowskiego właściwie żadne nie nadawało się na stolicę nowej jednostki administracyjnej. Przemyśl — miasto biskupie i zakonne — było zbyt skrajnie położone, a Krosno czy Jarosław to były stosunkowo słabe ośrodki. Wybór padł na Rzeszów, który już w drugiej połowie lat trzydziestych zaczął nabierać energii, w ramach wielkiego projektu cywilizacyjnego, jakim była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego. Holokaust sprawił jednak, że z miasta zbliżającego się do 50 tys. mieszkańców, Rzeszów zmienił się w miasteczko 30-tysięczne.

Opowieść, że to miasto, jako stolica województwa, odegra rolę nowego Lwowa i stanie się wschodnią metropolią, można potraktować jako swoistą utopię. Lwów przez 150 lat był stolicą wielomilionowej, autonomicznej dzielnicy Austro-Węgier, mógł szczycić się uniwersytetem i jedną z niewielu, w całej dualnej monarchii, politechniką. Była to siedziba teatrów i redakcji, banków i czasopism, miasto o statusie analogicznym do Pragi czy Zagrzebia. To są sprawy nie do nadrobienia nie tylko przez jedno, ale nawet przez dwa, a może i trzy pokolenia.

Niemniej, nie ulega wątpliwości, że po 1950 r. Rzeszów rozwijał się bardzo szybko. Wprawdzie przeprowadzona w 1975 r. reforma administracyjna sprawiła, że na ponad dwadzieścia lat, stał się on tylko jednym z 49 administracyjnych ośrodków, a województwo rzeszowskie zredukowano do granic obszaru metropolitalnego miasta, jednak przez cały okres PRL-u Rzeszów zyskiwał, zwłaszcza jako ośrodek przemysłowy i administracyjny.

W początkach III RP dynamika rozwoju miasta osłabła. By wyrazić się bardziej precyzyjnie — inne miasta rozwijały się znacznie szybciej. Po pierwsze, spadło znaczenie industrializacji, jako czynnika rozwoju. W nowej gospodarce ważniejsza okazała się sfera usług, w tym badań, obsługi biznesu, turystyka i przemysły kultury. Największą dynamikę rozwoju zyskały miasta z najlepszymi uczelniami, a więc najlepszym kapitałem intelektualnym.

Po drugie, istotne okazało się położenie — dostępność do naszego największego partnera gospodarczego — Niemiec i bliskość „przepuszczalnych" granic Unii Europejskiej. Miasta ściany wschodniej okazały się w takiej nowej geografii ośrodkami peryferyjnymi, leżącymi blisko trudnej, szczelnej, zewnętrznej granicy Unii. W przypadku Białorusi czy Rosji nowa granica okazała się niewiele lepsza od „żelaznej kurtyny".

Po trzecie wreszcie, wielka infrastruktura była budowana „z zachodu na wschód". Podkarpacki odcinek autostrady A4 był realizowany jako ostatni, podobnie jak modernizacja magistrali kolejowej E30.

Jednak po kilku latach obecności Polski w UE, sytuacja zaczęła się zmieniać. Rzeszów doczekał się uniwersytetu (powołanego w roku 2001) i politechniki — uniwersytetu technicznego, ustanowionego w roku 2016, wrócił na ścieżkę industrializacji, ale już w przemysłach wysokich technologii. Stał się centrum najlepiej w Polsce funkcjonującego klastra przemysłowego „Dolina Lotnicza". Jego lotnisko znalazło się w grupie kilku najważniejszych tego typu obiektów w kraju. Znalazł się także na skrzyżowaniu autostrady wschód — zachód z drogą ekspresową północ — południe (S19). Miast położonych w sąsiedztwie podobnych,

strategicznych węzłów komunikacyjnych jest w Polsce zaledwie osiem. Rzeszów należy także do grupy pięciu ośrodków wojewódzkich obficie finansowanych ze środków unijnych, w ramach specjalnego programu operacyjnego skierowanego na wzmocnienie ściany wschodniej. Ukraina została objęta ruchem bezwizowym z Unią Europejską, czyli otworzyła się pobliska granica państwowa. Rzeszów odnotował bardzo znaczny przyrost liczby nowo wznoszonych mieszkań i w tym zakresie wysunął się na jedną z czołowych pozycji w kraju. Paradoksalnie uniknął też zjawiska, które osłabia szereg polskich metropolii. Suburbanizacja „wysysa" z ich obszaru zamożniejszych obywateli. Rzeszów bardzo znacząco powiększył swe granice o rozległe tereny wiejskie i w ten sposób proces ten odbywa się w dużym stopniu w granicach jego nowych terenów.

