

Lubelskie i Polska Wschodnia w obliczu wojny w Ukrainie



Bogdan Kawałko

Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski
Województwa Lubelskiego

Rosyjska inwazja na Ukrainę ma ogromny wpływ na sytuację geopolityczną Europy. Wschodnią flankę Unii Europejskiej stanowią polskie regiony przygraniczne. Jakie więc wyzwania przed nimi stoją? Jak może wyglądać współpraca polsko-ukraińska po zakończeniu konfliktu zbrojnego? Czy jesteśmy gotowi wziąć udział w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy?

Wprowadzenie

Agresja Rosji i wojna w Ukrainie znacząco zmieniła sytuację w Europie, a przede wszystkim znaczenie Polski, w tym polskich regionów przygranicznych. Wpływ oraz skutki ataku Rosji na Ukrainę, a także największa po II wojnie światowej migracja ludności w Europie, spowodowała szereg problemów i zagrożeń oraz wyzwań społecznych i gospodarczych, nie tylko w skali naszego kraju czy w wymiarze regionalnym, ale także w układzie międzynarodowym.

Z racji sąsiedztwa, problemem tym dotknięte zostały w pierwszej kolejności województwa Polski Wschodniej, tj. podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Należy wskazać, że obszar ten posiada specyficzne, strukturalne ograniczenia rozwojowe, które ciągle zagrażają marginalizacją wynikającą z tzw. peryferyjnego położenia wzdłuż wschodniej granicy UE. Ich źródłem są zaszłości w postaci wieloletniego niedoinwestowania oraz niestabilnej sytuacji na wschodzie Europy. Świadczy o tym m.in. wartość PKB przypadająca na mieszkańca tego makroregionu, która stanowi 50–63% średniej unijnej i 68–86% średniej dla Polski (2019 r.). Rozwój tych regionów koncentruje się wokół największych ośrodków miejskich, głównie stolic województw, przy czym zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego aż 58 miast średnich traci funkcje społeczno-gospodarcze, co wpływa negatywnie na procesy demograficzne, a w konsekwencji na rozwój gospodarczy.



Obszar Polski Wschodniej posiada specyficzne, strukturalne ograniczenia rozwojowe, które ciągle zagrażają marginalizacją wynikającą z tzw. peryferyjnego położenia wzdłuż wschodniej granicy UE. Ich źródłem są zaszłości w postaci wieloletniego niedoinwestowania oraz niestabilnej sytuacji na wschodzie Europy.

Pomimo strukturalnych słabości, Polska Wschodnia posiada również swoje atuty, na które składają się, m.in. konkurencyjna pozycja w wybranych dziedzinach gospodarki (przetwórstwo mleczarskie, meblarstwo), potencjał do rozwoju turystyki, unikalne walory środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, jak również tradycje w produkcji wysokiej jakości żywności, w tym ekologicznej. Przez ostatnie lata zostały zbudowane dobre partnerstwa, relacje i współpraca intraregionalna na poziomie województw Polski Wschodniej (przykładem może być szlak Green Velo).

Należy zwrócić uwagę, że od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej województwa te prowadzą aktywną politykę regionalną, której przejawem może być m.in. największa alokacja *per capita* z polityki spójności UE. Bardzo ważne spoiwo oraz rolę spełniał funkcjonujący od 2007 r. dedykowany tym regionom Program Rozwoju Polski Wschodniej czy też szereg inicjatyw podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej z wykorzystaniem Inicjatywy Interreg UE.

”

Polska Wschodnia posiada również swoje atuty, na które składają się, jak m.in. konkurencyjna pozycja w wybranych dziedzinach gospodarki (przetwórstwo mleczarskie, meblarstwo), potencjał do rozwoju turystyki, unikalne walory środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, jak również tradycje w produkcji wysokiej jakości żywności.

