

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE
WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH

STUDIA PODYPLOMOWE

MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

VI edycja 2014/2015



Cezary Wawrzyński

Rozwój regionalny i wzrost gospodarczy
w województwie warmińsko-mazurskim
w latach 2004-2013

Praca końcowa wykonana
pod kierunkiem
dr. Marcina Bogdańskiego

Olsztyn 2015

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Rozdział I	
TEORETYCZNE ASPEKTY ROZWOJU REGIONALNEGO NA WARMII I MAZURACH	7
Rozdział II	
POZIOM I DYNAMIKA ZMIAN ROZWOJU GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO	21
Podsumowanie	39
Bibliografia	41
Spis rysunków	43
Spis tabel	44

WSTĘP

Obecność Polski w Unii Europejskiej stworzyła wyjątkową perspektywę rozwojową, dając naszemu krajowi szansę rozwoju cywilizacyjnego, zmniejszenia dystansu do najbardziej rozwiniętych społeczeństw zachodnich i ich gospodarek, m.in. dzięki współfinansowaniu ze środków funduszy unijnych przedsięwzięć służących realizacji sprawdzonych sposobów rozwoju regionalnego. W tym celu nadal potrzeba jeszcze wielu kompleksowych i konsekwentnych działań.

Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., w konsekwencji tzw. ateńskiego traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r. Sam proces integracji rozpoczął się oficjalnie w 1994 r., kiedy to 8 kwietnia, również w Atenach, Polska złożyła swój wniosek o członkostwo, a 1 lutego zaczął obowiązywać, podpisany 16 grudnia 1991 r., dokument o nazwie *Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi* (od 1 listopada między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską, w wyniku Traktatu z Maastricht) *i ich państwami członkowskimi*. Zwolennicy wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (w referendum przedakcesyjnym przeprowadzonym w dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. „za” akcesją opowiedziało się 77,45% głosujących) widzieli w tej decyzji szansę rozwoju społeczno-gospodarczego i awansu cywilizacyjnego, przede wszystkim zaś możliwość poprawy bytu i poziomu życia, a więc skutecznego „dośnięcia” krajów wyżej ekonomicznie rozwiniętych. Politycy podkreślali szanse w otwarciu unijnych rynków pracy i rynków towarowych (choć rodziło to realne obawy względem określonych, niekonkurencyjnych sektorów rodzimej gospodarki), przede wszystkim zaś możliwość dostępu do europejskich funduszy strukturalnych, pomagających w wyrównywaniu różnic gospodarczych. W tym przypadku pierwszymi, realnymi przykładami były już fundusze przedakcesyjne w ramach programów PHARE, SAPARD oraz ISPA.

Jednym z podstawowych elementów polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest tzw. Polityka Regionalna Unii Europejskiej (ang. *Common Regional Policy*). Jej głównym celem jest zwiększanie spójności ekonomicznej i społecznej, a w efekcie zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i jakości życia w słabiej rozwiniętych i zacofanych regionach Unii Europejskiej. Podstawą działania jest zasada subsydiarności, a więc podejmowania decyzji na szczeblach jak najbliższych obywatelowi, głównie przy współdziałaniu samorządów lokalnych.

W perspektywie finansowej lat 2007-2013 do funduszy strukturalnych zaliczał się *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)*¹ oraz *Europejski Fundusz Społeczny (EFS)*². Na niemalże

¹ Jego podstawowym zadaniem jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju i zacofania regionów UE.

² Jego podstawowym zadaniem jest zwiększanie konkurencyjności, zatrudnienia i atrakcyjności inwestycyjnej regionów oraz stymulacja wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w regionach najslabiej rozwiniętych. Punktem odniesienia poziomu finansowania jest względna zamożność regionu, mierzona poziomem PKB na mieszkańca względem średniej unijnej (poniżej 75% dla UE z 25 lub 15 państwami członkowskimi).

identycznych zasadach działań, formalnie nie będący funduszem strukturalnym, *Fundusz Spójności (FS)*³. Dodatkowo w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej wykorzystywano środki *Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*⁴.

Zgodnie z Narodową Strategią Spójności (*Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności 2007*, s. 4), dokumentem określającym kierunki wsparcia ze środków finansowych dostępnych z budżetu UE w latach 2007-2013 w ramach EFRR, EFS oraz FS: „Polska, wstępując do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 r., włączyła się w realizację jednej z ważniejszych wspólnotowych polityk – polityki spójności, mającej na celu promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium UE-25 poprzez działania prowadzące do zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów, a tym samym do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty. Dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych w ramach polityki spójności przy wsparciu finansowym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Polska ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi regionami i krajami Wspólnoty.”.

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego⁵ KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 11 stycznia 2015 r. złożono 300,9 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne, jak i środki krajowe) 611,6 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 104.960 umów o dofinansowanie na kwotę 410,4 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części UE 287,1 mld zł, co stanowi 101,1 proc. pierwotnej alokacji na lata 2007-2013.

Dnia 1 maja 2014 r. minęło 10 lat od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, trwają prace nad wdrażaniem działań rozwojowych w ramach nowej perspektywy finansowej lat 2014-2020. Jest to zatem właściwy moment na próbę dokonywania ocen i podsumowań, porównania zakładanych celów z dotychczasowymi efektami unijnej polityki strukturalnej w stosunku do najmniej rozwiniętych ekonomicznie regionów, w tym przypadku województwa warmińsko-mazurskiego, a więc obszaru tzw. „Polski Wschodniej”.

Podstawowym celem niniejszej rozprawy jest przeprowadzenie analizy rozwoju gospodarczego regionu Warmii i Mazur w kontekście napływu środków pomocowych z Unii Europejskiej i

³ Czasowe wsparcie krajów UE, gwarantujące pomoc krajom słabiej rozwiniętym, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca nie przekracza 90% średniej unijnej. Środki kierowane są do rządów państw członkowskich, z przeznaczeniem na działania w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej (sieci transeuropejskie).

⁴ W Polsce założono wprowadzanie wielofunkcyjnego modelu rozwoju wsi, służącego niwelowaniu różnic rozwojowych między poszczególnymi regionami. Podstawowym zadaniem jest zwiększanie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa stanu środowiska naturalnego i krajobrazu oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich.

⁵ Portal Funduszy Europejskich. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/> (dostęp: 14.01.2015).

wykazanie, że pomimo tego, iż **dzięki środkom unijnym, w tym funduszom strukturalnym, nastąpił wzrost i rozwój gospodarczy** województwa warmińsko-mazurskiego, to **zróźnicowanie i dysproporcje pod względem rozwoju** społeczno-gospodarczego pomiędzy najbardziej i najmniej rozwiniętymi regionami Polski **nie zmniejszyły się, a powiększyły**.

W trakcie dokonywania weryfikacji hipotez zostaną wykorzystane tradycyjne metody badawcze charakterystyczne dla nauk ekonomicznych, oparte na różnych formach indukcji oraz dedukcyjnego wyciągania wniosków oraz badania porównawcze. W przypadku ilościowego opisu stanu zjawisk społeczno-gospodarczych wykorzystane zostaną elementy analizy statystycznej oraz analizy ekonomicznej. Zastosowane zostanie również rozumowanie ekonomiczne za pomocą analogii, metoda analizy porównawczej oraz analiza opisowa. Przedziałem czasowym niniejszej rozprawy (dotyczy to zwłaszcza danych statystycznych opisujących sytuację społeczno-gospodarczą regionu) jest ostatnia dekada XX oraz pierwsza dekada XXI wieku, gdzie charakterystyczną cezurą była transformacja ustrojowa przełomu lat 1989/1990. Podstawowa część badań dotyczyć będzie okresu po 2004 roku, a więc zapoczątkowanego kolejną ważną datą zwrotną, związaną z akcesją Polski do Unii Europejskiej. W tym przypadku, dotyczy to zwłaszcza analizy zamierzeń i przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych środkami funduszy unijnych, dominującym czasokresem jest unijna perspektywa finansowa lat 2007-2013.

Pierwszy rozdział rozprawy zostanie poświęcony zagadnieniom teoretycznym i wprowadzającym do problematyki określonej zdefiniowanym celem podstawowym rozprawy. Przedstawione zostaną, istotne dla analizy i rozważań definicje, takie jak *rozwój regionalny* i *zasada zrównoważonego rozwoju*. W rozdziale tym województwo warmińsko-mazurskie zostanie ukazane na tle innych tego typu jednostek terytorialnych oraz regionów kraju, z uchwyceniem specyfiki społeczno-gospodarczej, geograficznej, przyrodniczej i dostępności komunikacyjnej. Uwypuklona zostanie specyfika regionu i uwarunkowania sytuacji społeczno-gospodarczej, w kontekście zewnętrznych i wewnętrznych barier i możliwości rozwoju, w kontekście regionu predestynowanego do rozwijania turystyki przyrodniczej i kulturowej. Stosownie do tych zagadnień, zostanie zaprezentowana brzemienne w skutki *konceptcja zrównoważonego rozwoju* (*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* 1987, s. 16), sprowadzająca się w swej istocie do „gwarantowania zaspokojenia potrzeb współczesnych pokoleń, bez pozbawiania przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”.

W drugim rozdziale zostanie omówiona aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza województwa oraz dokonana analiza wybranych wskaźników rozwoju regionalnego i wzrostu gospodarczego, a także dane dotyczące skali napływu funduszy europejskich do Polski i do województwa warmińsko-mazurskiego. Przedstawione zostaną podstawowe dane i informacje statystyczne dotyczące warunków i efektów produkcji, warunków życia ludności oraz poziomu PKB – w

kontekście wpływu tych zjawisk na poziom życia mieszkańców i warunkowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Warmii i Mazur oraz w odniesieniu do różnic względem pozostałych województw. Analizie porównawczej zostaną też poddane, dla zobrazowania istniejących „rażących” dysproporcji w rozwoju regionalnym, dwa ekstremalne przypadki specyficznych podregionów statystycznych: ełckiego - najmniej rozwiniętego nie tylko w województwie, ale i w skali całego kraju oraz miasta Warszawy - najbardziej rozwiniętego w Polsce. Ze względu na opóźnienie w czasie publikowania wyników „rachunków regionalnych”, analiza części wskaźników, w tym dotyczących PKB, zostanie doprowadzona jedynie do 2012 roku włącznie.

Podsumowanie będzie próbą syntezy przeprowadzonych rozważań oraz zebrania najważniejszych wniosków nasuwających się z dokonanej analizy zjawisk i danych statystycznych.

Niniejsza rozprawa zostanie przeprowadzona w oparciu o druki zwarte i rozproszone literatury przedmiotu, dostępne na krajowym rynku wydawniczym, a także materiały, dokumentacje, zestawienia faktograficzne w formie elektronicznej, m.in. informacje statystyczne GUS i Eurostat oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, dokumenty strategiczne i planistyczne szczebla krajowego i wojewódzkiego.

Rozdział I

TEORETYCZNE ASPEKTY ROZWOJU REGIONALNEGO NA WARMII I MAZURACH

Pojęcie *rozwój regionalny* to swego rodzaju skrót myślowy, obejmujący szersze spektrum zjawisk gospodarczych, społecznych i przestrzennych (*Metody oceny rozwoju regionalnego* 2006, s. 13). Rozwój regionalny można przykładowo utożsamiać z systematyczną poprawą konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz ze wzrostem potencjału gospodarczego regionów, przyczyniającym się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Z rozwojem regionalnym wiąże się nieodzownie trwały wzrost takich elementów, jak: potencjał gospodarczy, konkurencyjność oraz poziom i jakość życia mieszkańców (*Metody oceny...*, op. cit., s. 13). Określając komponenty rozwoju regionalnego, wytycza się zwykle następujące pola rozwoju regionalnego (*Metody oceny...*, op. cit., s. 14-15):

- mieszkańcy regionu;
- regionalny ekosystem;
- infrastruktura;
- gospodarka regionalna;
- przestrzeń – terytorium regionu.

W ramach każdego pola rozwoju regionalnego można zidentyfikować specyficzne przesłanki, czynniki, przejawy i efekty rozwoju regionalnego. W obrębie każdego pola rozwoju regionalnego znajdują zastosowanie różne dyscypliny i metody badawcze, a także narzędzia i mierniki identyfikacji i pomiaru zaawansowania procesów rozwoju regionalnego. Proces rozwoju regionalnego, rozumiany jako przebiegająca w regionalnej przestrzeni transformacja społeczna i ekonomiczna, jest konsekwencją działania trzech grup czynników. Są to (*Metody oceny...*, op. cit., s. 16):

- 1) czynniki endogeniczne;
- 2) czynniki egzogeniczne;
- 3) czynniki określające zdolność reagowania na zmiany w makrootoczeniu.

Czynniki endogeniczne stanowią główną siłę sprawczą rozwoju regionu. W skład tej grupy wchodzi czynniki określające zdolność rozwojową zasobów w poszczególnych polach rozwoju regionalnego. Taką zdolność np. zasobów demograficznych określają: struktura ludności według wieku i wykształcenia, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności, jakość i dostęp do urządzeń infrastruktury społecznej, warunki życia oraz aktywność w działalności samorządów i organizacji społecznych. Czynnikiem rozwoju regionalnego w sferze regionalnego ekosystemu są m.in. komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i dewastacji środowiska, potencjał sieci i urządzeń komunalnych, świadomość ekologiczna lokalnych

społeczności. W polu rozwoju regionalnego obejmującym infrastrukturę czynnikami rozwoju są m.in. instytucje i urządzenia infrastruktury technicznej, inwestycje infrastrukturalne oraz wielkość i struktura budżetów władz samorządowych i regionalnych. W sferze gospodarki regionalnej o rozwoju decyduje m.in. potencjał ekonomiczny podmiotów gospodarczych i finansowych, przedsiębiorczość, zdolność do innowacji, skala i struktura rynków lokalnych, konkurencyjność regionu. W polu rozwoju regionalnego, obejmującym przestrzeń regionu, można wyróżnić takie czynniki jak: dostępność, warunki fizjograficzne, kompozycja i ład przestrzenny czy wartość przestrzeni. Podmioty polityki regionalnej, konstruując strategię rozwoju określonego terytorium, powinny dbać o adekwatność, uwzględniając takie atuty regionu, jak: specjalizacja funkcjonalna, tradycje wytwórcze, ukształtowana wymiana międzyregionalna, walory położenia i ukształtowania terenu itp. (*Metody oceny...*, op. cit., s. 17).

Czynniki egzogeniczne obejmują zmiany w makrootoczeniu regionu. Zmiany te, stanowiąc negatywny lub pozytywny impuls dla poszczególnych pól rozwoju regionalnego, są konsekwencją m.in. procesów globalizacji, integracji europejskiej, zmian ustrojowych i decentralizacji państwa, zmian warunków makroekonomicznych, koniunktury gospodarczej, sytuacji politycznej, polityki regionalnej prowadzonej przez państwo, konkurencyjności regionów sąsiadujących itp.