> **Po II wojnie światowej – gdy Lwów – historyczna stolica regionu została odcięta od Polski, „pałeczkę" lidera przejął ledwo 30-tysięczny Rzeszów. Za PRL rósł w siłę, w początkach III RP stracił swoją konkurencyjność, ale po kilku latach obecności w UE jego rozwój znów zaczął nabierać tempa.**

Perspektywy

Różne wskaźniki dotyczące jakości życia czy dynamiki dochodów lokalnego samorządu, coraz częściej pozwalają umieszczać Rzeszów w górnej połowie rankingu polskich wielkich miast. Raport GUS pokazujący prognozy demograficzne tychże wskazuje, że do roku 2050 tylko dwa ośrodki wojewódzkie odnotują wzrost liczby mieszkańców: to Warszawa i Rzeszów. W 2021 roku Komisja Europejska wybrała 100 miast do eksperymentu polegającego na szybkim osiągnięciu neutralności klimatycznej. Wśród ośmiu polskich ośrodków zakwalifikowanych do tej awangardowej grupy znalazł się Rzeszów. Był także wśród zaledwie czterech polskich miast ubiegających się o tytuł „Zielonej Stolicy Europy". Wskazuję te przykłady, aby podkreślić, że jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie, Rzeszów wyraźnie wstąpił na ścieżkę przyspieszonego rozwoju i podniósł swoje ambicje. Przedterminowe wybory prezydenta miasta, w których kandydat zjednoczonej opozycji zdecydowanie pokonał kandydata obozu rządzącego krajem, wspieranego wszystkimi siłami, stały się faktem politycznym, dodatkowo skupiającym na Rzeszowie uwagę polskiej opinii publicznej.

Przełom nastąpił 24 lutego, kiedy miliony uchodźców zaczęły napływać przez przejścia na zachodniej granicy województwa podkarpackiego, a Rzeszów i Przemyśl stały się centrami dyslokacji uchodźców. Rzeszów pojawił się w wielu materiałach informacyjnych światowych agencji i stał się miejscem przyjazdów najważniejszych polityków, na czele z Joe Bidenem, oraz celebrytów.

Szacunki skokowego przyrostu liczby mieszkańców Rzeszowa są bardzo niepewne. Dane z badań Unii Metropolii Polskich mówią o 70 tysiącach nowych użytkowników miasta. W świetle danych służb komunalnych liczba ta jest znacznie zawyżona. Jednak nawet jeśli ten wzrost dotyczy kilkunastu tysięcy osób, to jest to, dla miasta tej skali, wydarzenie bezprecedensowe.

Sygnałami zmian są dane z rynku hotelowego oraz rynku nieruchomości komercyjnych — przede wszystkim biur — między innymi ze względu na relokację ukraińskich firm. Do tej pory rynek nieruchomości biurowych należał do słabych stron miasta. Wzrosło zainteresowanie inwestycjami w dziedzinie logistyki (Panattoni, Boeing Distribution czy wielkie sieci handlu spożywczego). Pojawili się nowi dealerzy samochodowi, w tym np. Porsche i Land Rover.

Trudno powiedzieć, jak kryzys gospodarczy przyhamuje te planowane lub rozpoczynane inwestycje. Rynek mieszkaniowy był wyraźnie „przegrzany" i wniosków o decyzje budowlane na obiekty

trzydziestokondygnacyjne jest radykalnie mniej. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rzeszów poczuł, że ma swoje „pięć minut", że zmienił swoją pozycję konkurencyjną i musi się teraz oglądać na inny kontekst, rywalizować w wyższej grupie miast.

Oznacza to nowe wyzwania dla miejskiego i regionalnego samorządu, dotyczące przede wszystkim inwestycji w „metropolitalną" infrastrukturę, zwłaszcza w społeczną i kulturalną, do tej pory rzeczywiście dość ubogą.

Najważniejsze spośród trwających realizacji to rozbudowa Uniwersytetu Rzeszowskiego, budowa kliniki chorób dziecięcych i przygotowywania do utworzenia nowego uniwersyteckiego szpitala klinicznego. Przy Uniwersytecie powstało także, zrealizowane z rozmachem, Centrum Lekkoatletyczne, a miasto i region zawarły z resortem sportu umowę na budowę lekkoatletycznego stadionu. Na ukończeniu jest centrum pływackie ze specjalnym basenem do skoków z wieży. Wybrano lokalizację i trwają prace projektowe nad pierwszym w Rzeszowie aquaparkiem. Jesienią bieżącego roku nastąpi otwarcie, zrealizowanego obok lotniska w Jasionce, kompleksu centrum nauki, wzorowanego na warszawskim Centrum Nauki Kopernik. Obiekt zlokalizowany jest obok jednego z największych w Polsce ośrodków kongresowo-wystawienniczych. Podjęto pierwsze przymiarki do budowy nowej siedziby Biblioteki Wojewódzkiej oraz rozbudowy Teatru im. Wandy Siemaszkowej. Trwają studia nad programem wielofunkcyjnego obiektu kultury (sala koncertowa, kongresowa), który wraz z biblioteką ma stworzyć nowy fragment centrum, pod nazwą „Kwartał Kultury". Kontynuowane są też prace koncepcyjne nad uniwersyteckim ogrodem botanicznym.