Od 2007 r. w ramach kolejnych edycji Programu Rozwoju Polski Wschodniej zrealizowano ponad 3,7 tys. projektów o łącznej wartości ok. 30 mld zł, w tym prawie 20 mld zł ze środków UE. Na terenie województwa lubelskiego zrealizowano 990 projektów o łącznej wartości ok. 7 mld zł, w tym 5 mld zł ze środków UE. W obecnej perspektywie (2021–2027) budżet programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej wynosi 12,4 mld zł (ok. 2,1 mld zł dla województwa lubelskiego).

Wojna w Ukrainie – skala migracji

Atak Rosji na Ukrainę spowodował gwałtowną i wielomilionową falę migracji. Od pierwszych dni wojny Polska otworzyła swoją granicę dla obywateli Ukrainy. Województwo lubelskie, podobnie jak podkarpackie, z racji swojego położenia stały się tzw. województwami przyfrontowymi, stanowiącymi bufor i schronienie dla uchodźców przed wojną kobiet, dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i rannych. Większość uchodźców dopiero potem, w różnej skali, przemieszczało się do innych polskich regionów lub krajów Europy. W 2022 r. polską granicę państwową przekroczyło 13,7 mln cudzoziemców, z czego 8,7 mln stanowili uchodźcy z Ukrainy. Znaczna część z nich – 3,7 mln osób – wjechała do Polski przez przejścia na terenie województwa lubelskiego.

W 2022 r. zarejestrowano w Polsce ponad 1,51 mln wniosków o nadanie statusu cudzoziemca UKR (w woj. lubelskim ok. 70 tys.). Najwięcej uchodźców przebywało na terenie województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego. Ponadto w obrębie każdego województwa największa liczba uchodźców skupiona była w mieście centralnym, tj. stolicy regionu. Szacuje się, że w Lublinie przebywało prawie 24% uchodźców z Ukrainy znajdujących się w województwie lubelskim.



Mapa 1. Zarejestrowane wnioski o nadanie statusu UKR w 2022 r. wg województw.

Źródło: Opr. własne DSiR UMWL na podst. danych KPRM, 2023.

”

Od pierwszych dni wojny Polska otworzyła swoją granicę dla obywateli Ukrainy. Województwo lubelskie, podobnie jak podkarpackie, z racji swojego położenia stały się tzw. województwami przyfrontowymi, stanowiącymi bufor i schronienie dla uciekających przed wojną kobiet, dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i rannych.

Wyzwania i perspektywy dla regionu wynikające z wojny w Ukrainie

Uwarunkowania wynikające z przygranicznego położenia, a także z kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie, stawiają przed województwem lubelskim, a także podkarpackim – jako regionami przygranicznymi – nowe wyzwania dotyczące, m.in.:

- spraw społecznych (np. opieka społeczna, pomoc medyczna, edukacja czy zamieszkanie),
- sytuacji na rynku pracy,
- zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony granicy,
- udziału gospodarek regionalnych w Narodowym Planie Odbudowy Ukrainy,

- modernizacji i rozwoju infrastruktury granicznej, transportowej i logistycznej,
- rozwoju przedsiębiorczości i gospodarek regionalnych,
- przededefiniowania kierunków i charakteru współpracy transgranicznej,
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- wspierania i budowania systemowego wsparcia Ukrainy w dążeniu do integracji z Unią Europejską.

Racjonalne wykorzystanie zasobów pracy

W aspekcie społecznym istotne jest stworzenie długofalowej polityki migracyjnej, która zapewni mądre i efektywne włączanie uchodźców na rynku pracy, świadczenie usług społecznych czy też uregulowanie oraz systemowe rozwiązanie kwestii mieszkaniowych. Z badań NBP wynika, że 71% przebywających na terenie województwa lubelskiego uchodźców stanowią osoby w wieku produkcyjnym, posiadające wykształcenie wyższe (59%) lub średnie (25%). Stwarza to szansę na uzupełnienie niedoborów w zatrudnieniu w różnych sektorach gospodarki, adekwatnie do wykształcenia, np. w usługach informatycznych, medycznych czy też rolnictwie. Istotną barierą utrudniającą podjęcie stałej pracy jest brak lub słaba znajomość języka polskiego. Z tego powodu obywatele Ukrainy częściej podejmują pracę sezonową lub w zawodach poniżej swoich kwalifikacji. Stąd wyzwaniem jest wdrożenie programów i projektów z zakresu nauki języka polskiego, a także doradztwa zawodowego, które ułatwią komunikację i nawiązanie kontaktów z pracodawcami, umożliwiając uchodźcom podjęcie zatrudnienia na miarę posiadanych kwalifikacji.