Trzecią grupę stanowią czynniki określające **zdolność regionu do reagowania na zmiany** w makrootoczeniu. Nie wszystkie regiony jednakowo szybko, silnie i skutecznie reagują na pojawiające się egzogeniczne szanse lub zagrożenia rozwoju regionalnego, to zaś zależy m.in. od elastyczności struktury gospodarki regionu, wewnętrznych możliwości kapitałowych, aktywności i otwartości polityki regionalnej, kompetencji i kwalifikacji władz lokalnych, zasobów intelektualnych i aktywności społeczności, infrastruktury itp. (*Metody oceny...*, op. cit., s. 17).

Istotne znaczenie dla określenia poziomu rozwoju regionalnego danego obszaru ma możliwość oceny wybranych wskaźników w stosunku do innych, zbliżonych rodzajowo regionów. Równie istotna jest świadomość, że gradacja i hierarchia poszczególnych komponentów życia społeczno-gospodarczego ulega zmianom w czasie. Rozwój regionalny oznacza trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali stosunkowo dużej jednostki terytorialnej. Dotyczy on przede wszystkim następujących komponentów (*Programowanie Rozwoju Regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa 1999*, s. 22):

- potencjał gospodarczy;
- struktura gospodarcza;
- środowisko przyrodnicze;
- zagospodarowanie infrastrukturalne;
- poziom życia mieszkańców;
- zagospodarowanie przestrzenne.

Podsumowując, można stwierdzić, że rozwój regionalny następuje wtedy, gdy efektem działalności wielu podmiotów regionalnych – tj. m.in. społeczności, władzy, instytucji, organizacji, podmiotów gospodarczych – jest kreacja nowych lub poprawa istniejących (*Metody oceny...*, op. cit., s. 18-19):

- o walorów użytkowych regionu, tj. adresowanych do regionalnej społeczności walorów rynku pracy, walorów zamieszkania oraz dostępności usług społecznych i bytowych;
- o możliwości rozwoju gospodarczego regionu, kształtowanych m.in. przez zagospodarowanie infrastrukturalne oraz regionalną politykę gospodarczą i instrumenty interwencjonizmu samorządowego;
- o walorów lokalnego ekosystemu i ładu przestrzennego, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Rozwój regionalny ma miejsce w sytuacji, gdy region eksportuje dobra i usługi, rozwija infrastrukturę, korzysta ze zróżnicowanych zasobów: ludzkich, środowiskowych, gospodarczych, wiedzy i technologii – dostarcza na rynek nowe, technicznie zaawansowane produkty i usługi (w tym np. turystyczne), gdy działają innowacyjni przedsiębiorcy oraz kompetentne i aktywne instytucje władzy publicznej, wspierające te procesy (*Metody oceny...*, op. cit., s. 26). Uszczegółowieniem polityki ekonomicznej państwa jest **polityka regionalna** (*Polityka gospodarcza* 1999, s. 340), przez którą określa się całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju oraz polityki sektorowe (np. polityka przemysłowa, polityka turystyczna).

W 1987 roku sformułowana została przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju (The World Commission on Environment and Development) idea zrównoważonego rozwoju i zaprezentowana została w raporcie *Nasza wspólna przyszłość* (*Our Common Future*), zwanym też raportem Brundtland - od nazwiska przewodniczącej, norweskiej premier (MIKA 2007, s. 473). **Rozwój zrównoważony** nazywany jest inaczej **ekorozwojem**, który zakłada zapewnianie jakości życia na poziomie wynikającym z aktualnego rozwoju cywilizacyjnego, poprzez świadomie ukształtowane odpowiednich relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko oraz zdrowiem człowieka. W Raporcie Brundtland zrównoważony rozwój zdefiniowano jako: „*rozwój, który pozwala na zaspokojenie potrzeb współczesnych pokoleń, bez pozbawiania przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb*”. W Raporcie Brundtland wskazano również, że ludzkość musi się przyzwyczaić do przyspieszenia narastania ekologicznych zależności między narodami, gdyż ekologia i gospodarka stają się lokalnie, regionalnie i globalnie siecią przyczyn i skutków (BOHDANOWICZ 2005, s. 42-43).

Zasady rozwoju zrównoważonego zostały przyjęte przez przedstawicieli 172 krajów świata, w tym Polskę, w czasie konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro w 1992 roku, znanej

pod nazwą „Szczyt Ziemi 1992” (ang. *Earth Summit 1992*). Przyjęty wówczas dokument „Agenda 21” (ang. *Action Programme - Agenda 21*), przedstawiał sposób opracowania i wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w życie lokalne. Zgodnie z jej założeniami, zasady zrównoważonego rozwoju powinny być wprowadzane we wszystkich dziedzinach życia.

Nadrzędnym celem polityki ekologicznej Unii Europejskiej jest zapewnienie w długiej perspektywie takiego wzrostu gospodarczego i trwałej poprawy standardu życia (konsumpcji dóbr i usług, zarówno materialnych, jak i niematerialnych), który nie doprowadzi do pogorszenia się stanu środowiska i zapewni dostępność jego zasobów i walorów (estetycznych, psychologicznych, kulturowych i rekreacyjnych) dla przyszłych pokoleń (FIEDOR, POSKROBKO 2000, s. 13).

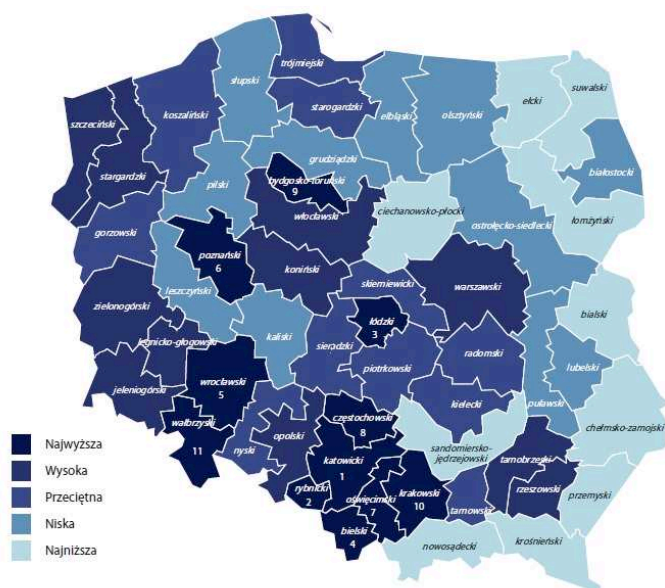
Co istotne, zrównoważony rozwój nie powinien być traktowany jako cel sam w sobie. Uważany jest za wymóg uniwersalny, ale z bardzo zróżnicowaną możliwością jego wdrożenia, w zależności od warunków lokalnych (BOHDANOWICZ..., op. cit., s. 49). Idea zrównoważonego rozwoju stała się współcześnie ogólnoeuropejską normą i standardem w przypadku kreowania rozwoju regionalnego, mogącą zarówno sprzyjać i warunkować rozwój społeczno-gospodarczy, jak i stwarzać określone problemy i bariery rozwojowe.

Badania atrakcyjności inwestycyjnej podregionów Polski przeprowadzone w 2013 roku przez gdański *Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową*, wskazują, że 2 z 3 podregionów województwa warmińsko-mazurskiego (olsztyński i elbląski) cechują się niską atrakcyjnością inwestycyjną dla działalności przemysłowej, a podregion ełcki - najniższą atrakcyjnością, plasując się wśród 10 najmniej atrakcyjnych podregionów Polski. Nieznacznie lepiej jest w przypadku atrakcyjności inwestycyjnej dla działalności usługowej, którą na poziomie równie niskim lub jeszcze niższym posiadają podregiony województwa warszawskiego, za wyjątkiem samej Warszawy, na co wskazują informacje ukazane na rysunku 1.

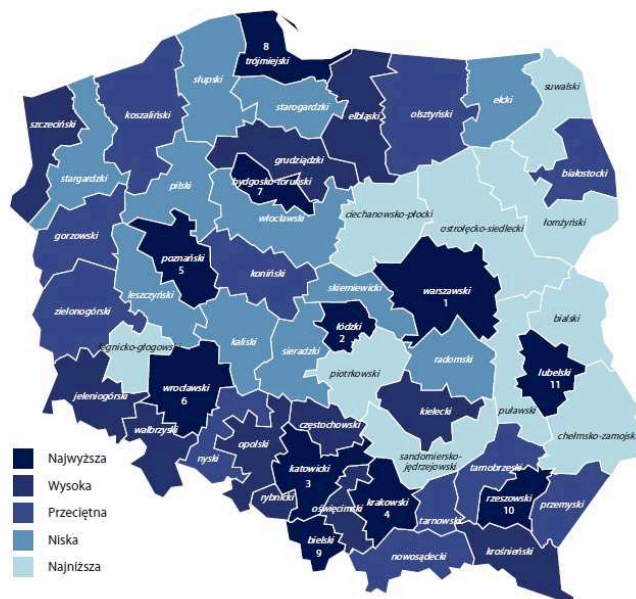
Województwo warmińsko-mazurskie jest obszarem o potencjalnych warunkach do rozwoju gospodarczego wielofunkcyjnego, którego dynamikę może w przyszłości kształtować korzystny układ komunikacyjny, powiązany z krajowym i europejskim systemem dróg szybkiego ruchu. Obecnie zły stan techniczny dróg regionu oraz ciągle występujące zjawisko kongestii na drodze krajowej nr 7 oraz drodze krajowej nr 16, stanowią o relatywnie niskim poziomie dostępności komunikacyjnej, będąc istotną barierą rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rozwój województwa silnie warunkuje środowisko przyrodnicze. Rzeźba i ukształtowanie terenu, oraz liczne formy ochrony przyrody, to elementy regionu, które sprawiają, że funkcje gospodarcze powinny być korelowane z funkcjami przyrodniczymi, z zastosowaniem w praktyce zasady zrównoważonego rozwoju.

Mapa 1. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów dla działalności przemysłowej w 2013 r.



Mapa 2. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów dla działalności usługowej w 2013 r.



Rys. 1. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów w 2013 r.

Źródło: *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013* 2013, s. 20 i 27.

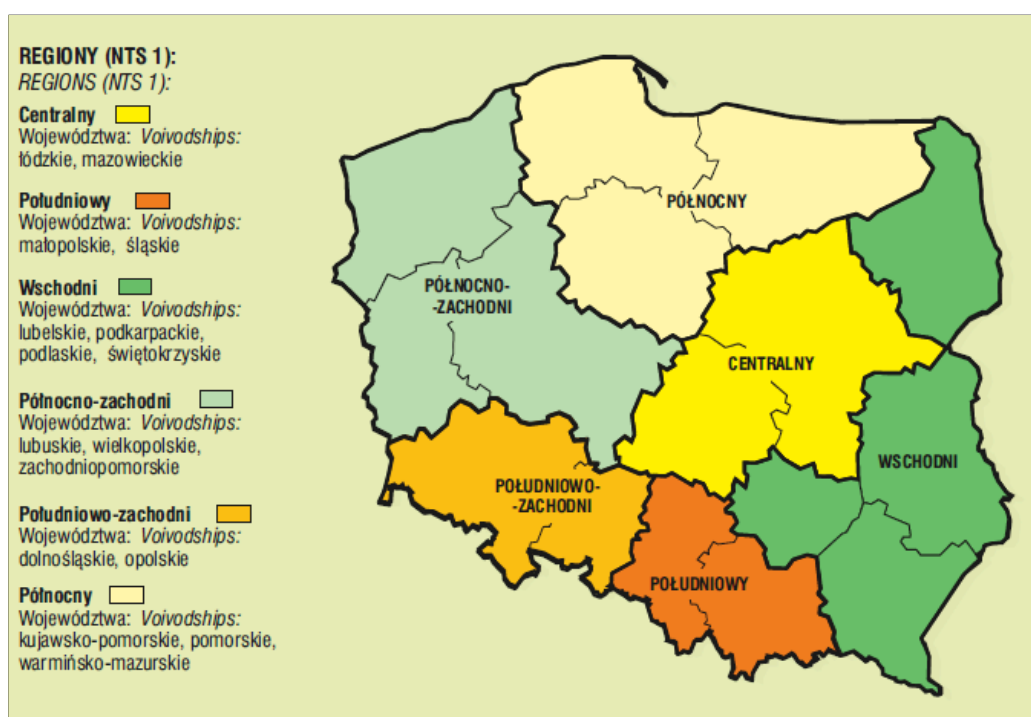
Z punktu widzenia polityki regionalnej, istotnym zagadnieniem jest opis rozpatrywanego obszaru pod kątem celów statystycznych oraz podziału administracyjnego kraju. Obecnie obowiązująca w Polsce tzw. **Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NTS)** dzieli kraj na terytorialne, hierarchicznie powiązane jednostki, występujące na 5 poziomach (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) 2007*). Są to:

- Trzy poziomy regionalne, obejmujące swym zasięgiem:
 - Poziom 1 – REGIONY – 6 jednostek;
 - Poziom 2 – WOJEWÓDZTWA – 16 jednostek;
 - Poziom 3 – PODREGIONY – 66 jednostek;
- Dwa poziomy lokalne, obejmujące swym zasięgiem:
 - Poziom 4 – POWIATY – 380 jednostek;
 - Poziom 5 – GMINY – 2.479 jednostek.

Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NTS) została opracowana na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia **wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)**. Klasyfikacja NUTS (fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*) ma zastosowanie w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystyk regionalnych krajów Unii Europejskiej. Stanowi podstawę rozwoju regionalnych rachunków ekonomicznych, regionalnej statystyki rolnictwa oraz innych dziedzin statystyki regionalnej.

Klasyfikacja NUTS służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny różnicowań regionalnych i opracowywania programów rozwoju regionalnego.

Z punktu widzenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej, najważniejsze są jednostki terytorialne typu NUTS 2 (regiony – województwa) oraz NUTS 3 (podregiony – grupujące kilka powiatów), ponieważ tego rodzaju jednostki występują praktycznie we wszystkich państwach członkowskich. Generalną zasadą jest kierowanie środków funduszy strukturalnych (np. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) do regionów, w których dochód PKB na jednego mieszkańca kształtuje się poniżej 75,0% średniego PKB państw Unii Europejskiej.



Rys. 2. Regiony Polski – Poziom NTS 1

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województw 2014* 2014, s. 659.