Powoli kształtuje się zatem zbiór projektów urbanistycznych i architektonicznych, w tym rewitalizacyjnych, mogących wykreować nowy wizerunek miasta, stworzyć jego nową twarz. Wizerunek nie tylko w sensie programowo-funkcjonalnym, ale także przestrzennym. Przybysza do Rzeszowa na pewno zaskoczy liczba budynków wysokich — niespotykana w innych polskich ośrodkach podobnej wielkości. Niektórzy krytykują ten rys urbanistyki miasta, ale niewątpliwie jest to wyraz ambicji regionalnej stolicy nad Wisłokiem. W ciągu kilkudziesięciu lat dokonała się transformacja od prowincjonalnego miasteczka do ważnego ośrodka administracyjnego, przemysłowego, naukowego. Stolica Podkarpacia jest systematycznie brana pod uwagę we wszystkich rankingach i porównaniach najważniejszych polskich miast. Nowy układ polityczny, jakim stało się zbliżenie polsko-ukraińskie i związane z nim trendy migracyjne, perspektywa roli Polski w odbudowie Ukrainy, czyli związane z tym logistyczne funkcje Rzeszowa, wreszcie obecność, zapewne już trwała, militarnej infrastruktury NATO — to filary nowej wizji regionu i aktualnej strategii rozwoju Rzeszowa. Chyba w żadnym innym miejscu Polski te procesy geopolityczne nie wywołały aż takiej fali oczekiwań, daleko przewyższających potencjał zagrożeń.

> **Zbliżenie polsko-ukraińskie, perspektywa roli Polski w odbudowie Ukrainy czy wreszcie obecność militarnej infrastruktury NATO – to filary nowej wizji regionu i aktualnej strategii rozwoju Rzeszowa.**

O autorze

Janusz Sepioł — architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. Od 2021 r. Architekt Miejski Rzeszowa. W latach 2002-2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator szeregu przedsięwzięć kulturalnych i budowy obiektów kultury na terenie Małopolski. Członek rad programowych szeregu muzeów i Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie. Laureat nagrody im. J. Regulskiego i Medalu Honorowego SARP. Autor kilku książek z zakresu architektury (m.in. „Architekci i historia" i „Forms Follow Freedom"). Członek SARP i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Granica – od bariery do płaszczyzny kontaktu

dr Paweł Wais
Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego

Bycie wschodnią rubieżą Unii Europejskiej silnie definiuje politykę rozwojową Podkarpacia. Nikt do tej pory nie zakładał, że – w ciągu najbliższych dekad – sytuacja ta ulegnie zmianie. Agresja Rosji na Ukrainę radykalnie przeformułowuje tę sytuację. Okazuje się, że z bariery granica może się stać płaszczyzną kontaktu i gospodarczego rozwoju. Już teraz – w związku z niemożnością wykorzystania portów czarnomorskich przez naszego wschodniego sąsiada, szlak przez Polskę, czyli – w dużej mierze – Podkarpacie jawi się jako najlepsza alternatywa. Skorzystanie z tej szansy będzie wymagało jednak ogromnych wydatków na infrastrukturę – w tym przede wszystkim kolej.

Województwo podkarpackie, jest regionem leżącym przy granicy Polski z Ukrainą, która jest jednocześnie wschodnią granicą zewnętrzną Unii Europejskiej. Fakt ten ma istotne znaczenie z punktu widzenia uwarunkowań prowadzonej przez władze regionalne polityki rozwoju, a przygraniczne położenie determinuje stawiane cele rozwojowe i wskazywane działania. Podobnie, jak w dokumentach europejskich i krajowych, w dotychczasowych analizach i przyjmowanych strategiach, zakładano, iż granica z Ukrainą pozostanie zewnętrzną granicą UE w perspektywie co najmniej dwóch dekad.

> **Województwo podkarpackie, jest regionem leżącym przy granicy Polski z Ukrainą, która jest jednocześnie wschodnią granicą zewnętrzną Unii Europejskiej. Fakt ten ma to istotne znaczenie dla regionalnej polityki rozwoju.**

Tymczasem, agresja Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się w dniu 24 lutego 2022 r., wywołała lawinę zmian, których efekty, z pewnością, dzisiaj nie są jeszcze w pełni możliwe do oszacowania. W pierwszej kolejności, pokazała, iż to właśnie Polska i Polacy są dla narodu ukraińskiego najbliższymi i najbardziej wrażliwymi przyjaciółmi, gotowymi nieść pomoc i wsparcie. Szczególną rolę w tym zakresie odegrały relacje z bezpośrednimi sąsiadami, wspólnotami samorządowymi z województw przygranicznych, w tym z województwa podkarpackiego.