Zatrudnianie uchodźców z Ukrainy stwarza szansę na uzupełnienie niedoborów w zatrudnieniu w różnych sektorach gospodarki, adekwatnie do wykształcenia.

Udział regionu w Narodowym Planie Odbudowy Ukrainy

Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów jest udział w odbudowie Ukrainy. W czerwcu 2022 r. Prezydent Ukrainy zatwierdził Narodowy Plan Odbudowy Ukrainy po wojnie, który zakłada m.in. pełny dostęp do rynków UE i G7, aby włączyć ukraińskich producentów do globalnych łańcuchów dostaw, utworzenie tras logistycznych w kierunku zachodnim, transfer technologii, która będzie motorem rozwoju sektorów gospodarki czy też rozwój przetwórstwa w branżach zapewniających największe dochody z eksportu.

Udział województw graniczących z Ukrainą w realizacji Planu Odbudowy wymaga wzmocnienia powiązań transportowych (drogowych i kolejowych) w relacji Polska – Ukraina, a także rozbudowy infrastruktury drogowej; dostosowania infrastruktury przejść granicznych (jakościowej i ilościowej) do przewidywanych potrzeb transportowych; rozbudowy bazy logistycznej i magazynowej umożliwiającej utworzenie w regionie hubu gospodarczego na rzecz pomocy Ukrainie; ukształtowanie i organizację nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi, w tym tworzenie korporacji gospodarczych, centrów logistycznych, wspólnych firm wykonawczych i projektowych, budowania strategii odbudowy sektorów gospodarczych na Ukrainie, strategii regionalnych i lokalnych oraz spójnego podejścia strategicznego do realizacji Planu Odbudowy.

Rozwój infrastruktury granicznej, transportowej i logistycznej

Potrzeba udzielenia Ukrainie długofalowego wsparcia w odbudowie, a także jednoznaczne deklaracje Ukrainy w zakresie dążenia do integracji z Unią Europejską powodują, że szczególnego znaczenia nabrały przedsięwzięcia w zakresie rozwoju infrastruktury granicznej i wzmocnienia powiązań transportowych na kierunku wschód – zachód. Strategicznym działaniem w tym zakresie powinien być aktywny udział w pracach nad dalszą rozbudową i modernizacją przejść granicznych: Hrebenne – Rawa Ruska, Zosin – Uściług, Dołhobyczów – Uhrynów oraz budową nowego przejścia Zbereże – Adamczuki. Inwestycjom

tym powinna towarzyszyć rozbudowa infrastruktury transportowej: kolejowej, drogowej oraz lotniczej dostosowanej do standardów i wymogów europejskich w kontekście przyszłego członkostwa Ukrainy w UE. Należy wskazać, że z perspektywy regionu zadania te mają kluczowe znaczenie w realizacji Planu Odbudowy Ukrainy oraz w dążeniu Ukrainy do integracji z UE.



Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów jest udział w odbudowie Ukrainy. Zakłada to m.in. utworzenie w regionie hubu gospodarczego na rzecz pomocy Ukrainie, inwestycje w infrastrukturę transportową czy też ukształtowanie i organizację nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi.

Perspektywy rozwoju gospodarczego

Dla województw Polski Wschodniej istotne znaczenie ma rozwój trwałych kontaktów biznesowych z rynkiem i przedsiębiorstwami ukraińskimi. W wyniku wojny nastąpiło relokowanie działalności gospodarczej do Polski, a także zintensyfikowane zjawisko zakładania nowych firm. W 2022 r. ponad 45% wszystkich nowo zarejestrowanych spółek zagranicznych oraz 54% nowych działalności gospodarczych stanowiły podmioty z kapitałem ukraińskim. Największą barierą dla tych przedsiębiorstw okazał się brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce, niewystarczające środki finansowe oraz koszty prowadzenia firmy. Stąd szczególnie istotne jest udzielenie wsparcia prawnego oraz doradztwa związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w nowym miejscu, a także organizowanie i pomoc w nawiązywaniu kontaktów biznesowych umożliwiających udział firmom ukraińskim w różnych projektach inwestycyjnych.