Zgodnie z Nomenklaturą NTS, opisywany obszar Warmii i Mazur przynależy do **Regionu Północnego** Polski, obejmującego województwa: kujawsko-pomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie; leżąc w środkowej części regionu, co ukazano na rysunku 2. Zgodnie ze wspólną klasyfikacją NUTS, populacja takiego obszaru powinna kształtować się na poziomie od 3.000.000 do 7.000.000 mieszkańców, a ich odpowiednikami są przykładowo niemieckie kraje związkowe – Landy, belgijskie Regiony – Flandria i Walonia czy brytyjska Walia, Szkocja i Irlandia Północna. Region Północny Polski na koniec 2013 roku zamieszkiwało 5.835,3 tys. osób, co stanowiło 15,2% ludności kraju (*Rocznik Statystyczny Województw 2014* 2014, s. 30-31) i lokowało tę jednostkę terytorialną na przedostatnim, 5. miejscu wśród wszystkich 6 regionów. Hierarchia i numeracja

poszczególnych poziomów klasyfikacji NUTS i NTS są równoważne i generalnie tożsame, przy czym polski region jest *de facto* odpowiednikiem europejskiego makroregionu, a polskie województwo odpowiednikiem regionu.

Z punktu widzenia instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej, omawiany obszar Warmii i Mazur jest zaliczany do tzw. „*Polski Wschodniej*” – relatywnie zacofanej pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego.



Rys. 3. Województwa objęte Programem rozwój Polski Wschodniej

Źródło: Portal Funduszy Europejskich⁶.

W październiku 2007 roku Komisja Europejska przyjęła do realizacji (w perspektywie finansowej na lata 2007-2013) tzw. *Program rozwoju Polski Wschodniej*, jako dodatkowy, obok regionalnych i krajowych programów operacyjnych, element wsparcia z funduszy strukturalnych następujących województw, uwidocznionych na rysunku 3: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego. Za główny cel Programu operacyjnego rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) przyjęto przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przedmiotem finansowania są m.in. inwestycje w zakresie przedsięwzięć wspierających działalność naukową i badawczą, rozwój szerokopasmowej sieci informatycznej, infrastruktury transportowej, a także zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej tego obszaru.

⁶ Portal Funduszy Europejskich. <https://www.polskawschodnia.2007-2013.gov.pl/> (dostęp: 06.04.2015)



Rys. 4. Obszar Zielonych Płuc Polski

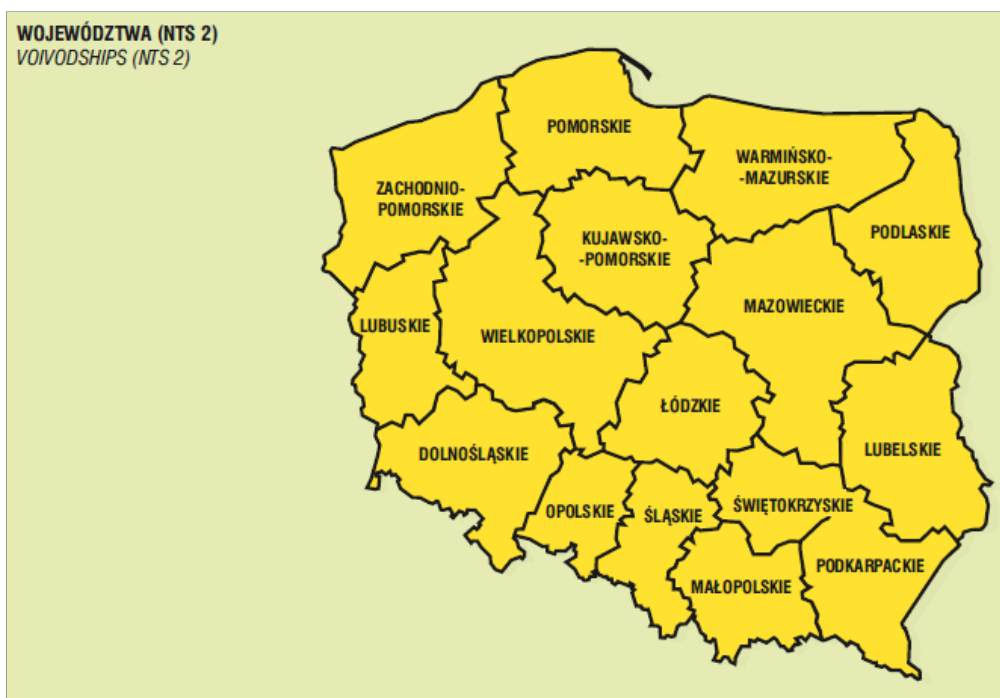
Źródło: *Zielone Płuca Polski w 2006 r 2008*, s. 152 i 153.

Z punktu widzenia walorów turystycznych i cech przyrodniczych, region Warmii i Mazur przynależy (bez jednej gminy – Kisielice) do tzw. **Zielonych Płuc Polski**. Idea powstania ZPP zrodziła się w początkach lat 80. XX wieku, a samo *Porozumienie Zielone Płuca Polski* zostało podpisane w dniu 13 maja 1988 roku w Białowieży – i był to pierwszy tego typu oficjalny dokument w Polsce odrzucający rozwój gospodarczy oparty o proces industrializacji na rzecz rozwoju opartego o przesłanki proekologiczne⁷. Strukturę przestrzenną ZPP tworzą województwa: podlaskie (118 gmin), warmińsko-mazurskie (115 gmin), północna część województwa mazowieckiego (114 gmin), a także część województwa pomorskiego (6 gmin) i kujawsko-pomorskiego (33 gminy). Łącznie na tym terenie znajduje się 58 powiatów i 386 gmin.

Powierzchnia obszaru Zielonych Płuc Polski, uwidocznionego na rysunku 4, wynosi 6.323.400 ha – co stanowi ponad 20% powierzchni Polski. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznał obszar funkcjonalny ZPP za region o wyjątkowym znaczeniu dla realizacji polityki zrównoważonego rozwoju w skali kraju⁸.

⁷ Cyt. za: Fundacja Zielone Płuca Polski. <http://www.fzpp.pl> (dostęp: 07.04.2015)

⁸ Deklaracja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 1994 r. w sprawie obszaru „Zielone Płuca Polski” 1994; cyt.: „... Ze względu na unikalną w skali kraju koncentrację walorów przyrodniczych o znaczeniu europejskim, stosunkowo małą degradację środowiska oraz aktualnie pełnione i perspektywiczne funkcje gospodarcze i społeczne – ochrona i rozwój tych obszarów jest ważnym obowiązkiem ogólnonarodowym, którego wypełnianie powinno znajdować się pod szczególną opieką Państwa. W związku z tym Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznaje obszar „Zielonych Płuc Polski” za region, w którym należy konsekwentnie przestrzegać zasad ekorozwoju, co stanowić będzie właściwą realizację uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej Państwa, a także wychodzić będzie naprzeciw zaleceniom Szczytu Ziemi RIO’92.”.



Rys. 5. Województwa Polski – Poziom NTS 2
 Źródło: *Rocznik Statystyczny Województw 2014...*, op. cit., s. 659.

W przypadku drugiego poziomu agregacji Nomenklatury NTS, region Warmii i Mazur stanowi **województwo warmińsko-mazurskie**, uwidocznione na rysunku 5. Zgodnie z klasyfikacją NUTS, populacja takiego obszaru powinna kształtować się na poziomie od 800.000 do 3.000.000 mieszkańców, a ich odpowiednikiem są przykładowo niemieckie Regierungsbezirke – Rejencje, belgijskie Prowincje czy włoskie i francuskie Regiony. Województwo warmińsko-mazurskie na koniec 2013 roku zamieszkiwało 1.446,9 tys. osób, co stanowiło 3,8% ludności kraju (*Rocznik Statystyczny Województw 2014...*, op. cit., s. 40) i lokowało tę jednostkę terytorialną na 12. miejscu wśród wszystkich 16 województw.

Województwo warmińsko-mazurskie jest czwartym pod względem powierzchni regionem Polski oraz było 77 regionem Unii Europejskiej (dla UE-27), zajmując według danych Eurostat 24,2 tys. km² (7,7% powierzchni kraju oraz 0,6% powierzchni ówczesnej Unii Europejskiej). W granicach województwa warmińsko-mazurskiego znajduje się 116 gmin (w tym 16 miejskich, 33 miejsko-wiejskich i 67 wiejskich). Na obszarze regionu utworzonych jest 19 powiatów ziemskich oraz 2 powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu – Olsztyn i Elbląg). W województwie wyodrębnione są trzy podregiony (NUTS 3) – elbląski (31% powierzchni, 37% ludności województwa), olsztyński (43% powierzchni, 43% ludności regionu) oraz ełcki (26% powierzchni i 20% ludności województwa). W regionie znajduje się 49 miast i 3.865 miejscowości wiejskich. Tylko 2 miasta – Olsztyn i Elbląg przekraczają liczbę 100.000 mieszkańców. Województwo nie należy do wysoko zurbanizowanych. Udział ludności miejskiej utrzymuje się od lat na poziomie

zbliżonym do 60%, (około 1,5 punktu procentowego poniżej średniej krajowej). Ludność miejska województwa skoncentrowana jest w 3 największych ośrodkach – Olsztynie, Elblągu i Ełku, gdzie mieszka łącznie ponad 40% mieszkańców miast.

Na 1 miejscowość wiejską przypada średnio 147 mieszkańców (przeciętnie w kraju – 259). Miasta województwa warmińsko-mazurskiego cechuje znaczna rozpiętość wielkości, z przewagą miast małych i najmniejszych. W miastach do 20 tys. mieszkańców mieszka w województwie około 1/3 ludności miejskiej (w kraju – 1/5). Sieć osadnicza wykazuje cechy trwałości, a rysujące się tendencje społeczno-gospodarcze i prognozy demograficzne nie pozwalają na oczekiwanie istotnych zmian w tym obszarze. Miasta mają istotne znaczenie dla otaczających je układów lokalnych i dysponują w większości wysokimi walorami turystycznymi. Wymagają one wsparcia rozwoju infrastruktury komunalnej, rozwoju przedsiębiorczości oraz rewitalizacji, zwłaszcza terenów powojсковych i przemysłowych.

Region Warmii i Mazur wyróżnia się w skali kraju i Europy różnorodnością i bogactwem środowiska przyrodniczego, na które składają się: urozmaicona rzeźba terenu, liczne jeziora (około 2.600), zwarte kompleksy leśne – wskaźnik lesistości wynosi 30%, przy średniej w kraju na poziomie około 29% (6 miejsce), czyste powietrze (stężenie średnich rocznych badanych zanieczyszczeń nie przekracza wartości dopuszczalnych). Ponad 46% powierzchni województwa stanowią obszary objęte prawną ochroną przyrody, w tym o międzynarodowej randze (*Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013* 2007, s. 8-9). Na 1 mieszkańca regionu przypada największa w kraju powierzchnia obszarów prawnie chronionych (7,8 tys. m², średnio w kraju – 2,7 tys. m²). Na terenie województwa wyróżnione są znaczne obszary ostoi przyrody o znaczeniu europejskim (NATURA 2000, CORINE: ang. *Coordination of Information on the Environment*). W ramach sieci NATURA 2000 w 2005 roku ustanowiono 12 obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz 8 obszarów ochrony siedlisk, których łączna powierzchnia stanowi ponad 20% powierzchni województwa.

Jak już ustalono, prawie całe województwo znajduje się w obrębie obszaru funkcjonalnego *Zielone Płuca Polski*. Region należy do najbogatszych pod względem bioróżnorodności w Polsce. Występują tu gatunki rzadkie, chronione i zagrożone, wymienione w *Polskiej czerwonej księdze roślin* i *Polskiej czerwonej księdze zwierząt*. Rezerwaty przyrody zajmują około 1,3% powierzchni województwa (ponad 2,5 krotnie więcej niż średnia w kraju), a parki krajobrazowe ponad 6% powierzchni województwa. Największe powierzchnie zajmują obszary chronionego krajobrazu – ponad 39% powierzchni województwa (znacznie więcej niż średnia w kraju – niecałe 23%).

Region dysponuje dobrze rozwiniętą siecią wód powierzchniowych składającą się z licznych jezior, oczek wodnych, rzek, kanałów oraz części Zalewu Wiślanego (5,7% powierzchni regionu), które stanowią istotny czynnik i jednocześnie walor sprzyjający rozwojowi turystyki i wpływający

na atrakcyjność zamieszkania. Obszary problemowe w dziedzinie ochrony środowiska to przede wszystkim ochrona powierzchni ziemi poprzez zastosowanie nowoczesnych form gospodarowania odpadami (zwłaszcza komunalnymi) oraz dalsza poprawa stanu czystości wód powierzchniowych poprzez likwidację punktowych źródeł zanieczyszczeń, rozbudowę systemów kanalizacyjnych, ograniczanie zanieczyszczeń rolniczych (*Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury...*, op. cit., s. 9). Sytuacja w zakresie dostępności wodociągów i kanalizacji jest w województwie warmińsko-mazurskim lepsza niż średnio w kraju, zwłaszcza w miastach. Z wodociągu korzysta prawie 88% ludności (w miastach – ponad 97%), z kanalizacji – 64% (w miastach – około 92%). Wszystkie miasta w regionie obsługiwane są przez oczyszczalnie ścieków, wymagające jednak w wielu przypadkach modernizacji i rozbudowy. Specyficznym problemem województwa warmińsko-mazurskiego jest odbiór odpadów stałych i płynnych z jednostek pływających. Obserwowany od lat pogarszający się stan środowiska przyrodniczego na szlakach komunikacyjnych jezior mazurskich wymusza poprawę bezpieczeństwa ekologicznego. Rozwiązanie problemu ścieków jachtowych i dewastacji linii brzegowej jezior wymaga budowy i modernizacji przystani żeglarskich, które będą posiadały odpowiednią infrastrukturę do odbioru odpadów (*Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury...*, op. cit., s. 10).

Wysokie walory przyrodniczo-krajobrazowe umożliwiają rozwój różnych form rekreacji i lecznictwa uzdrowiskowego, przemysłu czystych technologii oraz rolnictwa wytwarzającego produkty najwyższej jakości. Z drugiej strony ścisłe reżimy ochrony przyrody utrudniają niekiedy lokalizację inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy. Zasoby naturalne regionu są stosunkowo skromne. Z epoką postglacjalną wiążą się złoża kopalin znajdujących głównie zastosowanie w rolnictwie – kredy jeziornej i torfu, a także w lecznictwie – borowiny. W województwie udokumentowano występowanie 20 złóż torfu, z których trzy – zlokalizowane na północy województwa – mają znaczenie lecznicze. W lecznictwie mogą być przydatne także wody mineralne zalegające w starszych strukturach geologicznych na znacznej głębokości (0,7 – 1,5 km). Kopaliny występujące na obszarze województwa to przede wszystkim złoża przydatne głównie w budownictwie, tj.: kruszywa naturalne, piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej i betonów komórkowych, surowce ilaste ceramiki budowlanej i do produkcji kruszywa lekkiego (*Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury...*, op. cit., s. 11).

