

Krystian Heffner

Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach
Politechnika Opolska

REGIONY MIĘDZYMETROPOLITALNE A EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE

Streszczenie: W Polsce przy pogłębiającym się zróżnicowaniu regionów dystans rozwojowy tracą województwa bez dużych ośrodków miejskich (regiony międzymetropolitalne). Polityka spójności, jakkolwiek nie daje jednoznacznych efektów, jest realnym sposobem na wyrównywanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. W regionach metropolitalnych rozwój kumuluje się w ich centrach, a wypłukiwanie zasobów stopniowo przekształca oddalone obszary w wewnątrzregionalne peryferie. Racjonalna polityka spójności „osłabia” siły prowadzące do polaryzacji rozwoju, jednak ciągle znajduje się pod presją inicjatyw włączających te struktury w układy oddziaływania metropolii. Strategiczna interwencja w regionach międzymetropolitalnych umożliwi umacnianie ich stopniowo marnotrawionego potencjału rozwojowego oraz „drenowanego” zewnętrznie zasobu konkurencyjności.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, region międzymetropolitalny, metropolie, polityka spójności, obszary strategicznej interwencji.

1. Wstęp

Celem artykułu jest wykazanie, że w układzie regionalnym Polski zachodzą procesy pogłębiające zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Grupę regionów tracących dystans rozwojowy tworzą województwa pozbawione dużych ośrodków miejskich (regiony położone pomiędzy takim centrami, międzymetropolitalne). Chociaż efekty polityki spójności w Polsce nie są jednoznaczne, jednak ciągle jest to narzędzie umożliwiające równoważenie skutków postępującej koncentracji wzrostu gospodarczego oraz wyrównywanie tempa i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Równocześnie dużego znaczenia nabiera formułowanie takich programów rozwoju regionów międzymetropolitalnych, które trwale wzmacniają ich wewnętrzną strukturę oraz możliwości endogenicznego wzrostu.

2. Skutki polityki spójności dla rozwoju regionów w Polsce

Jak powszechnie wiadomo, rozwój regionów w krajach Unii Europejskiej jest powiązany z zasadniczym celem polityki spójności, polegającym na wspieraniu wszech-

stronnego i harmonijnego rozwoju całej struktury – jest nim zwłaszcza zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między najlepiej i najslabiej rozwiniętymi regionami europejskimi. Trzy główne cele tej polityki to **konwergencja**, zorientowana na regiony o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, z nastawieniem na wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy (ponad 3/4 środków polityki spójności), **konkurencyjność regionalna i zatrudnienie**, umożliwiające wdrażanie strategii lizbońskiej (m.in. tzw. gospodarki opartej na wiedzy, ok. 1/5 środków) i przesunięcie aktywności z restrukturyzacji regionalnej na konkurencyjność regionalną. Istotną zmianą w stosunku do wcześniejszych okresów jest rozszerzenie grupy regionów – beneficjentów na wszystkie struktury przestrzenne. Trzecim celem jest **europejska współpraca terytorialna**, która dotyczy współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej (4% środków)¹.

Polityka spójności jest zatem zdecydowanie nastawiona na rozwiązywanie problemów konwergencyjnych. W odniesieniu do Polski oznacza to przyspieszenie i zintensyfikowanie procesów wzrostu gospodarczego i rozwoju w regionach słabiej rozwiniętych. Taka polityka powinna skutkować stopniowym zmniejszaniem się zróżnicowania rozwoju gospodarczego w skali regionalnej, jednak w okresie transformacji i po wejściu Polski do Unii Europejskiej różnice w poziomie rozwoju regionów wzrastają. Ujawniają się one zarówno w układzie tradycyjnym, a więc lepiej rozwijających się województw zachodnich i centralnych oraz zapóźnionych województw wschodnich, jak i w podziale na szybciej rosnące regiony metropolitalne (z dużymi aglomeracjami miejskimi) i stopniowo tracące dystans rozwojowy regiony międzymetropolitalne (bez metropolii), a także peryferyjne.

Wprawdzie polityka spójności jest kontynuowana, jednak liczne dokumenty określające cele i strategie działania podmiotów publicznych w przestrzeni Polski, „spychają” ją na drugi plan, wyznaczając nowe zadania w rozwoju regionalnym (wzmacnianie konkurencyjności regionów i mechanizmów konkurencji, koncentracja interwencji publicznej, wykorzystanie endogenicznych potencjałów regionów i in.) i nadając im wyraźne, terytorialne ukierunkowanie (m.in. polityka wobec obszarów wiejskich i polityka miejska).

Na układ wrastających zróżnicowań regionalnych nakłada się politykę wzmacniania lepiej rozwiniętych regionów, a w szczególności ich centrów o funkcjach metropolitalnych (polaryzacja służąca poprawie konkurencyjności), rezygnując z większości atrybutów modelu redystrybucyjnego (spójność). Polityka wyrównywania poziomu rozwoju, której to polityki beneficjentami są głównie regiony peryferyjne i międzymetropolitalne, jest zastępowana propozycjami pośredniej redystrybucji czynników rozwoju poprzez zlokalizowane zewnętrznie metropolie (dyfuzja). W takich warunkach regiony o charakterze międzymetropolitalnym – przy braku centrów metropolitalnych – z polityki polaryzacji nie korzystają, natomiast do dyfuzji

¹ Por. W. Molle, *European Cohesion Policy. Regions and Cities*, Routledge, Regional Studies Association, London 2007.

rozwoju z zewnątrzmetropolitalnie nie dochodzi. Odwrotnie, te ostatnie z regionów słabiej rozwiniętych czerpią ich zasoby oraz przechwytyują czynniki, które mogłyby przyspieszać ich rozwój (np. inwestycje zagraniczne, popyt na handel i usługi, wysoko kwalifikowane kadry, miejsca pracy, młodzież, prestiżowe inwestycje publiczne, przedsięwzięcia kulturalne itd.). Efektem takiej polityki (w klasycznym modelu niekorzyści peryferyjnego położenia) może być tylko dalszy, przyspieszony wzrost zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie regionalnym Polski.

3. Główne problemy rozwoju regionalnego w Polsce

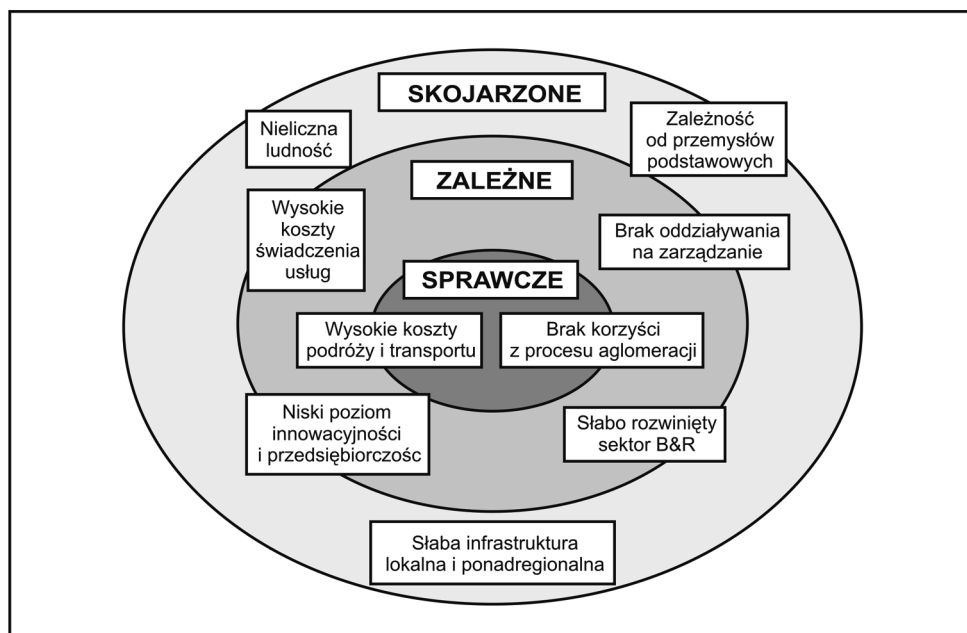
Okres, który nastąpił po 1990 roku w Europie, charakteryzuje ścieranie się dwóch trendów w procesach rozwoju regionalnego – z jednej strony wzrost zróżnicowania pomiędzy regionami, szczególnie w skali europejskiej (dywergencja), z drugiej zmniejszanie się różnic rozwojowych między regionami i krajami (konwergencja). Pierwsza tendencja ma do pewnego stopnia naturalny charakter, wzrost gospodarczy bowiem koncentruje się głównie w dużych aglomeracjach miejskich i ich obszarach metropolitalnych, natomiast regiony pozbawione metropolii lub położone w obszarach peryferyjnych (często i jedno, i drugie), stały się celem europejskiej polityki regionalnej, nastawionej, aż po pierwszą dekadę XXI wieku, na realizację celów konwergencyjnych (uruchamianie mechanizmów redystrybucji rozwoju).