Wydaje się też, że wojna z Rosją w sposób ostateczny wyznaczyła dla Ukrainy kierunek dążeń do integracji z Unią Europejską. Aspiracje prozachodnie Ukrainy spotkały się z życzliwą akceptacją ze strony UE, co jednak nie oznacza natychmiastowej integracji. Biorąc pod uwagę sytuację panującą w wielu obszarach tego

państwa, w tym w gospodarce, prawodawstwie czy polityce, konieczne wydaje się dostosowanie tychże do standardów i uwarunkowań prawnych obowiązujących we Wspólnocie. Mając w pamięci akcesję Polski oraz pozostałych państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii, wiadomym jest iż nie będzie to proces łatwy i szybki. Dlatego, zauważając jednoznacznie wyrażaną wolę obu stron, należy przyjąć, iż jest to bardzo początkowy etap wzajemnego otwarcia. Status kraju kandydującego do UE — jaki przywódcy krajów członkowskich przyznali Ukrainie na szczycie Rady Europejskiej 23 czerwca br. — stanowi ważny, ale jednak dopiero pierwszy krok na drodze do pełnej integracji.

Z perspektywy województwa podkarpackiego, obecna sytuacja w Ukrainie, powoduje konieczność reagowania na wywołany przez wojnę napływ uchodźców. Ważne są także problemy rodzimych przedsiębiorców, głównie z branży turystycznej, która odczuwa zmniejszoną liczbę osób odwiedzających nasz region — wybierane są bardziej bezpieczne — w subiektywnym odczuciu — destynacje. Wymaga to także przemyślenia, jak ta nowa sytuacja wpłynie na możliwości rozwoju regionu.

W pierwszej kolejności, warto zauważyć, że zmienia się spojrzenie na samą granicę. Dotychczas była ona postrzegana głównie jako bariera, obecnie zaczyna być odbierana jako płaszczyzna kontaktu. Dlatego bardzo istotne znaczenia ma ilość przejść granicznych, ich dostępność i infrastruktura oraz jakość transgranicznych powiązań transportowych.

Warto zauważyć, że zmienia się spojrzenie na samą granicę. Dotychczas była ona postrzegana głównie jako bariera, obecnie zaczyna być odbierana jako płaszczyzna kontaktu.

Województwo podkarpackie graniczy z dwoma obwodami Ukrainy: lwowskim oraz zakarpackim. Przejścia graniczne, drogowe, kolejowe, funkcjonują jedynie na granicy z obwodem lwowskim. W przypadku obwodu zakarpackiego, granica przebiega w trudnym, górskim terenie Bieszczadów i nie funkcjonuje tutaj żadne przejście graniczne, chociaż prowadzone były zabiegi o uruchomienie sezonowego przejścia granicznego w Wołosatym. Zarówno konieczność dostarczania pomocy dla walczącej Ukrainy jak i napływ uchodźców (do czerwca br. poprzez granicę z województwem podkarpackim przeszło 2 366 913 osób), potwierdziły, że liczba przejść granicznych nie jest wystarczająca. Do czterech drogowych oraz trzech kolejowych — funkcjonujących obecnie w województwie podkarpackim, muszą zostać dołączone kolejne.

Należy podkreślić, że strona polska, w tym przedstawiciele władz samorządowych podkarpacia, zabiegali wielokrotnie o tworzenie nowych przejść granicznych, jednakże nie zawsze znajdowało to zrozumienie u partnerów, a sam proces budowy trwał wiele lat. Obecnie, ze strony Ukrainy wyrażane są potrzeby rozbudowy istniejącej oraz tworzenia nowej infrastruktury przejść granicznych, co mając na uwadze przyszłe członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej, wydaje się być konieczne.

Zachodnie obwody Ukrainy, w tym graniczące z województwem podkarpackim, muszą się obecnie mierzyć z bardzo poważnymi wyzwaniami. Większość ludności, która opuściła zagrożone walkami obszary, przeniosła się do zachodnich obwodów pozostając na terenie Ukrainy. Przykładowo, władze obwodu zakarpackiego podają, iż na ponad milion własnych mieszkańców mają obecnie ok. 400 tys. uchodźców, którym trzeba zapewnić godne warunki życia. Pomoc humanitarna, która płynie z Polski, jest w tych warunkach nie do przecenienia, co podkreśla strona ukraińska. Jednocześnie bardzo ważne jest zapewnienie sprawnej dystrybucji środków pomocy dla potrzebujących, a sytuacja ta powoduje, iż braki w infrastrukturze stają się szczególnie widoczne.

Również wiele ukraińskich firm przeniosło swoją działalność do zachodniej części Ukrainy i obecnie boryka się z problemami niewydolnej infrastruktury, która blokuje możliwości wykorzystania potencjału gospodarczego. Warto podkreślić, że kluczową rolę w eksporcie produktów ukraińskich sektorów rolnictwa i przemysłu odgrywały porty czarnomorskie, które w obecnej sytuacji nie mogą być wykorzystywane.

Powoduje to u partnerów ukraińskich konieczność poszukiwania i udrażniania alternatywnych linii komunikacyjnych, którymi ich produkty będą mogły trafiać na rynki zewnętrzne. W tym kontekście kierunek zachodni, poprzez Polskę, jawi się jako jedna z ważnych alternatyw.