Jedną z głównych niekorzystnych stron województwa warmińsko-mazurskiego jest słabość ekonomiczna i niski, wewnętrzny potencjał inwestycyjny. W tym kontekście kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego subregionu mają unijne fundusze strukturalne. Znaczna ilość szans jest uwarunkowana skutecznym pozyskiwaniem i wykorzystywaniem (głównie przez samorządy) środków unijnych i należy podkreślić, że te szanse są przede wszystkim wykorzystywane (bądź z różnych przyczyn nie są) właśnie „tu” i „teraz” (w unijnych

perspektywach finansowych lat 2007-2013 oraz 2014-2020). W późniejszych okresach zapewne już nie będzie takiej wyjątkowej, historycznej wręcz sposobności pokonywania zapóźnień cywilizacyjnych polskich regionów - chociażby ze względu na nowe zasady i kryteria alokacji środków, kryzys finansów publicznych czy rozszerzenie Unii o dodatkowe, wymagające również pomocy strukturalnej kraje członkowskie. Mimo niewielkiego rozmiaru w relacji do PKB (1%) wydatki strukturalne mają ogromne znaczenie dla zmniejszania dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego. W przypadku wielu nowych państw członkowskich wsparcie znacznie przekracza płacone składki i sięga 5% PKB danego państwa (*Mechanizmy funkcjonowania strefy euro* 2014, s. 130).

Wśród szans rozwojowych, które determinują rozwój subregionu, znaczącą rolę odgrywa rozbudowa infrastruktury transportu, a w konsekwencji polepszenie dostępności komunikacyjnej obszaru. Ma to wymiar zarówno międzynarodowy, w aspekcie powiązań komunikacyjnych z Rosją (Obwód kaliningradzki, drogi i przejścia graniczne lądowe oraz wodne - morskie), jak i krajowy oraz regionalny. Region charakteryzuje się stosunkową gęstą siecią (jeszcze przedwojenną) kołowych dróg wewnętrznych, jednak ich niezadowalający stan techniczny jest w tym kontekście „wąskim gardłem”, lokalną barierą rozwoju. Ponadto na przełomie XX i XXI wieku w regionie dodatkowo pogorszyła się wewnętrzna dostępność komunikacyjna w wyniku definitywnej (fizycznej) likwidacji niektórych lokalnych linii kolejowych.

W regionie warmińsko-mazurskim znajduje się około 6,4% krajowych linii kolejowych. Region ten ma stosunkowo dobrze rozwiniętą wewnętrzną sieć kolejową, jednak w ostatnich dekadach długość linii czynnych zmalała prawie o 20% (w Polsce o 12%). Sieć linii kolejowych wymaga modernizacji i napraw, zarówno wewnątrz województwa, jak i w połączeniach między Warmią i Mazurami a głównymi aglomeracjami w kraju (*Strategia rozwoju turystyki województwa warmińsko-mazurskiego* 2010 r., s. 25).

Budowa nowoczesnej drogi ekspresowej S7 oraz linii szybkiej kolei powinna zintensyfikować funkcje turystyczne i wypoczynkowe zachodniej części województwa (turystyka weekendowa) w stosunku do mieszkańców aglomeracji warszawskiej i trójmiejskiej. Równie istotne znaczenie posiada budowa w pobliżu stolicy regionu nowoczesnego, międzynarodowego portu lotniczego w Szymanach. Tego rodzaju inwestycje, w połączeniu z realizacją nowoczesnej bazy turystycznej, budową wysokiej klasy obiektów hotelowych i ośrodków typu SPA, urządzeń i obiektów turystycznych służących turystyce biznesowej oraz turystyce kwalifikowanej (między innymi uprawianiu sportów zimowych) pozwoli nie tylko ograniczyć negatywne skutki sezonowości miejscowej turystyki, ale umożliwi prowadzenie całorocznej gospodarki turystycznej w regionie.

W większości opracowań dotyczących kondycji ekonomicznej regionu Warmii i Mazur podstawowym miernikiem jest niski poziom rozwoju przemysłu. Podkreślić należy, że w przypadku

oceny cech, uwarunkowań i szans regionu na rozwój społeczno-gospodarczy w oparciu o rozwój turystyki, tę właśnie przesłankę należy uznawać za wyjątkowo korzystną.

Czynniki ograniczające możliwości zwiększania tempa wzrostu gospodarczego dość powszechnie nazywa się barierami. Bariery rozwoju regionalnego można generalnie podzielić na cztery grupy: bariery ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne, ekologiczne.

Pierwsza grupa obejmuje bardzo zróżnicowany kompleks przeszkód i ograniczeń związanych przede wszystkim z niedostatecznym poziomem produkcji regionalnej, wysokim bezrobociem, niedostatkiem kapitału, brakiem środków finansowych i rzeczowych (*Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki* 2001, s. 35-36).

Bariery społeczne obejmują braki w przedsiębiorczości i innowacyjności, błędne unormowania prawno-administracyjne, nieprawidłowości instytucjonalno-organizacyjne, nieudolność lub niewydolność układu samorządowego. W tej grupie można również umieścić bariery demograficzne (struktura wiekowa ludności, płci, kwalifikacji i wykształcenia).

Do barier technicznych i technologicznych należą m.in. niewłaściwa struktura rzeczowa i wysoki stopień zużycia aparatu wytwórczego, przestarzałe metody techniczne i technologiczne, słabo rozwinięte zaplecze badawczo-rozwojowe, braki w infrastrukturze technicznej. Rola infrastruktury w rozwoju gospodarczym i jej specyfika powodują, że wszelkie nieprawidłowości w procesie jej rozwoju wywierają niekorzystny wpływ na gospodarkę. Pomimo powszechnej akceptacji tej ogólnej zależności, w praktyce inwestycje infrastrukturalne nie cieszą się popularnością, szczególnie w okresach trudności gospodarczych. Polityka oszczędzania na infrastrukturze prowadzi jednak zwykle do pogłębiania tych trudności i planowany wzrost nakładów na tę dziedzinę „po wyjściu z kryzysu” staje się coraz bardziej odległy (WOJEWÓDZKA-KRÓL, ROLBIECKI 2008, s. 11).

Do barier ekologicznych zaliczamy przykładowo ograniczenia wynikające z braku lub niedostatecznej ilości zasobów naturalnych oraz braki równowagi ekologicznej. Bariery działają w sposób wzajemnie powiązany, dlatego przewyciężanie jednych może spowodować potęgowanie się innych (*Zarządzanie rozwojem regionalnym...*, op. cit., s. 36). Władze samorządowe w Polsce, wskazując na szereg (m.in. wymienionych wcześniej) barier i ograniczeń rozwoju ich „małych ojczyzn”, niezmiennie na czołowym miejscu umieszczają brak środków finansowych.

Obecnie, po zakończeniu realizacji perspektywy finansowej Unii Europejskiej lat 2007-2013, a w trakcie przygotowywania się do perspektywy lat 2014-2020, problemem staje się jednak nie tyle pozyskanie środków na inwestycje, co ich efektywne i skuteczne wykorzystanie (pomijając problem zapewnienia przez samorządy udziału środków własnych, co samo w sobie jest w większości przypadków poważnym wyzwaniem finansowym). W praktyce okazuje się zatem, że nawet pokonując wszelkie bariery natury finansowej, materialnej i prawno-organizacyjnej, napotyka się na

przeszkody nie do pokonania – zbyt rygorystyczne przepisy bądź zbiurokratyzowane interpretacje przepisów. Przykładowo, z jednej strony rygorystyczna ochrona przyrody jest w efekcie warunkiem występowania walorów i atrakcji turystycznych, uprawiania np. turystyki przyrodniczej, wędrowniej, ekologicznej czy krajoznawczej – a z drugiej strony stanowi barierę dla inwestycji, przeszkodę w rozwijaniu lub modernizowaniu lokalnej bazy turystycznej (zagospodarowania turystycznego). Należy jednak przypomnieć, że zrównoważony rozwój powinien być uważany za wymóg uniwersalny, ale z bardzo zróżnicowaną możliwością jego wdrożenia w zależności od warunków lokalnych (BOHDANOWICZ..., op. cit., s. 49).

W maju 2004 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej – i z tego tytułu została beneficjentem znacznych sum, przeznaczanych przez Unię na rozwój tych regionów, które wykazywały znaczne opóźnienia rozwojowe. Konsekwencją tego faktu było opracowanie przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w 2005 roku **Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020**, która w sposób jednoznaczny za cel główny władz samorządowych regionu (*Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020* 2005) ustaliła osiągnięcie „spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej Warmii i Mazur z regionami Europy”. Za priorytety strategiczne przyjęto „Konkurencyjną gospodarkę”, „Otwarte społeczeństwo” oraz „Nowoczesne sieci”.

Próbując dokonać uogólnienia, należy stwierdzić, że zdecydowana większość strategicznych dokumentów programowych jednostek terytorialnych wszystkich szczebli, począwszy od kraju, poprzez regiony, podregiony, po gminy, a dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru Warmii i Mazur – uwypuklają i akcentują od lat rolę turystyki oraz przemysłów: rolno-spożywczego i drzewnego, które znajdują się niezmiennie na czele listy czynników i źródeł rozwoju regionalnego.

Rozdział II

POZIOM I DYNAMIKA ZMIAN ROZWOJU GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

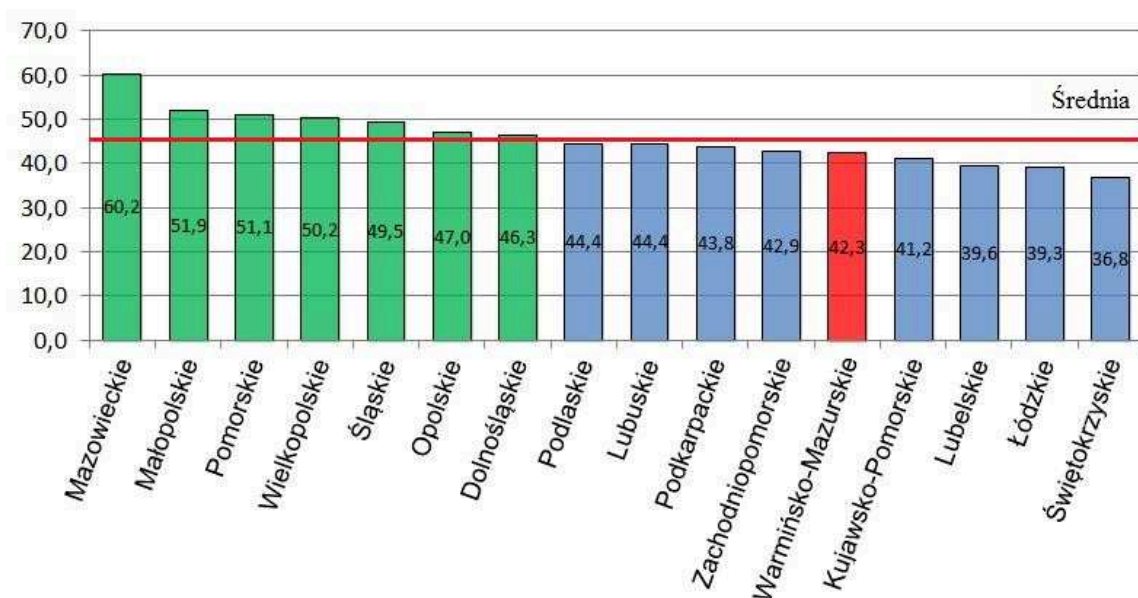
W 2012 roku został opublikowany „Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Rozwój regionalny i lokalny”, zrealizowany na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Publikacja prezentowała wyniki innowacyjnego i unikalnego w skali świata (zdaniem autorów) badania rozwoju społecznego na poziomie lokalnym za pomocą nowatorskiego Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index – LHDI*). Został on skonstruowany w oparciu o istniejącą i uznaną międzynarodowo metodologię Wskaźnika Rozwoju Społecznego (*Human Development Index – HDI*), która służy do badania rozwoju społeczno-ekonomicznego na poziomie krajowym (*Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny 2012*, s. 5).

W założeniu, dzięki wykorzystaniu tego miernika polityka regionalna powinna być w jeszcze większym stopniu prowadzona na podstawie udokumentowanej wiedzy o rozpatrywanych zjawiskach (tzw. *evidence-based policy*), a jej efekty byłyby poddane „inteligentnej ewaluacji” (tzw. *smart evaluation*). Jest to istotne zwłaszcza w kontekście polskiego członkostwa w UE oraz unijnego wsparcia poprzez Fundusz Spójności, którego podstawowym celem jest wsparcie państw członkowskich w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami (i wewnątrz nich). Jako część strategicznego systemu monitoringu celów rozwojowych, w celu zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej, Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego może być podstawowym narzędziem służącym do lepszego planowania, alokacji, monitorowania oraz kontroli wydatkowania tych funduszy oraz implementacji projektów do 2020 roku (*Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym...*, op. cit., s. 8). Metodologia HDI (stosowana w tworzeniu Indeksu HDI na poziomie krajów) zakłada, że pomiar rozwoju społecznego powinien koncentrować się na trzech istotnych elementach ludzkiego życia: długości życia (zdrowie), wiedzy (edukacja) oraz takiego standardu, który pozwala na godne życie (reprezentowanego przez poziom dochodu – zamożności). Wskaźnik HDI przyjmuje wartości (*Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym...*, op. cit., s. 17 i 39) z zakresu od 0 do 1, natomiast LHDI od 1 do 100.

Raport zaprezentował wyniki pierwszego w Polsce badania wskaźnikiem Human Development Index (HDI) na poziomie lokalnym. Dane pozwalające ocenić poziom rozwoju społecznego zostały zagregowane na poziomie powiatów i województw, tworząc szczegółową mapę rozwoju społecznego Polski. Badanie to, przeprowadzone przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (ang. UNDP), miało m.in. pokazać wpływ wykorzystania funduszy unijnych na poziom rozwoju społecznego w Polsce. Przeprowadzone przez UNDP badanie opierało się na danych z

2010 r., pochodzących ze statystyk publicznych i źródeł urzędowych (m.in. Ministerstwa Finansów). Dla celów porównawczych, badanie zostało też przeprowadzone w oparciu o dane z 2007 r. – tak, by móc wychwycić ewentualne zmiany w trendach (*Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym...*, op. cit., s. 11).