Przyczyny utrzymywania się, a nawet wzrostu różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów są rozmaite, jednak tkwią przede wszystkim w słabnącym potencjale demograficznym (odpływie ludności, pogarszaniu się wskaźników demograficznych), braku wykształconych ośrodków z funkcjami metropolitalnymi (niekoniecznie metropolii), słabszej urbanizacji, gorszej dostępności komunikacyjnej i transportowej, stosunkowo niskim kapitale ludzkim i społecznym, słabych trendach innowacyjnych, niskim poziomie przedsiębiorczości, niedostosowaniu i zapóźnieniu technologicznym i in.). Prowadzona od kilku dziesięcioleci polityka spójności UE, oparta na redystrybucji, nie równoważy tych negatywnych, opóźniających wzrost regionów zjawisk, ale z drugiej strony zupełne odejście od niej może jedynie wzmocnić tendencje różnicujące poziom rozwoju gospodarczego w krajach europejskich (rys. 1).

Liczne badania nad kierunkiem zmian w zróżnicowaniu poziomu rozwoju polskich regionów potwierdzają narastanie różnic, przy czym zdecydowanie największy jest różnicujący skutek prowadzenia polityki polaryzacji², która ma się łączyć z postępującą równoległą, wyrównującą dyfuzją rozwoju³. W okresie transformacji

² Por. np. W. Dziemianowicz i in., *Trendy rozwojowe regionów*, Geoprofit, Warszawa, styczeń 2009.

³ Por. np. M. Herbst, *Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 2(32).



Rys. 1. Klasyczna koncepcja przestrzennych czynników niekorzyści peryferyjnego położenia

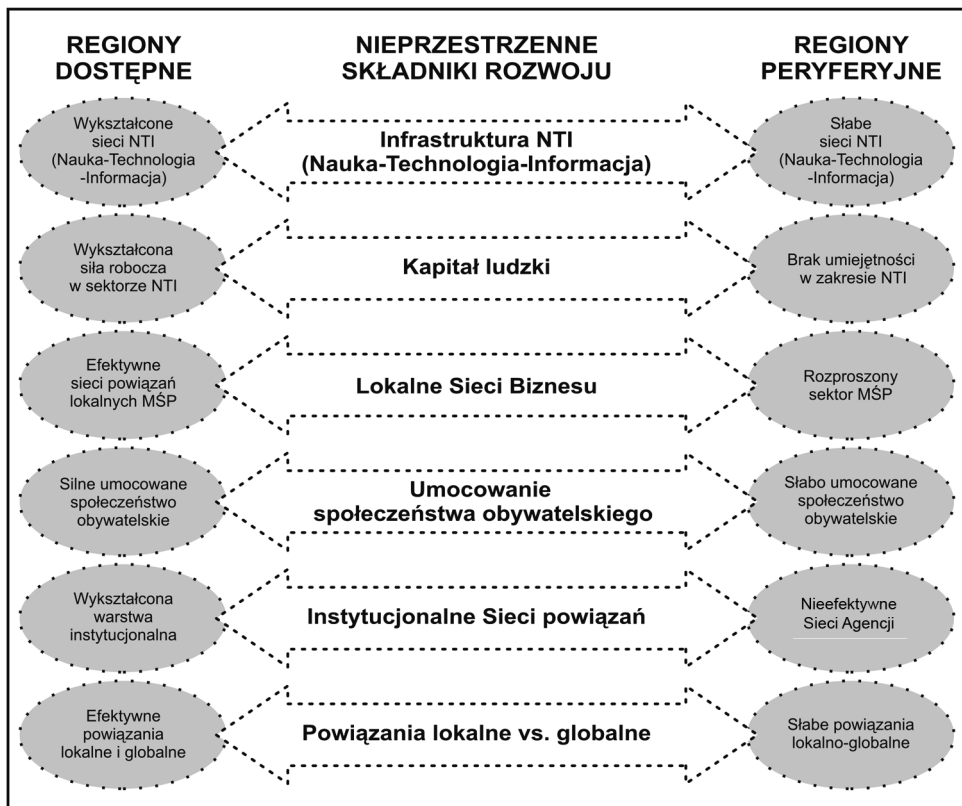
Źródło: A. Copus, Peripherality concepts and indicators for evaluation, [w:] *Evaluation for Quality*, Conference Edinburgh Sept 18th-19th 2000.

polski układ regionalny różnicuje się pod względem gospodarczym i społecznym przede wszystkim na osi obszary metropolitalne – pozametropolitalne. Regiony z metropoliami lub ośrodkami z funkcjami metropolitalnymi stopniowo stają się głównymi beneficjentami szybkiego rozwoju gospodarczego Polski⁴. Korzyści gospodarcze i powiązane z nimi społeczno-polityczne koncentrują się w samych ośrodkach typu metropolitalnego i w stosunkowo wąskich strefach ich bezpośredniego oddziaływania, nie przenoszą się nawet w wewnątrzregionalne peryferie, prawie zupełnie nie aktywizując ich struktur (rys. 2).

Pożytki ujawniają się m.in. w niskim poziomie bezrobocia, wysokim poziomie przedsiębiorczości, dobrym stanie infrastruktury technicznej i transportowej, a co za tym idzie – w zdecydowanie lepszej dostępności, w inwestycjach zagranicznych, w skupianiu się inwestycji sektora publicznego, a także koncentracji usług wyższego rzędu (rys. 3, tab. 1)⁵.

⁴ Por. np. B. Domański, *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lisbońskiej*, KPZK PAN t. 121, Warszawa 2008, s. 135-143.