> **W związku z niemożnością wykorzystania portów czarnomorskich przez Ukrainę kierunek zachodni, poprzez Polskę, jawi się jako jedna z ważnych alternatyw. Województwo podkarpackie, jako pomost między Ukrainą a rynkami zewnętrznymi ma tutaj do odegrania bardzo ważną rolę.**

Województwo podkarpackie, jako pomost między Ukrainą a rynkami zewnętrznymi ma tutaj do odegrania bardzo ważną rolę. Jako przykład, można wskazać, iż obecnie Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka stał się głównym hubem logistycznym dla pomocy kierowanej do Ukrainy. Warto podkreślić, że jest to port regionalny, co wskazuje iż rola portów regionalnych jest ważna, a utrzymywanie sieci lotnisk regionalnych ma charakter strategiczny. Jednocześnie, obecna sytuacja wyraźnie wskazuje, że konieczne jest wzmacnianie powiązań kolejowych i drogowych pomiędzy Polską a Ukrainą. Znaczenie powiązań kolejowych, zostało potwierdzone w czasie nasilonej fali uchodźców, których udało się przewieźć wykorzystując istniejące połączenia kolejowe. W tym czasie z inicjatywy samorządu województwa, przywrócono możliwość połączenia kolejowego na linii 108 do przejścia granicznego Krościenko — Chyrów.

Mając na uwadze konieczność rozwiązania obecnych problemów z transportem towarów z Ukrainy, jak również biorąc pod uwagę przyszłe potrzeby rozwijających się powiązań gospodarczych Ukrainy z Unią Europejską, należy wyraźnie podkreślić konieczność rozwoju powiązań kolejowych. W tym miejscu trzeba wskazać problem niekompatybilności torów po polskiej i ukraińskiej (tor szeroki) stronie. Dlatego, bardzo duże znaczenie mają istniejące w województwie cztery terminale intermodalne, umożliwiające połączenie z torem szerokim oraz biegnące po stronie polskiej linie szerokotorowe, w tym Linia Hutnicza Szerokotorowa. Niestety, stan infrastruktury kolejowej normalnotorowej, po stronie ukraińskiej jest zły, a wiele jej odcinków, wymaga odbudowy. Partnerzy ukraińscy obecnie deklarują chęć poprawy tej infrastruktury. Szkoda jednak, że wcześniejsze apele płynące ze strony polskiej nie znajdowały zrozumienia. Należy mieć nadzieję, że te ewidentne luki w infrastrukturze uda się wypełnić, jednak będzie to wymagało czasu oraz nakładów finansowych. Mając powyższe na uwadze, władze samorządu województwa podkarpackiego, wspólnie z partnerami ukraińskimi, zgłaszają przedstawicielom Komisji Europejskiej koncepcję utworzenia funduszu dedykowanego finasowaniu powstania niezbędnych powiązań infrastrukturalnych pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską.

Nie wiadomo, jak długo będzie trwała wojna pomiędzy Rosją a Ukrainą oraz jaki będzie jej ostateczny rezultat. Z pewnością potrzebna będzie jednak odbudowa infrastruktury i potencjału gospodarczego Ukrainy. Już dzisiaj, ze strony przedsiębiorstw, widoczne jest zainteresowanie lokalizacjami w obszarze bezpośredniego sąsiedztwa z Ukrainą. Jest to szansa dla województw Polski Wschodniej, ale konieczne jest tutaj posiadanie infrastruktury umożliwiającej lokowanie firm.

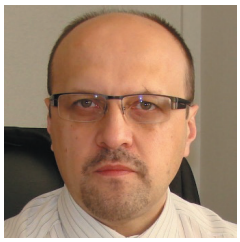
Wydaje się, że obrany przez Ukrainę kurs na integrację ze strukturami Unii Europejskiej, jak też wzrost powiązań gospodarczych, będzie powodował konieczność integracji i rozwoju infrastruktury, a województwo podkarpackie będzie miejscem gdzie te połączenia będą intensywnie rozwijane. Należy także brać pod uwagę szerszy kontekst powiązań infrastrukturalnych w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym, w ramach korytarza transportowego Północ-Południe, którego ważnym elementem jest budowana w Polsce Via Carpathia. Ta nowa, wertykalna oś rozwoju, z pewnością spowoduje rozwój powiązań horyzontalnych. Trzeba dostrzec szanse, jakie stwarzają w tej części Europy działania w ramach Inicjatywy Trójmorza oraz aktywność wspólnot regionalnych na rzecz utworzenia strategii makroregionalnej dla obszaru Karpat. Wszystko to powoduje, konieczność wzmacniania powiązań infrastrukturalnych, które umożliwią integrację społeczeństw i gospodarek.

Wydaje się, że obrany przez Ukrainę kurs na integrację ze strukturami Unii Europejskiej, jak też wzrost powiązań gospodarczych, będzie powodował konieczność integracji i rozwoju infrastruktury, a województwo podkarpackie będzie miejscem gdzie te połączenia będą intensywnie rozwijane.

O autorze

Dr **Paweł Wais** – Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie. Odpowiada za programowanie strategiczne na poziomie województwa, realizację zadań w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego i innowacyjności, a także obsługi inwestorów. Z samorządem województwa związany od 1999 r.