Polskie regiony cechuje znaczące zróżnicowanie pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, co potwierdzają wartości liczbowe wskaźnika LHDI, i na co wskazuje analiza danych zawartych na rysunku 6. Pomiędzy najbogatszym województwem mazowieckim (poziom wskaźnika 60,21) a najbiedniejszym województwem świętokrzyskim (poziom wskaźnika 36,78) różnica w 2010 roku wynosiła 63,7%, natomiast w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego 42,2%. Z kolei pomiędzy najbiedniejszymi regionami różnice nie są już tak znaczące, gdyż wynoszą w większości przypadków od kilku do kilkunastu procent.



Rys. 6. Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego województw w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym...*, op. cit., s. 178.

Przeprowadzone badanie pozwoliło Ministerstwu Rozwoju Regionalnego na sformułowanie w raporcie m.in. następujących wniosków (*Krajowy Raport o Rozwoju ...*, op. cit., s. 12 i 161-167):

1. W Polsce najwyższy poziom rozwoju społecznego występuje w metropoliach, dużych miastach i na obszarach wokół nich. Duże miasta sprzyjają wysokiemu poziomowi rozwoju społecznemu. Nie tylko są tam najwyższe dochody, ale też lepszy jest w nich dostęp do usług publicznych, uczniowie osiągają lepsze wyniki, dłuższa jest oczekiwana długość życia.
2. Najniższy poziom rozwoju społecznego występuje w powiatach o charakterze wiejskim. Większość obszarów o najniższym LHDI znajduje się na terenie dawnego zaboru rosyjskiego. Rosną różnice między zamożnymi, a biednymi powiatami – widać to w różnicach poziomu rozwoju społecznego.

3. Poziom rozwoju społecznego nie zależy tylko od dochodu i zamożności mieszkańców powiatów i województw. Bardzo ważny jest też poziom kapitału ludzkiego, który zależy głównie od edukacji. Stan zdrowia w Polsce też jest wyraźnie zróżnicowany regionalnie. Polityka rozwojowa powinna uwzględniać kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego (także w aspekcie zdrowia publicznego) dla rozwoju gospodarczego i społecznego.
4. Różnice poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów są zjawiskiem nieuniknionym, zakorzenionym w procesach długiego trwania. Na podstawie badanego szeregu czasowego (lata 2007–2010) nie można stwierdzić, że środki polityki spójności są w stanie samodzielnie zapewnić równomierny poziom rozwoju regionów. Wydatkowanie środków europejskich na infrastrukturę liniową na poziomie krajowym i międzyregionalnym utrudnia ocenę wpływu tej interwencji na rozwój społeczny. Na podstawie dostępnych danych nie można wywnioskować by środki wydatkowane w ramach większości programów operacyjnych (poza PO Kapitał Ludzki) miały związek z poziomem rozwoju społecznego na danym terytorium.

Tabela 1

Pozycja w rankingu województw wg Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego LHDI

Województwo/Lata	2010	2009	2008	2007	Zmiana pozycji w porównaniu do 2007 r.
Mazowieckie	1	1	1	1	0
Małopolskie	2	2	2	2	0
Pomorskie	3	3	3	3	0
Wielkopolskie	4	4	4	4	0
Śląskie	5	5	5	5	0
Opolskie	6	6	6	6	0
Dolnośląskie	7	7	7	7	0
Podlaskie	8	8	8	9	1
Lubuskie	9	10	11	11	2
Podkarpackie	10	11	10	10	0
Zachodniopomorskie	11	9	9	8	-3
Warmińsko-Mazurskie	12	13	12	12	0
Kujawsko-Pomorskie	13	12	13	13	0
Lubelskie	14	14	16	15	1
Łódzkie	15	16	15	16	1
Świętokrzyskie	16	15	14	14	-2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym...*, op. cit., s. 178.

Różnica w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw jest zjawiskiem względnie trwałym, co wynika z analizy danych zawartych w tabeli 1. Siedem regionów o najwyższym poziomie rozwoju, w tym przypadku znajdujące się powyżej średniej krajowej wskaźnika LHDI, a więc województwa: mazowieckie, małopolskie, pomorskie,

wielkopolskie, śląskie, opolskie i dolnośląskie – nie zmieniały swoich pozycji. Niewielkie przetasowania dotyczyły wyłącznie pozostałych dziewięciu, biedniejszych regionów Polski, znajdujących się poniżej średniej krajowej wskaźnika LHDI. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego można było mówić o stagnacji, gdyż w praktyce zajmowało ono niemal niezmiennie 12. pozycję. Po dziesięciu latach członkostwa, bilans przepływów finansowych pomiędzy Polską a UE kształtuje się dla naszego kraju bardzo korzystnie. Dodatkowo saldo rozliczeń Polski z UE wyniosło łącznie 61,4 mld euro. Płatności na politykę spójności wyniosły 58,7 mld euro, w tym 13,1 mld euro z perspektywy finansowej 2004-2007 i 45,6 mld euro w ramach perspektywy 2007-2013. Ponadto na Wspólną Politykę Rolną przeznaczono 29,4 mld euro, a na pozostałe cele 4,3 mld euro. W ujęciu na jednego mieszkańca Polska w latach 2004-2012 uzyskała 1391 euro netto, zajmując pod tym względem siódme miejsce wśród wszystkich państw członkowskich (średnia dla UE wyniosła 1358 euro). Średni poziom dofinansowania UE na mieszkańca w kraju wyniósł 8,5 tys. zł, przy czym najwyższą wartość – wynoszącą ponad 10 tys. zł – uzyskały województwa Polski wschodniej: warmińsko-mazurskie i podkarpackie oraz Mazowsze (*Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju 2014*, s. 7).

Stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy w Polsce w latach 2004-2013 (średniorocznie 4 % wobec 1% w UE-27) oraz uniknięcie recesji w kryzysowych latach 2009-2010 było w znacznej mierze efektem wykorzystania funduszy unijnych. Szacuje się, że średnio w całym analizowanym okresie wpływ polityki spójności sięgał 20% średniorocznego wzrostu. W 2012 r. wzrost PKB wyniósł 1,9% przy wpływie funduszy szacowanym na 0,9 p.p., co oznacza, że około połowa wzrostu miała swoje źródło w przedsięwzięciach współfinansowanych z UE. W latach 2004-2012 PKB na jednego mieszkańca Polski wzrósł o 17 p.p., sięgając 66% średniego PKB UE-27 (o 18 p.p. – do 67% PKB UE-28). Polska znalazła się w grupie nowych krajów członkowskich o najszybszym tempie konwergencji do UE. W przekroju jednostek terytorialnych NUTS 2, w grupie 20 regionów z nowych krajów członkowskich o najszybszym tempie konwergencji z UE (w latach 2004-2010) znalazło się aż 9 polskich województw, na czele z najwyżżej rozwiniętymi: mazowieckim, dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim (*Wpływ członkostwa Polski w Unii...*, op. cit., s. 7).

Poczynając od 1998 roku Główny Urząd Statystyczny prowadzi zestawienia Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca w układzie jednostek terytorialnych typu NTS 2 i NTS 3 (początkowo dla 44 podregionów, następnie dla 66). Na podstawie tych danych można było sformułować szereg istotnych wniosków odnośnie prawidłowości rozwoju regionalnego w Polsce przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, w latach 90. XX wieku (DZIEMIANOWICZ, SZLACHTA 2001, s. 8-11.), a mianowicie:

- o Polskę charakteryzowało bardzo silne zróżnicowanie PKB na mieszkańca (podregion miasta Warszawy osiągnął pod koniec XX wieku poziom zbliżony do 300% średniej krajowej, podczas gdy podregion łomżyński charakteryzował się poziomem niespełna 56% średniej krajowej, do grona najbogatszych podregionów zaliczane są jednostki leżące w granicach dużych aglomeracji miejskich lub bezpośrednio z nimi związane);
- o w końcu lat 90. XX wieku nastąpił w Polsce dalszy wzrost zróżnicowań regionalnych., wskutek zwiększania się dystansu między podregionami najsilniejszymi i najsłabszymi (część podregionów, zwłaszcza związanych z aglomeracjami miejskimi, niweluje dystans rozwojowy do Unii Europejskiej, podczas gdy wiele podregionów staje się względnie jeszcze biedniejszymi);
- o sytuacja zmienia się na korzyść dużych ośrodków metropolitarnych (praktycznie wszystkie ośrodki metropolitarne rozwijają się szybciej niż przeciętnie, cechuje je nie tylko wyższy poziom PKB na mieszkańca, ale zdecydowanie wyższa dynamika wzrostu PKB);
- o generalnie obserwuje się zmianę sytuacji na korzyść jednostek terytorialnych związanych z ośrodkami wojewódzkimi (w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego funkcję stolicy województwa utraciło miasto Elbląg);
- o większość najbiedniejszych podregionów Polski jest położona w Polsce Wschodniej i Południowo-Wschodniej;
- o województwa biedniejsze muszą mieć możliwości prowadzenia aktywnej polityki rozwoju, zorientowanej na budowanie siły konkurencyjnej regionów Polski (w oparciu o endogeniczny potencjał rozwojowy, przy wsparciu ze strony funduszy strukturalnych).

Pomimo upływu pierwszych kilkunastu lat XXI wieku, w tym dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej, kiedy wykorzystano środki funduszy przedakcesyjnych oraz środki w ramach unijnego członkostwa - wnioski te pozostają nadal aktualne, co wynika z analizy danych w tabeli 2.

Tabela 2

Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (ceny bieżące w zł)

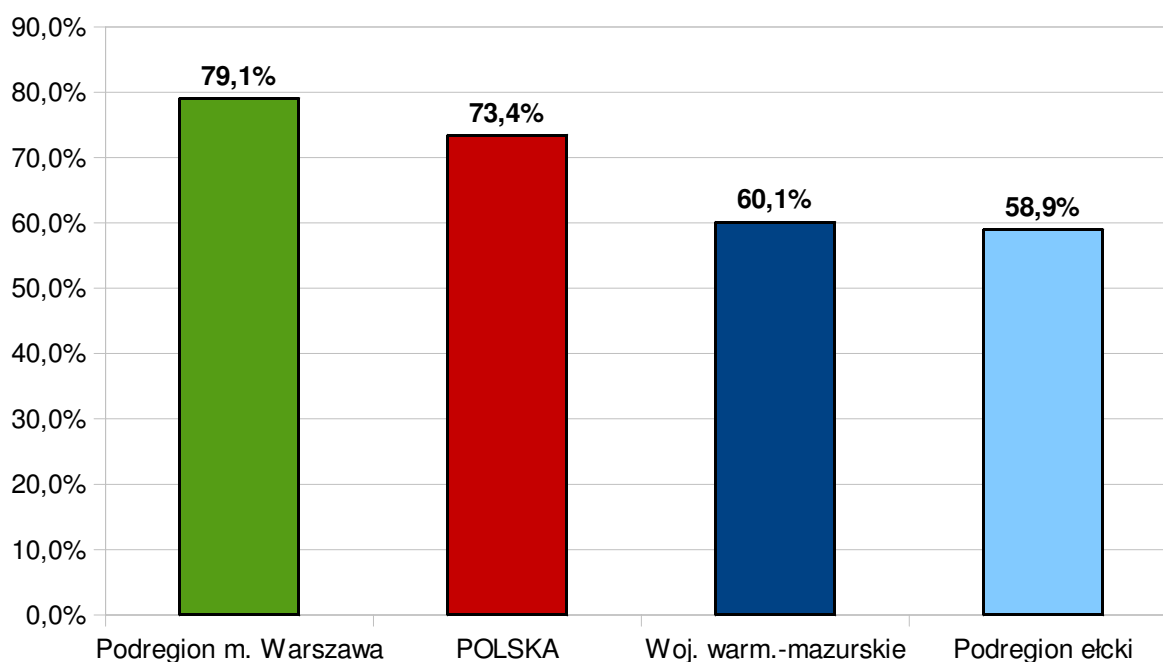
Wyszczególnienie	2004 r.	Polska = 100	2006 r.	Polska = 100	2008 r.	Polska = 100	2010 r.	Polska = 100	2012 r.	Polska = 100
POLSKA	24.181	100,0	27.779	100,0	33.462	100,0	37.317	100,0	41.934	100,0
<i>Woj. warmińsko-mazurskie</i>	<i>18.778</i>	<i>77,7</i>	<i>21.005</i>	<i>75,6</i>	<i>24.814</i>	<i>74,2</i>	<i>27.120</i>	<i>72,7</i>	<i>30.065</i>	<i>71,7</i>
Podregion miasto Warszawa	68.140	281,8	83.933	301,9	98.854	295,4	111.696	299,3	122.005	290,9
<i>Podregion etcki</i>	<i>15.610</i>	<i>64,6</i>	<i>18.128</i>	<i>65,2</i>	<i>21.263</i>	<i>63,5</i>	<i>23.161</i>	<i>62,1</i>	<i>24.812</i>	<i>59,2</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw 2006-2014*.

W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego nie można nawet twierdzić o stagnacji, ale wręcz o spadku poziomu lokalnego PKB w stosunku do średniej krajowej, który obniżył się wyraźnie poniżej poziomu 75% PKB Polski. W przypadku podregionu ełckiego sytuacja jest jeszcze bardziej niekorzystna, gdzie stosunek ten spadł poniżej 60%.

Produkt Krajowy Brutto rośnie w liczbach bezwzględnych, jednak jednocześnie zwiększa się dysproporcja pomiędzy województwem (w tym podregionem ełckim) a resztą kraju. Paradoksalnie, relatywnie większy poziom PKB w regionie Warmii i Mazur oraz podregionie ełckim wobec średniej krajowej notowano przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, niż kilka lat po akcesji.

Proces postępującego rozwarstwienia dochodowego polskich regionów znajduje potwierdzenie w dynamice wzrostu PKB w latach 2004 - 2012. Produkt Krajowy Brutto liczony na jednego mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego wzrósł w tym okresie o 60,1%, natomiast PKB w podregionie ełckim wzrósł „jedynie” o 58,9%. Znacznie dynamiczniej rósł natomiast PKB liczony na jednego mieszkańca Polski, notując wzrost o 73,4%, na co wskazuje analiza danych zawartych na rysunku 7. Tradycyjnie znacznie średnią krajową przewyższało miasto Warszawa, gdzie dynamika wzrostu wyniosła 79,1%.



Rys. 7. Dynamika wzrostu PKB w latach 2004-2012 (rok bazowy: 2004)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

W analizowanym okresie stosunek wartości PKB przypadającego na 1 mieszkańca Polski względem wartości PKB przypadającego na 1 mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego wzrósł z około 129% do 140%. Stosunek wartości PKB przypadającego na 1 mieszkańca województwa mazowieckiego wzrósł z około 195% w 2004 roku do 222% w 2012 roku, a miasta Warszawy względem podregionu ełckiego z około 437% do 492%.

Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca województw (ceny bieżące w zł)

Obszar/Lata	2004	2006	2008	2010	2012
POLSKA	24 181	27 799	33 462	37 317	41 934
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	24 632	29 739	35 989	42 015	47 440
Kujawsko-pomorskie	21 633	24 301	28 926	30 987	34 095
Lubelskie	16 777	18 779	23 219	25 840	29 479
Lubuskie	21 641	24 733	28 709	31 604	34 862
Łódzkie	22 274	25 521	31 140	34 636	39 080
Małopolskie	20 671	24 111	28 878	32 752	36 961
Mazowieckie	36 636	44 381	52 770	59 217	66 755
Opolskie	20 785	22 347	28 379	30 669	33 888
Podkarpackie	16 886	19 024	23 101	25 958	29 333
Podlaskie	18 056	20 396	24 434	27 288	30 055
Pomorskie	23 616	27 373	31 754	35 845	41 045
Śląskie	27 177	29 497	36 126	39 884	44 372
Świętokrzyskie	18 714	21 130	26 763	28 866	31 459
Warmińsko-mazurskie	18 778	21 005	24 814	27 120	30 065
Wielkopolskie	26 001	29 279	34 934	39 263	44 567
Zachodniopomorskie	22 494	25 324	30 357	32 005	35 334
<i>Podregiony (NTS 3)</i>					
Miasto Warszawa	68 140	83 933	98 854	111 696	122 005
Podregion ełcki	15 610	18 128	21 263	23 161	24 812

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Region Warmii i Mazur pod względem poziomu PKB przypadającego na 1 mieszkańca zajmował w 2004 roku 12. miejsce w Polsce, a od akcesji Polski do Unii Europejskiej zajmuje niezmiennie odległą, 13. lokatę w tym rankingu województw, na co wskazuje analiza danych zamieszczonych w tabeli 3. Podobne dysproporcje odnotować można w przypadku „prób doścignania” regionów bardziej rozwiniętych w Unii Europejskiej przez województwo warmińsko-mazurskie. W latach 2004 - 2012 Polska „nadrobiła” względem średniej unijnej poziomu PKB na 1 mieszkańca około 10 p.p., jednak województwo mazowieckie blisko 18 p.p., kiedy region Warmii i Mazur tylko 5 p.p., a podregion ełcki zaledwie 4 p.p. Miasto Warszawa zyskało prawie 31 p.p. - przekraczając już w 2008 roku średnią unijną. Dane te zostały ukazane w tabeli 4.

Tożsame tendencje i dysproporcje można zaobserwować, dokonując analizy PKB pod kątem siły nabywczej. Dane na ten temat zostały zamieszczone w tabeli 5. Tzw. Parytety siły nabywczej (*Purchasing Power Parities – PPP*) są to współczynniki walutowe odzwierciedlające realną siłę nabywczą waluty danego kraju w relacji do średniej umownej waluty porównywanych krajów, tj. jednostki standardowej siły nabywczej (*Purchasing Power Standard – PPS*). Wyrażenie PKB i jego głównych elementów we wspólnej umownej walucie, poprzez eliminację różnic cen, umożliwia bezpośrednie porównanie wolumenów PKB wszystkich krajów uczestniczących w badaniu (*Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne w 2012 r.* 2014, s. 16).

Tabela 4

Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (ceny bieżące w euro)

Obszar/Lata	2004	2006	2008	2010	2012
UE (28 krajów)	24 300	25 400	26 100	25 300	25 500
POLSKA	7 200	8 000	8 900	9 300	10 000
W. mazowieckie	10 909	12 772	14 035	14 758	15 919
W. warmińsko-mazurskie	5 591	6 045	6 600	6 759	7 170
Miasto Warszawa	20 289	24 154	26 293	27 836	29 095
Podregion etcki	4 648	5 217	5 655	5 772	5 917
<i>Stosunek względem średniej UE</i>					
POLSKA	29,6%	31,5%	34,1%	36,8%	39,2%
W. mazowieckie	44,9%	50,3%	53,8%	58,3%	62,4%
W. warmińsko-mazurskie	23,0%	23,8%	25,3%	26,7%	28,1%
Miasto Warszawa	83,5%	95,1%	100,7%	110,0%	114,1%
Podregion etcki	19,1%	20,5%	21,7%	22,8%	23,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat⁹

W 2011 roku w poszczególnych regionach NUTS 2 krajów Unii Europejskiej poziom PKB na 1 mieszkańca, wyrażony we wspólnej umownej walucie – standardzie siły nabywczej (PPS), kształtował się od 29% średniej UE (UE27) w regionach: Severozapaden (Bułgaria) i Nord-Est (Rumunia) do 321% średniej UE dla regionu Inner London (Wielka Brytania).

Tabela 5

Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej - PPS (UE27 = 100)

Obszar/Lata	2004	2006	2008	2010	2011
Mazowieckie	77	84	89	102	107
Dolnośląskie	52	56	60	70	74
Śląskie	57	56	61	67	70
Wielkopolskie	54	55	59	65	68
POLSKA	51	52	56	62	65
Pomorskie	49	52	53	60	62
Łódzkie	47	48	52	58	60
Małopolskie	43	45	49	53	56
Zachodniopomorskie	47	48	51	54	55
Lubuskie	45	47	48	53	54
Kujawsko-pomorskie	45	46	49	52	54
Opolskie	44	42	48	50	52
Świętokrzyskie	39	40	45	47	49
Warmińsko-mazurskie	39	40	42	46	47
Podlaskie	38	38	41	45	47
Lubelskie	35	35	39	42	44
Podkarpackie	35	36	39	42	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne...*, op. cit.

Wartość PKB na 1 mieszkańca poniżej 75% średniej UE odnotowano w 2011 roku w 73

⁹ Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/> (dostęp: 06.04.2015)

regionach poziomu NUTS 2. W grupie tej znalazło się 15 polskich województw. Jedynie PKB na 1 mieszkańca województwa mazowieckiego przekroczył przeciętny poziom krajów UE, osiągając 107% średniej UE. Dwa polskie województwa – lubelskie i podkarpackie – zajmowały pozycje na końcu listy regionów o najniższym poziomie PKB na 1 mieszkańca w Unii Europejskiej (poniżej 45% średniej UE). Oprócz polskich województw w grupie tej było również 5 z 6 regionów Bułgarii, 5 z 8 regionów Rumunii oraz 3 z 7 regionów Węgier (*Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne...*, op. cit., s. 28). Należy zauważyć, że województwo warmińsko-mazurskie od momentu akcesji nie poprawia swojej lokaty, a uzyskiwany wynik rośnie w wolnym tempie, w najlepszym razie oscylując w okolicach 50% tak mierzonego średniego poziomu PKB na 1 mieszkańca Unii Europejskiej.

Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca informuje o dochodach i wydatkach przeciętnego obywatela kraju. Z pewnością powinniśmy wziąć pod uwagę także inne elementy wpływające na jakość życia i dobrobyt, które nie są uwzględnione w rachunku PKB, takie jak stan zdrowia mieszkańców, jakość edukacji, a nawet piękno poezji, stanowiącej składnik dziedzictwa narodowego w zakresie literatury. PKB nie mierzy bezpośrednio wszystkich aspektów dobrobytu, ale ułatwia ustalenie naszej zdolności do zdobycia środków niezbędnych do prowadzenia dobrego życia (MANKIW, TAYLOR 2009a, s. 44-45).

Tabela 6

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, w zł

Obszar/Lata	2005	2007	2009	2011	2013
POLSKA	2 506,93	2 866,04	3 315,38	3 625,21	3 877,43
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	2 477,56	2 860,66	3 295,44	3 587,25	3 868,86
Kujawsko-pomorskie	2 153,46	2 443,17	2 810,97	3 062,32	3 322,09
Lubelskie	2 180,18	2 486,22	2 891,30	3 257,14	3 488,61
Lubuskie	2 144,35	2 429,97	2 802,77	3 073,95	3 282,07
Łódzkie	2 188,15	2 470,86	2 884,60	3 245,97	3 510,20
Małopolskie	2 303,42	2 666,24	3 057,71	3 332,98	3 574,22
Mazowieckie	3 227,04	3 670,84	4 179,63	4 504,66	4 773,41
Opolskie	2 249,89	2 607,45	2 987,87	3 249,58	3 473,40
Podkarpackie	2 081,76	2 372,82	2 740,89	3 023,21	3 282,69
Podlaskie	2 192,77	2 524,95	2 884,68	3 178,15	3 432,71
Pomorskie	2 511,25	2 882,56	3 320,06	3 567,49	3 847,12
Śląskie	2 587,07	2 933,32	3 405,18	3 794,62	4 022,80
Świętokrzyskie	2 173,15	2 467,07	2 868,09	3 137,91	3 349,81
Warmińsko-mazurskie	2 103,99	2 398,00	2 752,41	3 019,37	3 264,63
Wielkopolskie	2 263,60	2 610,82	2 976,28	3 284,41	3 515,31
Zachodniopomorskie	2 307,99	2 615,83	3 021,51	3 289,56	3 539,12
<i>Podregiony (NTS 3)</i>					
Miasto Warszawa	3 613,44	4 099,73	4 603,26	4 936,36	5 226,05
Podregion ełcki	1 973,12	2 204,99	2 530,12	2 806,10	3 050,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku GUS w sposób regularny publikuje dane dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego szacowanego w oparciu o wyniki badania budżetów gospodarstw domowych, przy zastosowaniu różnych granic ubóstwa. Należy zauważyć, że w Polsce nie określono oficjalnie jednej granicy urzędowej, natomiast przyjęcie granicy ubóstwa na poziomie minimum egzystencji pozwala na oszacowanie skali ubóstwa skrajnego (*Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne...* op. cit., s. 16). Województwo warmińsko-mazurskie niezmiennie zajmuje w tego rodzaju badaniach i zestawieniach ostatnią, 16. pozycję, na co m.in. wskazuje analiza danych zawartych na rysunku 8.

Po 2010 roku obserwowany jest w Polsce relatywny przyrost liczby osób zagrożonych skrajnym ubóstwem, zwłaszcza w województwie warmińsko-mazurskim. W porównaniu z 2005 rokiem, kiedy to odsetek osób zagrożonych ubóstwem na Warmii i Mazurach stanowił 1,5-krotność odsetka liczonego dla Polski, w 2013 roku wskaźnik ten stanowił już blisko 1,8-krotność wartości krajowej. W tym samym okresie stosunek wskaźnika regionu Warmii i Mazur względem województwa mazowieckiego wzrósł z 1,9-krotności do 2,3-krotności, co m.in. wynika z analizy danych zamieszczonych w tabeli 7.

Tabela 7

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych o wydatkach poniżej minimum egzystencji, w %

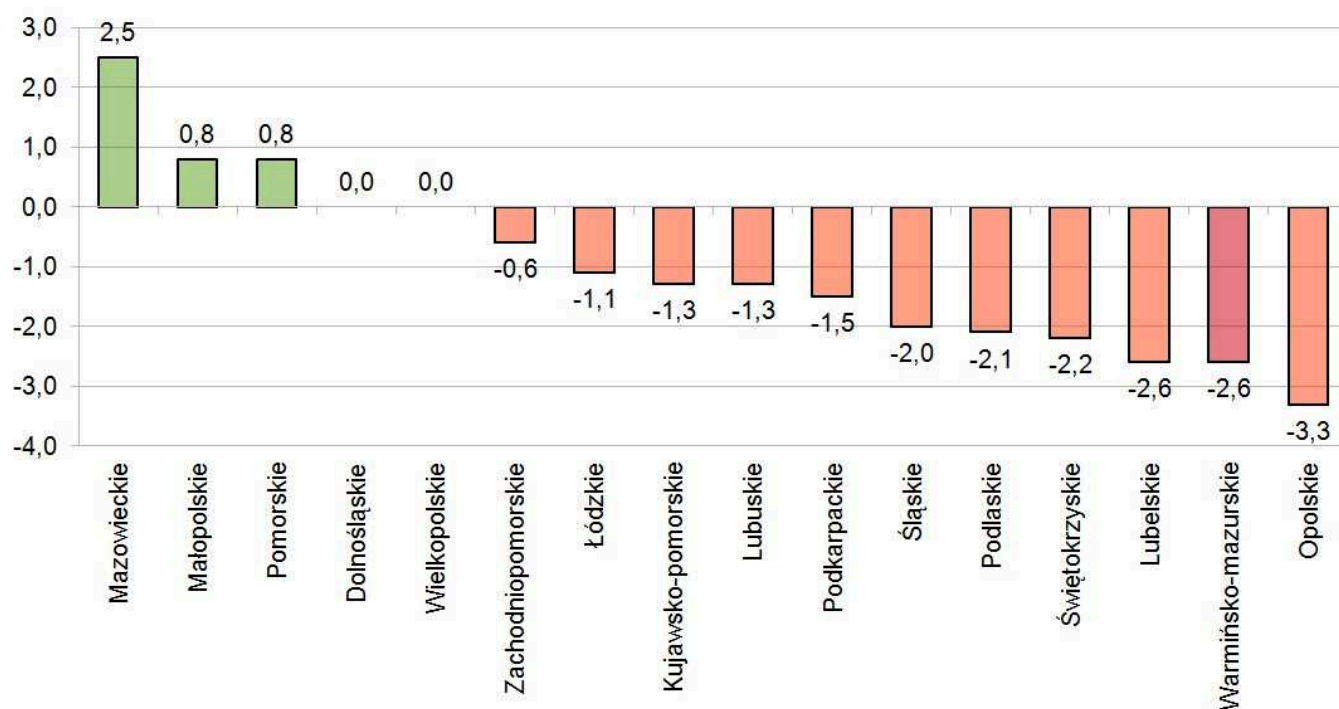
Obszar/Lata	2005	2010	2013	DYNAMIKA	DYNAMIKA
POLSKA	12,3	5,8	7,4	-39,8%	27,6%
<i>Regiony (NTS 2)</i>				2013/2005	2013/2010
Dolnośląskie	13,4	5,3	5,1	-61,9%	-3,8%
Kujawsko-pomorskie	13,2	6,8	9,6	-27,3%	41,2%
Lubelskie	14,2	9,4	9,4	-33,8%	0,0%
Lubuskie	8,8	3,9	6,4	-27,3%	64,1%
Łódzkie	10,0	3,9	6,1	-39,0%	56,4%
Małopolskie	11,3	4,8	6,0	-46,9%	25,0%
Mazowieckie	9,8	4,3	5,7	-41,8%	32,6%
Opolskie	8,4	3,6	6,1	-27,4%	69,4%
Podkarpackie	14,9	5,7	9,4	-36,9%	64,9%
Podlaskie	13,6	9,1	11,2	-17,6%	23,1%
Pomorskie	14,9	7,1	9,2	-38,3%	29,6%
Śląskie	9,9	4,5	4,9	-50,5%	8,9%
Świętokrzyskie	16,2	9,5	8,5	-47,5%	-10,5%
Warmińsko-mazurskie	18,8	9,9	13,2	-29,8%	33,3%
Wielkopolskie	13,0	6,6	8,9	-31,5%	34,8%
Zachodniopomorskie	13,1	5,3	7,1	-45,8%	34,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Niewątpliwie ważnym symptomem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu jest saldo migracji, informujące o różnicy pomiędzy napływem a odpływem ludności z danego terytorium w określonym czasie. Pod względem wielkości przyrostu naturalnego (ostatnio malejący) województwo warmińsko-mazurskie plasuje się powyżej średniej krajowej. Jednocześnie

region wyróżnia się dużym odpływem migracyjnym: saldo migracji na 1.000 mieszkańców: -2,6 w 2013 roku, wobec średniej krajowej na poziomie: -0,5.