⁵ Por. np. T. Dignan, *Regional disparities and regional policy in the European Union*, „Oxford Review of Economic Policy” 1995, vol. 11, s. 64-95; P. Krugman, A.J. Venables, *Integration and the*

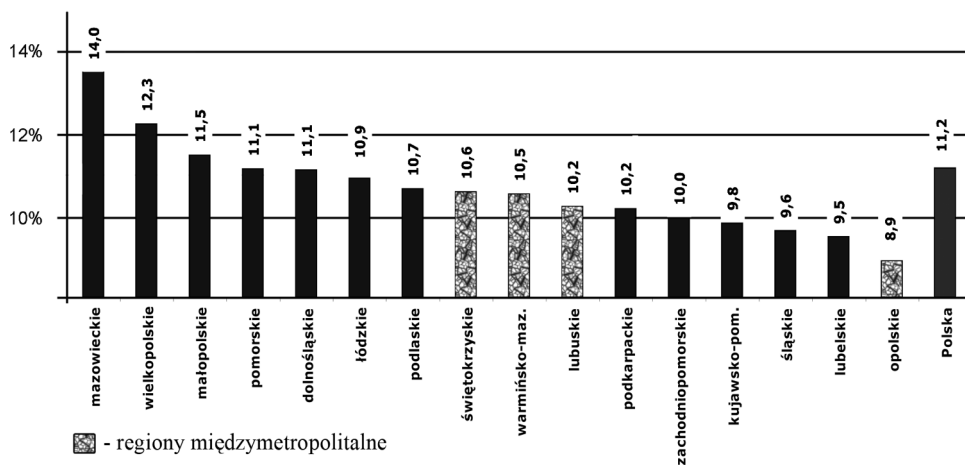


Rys. 2. Składniki przestrzenne peryferyjności regionów

Źródło: A. Copus, *Periphery concepts and indicators for evaluation*, [w:] *Evaluation for Quality*, Conference Edinburgh Sept 18th-19th 2000.

W regionach metropolitalnych w Polsce zachodzi zjawisko anizotropizacji przestrzeni, prowadzące do kumulowania się działalności społeczno-gospodarczej wokół ich centrów oraz zmniejszania jej intensywności w miarę oddalania się. Rzeczywisty zasięg korzystnego oddziaływania metropolii w Polsce jest niewielki i nie przekracza 20-30 km (w odniesieniu do Warszawy – 40-50 km). W odróżnieniu od wielu dużych miast zachodnioeuropejskich efekty metropolizacji sprowadzają się do wąskiej aglomeracji miejskiej i jej bezpośredniego zaplecza. W dalszym otoczeniu regionalnym charakterystyczny staje się syndrom wyłukiwania zasobów (skokowy wzrost bezrobocia, znaczny spadek liczby podmiotów gospodarczych, ujemny bilans migracyjny) i tworzenia się wewnątrzregionalnych peryferii. Stosunkowo nie-

competitiveness of peripheral industry, [w:] C.J. Bliss, J.B. de Macedo (red.), *Unity with diversity in the European economy: The Community's southern frontier*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.



Rys. 3. Średnioroczna stopa wzrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących według województw w latach 1995-2006 (w %)

Źródło: Departament Polityki Regionalnej UMWO.

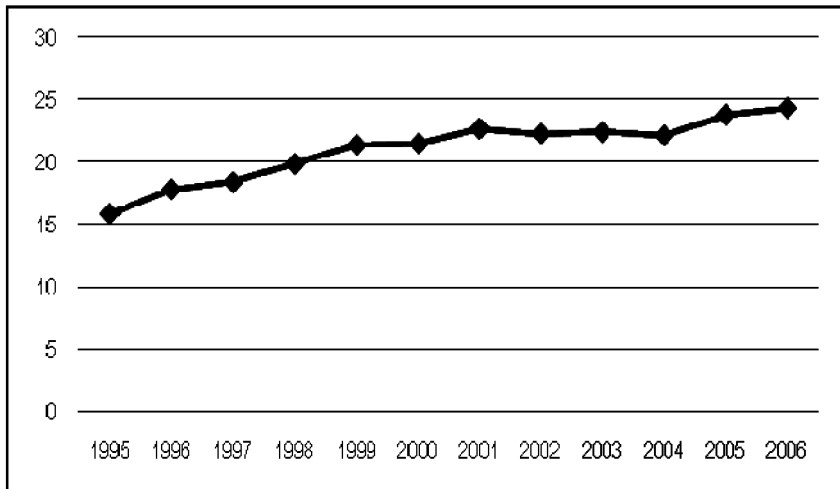
Tabela 1. Klasyfikacja regionów polskich (województw) według poziomu

		Poziom rozwój gospodarczego mierzony PKB <i>per capita</i> w 2000 r.	
		niższy od średniej	wyższy od średniej
Średnioroczny wzrost PKB w latach 2001-2006	wyższy od średniej	<p>pomorskie małopolskie</p> <p>regiony pozostające w tyle, ale dynamicznie rozwijające się</p>	<p>mazowieckie wielkopolskie dolnośląskie</p> <p>regiony bogate i dynamicznie rozwijające się</p>
	niższy od średniej	<p>kujawsko-pomorskie łódzkie lubuskie opolskie podlaskie świętokrzyskie warmińsko-mazurskie lubelskie podkarpackie</p> <p>regiony o niekorzystnej sytuacji wyjściowej (2000) i wolnym tempie rozwoju</p>	<p>śląskie zachodniopomorskie</p> <p>regiony bogate, ale rozwijające się wolniej niż pozostałe</p>

Uwaga: pogrubieniem podkreślono regiony międzymetropolitalne i peryferyjne.

Źródło: Departament Polityki Regionalnej UMWO i K. Heffner, na podstawie danych GUS w Warszawie.

wielka odległość nie jest równoznaczną z dobrą dostępnością, trudno też mówić o zjawisku konwergencji⁶. Taki typ eksploatacyjnych relacji metropolii z otoczeniem regionalnym (wewnątrzregionalne peryferie i sąsiadujące regiony) zidentyfikowano wielokrotnie w badaniach nad źródłami utrzymywania się nierówności w poziomie i tempie rozwoju gospodarczego regionów europejskich⁷. Polityka regionalna, nastawiona na zmniejszanie dysproporcji między regionami metropolitalnymi i regionami pozostałymi, jest w jakimś stopniu próbą reakcji na to zjawisko (rys. 4).



Rys. 4. Zmiany poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce (współczynnik zmienności w procentach)

Źródło: W. Dziemianowicz i in., *Trendy rozwojowe regionów*, Geoprofit, Warszawa 2009.

Jak można sądzić, w kolejnych okresach programowania tendencja do szybszego wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej i umacniania pozycji obszarów metropolitalnych, w porównaniu z regionami międzymetropolitalnymi, obszarami pozametropolitalnymi i peryferyjnymi, pomimo kontynuacji polityki spójności – będzie trwała⁸. Główne czynniki, stanowiące o przewadze wielkich miast nad innymi częściami

⁶ S. Korenik, *Kształtowanie się metropolii w warunkach polskich – ogólne uwagi*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka Przestrzenna XI, UE*, Wrocław 2008, s. 155-161.

⁷ Por. np. D. Seers, *Regions in between: The Periphery of Europe*, [w:] D. Seers, B. Schaffer, M. Kiljunen (eds.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*, Hassocks, Harvester 1979; D. Keeble, J. Offord, S. Walker, *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Commission of the European Community, Luxembourg 1988; S. Maretzke, *Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung*, „Informationen zur Raumentwicklung” 2006, no 9, s. 473-484.

⁸ M. Herbst, wyd. cyt.; J. Parysek, *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] J. Parysek, A. Tolle (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 29-48.

kraju, nie tracą na znaczeniu, trudno więc oczekiwać, aby dystans między obszarami metropolitalnymi a pozametropolitalnymi pod względem pozycji rynkowej, kapitału ludzkiego i dostępności znacznie zmalał. Nie zmniejsza się również zdolność metropolii do przyciągania i zatrzymywania wykształconych, przedsiębiorczych i młodych kadr, przede wszystkim ze swojego bliższego i dalszego zaplecza⁹.