Zakończenie wojny nie będzie oznaczało masowego zamykania ukraińskich firm w Polsce. Większość przedsiębiorców deklaruje chęć kontynuacji działalności niezależnie od rozwoju sytuacji w Ukrainie. Przedsiębiorstwa ukraińskie już przygotowują się do odbudowy kraju po wojnie, poszukując partnerów do długoterminowej współpracy. Zakłada się, że po normalizacji sytuacji politycznej oraz postępach w procesie zbliżania się Ukrainy do Unii Europejskiej nastąpi intensyfikacja kontaktów biznesowych, a także potencjalny wzrost aktywności i zainteresowania polskich firm działalnością oraz inwestowaniem na terenie Ukrainy.



Zakończenie wojny nie będzie oznaczało masowego zamykania ukraińskich firm w Polsce. Większość przedsiębiorców deklaruje chęć kontynuacji działalności niezależnie od rozwoju sytuacji w Ukrainie.

Współpraca transgraniczna

Ze względu na swoje przygraniczne położenie jednym z celów strategicznych województwa lubelskiego jest rozwijanie współpracy transgranicznej. W 2022 r. zakończono współpracę z Obwodem Brzeskim (Białoruś), co spowodowało konieczność weryfikacji oraz zdefiniowania nowego podejścia do celów i zakresu współpracy transgranicznej w politykach rozwojowych regionu. Przykładem może być współpraca na rzecz włączenia regionów Ukrainy do międzynarodowych organizacji gospodarczych, w tym Sieci Gospodarczej Regionów Trójmorza (obwody: Rówieński, Tarnopolski, Lwowski, Zakarpacki) oraz Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Nowe podejście do opracowania Strategii Współpracy Transgranicznej Województwa Lubelskiego uwzględni skutki i uwarunkowania rozwoju wynikające z wojny w Ukrainie.

Na tym etapie kluczowe znaczenie ma stworzenie na poziomie Unii Europejskiej mechanizmów wsparcia oraz silnych i stabilnych źródeł finansowania odbudowy Ukrainy, w których mogłyby aktywnie partycypować regiony przygraniczne Polski Wschodniej, odgrywające bardzo istotną rolę w tym procesie. Przykładem aktywności mogą być Programy Interreg, w tym Program Interreg NEXT Polska – Ukraina 2021-2027. Jego nowym celem powinna być w dużej mierze realizacja polsko-ukraińskich projektów wspierających odbudowę Ukrainy, zapewnienie rozszerzenia i kontynuacji współpracy w kwestii ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu, dostępu do wody oraz ochrony przyrody, rozwoju przedsiębiorczości, poprawiających dostęp do opieki zdrowotnej, zwiększających wykorzystanie walorów turystycznych pogranicza polsko-ukraińskiego w sposób zrównoważony, rozwijających współpracę administracji i społeczności na różnych poziomach oraz usprawniających działanie i ochronę polsko-ukraińskiej granicy. Biorąc pod uwagę cel i zakres Programu, należy zdecydowanie zwiększyć alokację środków, jeszcze w obecnej perspektywie 2021-2027.

Wsparcie integracji Ukrainy z Unią Europejską

Od września 2017 r. obowiązuje układ stowarzyszeniowy Unii Europejskiej z Ukrainą zakładający nawiązanie głębszych więzi politycznych, ściślejszych relacji gospodarczych oraz poszanowanie wspólnych wartości. Gospodarczą częścią układu jest pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu, która ma być podstawą modernizacji ukraińskiej gospodarki oraz wzmocnienia stosunków handlowych tego kraju.