Potencjał pogranicza



dr Marek Cierpiał-Wolan
Uniwersytet Rzeszowski, Urząd Statystyczny w Rzeszowie

Obszary transgraniczne, ze względu na procesy integracyjne i dezintegracyjne współczesnego świata, a także dużą skalę przemieszczeń ludności stają się – szczególnie w ostatnim okresie – przedmiotem wnikliwych badań i analiz. Na tym tle – ze względu na wyraźną asymetrię potencjałów ekonomicznych, instytucjonalnych i społecznych, potęgowanych jeszcze w ostatnim okresie przez eskalację działań wojennych pomiędzy Rosją a Ukrainą – wyróżnia się rubież polsko-ukraińska. Jaka jest jej specyfika? Czy możemy się doszukać jakichś paradoksów? Gdzie drzemią nieujawnione dotychczas potencjały?

W literaturze dotyczącej tematyki pogranicza podkreśla się zarówno peryferyjność geograficzną, jak i gospodarczą polsko-ukraińskiego obszaru transgranicznego. Przyczyn tego należy upatrywać przede wszystkim w przebiegu procesów rozwojowych uwarunkowanych czynnikami historycznymi i politycznymi, takimi jak: zerwanie przedwojennych więzi o charakterze funkcjonalnym, szczelność granicy, a także niestabilnej sytuacji polityczno-gospodarczej na Ukrainie. Problem ten jednak jest bardziej złożony i nie tak jednoznaczny.

Ocena specyfiki sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów transgranicznych obejmuje zarówno przepływy, jak i powiązania transgraniczne (społeczne, instytucjonalne czy biznesowe). Dotyczą one zasobów naturalnych, ludzi, a także wszelkich dóbr materialnych i niematerialnych. Warto tutaj podkreślić ich wieloaspektowy charakter — obejmujący w znacznie większym stopniu relacje rodzinne, religijne czy kulturowe.

Wybrane aspekty w liczbach

Jedną z głównych przyczyn wzrostu zainteresowania polsko-ukraińskim obszarem transgranicznym jest, utrzymująca się od kilku lat, ogromna skala przemieszczeń ludności na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, spowodowana także trwającym konfliktem zbrojnym na Ukrainie.

Analiza przepływu osób na granicy polsko-ukraińskiej w ostatnich kilku latach — przed wybuchem pandemii COVID-19 — wskazuje, że liczba przekroczeń sięgała ponad 20 mln rocznie. Rzecz jasna jest to związane z bardzo dużą skalą wydatków, przede wszystkim obywateli Ukrainy. W 2019 roku zwiększyły się one w Polsce — w porównaniu z 2015 rokiem — o ok. 9%, przy jednoczesnym wzroście średniej wydatków w przeliczeniu na jedną podróż. Należy podkreślić, że ta średnia była ponad trzykrotnie wyższa (w 2019 r. — 717 zł) w porównaniu z wydatkami Polaków (193 zł). Ukraińcy kupowali w Polsce głównie materiały budowlane, sprzęt RTV i AGD oraz części i akcesoria do środków transportu. Natomiast Polacy na Ukrainie najczęściej nabywali paliwo, odzież i obuwie, a także napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe. Wartość wydatków na zakup towarów poniesiona przez obywateli Ukrainy w Polsce w 2019 r. w relacji do eksportu towarów na Ukrainę wyniosła 36,2% (spadek o 20,8 p. proc. w stosunku do 2015 r.).

Ukraińcy kupowali w Polsce głównie materiały budowlane, sprzęt RTV i AGD oraz części i akcesoria do środków transportu. Natomiast Polacy na Ukrainie najczęściej nabywali paliwo, odzież i obuwie, a także napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe.

Pandemia COVID-19 spowodowała znaczne zmiany w przemieszczeniach ludności. W 2020 roku odnotowano ponad 63% spadek ruchu cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej w porównaniu z rokiem 2019, a co za tym idzie zmniejszenie się wydatków o prawie 66%. W 2021 roku, w związku z częściowym luzowaniem obostrzeń, zarówno ruch, jak i wydatki cudzoziemców w porównaniu z 2020 rokiem wzrosły odpowiednio o 12% i 11%. W całym I kwartale 2022 roku ruch cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej był prawie 3-krotnie wyższy niż w I kwartale 2021 r. Co ciekawe, z powodu eskalacji konfliktu pomiędzy Ukrainą a Rosją, skala przekroczeń granicy była najwyższa w pierwszej dekadzie marca 2022 roku, ale od 20 marca nie dorównała poziomowi z 2019 roku. Oczywiście — w I kwartale 2022 r. — zmieniła się także struktura wydatków Ukraińców w Polsce. Ci, którzy wyjeżdżali z naszego kraju, kupowali głównie towary nieżywnościowe, w tym znaczny udział stanowiły wyroby medyczne i opatrunkowe.