Powstające w okresie poakcesyjnym dokumenty strategiczne, odnoszące się do rozwoju regionalnego¹⁰, jako jego główny cel wskazują podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Wyróżniono sześć głównych priorytetów, akcentujących konieczność pogodzenia jednoczesnego wzrostu konkurencyjności regionów i polityki spójności w ujęciu społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Głównym „motorem” wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego ma być wykorzystanie potencjału endogenicznego regionów¹¹. Drugi priorytet to pobudzanie wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki poprzez podnoszenie poziomu technologicznego, inwestycje oraz zwiększenie nakładów w sferze badań i rozwoju, w mniejszym stopniu przez poprawę produktywności przedsiębiorstw. Także stawianie na rozwój infrastruktury technicznej jest zdecydowanie nakierowane na wzrost konkurencyjności kraju, co oznacza pierwszoplanową rolę strategicznych inwestycji, ułatwiających powiązania międzynarodowe i poprawiających dostępność zewnętrzną. Podobnie zatrudnienie jest czynnikiem wzrostu gospodarczego i konkurencyjności kraju oraz jedną z ważniejszych składowych jakości życia (wysokiej jakości miejsca pracy, zwłaszcza w sektorze usług i wzrost aktywności zawodowej). Natomiast na obszarach wiejskich chodzi o lepsze programowanie i wykorzystanie środków zagranicznych¹².

W sumie można przyjąć, że polityka regionalna w Polsce koncentruje się na problemach związanych z szeroko rozumianym wzrostem konkurencyjności regionów, a w szczególności na pobudzaniu ich głównych centrów, chociaż jej podłożem i przesłaniem jest bazująca na europejskich środkach polityka spójności. Prowadzone analizy wskaźnikowe pokazują, że ośrodki metropolitalne w znacznym stopniu same generują wzrost gospodarczy, co nie oznacza, że polityka spójności ich zupełnie nie dotyczy (choćby problem rosnących wewnątrzregionalnych zróżnicowań

⁹ G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

¹⁰ M.in. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, MRR, Warszawa 2009.

¹¹ Na konieczność wspomagania endogenicznego rozwoju regionów wielokrotnie, jeszcze w latach 80. i 90., zwracano uwagę w badaniach europejskich: D. Maillat, *Interactions between urban systems and localised productive systems: An approach to endogenous regional development in terms of innovative Milieu*, „European Planning Studies” 1996, vol. 6, no 2, s. 112-131; P. Martin, *Public policies, regional inequities and growth*, „Journal of Public Economics” 1999, vol. 73, no 1, s. 85-105; A.K. Copus, *Peripherality and peripherality indicators*, „North. The Journal of Nordregio” 1999, vol. 10, no 1, s. 11-15.

¹² W. Dziemianowicz i in., wyd. cyt.; *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.

w regionach z metropoliami)¹³. Równocześnie intensywna polityka pobudzania konkurencyjności w układach regionalnych utrwała, w dłuższej perspektywie, silne trendy różnicujące polskie regiony pod względem zarówno poziomu, jak i tempa wzrostu społeczno-gospodarczego¹⁴.

4. Endogeniczny potencjał ośrodków regionalnych, umożliwiający prowadzenie nowej polityki spójności

Jednym z podstawowych zapisów w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju ekonomicznego, społecznego i przestrzennego Polski jest stwierdzenie, że rozwój kraju opiera się na miastach, jako ośrodkach przemian i wzrostu¹⁵. Formułują one tezę, że możliwość wykorzystania szansy rozwoju, jaką uzyskano dzięki wejściu w struktury europejskie, winna opierać się na dążeniu do spójności terytorialnej (polityka spójności), ale poprzez pełniejsze wykorzystanie endogenicznego potencjału największych ośrodków miejskich i wzmacnianie związków między metropoliami i otaczającymi je regionami¹⁶. Z drugiej strony, pogłębiający się chaos urbanizacyjny i żywiołowość procesów ekspansji zewnętrznej miast obniżają jakość życia mieszkańców i – co nie mniej istotne – warunki obsługi przedsiębiorstw. Jednak w warunkach polskich procesy te objęły również miasta średniej wielkości i mniejsze zespoły miejskie. W tej sytuacji dążenie do wzmocnienia potencjałów wewnętrznych i wykorzystania efektów typu *spillover*, pojawiających się przy aplikacji zewnętrznych środków, przynajmniej w centrach regionów (tzw. pozostałe ośrodki wojewódzkie) położonych w strefach między polskimi metropoliami może przynajmniej częściowo zmniejszyć różnicujące skutki postępującej polaryzacji przestrzennej rozwoju¹⁷.

Prowadzona w pierwszej dekadzie XXI wieku polityka rozwoju regionalnego skłania się w stronę realizacji trzech zasadniczych celów strategicznych, z których tylko jeden nie wiąże się bezpośrednio z wzmacnianiem układów metropolitalnych (pośrednio wszystkie):

¹³ U. Markowska-Przybyła, *Przestrzenne zróżnicowanie kapitału społecznego w Polsce a procesy wzrostu i konkurencyjności województw*, [w:] K. Heffner, K. Malik (red.), *Szanse rozwoju regionów – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i środowiskowe*, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Regional Studies Association, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Opole 2007, s. 225-233; G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 12-34.

¹⁴ W. Dziemianowicz, wyd. cyt.

¹⁵ M.in. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015; Narodowa Strategia Spójności 2007-2013; Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju*, MRR.

¹⁶ *Narodowa Strategia Spójności 2007-2013*, MRR, Warszawa 2009.

¹⁷ Por. J. Bański, *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie?*, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, nr 1, s. 45-79.

- inwestowanie w tzw. metropolitalne lokomotywy wzrostu,
- integracja obszarów metropolitalnych z ośrodkami subregionalnymi (np. Warszawa – Siedlce),
- wyraźnie ukierunkowana pomoc dla regionów peryferyjnych (edukacja, wsparcie dla endogenicznych czynników rozwoju i inicjatyw typu sieciowego, poprawa dostępności *via* dobrze rozwinięte regiony)¹⁸.

Ustanowienie w skali kraju zaledwie kilku ośrodków, gdzie koncentrują się przedsięwzięcia stymulujące wzrost gospodarczy i rozwój społeczny, wprawdzie skutkuje przyspieszeniem tych procesów oraz istotną poprawą ich konkurencyjności w układzie zewnętrznym (europejskim, globalnym)¹⁹, jednak efektem wtórnym jest pogłębiający się – i tak już wyraźny – podział na szybko rozwijające się obszary typu metropolitalnego i peryferia (obszary pozametropolitalne, zespoły miejskie średniej wielkości i regiony międzymetropolitalne). W warunkach polskich polityka przyspieszania wzrostu ośrodków typu metropolitalnego i wykorzystanie dyfuzji rozwoju do układów zewnętrznych, pozametropolitalnych, by pośrednio indukować ich rozwój, jest kierunkiem przedwczesnym. Istniejący układ gospodarczo-przestrzenny jest efektem głębokich i szybkich zmian ustrojowych i ekonomiczno-społecznych oraz cywilizacyjnych. W kreowaniu rozwoju polskich aglomeracji miejskich nie do końca można korzystać z licznych modeli wypracowanych dla polityki regionalnej krajów wysoko rozwiniętych (UE-12 lub UE-15), gdzie m.in. obecne zmiany jakościowe, występujące w strukturze społeczno-gospodarczej metropolii i regionów, poprzedzone były długą ewolucją form i metod gospodarowania przestrzenią²⁰.