Podkreślić należy, że saldo migracji jest od lat ujemne i wielokrotnie wyższe niż w kraju, na co m.in. wskazuje analiza danych zawartych na rysunku 9. W latach 2005 - 2013 województwo warmińsko-mazurskie zajmowało w tej klasyfikacji ostatnie lub przedostatnie miejsce, było więc regionem, z którego ubywało proporcjonalnie najwięcej mieszkańców, w przeciwieństwie do zamożniejszych regionów Polski.



Rys. 9. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały, na 1000 ludności, w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyczny województw 2014...*, op. cit.

W ciągu tego okresu praktycznie na niezmiennym poziomie pozostawała różnica pomiędzy saldem migracji w województwie warmińsko-mazurskim a średnią salda migracji dla kraju - 2 osoby na 1000 mieszkańców oraz dla województwa mazowieckiego - 5 osób. W przypadku miasta Warszawy i podregionu łódzkiego ta różnica utrzymywała się na poziomie 7 osób. Dane na temat migracji ludności województw zamieszczono w tabeli 8. W konsekwencji malejącego przyrostu naturalnego i procesów migracyjnych w województwie warmińsko-mazurskim rysują się obszary tzw. „depopulacji”, co stanowić może w przyszłości źródło napięć i trudności społecznych i gospodarczych.

Niekorzystne zjawiska ludnościowe, przede wszystkim w powiatach o największym udziale gruntów po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, wzmacniane są przez zapóźnienia w infrastrukturze oraz wysoką stopę bezrobocia, co istotnie zmniejsza konkurencyjność tych obszarów i grozi ich marginalizacją (*Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury...*, op. cit.,

s. 11-12). Wyjazdy z tych terenów (przeprowadzki w inne regiony i poza granice kraju) dotyczą przede wszystkim ludzi młodych, często wykształconych i mają głównie charakter zarobkowy.

Tabela 8

Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały, na 1000 ludności

Obszar/Lata	2005	2007	2009	2011	2013
POLSKA	-0,3	-0,5	0,0	-0,1	-0,5
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	-0,6	-0,5	0,3	0,5	0,0
Kujawsko-pomorskie	-1,0	-1,1	-0,7	-0,8	-1,3
Lubelskie	-2,2	-2,6	-1,9	-2,4	-2,6
Lubuskie	-0,6	-1,2	-0,5	-0,8	-1,3
Łódzkie	-0,7	-0,8	-0,5	-0,7	-1,1
Małopolskie	1,0	0,8	1,3	1,3	0,8
Mazowieckie	2,9	2,9	2,4	2,7	2,5
Opolskie	-3,0	-3,9	-1,7	-2,2	-3,3
Podkarpackie	-1,1	-1,5	-0,9	-1,0	-1,5
Podlaskie	-1,6	-2,1	-1,4	-1,6	-2,1
Pomorskie	0,5	0,6	1,3	1,0	0,8
Śląskie	-1,9	-2,1	-1,0	-1,2	-2,0
Świętokrzyskie	-1,7	-2,3	-1,7	-1,8	-2,2
Warmińsko-mazurskie	-2,2	-2,7	-1,9	-2,1	-2,6
Wielkopolskie	0,7	0,6	0,5	0,4	0,0
Zachodniopomorskie	-1,0	-1,0	-0,5	-0,5	-0,6
<i>Podregiony (NTS 3)</i>					
Miasto Warszawa	4,9	3,4	2,3	4,2	4,8
Podregion ełcki	-1,9	-3,1	-2,5	-1,5	-2,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Zwrócić należy uwagę, że obszar województwa warmińsko-mazurskiego został już w przeszłości dotknięty negatywnymi skutkami migracji ludności. Zakończenie II wojny światowej było przykładowo przełomowym okresem w dziejach Żuław – w tym czasie ewakuowano i wysiedlono miejscową ludność, często związaną z tym terenem od wielu pokoleń, po czym obszar zasiedlili nowi mieszkańcy, w dużej części pochodzący z terenów przedwojennej i obecnej Polski wschodniej. Zniszczenie urządzeń melioracyjnych spowodowało utratę części łąd, przekształcenie i prawie całkowity zanik wcześniejszych form osadnictwa, które człowiek tworzył, utrzymywał i rozwijał przez wieki. Trzeba było wielu lat, by został odbudowany polderowy system Żuław, a obszar na nowo zasiedlony osadnikami. W wyniku migracji powstała luka cywilizacyjna, której skutki widoczne są do dzisiaj (*Program Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)* 2010, s. 63 i 71).

Należy również mieć świadomość, że postęp cywilizacyjny, zwiększanie dostępności komunikacyjnej, postęp w wykorzystywaniu technik teleinformatycznych dla wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej sprzyja ruchom migracyjnym z wielkich aglomeracji i przenoszeniu się na wieś i do mniejszych ośrodków miejskich. Województwo warmińsko-

mazurskie mogłoby wykorzystać te tendencje dla swojego rozwoju społeczno-gospodarczego (*Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury...*, op. cit., s. 61).

Na jakość życia mieszkańców w istotnej mierze wpływa poziom rozwoju infrastruktury, zarówno technicznej, jak i społecznej. Rozwój infrastruktury w zasadniczym stopniu warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy danych terenów i obszarów. Relatywnie wysoki poziom jej rozwoju powoduje wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i rozwój przedsiębiorczości. W tym specyficznym regionie należy więc podejmować zdecydowane i zakrojone na szeroką skalę działania w celu poprawy stanu infrastruktury, zwłaszcza zwiększającej dostępność komunikacyjną województwa, zarówno zewnętrzną, jak i wewnętrzną. Jednak w latach 2005 - 2013 województwo warmińsko-mazurskie zajmowało niezmiennie ostatnią pozycję w rankingu województw pod względem długości dróg publicznych o twardej nawierzchni na 100 km², a dystans do najbardziej rozwiniętych regionów jeszcze się powiększył, na co m.in. wskazuje analiza danych zawartych w tabeli 9. W tym okresie w Polsce nastąpił przyrost długości „twardych” dróg publicznych o ponad 12%, jednak w województwie mazowieckim o prawie 20%, a na Warmii i Mazurach o niecałe 6%.

Tabela 9

Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km², w km

Obszar/Lata	2005	2007	2009	2011	2013
POLSKA	81,2	82,8	85,5	89,7	91,2
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	90,7	91,5	91,9	94,4	94,5
Kujawsko-pomorskie	78,5	80,1	84,3	89,6	92,9
Lubelskie	72,3	73,7	78,0	84,9	84,5
Lubuskie	57,6	59,2	58,5	59,2	60,6
Łódzkie	90,5	93,4	99,6	108,5	106,3
Małopolskie	144,3	147,7	147,8	158,2	158,9
Mazowieckie	83,1	85,9	92,7	97,2	99,5
Opolskie	88,9	89,2	90,4	90,0	90,3
Podkarpackie	78,6	79,9	82,6	84,5	89,1
Podlaskie	54,6	55,7	58,7	61,0	62,2
Pomorskie	62,9	64,1	64,9	67,7	70,2
Śląskie	163,7	164,5	170,1	180,1	188,0
Świętokrzyskie	103,2	105,7	110,8	114,9	115,1
<i>Warmińsko-mazurskie</i>	<i>51,1</i>	<i>50,9</i>	<i>51,4</i>	<i>53,2</i>	<i>54,1</i>
Wielkopolskie	84,2	86,5	89,7	91,2	93,2
Zachodniopomorskie	55,6	57,3	59,0	59,2	59,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Charakterystycznym, negatywnym zjawiskiem występującym na obszarze regionu Warmii i Mazur jest najwyższe w kraju bezrobocie (stopa bezrobocia ponad 33% w powiecie piskim - podregion ełcki). Jego konsekwencją jest między innymi wysoki poziom zubożenia miejscowej ludności, korzystającej w znacznej mierze ze świadczeń pomocy społecznej (*Województwo Warmińsko-Mazurskie. Plan Zagospodarowania Przestrzennego 2002 r.*, s. 39).

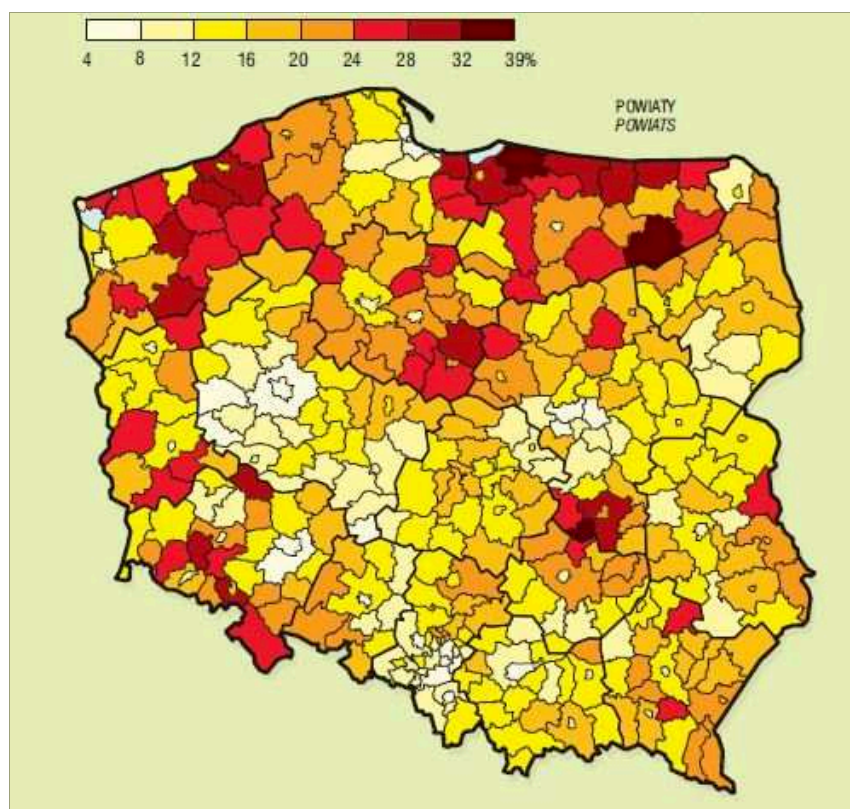
Stopa bezrobocia rejestrowanego, w %

Obszar/Lata	2005	2007	2009	2011	2013
POLSKA	17,6	11,2	12,1	12,5	13,4
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	20,6	11,4	12,8	12,4	13,1
Kujawsko-pomorskie	22,3	14,9	16,2	17,0	18,2
Lubelskie	17,0	13,0	12,9	13,2	14,4
Lubuskie	23,0	14,0	16,2	15,4	15,7
Łódzkie	17,9	11,2	11,9	12,9	14,1
Małopolskie	13,8	8,7	9,7	10,5	11,5
Mazowieckie	13,8	9,0	9,0	9,8	11,1
Opolskie	18,7	11,9	12,9	13,3	14,2
Podkarpackie	18,5	14,2	15,9	15,5	16,3
Podlaskie	15,6	10,4	12,8	14,1	15,1
Pomorskie	19,2	10,7	11,9	12,5	13,2
Śląskie	15,5	9,2	9,4	10,2	11,3
Świętokrzyskie	20,6	14,9	15,1	15,2	16,6
Warmińsko-mazurskie	27,2	18,7	20,7	20,2	21,6
Wielkopolskie	14,6	7,8	9,2	9,1	9,6
Zachodniopomorskie	25,6	16,4	17,1	17,6	18,0
<i>Podregiony (NTS 3)</i>					
Miasto Warszawa	5,6	2,9	2,8	3,7	4,8
Podregion ełcki	32,5	23,6	24,9	24,6	26,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Bezrobocie jest również jednym z najtrudniejszych problemów społeczno-gospodarczych gmin obszaru Żuław Wiślanych, terenów z dominującymi niegdyś Państwowymi Gospodarstwami Rolnymi oraz pasa przygranicznego z obwodem kaliningradzkim. Wysoki, utrzymujący się deficyt miejsc pracy to największy problem na regionalnym rynku pracy, a praktycznie niemal wszystkie powiaty województwa charakteryzują się wyższym wskaźnikiem stopy bezrobocia niż wskaźnik krajowy. Na całym obszarze zjawisko bezrobocia ma charakter długotrwały, podobnie jak wszystkie negatywne zjawiska z tego wynikające (*Program rozwoju dróg wodnych Deltą Wisły i Zalewu Wiślanego – Pętla Żuławska Międzynarodowa Droga Wodna E-70 2006*, s. 29).

Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje niezmiennie ostatnie miejsce w rankingu polskich regionów pod względem stopy bezrobocia rejestrowanego, co wynika z analizy danych zamieszczonych w tabeli 10. Jeśli liczba bezrobotnych spada - to w stopniu mniejszym niż w bardziej rozwiniętych społeczno-gospodarczo województwach, jeśli rośnie - to w stopniu większym niż w bogatszych regionach kraju. Poziom bezrobocia jest ważnym wskaźnikiem spójności społecznej danego terytorium. Podregion ełcki jest jedną z najbardziej dotkniętych plagą bezrobocia jednostką terytorialną tego typu w Polsce, stopa bezrobocia jest przykładowo o ponad 21 punktów procentowych wyższa, niż w mieście Warszawa, na co wskazuje analiza rysunku 10.



Rys. 10. Stopa bezrobocia rejestrowanego w powiatach, w 2013 r.
Źródło: Rocznik statystyczny województw 2014..., op. cit., s. 668.

Problemy rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim pogłębiane są dodatkowo przez niską mobilność zawodową i przestrzenną pracowników (dalekie i kosztowne dojazdy do pracy), wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (pozostawanie bez pracy powyżej 12 miesięcy), co skutkuje pogłębiającą się biedą i postępującą marginalizacją całych obszarów gmin regionu, brakiem odpowiednich kwalifikacji wśród bezrobotnych i nieelastycznością rynku pracy¹⁰.