Wybuch wojny znacząco przyspieszył działania i decyzje zmierzające do integracji Ukrainy z Unią Europejską. W lutym 2022 r. Ukraina wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w UE, natomiast w czerwcu Rada Europejska przyznała jej status kraju kandydującego. Doceniono znaczące wysiłki, które w bardzo trudnych warunkach podjęła Ukraina, by osiągnąć cele stanowiące podstawę przyznania jej owego statusu. W tym kontekście wyzwaniem dla Polski oraz polskich regionów jest udział i wspieranie Ukrainy na rzecz:

- pełnego członkostwa w UE, w tym we wprowadzaniu szeregu reform społecznych i gospodarczych,
- zapewnienia udziału polskich regionów posiadających własne doświadczenia z procesu akcesyjnego i mogących udzielić szerokiego wsparcia oraz pomocy w zakresie dostosowywania regionów ukraińskich do wymogów i standardów określonych przez Komisję Europejską w procesie akcesyjnym.

Podsumowanie

Wojna w Ukrainie, a także jej konsekwencje wywołały potrzebę nowego spojrzenia na priorytety rozwoju zarówno Polski, jak i województwa lubelskiego. W wymiarze geopolitycznym wynikają one przede wszystkim z jednoznacznej deklaracji Ukrainy w sprawie integracji z UE, rozszerzenia Inicjatywy gospodarczej regionów Trójmorza o regiony z Ukrainy, a także udziału Polski w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy.

1. W perspektywie współpracy z obwodami Ukrainy należy przededefiniować charakter i kierunki współpracy transgranicznej m.in. na rzecz kooperacji oraz szerszego otwarcia granicy z Ukrainą, a także gotowość przyjęcia do lokalnej gospodarki oraz systemu kształcenia i życia społecznego większej liczby migrantów.
2. Istotne będzie lepsze wykorzystanie położenia geopolitycznego w układzie Wschód – Zachód, zwłaszcza w kontekście powiązań transportowo-komunikacyjnych, logistycznych czy też budowania na tym kierunku aktywności gospodarczej regionu.
3. Perspektywa zakończenia wojny wywołuje potrzebę:
 - budowania systemu długofalowego wsparcia Ukrainy w procesie integracji z UE,
 - przygotowania województwa lubelskiego do udziału w odbudowie Ukrainy po zakończeniu konfliktu zbrojnego, w tym:
 - › wzmacniania powiązań transportowych (drogowych i kolejowych) w relacjach polsko-ukraińskich – w niniejszym aspekcie Samorząd Województwa Lubelskiego jest aktywnym uczestnikiem negocjacji dotyczących odtworzenia nieczynnych obecnie połączeń kolejowych oraz rozbudowy infrastruktury drogowej,

- › dostosowania infrastruktury przejść granicznych (jakościowej i ilościowej) do przewidywanych potrzeb transportowych,
 - › kształtowania i organizacji nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi.
4. Regiony Polski Wschodniej są relatywnie najbardziej obciążone skutkami wojny na Ukrainie. Niezbędne jest udzielenie systemowego oraz finansowego wsparcia dla regionów przygranicznych z poziomu UE, z których możliwe będzie sfinansowanie wieloaspektowej pomocy migrantom oraz realizacja inwestycji istotnych dla odbudowy Ukrainy.

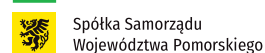
O autorze

Bogdan Kawałko – Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL w Lublinie. Członek Zespołu ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy KPZK PAN (od 2002 r.), Członek Komitetu Monitorującego RPO WL (2007–2013, 2014–2020, 2021–2027), Komitetu Monitorującego Program PBU oraz PO Polska Wschodnia (od 2008), Wicewojewoda Zamojski (1990–1998) i doradca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1999–2001). Ekspert, autor ponad 100 artykułów, publikacji książkowych, opracowań i ekspertyz z zakresu programowania rozwoju, strategii i polityki regionalnej, współpracy transgranicznej oraz zarządzania w administracji publicznej. Od 1999 roku wykładowca akademicki.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