Postępujący proces integracji europejskiej pobudza do silniejszej specjalizacji gospodarczej aktywności regionalnej. Narastanie struktur typu sieciowego łączy firmy i ludzi z tymi, którzy dysponują szczególną wiedzą i umiejętnościami, zwykle ulokowanymi w dużych ośrodkach miejskich. Istnieje niebezpieczeństwo, że tego typu procesy prowadzą w kierunku spolaryzowanej Europy, w której niektóre regiony „kipią” aktywnością, gdy inne zamierają. Z kolejnych raportów monitorujących europejską integrację wynika jednak, że procesy polaryzacji nie są nieuniknione, a wzrost i spójność gospodarcza niekoniecznie są trendami sprzecznymi, jeśli tylko błędna polityka regionalna ich nie wykreuje. W prowadzonej racjonalnie polityce rozwoju regionalnego kohezja i wzrost gospodarczy uzupełniają się²¹.

¹⁸ Zob. G. Węclawowicz i in., *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie 6, IGiPZ PAN, Warszawa 2006; M. Herbst, wyd. cyt.

¹⁹ Np. koncepcje działań i przedsięwzięć w ramach tzw. gospodarki opartej na wiedzy. Por. Z. Chojnicki, T. Czyż, *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach metropolitalnych i aglomeracjach miejskich w Polsce*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 121, Warszawa 2008, s. 74-95.

²⁰ S. Korenik, wyd. cyt., s. 155-161.

²¹ P. Braunerhjelm i in., *Integration and the regions of Europe: How the right policies can prevent polarization*, Centre for Economic Policy Research, London 2000, Monitoring European Integration 10, <http://www.cepr.org/pubs/books/P118.asp>.

W tworzącym się nowym układzie przestrzennym Polski **regiony z aglomeracjami średniej wielkości zdecydowanie tracą dystans rozwojowy**, coraz bardziej nie nadążając z tworzeniem warunków wystarczających do transmisji czynników rozwoju z obszarów metropolitalnych. Dyfuzja wzrostu, jeśli nie następuje, utrwala procesy stagnacyjne w gospodarce i negatywne zjawiska społeczne w regionach międzymetropolitalnych, przyspieszając ich peryferyzację, a także osłabia zdolność racjonalnego przyjmowania wsparcia zewnętrznego, co w konsekwencji istotnie oddziałuje na rozwój kraju²².

Tego typu dychotomia bezpośrednio prowadzi do pogłębiającego się zróżnicowania poziomu rozwoju regionów w skali kraju i Unii Europejskiej, a także do zmniejszającej się konkurencyjności obszarów peryferyjnych z mniejszymi zespołami miejskimi²³. Jednak realizując europejską zasadę wyrównywania poziomu życia i możliwości rozwojowych, miasta średniej wielkości, centra regionów międzymetropolitalnych lub peryferyjnych – podobnie jak metropolie – powinny stać się ośrodkami koncentrującymi inicjatywy i przedsięwzięcia przeciwdziałające trendom marginalizującym obszary poza metropoliami.

5. Regiony międzymetropolitalne – cele polityki spójności – obszary strategicznej interwencji

Nowe strategiczne cele polityki regionalnej państwa²⁴ oraz poszukiwanie czynników optymalizujących wyważenie pomiędzy wzrostem konkurencyjności województw i wyrównywaniem szans rozwojowych regionów wymagają wskazania rozwiązań niwelujących skutki naturalnej tendencji do koncentracji działalności gospodarczej i związanej z nią postępującej polaryzacji rozwoju. W takim ujęciu konieczne jest uwzględnienie nowych składowych **obszarów strategicznej interwencji**. Tworzą je nie tylko obszary metropolitalne (istniejące i potencjalne), ale i obszary zespołów miejskich w regionach pomiędzy nimi (aglomeracje miejskie średniej wielkości).

Jeśli kwestia polskich metropolii i obszarów metropolitalnych – pomimo licznych wątpliwości – jest w pewnym stopniu określona (dziewięć istniejących i trzy potencjalne we wschodniej części kraju²⁵), to nie ulega wątpliwości, że wsparcie

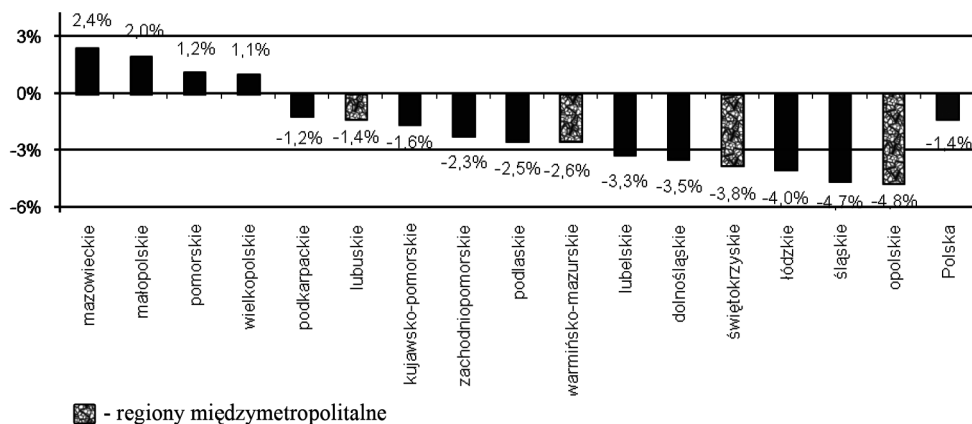
²² Por. np. ocenę efektów polityki wsparcia zewnętrznego w Danii: T. Dall Schmidt, *The cost of regional equity in Denmark: Goal attainment or incentive distortions*, „Papers in Regional Science” 2008, vol. 87, no 4, s. 567-587.

²³ Por. np. U. Hahne, M. Glatthaar, *Mittelgroße Städte als Motoren im europäischen Städtesystem*, [w:] J. Aring, I. Reuther (red.), *Regiopolen. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung*, Jovis, Berlin 2008, s. 51-67.

²⁴ *Nowa koncepcja polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego. Wstępny projekt*, MRR, Warszawa 2008 (grudzień). Por. też J. Hausner, *Modele polityki regionalnej*, [w:] J. Hausner (red.), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 274-305.

²⁵ W *Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* wyróżniono dwa typy obszarów metropolitalnych: istniejące (Warszawa, Kraków, Gdańsk, Poznań, Wrocław, Łódź, Katowice, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń) i potencjalne (Białystok, Lublin i Rzeszów). W nowszej *Krajowej*

i nacisk na ich przyspieszony rozwój wywoła efekt pogłębiającej się peryferyzacji obszarów w zewnętrznych strefach oddziaływania ośrodków o cechach metropolii (tego typu zjawiska już są zauważalne w dalszym otoczeniu Wrocławia, Poznania i Łodzi). **Szczególnie zagrożone kumulacją negatywnych efektów skoncentrowanego wzrostu są, i będą w przyszłości, regiony położone pomiędzy silnymi metropoliami, opierające swój rozwój na aglomeracjach miejskich średniej wielkości, tzw. regiony międzymetropolitalne** (rys. 5 i 6). Z jednej strony postępuje w nich intensywny proces „wypłukiwania” relatywnie skromnych zasobów do stosunkowo bliskich i atrakcyjniejszych obszarów metropolitalnych (m.in. stopniowe przenoszenie instytucji zarządzających rozwojem, organizujących i stymulujących życie gospodarcze, koordynujących decyzje polityczne i rozwój społeczny)²⁶. Z drugiej – ich centra (zespoły miejskie), pomijane w wyborach lokalizacji instytucji ważnych gospodarczo, społecznie i politycznie, pozbawiane wsparcia i siły koncentrującej rozwój, nie mają możliwości podjęcia roli wzmacniania i przyspieszania procesów rozwojowych regionów międzymetropolitalnych.