Duża skala przepływów osób, towarów i usług — zwłaszcza przed pandemią — miała wpływ na procesy wzrostu gospodarczego województwa podkarpackiego. Okazało się, że wartość wydatków Ukraińców na Podkarpaciu ponad 50-krotnie przewyższała wydatki Polaków w obwodzie lwowskim. Wydatki Ukraińców w strefie przygranicznej (to znaczy do 50 km od granicy) stanowiły ponad 12% wartości eksportu całego Podkarpacia i ponad 13% wartości sprzedaży detalicznej województwa w 2019 roku. Saldo wydatków Ukraińców i Polaków w latach 2015-2019 wahało się w granicach 3,5 mld zł, w odniesieniu do PKB Podkarpacia utrzymywało się na bardzo wysokim poziomie i wynosiło około 4,5% w całym badanym okresie. Oczywiście relacje te zmieniły się z powodu pandemii COVID-19 jak i trwającej wojny. W latach 2020-2021 wydatki Ukraińców stanowiły ok. 5,9% wartości sprzedaży detalicznej całego Podkarpacia. Według prognoz, w 2022 r. wyniosą ok. 4,5%. Podobnie sytuacja przedstawiała się jeżeli chodzi o relację wydatków do PKB, która wyniosła 1,8% w latach 2020-2021, podczas gdy w roku 2022 przewiduje się ją na poziomie 1,5%.

Zatem siła oddziaływania salda transgranicznego na procesy wzrostu gospodarczego na Podkarpaciu jest tak duża, że jego nieuwzględnianie skutkowałoby znacznym spadkiem tempa wzrostu PKB, a w 2016 i 2017 roku oznaczałoby nie wzrost, a recesję w województwie podkarpackim. Intensywność interakcji transgranicznych była także widoczna w wysokiej dynamice przyrostu firm, które wykazywały również większą przeżywalność w porównaniu z danymi dla całego województwa podkarpackiego.

Siła oddziaływania salda transgranicznego na procesy wzrostu gospodarczego na Podkarpaciu jest tak duża, że jego nieuwzględnianie skutkowałoby znacznym spadkiem tempa wzrostu jego PKB, a nawet ryzykiem recesji.

Zróżnicowany obraz obszarów transgranicznych ujawnił wiele paradoksów, wskazując jednoznacznie na trudności w ocenie poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego i wymaga pogłębionych badań i analiz, ze szczególnym uwzględnieniem obiektywnych i subiektywnych aspektów jakości życia. Specyfika procesów transgranicznych uwidacznia przede wszystkim paradoks zadowolenia, gdzie relatywnie wysokiej ocenie subiektywnych aspektów jakości życia nie odpowiada obraz tego obszaru zbudowany w oparciu o powszechnie dostępne dane. Wyjątkowy charakter obszarów transgranicznych przejawia się także w specyficznych wzorcach zachowań gospodarstw domowych. Ich cechą charakterystyczną — w regionach przygranicznych — jest duża skala transferów prywatnych, które mają istotny wpływ na ich

równowagę budżetową. Jak wykazują wyniki badań, mieszkańcy obydwu regionów stosunkowo dobrze radzą sobie z budżetem domowym, pomimo relatywnie wyższego wskaźnika ubóstwa dochodowego, niższego wynagrodzenia i często wyższego bezrobocia niż przeciętnie w poszczególnych krajach.

> **Specyfika procesów transgranicznych uwidacznia przede wszystkim paradoks zadowolenia, gdzie relatywnie wysokiej ocenie subiektywnych aspektów jakości życia nie odpowiada obraz tego obszaru zbudowany w oparciu o powszechnie dostępne dane.**

Siła obszarów transgranicznych

Dynamika i współzależność zjawisk społeczno-ekonomicznych we współczesnym świecie stają się szczególnie widoczne w przypadku obszarów transgranicznych. Tego typu regiony, sklasyfikowane na poziomie NUTS 3[1], zajmują około 40% terytorium Europy. Mieszka w nich ponad 150 milionów ludności i wytwarzane jest prawie 30% europejskiego PKB. Warto przy tym podkreślić, że procesy transgraniczne mają znaczenie nie tylko regionalne, ale w krajach geograficznie mniejszych odgrywają także strategiczną rolę polityczną i makroekonomiczną.

Pogłębione badania i analizy dotyczące oddziaływania granic ujawniają istnienie potencjału rozwojowego w odniesieniu do prezentowanego polsko-ukraińskiego obszaru transgranicznego. Stąd coraz częściej granica postrzegana jest nie tylko jako bariera, ale jako pewien potencjał, który może przynosić wymierne korzyści dla mieszkańców i być impulsem do rozwoju gospodarczego obszarów przygranicznych. Oczywiście pandemia COVID-19, a przede wszystkim eskalacja konfliktu zbrojnego w Ukrainie zmienia w pewnym stopniu skalę i charakter zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych. Duży napływ uchodźców, głównie kobiet z dziećmi i osób w wieku poprodukcyjnym ujawnił wrażliwość i empatię Polaków na tragedię społeczeństwa ukraińskiego. Jest to jednak również ogromne wyzwanie dla organów władzy rządowej, samorządowej i organizacji trzeciego sektora — w zakresie pomocy w zakwaterowaniu, wyżywieniu, zorganizowaniu opieki zdrowotnej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa. Ma także wpływ na zjawiska i procesy zachodzące na rynku pracy — być może pozwoli wypełnić deficyty w zakresie niektórych zawodów. Nie możemy jednak zapominać, że transfery przekazywane obywatelom Ukrainy obciążają nasz system budżetowy.