Dodatkowym problemem tego obszaru jest również wyższe niż w kraju bezrobocie wśród kobiet. Sytuacja społeczno-ekonomiczna ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich jest gorsza niż w miastach. Stopa bezrobocia jest na wsi wyższa, a współczynnik aktywności zawodowej – niższy niż w mieście. Izby mieszkalne są bardziej zagęszczone, trudniejszy jest dostęp do świadczeń zdrowotnych i szkół¹¹.

Podsumowując, można stwierdzić, że sytuacja społeczno-gospodarcza regionu warmińsko-mazurskiego jest zła w porównaniu do innych regionów Polski, pomimo pozyskiwania środków zewnętrznych, w tym w ramach unijnych funduszy strukturalnych. Nie ulega wątpliwości, że choć dysproporcje powiększają się, to rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-

¹⁰ *Ekspertyza dotycząca województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/ (dostęp: 12.03.2011), s. 779.*

¹¹ *Ekspertyza dotycząca województwa..., op. cit., s. 781.*

mazurskiego od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej postępuje, a bez środków unijnych dysproporcje i dystans do bogatszych regionów byłby zapewne jeszcze większy.

Tabela 11

Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca, w zł

Obszar/Lata	2005	2007	2009	2011	2013
POLSKA	3 434	5 030	5 729	6 316	6 004
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	3 970	6 041	6 519	6 916	7 092
Kujawsko-pomorskie	2 622	3 925	5 375	5 392	4 434
Lubelskie	1 992	2 799	3 673	4 751	4 509
Lubuskie	3 287	4 529	4 380	7 810	5 168
Łódzkie	3 490	5 403	5 250	6 641	6 680
Małopolskie	3 082	4 637	4 526	5 431	5 231
Mazowieckie	5 634	8 023	8 723	8 680	8 908
Opolskie	2 553	3 581	4 409	4 628	4 746
Podkarpackie	2 440	3 351	4 064	6 306	5 643
Podlaskie	2 720	3 572	3 892	5 423	4 610
Pomorskie	3 370	5 627	7 903	6 118	6 031
Śląskie	3 297	5 285	6 117	6 506	6 002
Świętokrzyskie	2 322	3 217	4 861	5 242	3 895
Warmińsko-mazurskie	2 735	3 769	4 101	5 334	4 275
Wielkopolskie	3 792	4 880	5 390	6 038	5 450
Zachodniopomorskie	2 831	4 100	5 034	5 092	6 249
<i>Podregiony (NTS 3) w przedsiębiorstwach</i>					
Miasto Warszawa	7 786	11 252	10 534	11 798	10 658
Podregion ełcki	1 197	1 384	1 025	1 733	1 190

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

Poprawa sytuacji wymaga wielu kompleksowych działań, jednak z uwagi na uwarunkowania środowiskowe wybór branż jest w znacznym stopniu ograniczony. Niepokój w tym kontekście budzić muszą niskie nakłady inwestycyjne, w tym na działalność badawczo-rozwojową [B+R]. W latach 2005 - 2013 rosły dysproporcje w nakładach inwestycyjnych, kiedy ogółem wzrosły one w Polsce średnio o 75%, podczas gdy w województwie warmińsko-mazurskim tylko o 56%. O ile jeszcze w 2005 roku nakłady inwestycyjne na mieszkańca miasta Warszawy stanowiły wartościowo 650% podregionu ełckiego, to w 2013 roku ten stosunek wynosił już blisko 900%, co m.in. wynika z analizy danych przedstawionych w tabeli 11.

Również niekorzystnie, choć stosunkowo lepiej, wyglądała sytuacja w przypadku wydatkowanych nakładów na działalność badawczo-rozwojową, ponieważ w latach 2005 - 2013 województwo warmińsko-mazurskie plasowało się na miejscach 10-12 wśród polskich regionów. Jednak i w tym przypadku można mówić o utrwalaniu się dysproporcji, ponieważ w tym czasie w Polsce nastąpił średni wzrost nakładów „B+R” o około 111%, a na Warmii i Mazurach o niecałe 97%, na co wskazuje analiza danych przedstawionych w tabeli 12.

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową [B+R] (ceny bieżące) na 1 mieszkańca, w zł

Obszar/Lata	2005	2007	2009	2011	2013
POLSKA	178	175	238	303	375
<i>Regiony (NTS 2)</i>					
Dolnośląskie	145	137	202	249	312
Kujawsko-pomorskie	69	53	168	89	109
Lubelskie	96	114	137	174	186
Lubuskie	40	26	29	55	93
Łódzkie	131	146	194	228	269
Małopolskie	279	244	280	362	495
Mazowieckie	561	529	670	886	1 072
Opolskie	36	35	66	83	79
Podkarpackie	67	75	90	255	373
Podlaskie	69	46	56	116	171
Pomorskie	181	154	178	274	407
Śląskie	111	126	206	223	275
Świętokrzyskie	17	28	115	112	110
Warmińsko-mazurskie	57	68	81	138	112
Wielkopolskie	161	166	248	264	288
Zachodniopomorskie	53	66	70	114	107

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczniki statystyczne województw...*, op. cit.

W okresie 2007-2011 w polskich regionach miały miejsce intensywne procesy rozwojowe, stymulowane w dużej mierze możliwościami oferowanymi przez politykę spójności, wciąż jednak duże zróżnicowanie regionalne pozostaje w Polsce istotnym problemem (*Raport strategiczny 2012* 2012, s. 7). Przeważająca część aktywności ekonomicznej kraju jest skoncentrowana w głównych aglomeracjach, w szczególności w regionie stołecznym – w województwie mazowieckim w 2009 r. PKB per capita osiągnął poziom 97% średniej UE-27. Cztery województwa o największym potencjale gospodarczym: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie wytwarzały w 2009 r. ponad połowę (52%) krajowego PKB. Z kolei pięć regionów tzw. Polski wschodniej (podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie) znajduje się wśród 20 najbiedniejszych regionów UE, z PKB per capita pomiędzy 41 a 47 % średniej UE-27. Postęp tych województw dokonany w okresie 2007-2009 w tym zakresie jest mniejszy niż w większości pozostałych regionów i niższy niż średnio w całym kraju (niepełna 7 pkt proc. wobec 9 pkt proc. w kraju).

PODSUMOWANIE

Region warmińsko-mazurski jest jednym z najbiedniejszych, jeśli nie **najbiedniejszym województwem Polski**, o czym świadczą m.in. przedstawione w rozdziale drugim wskaźniki makroekonomiczne. Charakterystycznym, negatywnym zjawiskiem występującym na terenie Warmii i Mazur jest bezrobocie. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest od szeregu lat najwyższą w Polsce, w niektórych częściach regionu przekraczając nawet poziom 30%. Jego konsekwencją jest między innymi wysoki poziom zubożenia miejscowej ludności (korzystającej w znacznej mierze ze świadczeń pomocy społecznej). Na całym obszarze zjawisko bezrobocia ma charakter długotrwały, podobnie jak wszystkie negatywne zjawiska z tego wynikające. Dodatkowym problemem tego obszaru jest również wyższe niż w kraju i województwie warmińsko-mazurskim bezrobocie wśród kobiet. **Sytuacja społeczno-gospodarcza** regionu warmińsko-mazurskiego **jest zła** w porównaniu do innych regionów Polski. Wysokość lokalnego PKB w regionie przekracza nieznacznie poziom 70% PKB Polski i wskaźnik ten wykazuje tendencje malejące. Region wyróżnia się dużym odpływem migracyjnym ludności. Poprawa sytuacji wymaga wielu kompleksowych działań, jednak z uwagi na uwarunkowania środowiskowe wybór branż jest w znacznym stopniu ograniczony, a turystyka jedną z nielicznych szans na zrównoważony rozwój tego obszaru. Wiele wskazuje na to, że wykorzystanie potencjału turystycznego będzie w efekcie przyczyniać się do trwałego generowania miejsc pracy, a w konsekwencji wzrostu dochodów miejscowej ludności, pod warunkiem wprowadzania w życie innowacji oraz rozwiązań organizacyjnych przewyższających zjawisko sezonowości ruchu turystycznego.

Na jakość życia mieszkańców w istotnej mierze wpływa **poziom rozwoju infrastruktury**, zarówno **technicznej**, jak i **społecznej**. Rozwój infrastruktury w zasadniczym stopniu warunkuje rozwój społeczno-gospodarczy danych terenów i obszarów. Relatywnie wysoki poziom jej rozwoju powoduje wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i rozwój przedsiębiorczości. W tym specyficznym regionie należy więc podejmować zdecydowane i zakrojone na szeroką skalę działania w celu rozwoju kapitału ludzkiego, jednak równocześnie poprawy stanu infrastruktury. Realizacja programów inwestycyjnych związanych z szeroko pojętą modernizacją kraju, w tym rozwijaniem funkcji turystycznych, powinna przyczyniać się do rozwoju infrastruktury transportu, zwiększenia dostępności komunikacyjnej, wzrostu atrakcyjności i konkurencyjności województwa warmińsko-mazurskiego, a więc w konsekwencji do ograniczania negatywnych zjawisk społecznych w postaci marginalizacji oraz wykluczenia społecznego. Istnieje również – trudna jednak w realizacji – możliwość pogodzenia rozwoju gospodarczego, rozbudowy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej z ochroną środowiska naturalnego oraz promocją walorów przyrodniczych, kulturowych, turystycznych i krajobrazowych: zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując. Pomimo oficjalnych danych, mówiących o uzyskaniu przez region Warmii i Mazur najwyższego średniego poziomu dofinansowania UE na mieszkańca – choć od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpił wzrost i rozwój gospodarczy województwa, to zróżnicowanie i dysproporcje pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, dystans do najbardziej rozwiniętych regionów Polski nie zmniejszył się, ale jeszcze powiększył. Zapewne potwierdzeniem takiego stanu rzeczy będą wyniki kolejnych badań rozwoju społecznego na poziomie lokalnym za pomocą Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index – LHDI*).

Od najdawniejszych czasów zajmowano się problemem podziału dochodów w społeczeństwie. Starożytny grecki filozof Platon twierdził, że w idealnym społeczeństwie dochód najbogatszej jednostki będzie co najwyżej czterokrotnie wyższy niż osoby najbiedniejszej. Wprawdzie nie dysponujemy niepodważalnymi miarami skali nierówności społecznych, łatwo się jednak zorientować, że większość współczesnych społeczeństw charakteryzuje się większą skalą nierówności dochodowych, niż to zalecał Platon (MANKIW, TAYLOR 2009b, s. 563).

BIBLIOGRAFIA

- Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2013*. 2013. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- BOHDANOWICZ P. 2005. *Turystyka a świadomość ekologiczna*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Deklaracja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 września 1994 r. w sprawie obszaru „Zielone Płuca Polski”*, M.P. z 1994 r. Nr 53, poz. 446.
- DZIEMIANOWICZ W., SZLACHTA J. 2001. *Bieda i bogactwo w Polsce w układzie terytorialnym*. Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa.
- Ekspertyza dotycząca województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/ (dostęp: 12.03.2011).
- FIEDOR B., POSKROBKO B. 2000. *Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*. 2012. Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa.
- MANKIW N.G., TAYLOR M.P. 2009a. *Makroekonomia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- MANKIW N.G., TAYLOR M.P. 2009b. *Mikroekonomia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*. 2006. STRAHL D. (red.). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- MIKA M. 2007. *Przemiany pod wpływem turystyki na obszarach recepcji turystycznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polityka gospodarcza*. 1999. WINIARSKI B. (red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. 2007. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne w 2012 r.* 2014. Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice.
- Program Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*. 2010. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Program rozwoju dróg wodnych Deltę Wisły i Zalewu Wiślanego – Pętla Żuławska Międzynarodowa Droga Wodna E-70*. Uchwała Nr 1101/LII/06 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 23 października 2006 r.
- Programowanie Rozwoju Regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*. 1999. HAUSNER J. (red.). MSAP Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Regionalny program operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013*. Uchwała Nr 61/354/07/III Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 listopada 2007 r.
- Raport strategiczny 2012*. 2012. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. UN Documents, World Commission on Environment and Development A/42/427, Geneva.
- Rocznik Statystyczny Województw 2014*. 2014. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Roczniki statystyczne województw. 2006-2014. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz. U. z 2007 r. Nr 214, poz. 1573.

SKIBA L. 2014. *Budżet Unii Europejskiej. W: Mechanizmy funkcjonowania strefy euro.* Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020. Uchwała Nr XXXIV/474/05 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 sierpnia 2005 r.

Strategia rozwoju turystyki województwa warmińsko-mazurskiego. Uchwała Nr XLIII/831/10 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 września 2010 r.

Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2013 r. 2014. Główny Urząd Statystyczny. Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa.

WOJEWÓDZKA-KRÓL K., ROLBIECKI R. 2008. *Infrastruktura Transportu.* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Województwo Warmińsko-Mazurskie. Plan Zagospodarowania Przestrzennego. Uchwała Nr XXXIII/505/02 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 lutego 2002 r.

Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju. 2014. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki. 2001. KOSIEDOWSKI W. (red.). TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.

Zielone Płuca Polski w 2006 r. 2008. GUS, Białystok.

SPIS RYSUNKÓW

1. Atrakcyjność inwestycyjna podregionów w 2013 r.	11
2. Regiony Polski – Poziom NTS 1	12
3. Województwa objęte Programem rozwój Polski Wschodniej	13
4. Obszar Zielonych Płuc Polski	14
5. Województwa Polski – Poziom NTS 2	15
6. Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego województw w 2010 r.	22
7. Dynamika wzrostu PKB w latach 2004-2012 (rok bazowy: 2004)	26
8. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w 2013 r. według województw (w % osób w gospodarstwach domowych)	30
9. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały, na 1000 ludności, w 2013 r.	32
10. Stopa bezrobocia rejestrowanego w powiatach, w 2013 r.	36

SPIS TABEL

1. Pozycja w rankingu województw wg Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego LHDI	23
2. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (ceny bieżące w zł)	25
3. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca województw (ceny bieżące w zł)	27
4. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (ceny bieżące w euro)	28
5. Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej - PPS (UE27 = 100)	28
6. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, w zł	29
7. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych o wydatkach poniżej minimum egzystencji, w %	31
8. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały, na 1000 ludności	33
9. Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km ² , w km	34
10. Stopa bezrobocia rejestrowanego, w %	35
11. Nakłady inwestycyjne (w cenach bieżących) na 1 mieszkańca, w zł	37
12. Nakłady na działalność badawczo-rozwojową [B+R] (ceny bieżące) na 1 mieszkańca, w zł	38