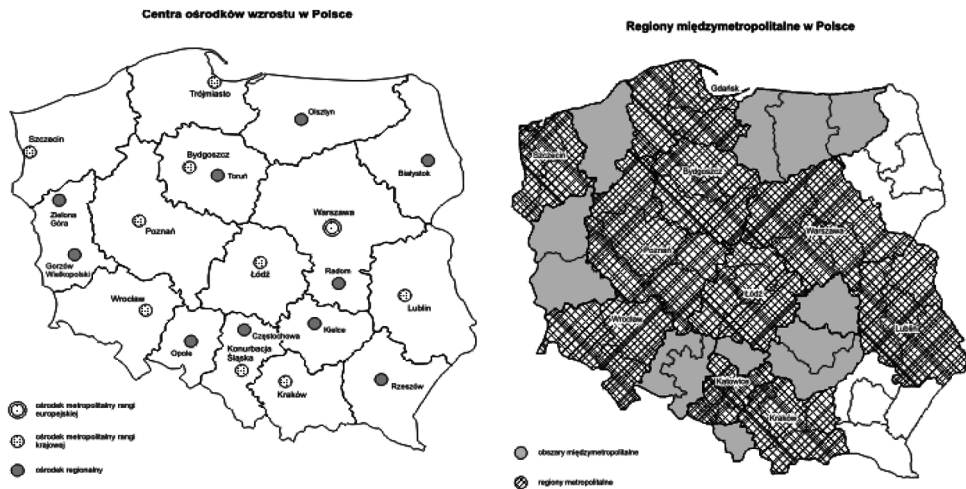


Rys. 5. Zmiana liczby ludności w latach 1998-2007 według województw (stan w dniu 31 XII, w %)

Źródło: Departament Polityki Regionalnej UMWO, Opole 2009.

Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie wskazano trzy typy obszarów miejskich, najważniejszych dla rozwoju regionalnego – Warszawę, główne ośrodki metropolitalne (9 aglomeracji miejskich) i ośrodki regionalne – miasta wojewódzkie (7 miast: Białystok, Gorzów Wlkp., Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów i Zielona Góra).

²⁶ O tego typu negatywnych relacjach i procesach pisano już szeroko w latach 70. i 80. w krajach Unii Europejskiej i poza nią. Np. B.A. Kipnis, E.A. Swyngedouw, *Manufacturing research and development in a peripheral region: the case of Limburg, Belgium*, „The Professional Geographer” 1988, vol. 40, no 2, s. 149-158; E.A. Brugger, B. Stuckey, *Regional economic structure and innovative behaviour in Switzerland*, „Regional Studies” 1987, vol. 21, no 3, s. 241-254.



Rys. 6. Ośrodki wzrostu oraz regiony międzymetropolitalne w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

W warunkach rosnącej konkurencji między regionami tworzenie konkretnych instrumentów wspomagających rozwój regionów międzymetropolitalnych – mogłyby to być np. specjalne programy dla takich regionów, wspierane finansowo z poziomu krajowego – jest ciągle najlepszym sposobem na wzmacnianie ich szans. Ich istotną częścią muszą być działania, wyposażające centra regionalne (średniej wielkości aglomeracje miejskie) w atuty typowe dla metropolii generujących wzrost powiązanych z nimi regionów.

6. Znaczenie centrów regionów międzymetropolitalnych dla rozwoju kraju

Oddziaływanie aglomeracji średniej wielkości może wzmacniać konkurencyjność ich regionów. Jest jednak osłabiane przez zmniejszający się potencjał gospodarczy i społeczno-kulturowy, spadek kapitału ludzkiego, społecznego i finansowego, komunikacyjne upośledzenie i relatywnie gorszą dostępność, stopniową dezintegrację struktury wewnętrznej oraz pogarszającą się atrakcyjność lokalizacyjną. Polityka strategicznej interwencji, polegająca na wsparciu centrów regionów międzymetropolitalnych (aglomeracji średniej wielkości) reintegruje ich strukturę gospodarczo-przestrzenną, przeciwdziałając tym zjawiskom.

W *Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, oprócz dwóch typów obszarów metropolitalnych, wyróżnia się dwa dalsze **rodzaje potencjalnych biegunów polaryzacji**²⁷:

²⁷ Są to tzw. węzły efektywności, konkurencji, innowacji i przedsiębiorczości. Por. P. Korcelli i in., *Eksperski projekt przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2030*, IGiPZ PAN, Warszawa 2008.

- **ponadregionalne zespoły miejskie** (20 miast – m.in. Olsztyn, Elbląg, Koszalin, Gorzów Wlkp., Zielona Góra, Wałbrzych, Opole, Kalisz, Częstochowa, Bielsko-Biała, Kielce, Radom)²⁸,
- **ośrodki regionalne** (52 miasta – m.in. Tarnów, Rybnik, Legnica, Płock, Włocławek, Słupsk, Grudziądz, Piła, Tarnobrzeg, Kędzierzyn-Koźle, Nysa, Leszno, Żagań).

Spośród wymienionych, ponadregionalnych zespołów miejskich funkcję potencjalnych biegunów polaryzacji, wzmacniających i przyspieszających procesy rozwojowe w regionach międzymetropolitalnych, spełnia z różnych względów tylko kilka ośrodków:

- mniejsze miasta wojewódzkie: Gorzów Wlkp., Kielce, Olsztyn, Opole, Zielona Góra,
- niektóre miasta – ośrodki subregionalne (siedziby regionów NTS3): Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Koszalin.

Wskazane 9 zespołów miejskich może być – oprócz obszarów metropolitalnych – nową składową obszarów strategicznej interwencji państwa (nowej polityki spójności), ze względu na nie wykorzystywane dotąd znaczne możliwości wzmacniania i przyspieszania procesów rozwojowych regionów międzymetropolitalnych (województwa: lubuskie, opolskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, oraz podregiony: bielski i częstochowski w woj. śląskim, radomski w woj. mazowieckim i koszaliński w woj. zachodniopomorskim). Łącznie obszar strategicznej interwencji dotyczyć może 7 województw, które tworzą lub w których znajdują się regiony międzymetropolitalne z ponadregionalnymi zespołami miejskimi.

Regiony międzymetropolitalne z zespołami miejskimi wymagającymi strategicznej interwencji z poziomu centralnego położone są w strefach peryferyjnych pomiędzy Wrocławiem i Katowicami (Opole i woj. opolskie), Wrocławiem i Poznaniem (Zielona Góra i woj. lubuskie), Poznaniem i Szczecinem (Gorzów Wlkp. i woj. lubuskie), Szczecinem i Gdańskiem (Koszalin i podregion środkowopomorski), Katowicami i Łodzią (Częstochowa i podregion częstochowski), Katowicami i Krakowem (Bielsko-Biała i podregion Podbeskidzia), Krakowem i Warszawą (Kielce i woj. świętokrzyskie, Radom i podregion radomski;), Warszawą i Gdańskiem (Olsztyn i woj. warmińsko-mazurskie).

Jak wskazują liczne badania, postępująca peryferyzacja regionów tego typu – w sensie ekonomiczno-przestrzennym²⁹ – jest rezultatem oddziaływania dwóch charakterystycznych zespołów cech:

²⁸ Por. K. Heffner, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN t. 125, Warszawa 2009, s. 10-17.

²⁹ D. Keeble, J. Offord, S. Walker, *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Commission of the European Community, Luxembourg 1988; J. Dawson, *Peripheral cities in the European community: Challenges, strategies and prospects*, „Public Policy and Administration”1992,

- słabszej dostępności w rozumieniu komunikacyjno-transportowym i organizacyjnym (więcej szczebli pośrednich),
- mniejszego (często zmniejszającego się) znaczenia gospodarczego i polityczno-społecznego, w porównaniu z obszarami centralnymi (metropolitalnymi).