W przeprowadzonych badaniach blisko 40% uchodźców z Ukrainy deklaruje chęć dłuższego pobytu w Polsce, co może w znacznym stopniu wpłynąć na dynamikę rozwoju na obszarach przygranicznych. Dlatego bardzo ważną kwestią w procesie rozpoznawania potencjału tych obszarów jest gruntowna analiza kapitału terytorialnego, a więc nie tylko materialnych, ale również niematerialnych zasobów, które decydują o stopniu atrakcyjności i pozycji konkurencyjnej danego obszaru. W tym aspekcie szczególną uwagę należy poświęcić kapitałowi społecznemu, który, jak podkreśla wielu ekonomistów, jest ważną determinantą zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i dynamizuje procesy przemian w kierunku społeczeństwa wiedzy.

> **W przeprowadzonych badaniach blisko 40% uchodźców z Ukrainy deklaruje chęć dłuższego pobytu w Polsce, co może w znacznym stopniu wpłynąć na dynamikę rozwoju na obszarach przygranicznych.**

1 Klasyfikacja NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*) pozwala na rozwiązywanie problemów dotyczących różnorodności podziałów administracyjnych krajów UE, aby zapewnić porównywalność danych statystycznych. W Polsce NUTS 3 to odpowiednik podregionu.

W tym kontekście warto podjąć wysiłek stworzenia spójnego systemu badawczego dla obszarów transgranicznych, co na dalszym etapie mogłoby znaleźć swoje odzwierciedlenie w tworzeniu i monitorowaniu strategii rozwoju regionów i innych jednostek terytorialnych, a także przyczynić się do tworzenia transgranicznych obszarów funkcjonalnych. Na podstawie spójnego programu badawczego zdecydowanie łatwiej będzie podejmować wspólne, komplementarne decyzje po obu stronach granicy (np. nowe przejścia graniczne, wspólne inwestycje w infrastrukturę drogową, polityka migracyjna, zmiana ustawodawstwa dotyczącego małego ruchu granicznego), ale także zidentyfikować niewykorzystane dotychczas potencjały.

O autorze

Dr **Marek Cierpiał-Wolan** – adiunkt w Katedrze Metod Ilościowych i Informatyki Gospodarczej w Instytucie Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Rzeszowskiego. Dyrektor Urzędu Statystycznego w Rzeszowie. Autor ponad 100 publikacji krajowych i zagranicznych. Redaktor naczelny czasopisma naukowego Wiadomości Statystyczne, sekretarz naukowy *Statistics in Transition new series*. Prezes Polskiego Towarzystwa Statystycznego – Oddział w Rzeszowie, członek Rady Głównej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego. Kierownik oraz ekspert krajowych i międzynarodowych projektów badawczych.

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta

Podkarpackie - przestrzeń otwarta

Podkarpackie – brama Unii Europejskiej, przestrzeń nowoczesnej gospodarki, nieskażonej przyrody i bogatej kultury. Innowacyjne technologie lotnictwa, informatyki czy motoryzacji sąsiadują tu z obszarami aktywnego wypoczynku, kulinarnych doznań i górskiej przygody.
Na odwiedzających nasz region czekają niesamowite i unikatowe atrakcje. Wśród nich Jezioro Solińskie, Bieszczadzka Kolejka Leśna, czy jeden z największych i najpiękniejszych w Europie skansenów – Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku. Architektonicznymi perełkami kulturowej mozaiki Podkarpacia są także drewniane świątynie wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Na szczególną uwagę zasługują podkarpackie zamki: w Łańcucie, Krasiczynie i Baranowie Sandomierskim, uznawane za jedne z najpiękniejszych w Polsce.
Czyste powietrze, zdrowa żywność oraz walory przyrodnicze czynią z regionu znakomitą przestrzeń do życia. Poznaj Podkarpackie i przekonaj się sam!

@Podkarpackie.Przestrzen.Otwarta @GoPodkarpackie @VisitPodkarpackie

Pomorski Thinkletter to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż — zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspójniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- **1/2020** ***Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych***
- **2/2020** ***Stawka i oblicza cyfryzacji***
- **3/2020** ***Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu***
- **1/2021** ***Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski***
- **2/2021** ***Drogi do innowacyjnych regionów i Polski***
- **3/2021** ***Sens i drogi do Zielonego Ładu***
- **4/2021** ***Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?***
- **1/2022** ***Jaka logika rozwoju miast?***

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie www.kongresobywatelski.pl