Peryferyjność, mierzona czasem dostępu (np. czasem podróży do określonych miejsc w regionie lub czasem osiągnięcia różnych celów z regionu) lub siłą gospodarczego ciężenia do innych centrów, przekłada się na niedogodności lokalizacji. Wynikający z pogłębiającej się peryferyjności schemat aktywności i oddziaływań przekłada się na wiele negatywnych skutków – wyższe koszty zaopatrzenia i montażu, trudniejszy dostęp do rynków, zmniejszającą się przedsiębiorczość i innowacyjność, zewnętrzną kontrolę warunków produkcji, zewnętrzną koncentrację władz (w pozaregionalnych metropoliach), niedostatek konkurencyjności i inne³⁰.

Wszystkie te czynniki w regionach międzymetropolitalnych wzajemnie się wzmocniają – np. wysokie koszty dostępu do lokalnych rynków ograniczają inwestycje, które są niezbędne do podniesienia dostępności do poziomu charakterystycznego dla obszarów z możliwościami inwestycyjnymi silnych rynków, lub pogłębiająca się koncentracja władzy w metropoliach sama wywołuje mniejsze zainteresowanie aktywnością poza nimi (tak polityczną jak społeczno-kulturalną i gospodarczą).

7. Zamiast wniosków – potrzeba strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych

Zwykle podkreśla się znaczenie czynników i charakterystyk pozaprzestrzennych – kapitał ludzki i społeczny, jakość instytucji i zarządzania (*governance*) i in. – w wyznaczaniu dróg sukcesu regionów lub w poszukiwaniu sposobów włączania się w impulsy płynące ze stref koncentracji rozwoju. Jednak traktując kwestię peryferyjności jako czynnik głównie geograficzny, w praktyce sprowadza się ją do problemów lokalizacyjnych rozwiązywanych w określonych ramach przez oddziaływania aprzestrzenne. Oznacza to, że wzorzec centrum – peryferie (obszary metropolitalne – obszary międzymetropolitalne, pozametropolitalne) nie jest definitywny, ale jest systematycznie odtwarzany przez główne siły gospodarcze i społeczno-polityczne³¹.

W praktyce na układy tego typu można oddziaływać poprzez odpowiednią politykę „osłabiania” sił prowadzących do peryferyzacji regionów. Niestety polityka

no 7, s. 9-20; K. Heffner, *Regiony małe, peryferyjne, rolnicze i emigracyjne*, [w:] K. Heffner (red.), *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym i integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN z. 212, Warszawa 2004, s. 9-20.

³⁰ Por. P. Krugman, A.J. Venables, wyd. cyt., A.K. Copus, wyd. cyt., s. 11-15; D. Puga, *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography”, Oxford University Press, 2002, vol. 2(4), s. 373-406.

³¹ Por. np. G. Gorzelak, *Rozwój polskich regionów...*, s. 12-34; J. Hausner, *Modele polityki...*, s. 274-305.

rozwoju, nawet jeśli jest nakierowana na regiony peryferyjne (np. regiony z relatywnie niskim poziomem dochodów lub PKB, regiony międzymetropolitalne), to znajduje się pod ciągłą presją inicjatyw włączających struktury regionalne tego typu w układy oddziaływania metropolii³². Ten nacisk na fundusze ze szczebla centralnego, generowane w ramach polityki rozwoju, narasta i ma bezpośredni związek z polityką wspomagającą konkurencyjność regionów, a ta siłą rzeczy koncentruje się w układach metropolitalnych traktowanych jako bieguny wzrostu.

W tej sytuacji, strategiczna interwencja w wytypowanych obszarach międzymetropolitalnych – prowadzona w ramach kontynuowanej polityki spójności – realizuje dwa główne cele:

- koncentracji przedsięwzięć wspierających rozwój na grupie ośrodków z funkcjami metropolitalnymi (głównie ośrodki regionalne – miasta wojewódzkie), charakteryzujących się niewykorzystanym i stopniowo marnotrawionym potencjałem rozwojowym oraz „drenowanym” zewnątrznie zasobem konkurencyjności wymagającym wsparcia zewnętrznego;
- zmniejszenia pogłębiającego się podziału kraju na regiony metropolitalne o rosnącej konkurencyjności i regiony międzymetropolitalne (peryferyjne wewnętrznie) oraz peryferyjne o rosnącym dystansie rozwojowym i słabnącej konkurencyjności.

Jej korzystnym skutkiem jest przeciwdziałanie występującym efektom zewnętrznym (*spillover externalities* – wiążą się one z ułomnymi rynkami), które sprzyjają polaryzacji rozwoju, wymuszają społecznie nieefektywną alokację inwestycji w wielkich centrach metropolitalnych oraz sprzyjają fragmentacji i wykluczeniu przestrzennemu. W naturalny sposób inwestorzy i konsumenci, poszukując korzyści zewnętrznych, obciążają kosztami społecznymi słabsze ekonomicznie grupy i obszary peryferyjne³³. Stąd też **celem każdej polityki regionalnej powinna być przede wszystkim interwencja w przestrzenne efekty zewnętrzne**. Sposobami interwencji (w tym również z poziomu UE) mogą być przykładowo:

- dofinansowanie budowy elementów infrastruktury drogowej, lotniczej i kolejowej, wydatnie poprawiającej dostępność zespołu miejskiego z regionu i z zewnątrz,
- wspieranie rozwoju wykształconych już funkcji metropolitalnych,
- wzmocnianie funkcji uniwersyteckich i naukowo-badawczych,
- kreowanie i wspomaganie współdziałania sektora wiedzy z gospodarką poprzez preferowanie inicjatyw przedsiębiorczych i innowacyjnych,

³² Por. np. B. Domański, wyd. cyt., s. 135-143; J. Bański, wyd. cyt., s. 45-79.

³³ Por. J. Naustdalslid, *Centre-periphery models and theories: Some introductory notes*, [w:] J.C. Hansen, J. Naustdalslid, J. Sewel, *Centre-Periphery Theory: Theory and Practice*, Sogn og Fjordane Distriktshøgskole, Sogndal 1983; T. Weith, S. Zillmer, *Regions in between' – no perspectives for peripheral areas?*, International Conference Regional Studies Association, Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures” (Leuven, 8th/9th June 2006) Theme 7: Competitiveness and Cohesion (7.5).

- wzmocnianie i rozbudowa regionalnych systemów transportowych integrujących lokalne rynki pracy,
- wspieranie procesów integracyjnych w strefie pogranicza (tab. 2, tab. 3)³⁴.

Tabela 2. Charakterystyka cech województwa opolskiego jako obszaru strategicznej interwencji

Cechy regionów konieczne do uznania ich za obszary strategicznej interwencji	Cechy województwa opolskiego – aglomeracji opolskiej
– szczególnie wysoki poziom negatywnych zjawisk przestrzennych	– wyludnianie się strefy zurbanizowanej – utrudniony dostęp do centrum aglomeracji
– szczególnie wysoki poziom negatywnych zjawisk społecznych	– brak wzrostu ludnościowego – permanentny odpływ migracyjny nie rekompensowany napływem – pogarszająca się struktura demograficzna – i zawodowa ludności
– szczególnie wysoki poziom negatywnych zjawisk gospodarczych	– niedostatek inwestycji – pogarszające się warunki lokalizacji inwestycji – słabnący sektor B+R – relatywnie zmniejszająca się dostępność rynku
– problemy niemożliwe do pokonania przez pojedyncze władze regionalne, o istotnym znaczeniu dla rozwoju całego kraju	– niedostosowana do potrzeb infrastruktura transportowa i komunikacyjna
– lokalizacja w regionach słabiej i lepiej rozwiniętych (możliwa)	Regiony międzymetropolitalne: – regiony słabiej rozwinięte (warmińsko-mazurski, koszaliński, radomski, świętokrzyski) – regiony lepiej rozwinięte (opolski, lubuski, bielski, częstochowski)
– podstawa wyznaczenia – jednostki poziomu NTS 3 lub NTS 4	– regiony NTS 3
– podstawa wyznaczenia – wypracowana metodologia	– PKB na mieszkańca – stopa bezrobocia – nakłady B+R

Źródło: opracowanie własne.

Polityka strategicznej interwencji musi być nakierowana na istotne wzmocnienie potencjału i konkurencyjności tych zespołów miejskich, które uzupełniają sieć metropolii w strefach peryferyjnych, w szczególności w obszarach pomiędzy nimi (re-

³⁴ Por. K. Heffner, *Ośrodki miejskie z funkcjami metropolitalnymi a rozwój małych regionów. Programowanie rozwoju na przykładzie Opola i Śląska Opolskiego*, [w:] K. Heffner (red.), *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Opole 2007, s. 42-55.

Tabela 3. Konieczne działania wzmacniające potencjał rozwojowy aglomeracji opolskiej według władz regionalnych

Działania planowane w Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego	Szczegółowy opis działań Działania wymagające wsparcia z poziomu centralnego (strategiczna interwencja)
Rozwój węzłowych funkcji komunikacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> – budowa sprawnego systemu aglomeracyjnego transportu zbiorowego – uruchomienie cywilnego portu lotniczego w Kamieniu Śląskim: zagwarantowanie niezbędnej infrastruktury lotniczej, prowadzenie aktywnej promocji lotniska jako „wrót regionu” oraz zapewnienie dogodnych połączeń drogowych lotniska z węzłami na autostradzie A-4 oraz ze stolicą regionu – Opolem – organizacja usług logistycznych
Wzmocnienie opolskiego centrum edukacyjnego	<ul style="list-style-type: none"> – poszerzenie oferty edukacyjnej i podnoszenia poziomu kształcenia – wzmocnienie kadry naukowej – włączenie się opolskich uczelni w realizację europejskich i międzynarodowych programów badawczych – rozwój uniwersyteckich kierunków kształcenia poprzez poprawę jakości kształcenia i rozszerzenie profilu kształcenia (nowe kierunki studiów) – unowocześnienie zasobów materialnych szkół – wspomaganie rozwoju pozaakademickiej sfery badawczej i potencjału jednostek naukowo-badawczych zlokalizowanych w aglomeracji opolskiej – zainicjowanie współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi, sektorem prywatnym i instytutami badawczymi
Wzmocnienie kulturotwórczej i promocyjnej roli Opola w skali krajowej oraz międzynarodowej	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie i organizowanie krajowych oraz międzynarodowych przedsięwzięć kulturalnych, społecznych, sportowych i rekreacyjnych – rozwój regionalnych mass mediów o krajowym i międzynarodowym zasięgu oddziaływania (regionalny ośrodek telewizyjny, radiowy, Internet, prasa codzienna i tygodniowa, wydawnictwa, festiwale krajowe, w tym Krajowy Festiwal Polskiej Piosenki w Opolu oraz międzynarodowe imprezy targowe i inne) – wspieranie działań intensyfikujących i integrujących środowiska studenckie w zakresie tworzenia i odbioru kultury, a także zmierzających do utworzenia centrum kultury studenckiej – modernizacja obiektów kultury – unowocześnienie istniejących i budowa nowych obiektów sportowych, rekreacyjnych i turystycznych – podejmowanie działań intensyfikujących rozwój usług turystyczno-rekreacyjnych
Harmonijny rozwój przestrzenny i gospodarczy aglomeracji opolskiej	<ul style="list-style-type: none"> – wzmocnienie, modernizacja i intensyfikacja funkcji usług wyższego rzędu oraz usługowo-handlowych o wysokim standardzie – rozwój funkcji mieszkaniowej aglomeracji opolskiej – pełne wykorzystanie walorów rekreacyjno-turystycznych i sportowych w celu zapewnienia wysokiej jakości życia – tworzenie regionalnego centrum wytwórczego dzięki powstawaniu nowoczesnych kompleksów przemysłowych w Opolu oraz w ośrodkach wspomagających aglomerację opolską – stymulowanie rozwoju zabudowy o charakterze usługowym i wytwórczym na przygotowywanych terenach inwestycyjnych, położonych w strefach wzmacniania funkcji gospodarczych aglomeracji opolskiej – intensyfikacja rozwoju gospodarczego w strefach wiążących centrum aglomeracji opolskiej z węzłami komunikacyjnymi autostrady A-4 – działania administracyjne, promocyjne, infrastrukturalne wzmacniające atrakcyjność terenów inwestycyjnych (m.in. uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uzbrojenie w podstawową infrastrukturę techniczną, zapewnienie powiązań komunikacyjno-transportowych) – rewitalizacja obszarów zdegradowanych

Źródło: Departament Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.

giony międzymetropolitalne). Przyspieszenie rozwoju w takich regionach opiera się i następuje poprzez ich centra, aglomeracje miejskie, które posiadają przynajmniej częściowo wykształcone funkcje metropolitalne.

W warunkach polskich to od 7 do 10 średniej wielkości ośrodków, które z wykorzystaniem środków z polityki spójności mogą „wyrównać” nasilające się trendy polaryzacyjne w przestrzenno-gospodarczej strukturze kraju³⁵. Strategiczna interwencja ma uruchomić regionalny potencjał rozwoju oraz wspierać zmiany w kierunku innowacyjności i wzrostu konkurencyjności, natomiast nie jest konieczne tworzenie zrównoważonych funkcjonalnie obszarów.

Tworzenie przyszłości regionów międzymetropolitalnych to określenie wizji ich rozwoju i przyszłych funkcji, przede wszystkim ze względu zróżnicowane możliwości przestrzenne. Z europejskiego punktu widzenia, oznacza to odmienne strategie rozwoju regionalnego. **Przyszła rola regionów tego typu nie może być formułowana jedynie w relacji do obszarów metropolitalnych, lub w zależności od nich, poprzez zanikające funkcje uzupełniające.** Perspektywa uczestnictwa w sukcesie najsilniejszych regionów, bez kontynuacji polityki spójności, nie zapewni skuteczności budowania własnych potencjałów rozwojowych w regionach międzymetropolitalnych i peryferyjnych³⁶. Ich pozycja w dalszej perspektywie musi mieć odniesienia ponadregionalne i ponadnarodowe (np. współpraca transgraniczna), a szczególnego wzmocnienia wymagają wszelkie regionalne działania z zakresu europejskiej polityki spójności.

Literatura

- Bański J., *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie?*, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, nr 1.
- Boni M. (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Braunerhjelm P. i in., *Integration and the regions of Europe: How the right policies can prevent polarization*, Centre for Economic Policy Research, London 2000, Monitoring European Integration 10, <http://www.cepr.org/pubs/books/P118.asp>.
- Brugger E.A., Stuckey B., *Regional economic structure and innovative behaviour in Switzerland*, „Regional Studies” 1987, vol. 21, no 3.
- Chojnicki Z., Czyż T., *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach metropolitalnych i aglomeracjach miejskich w Polsce*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 121, Warszawa 2008.

³⁵ Podobne koncepcje formułuje się np. w Niemczech: U. Hahne, M. Glatthaar, wyd. cyt., s. 51-67; T. Weith, *Szenarien zur Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Nord-Ostdeutschlands*, [w:] H.J. Kujath, S. Schmidt (red.), *Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland*, ARL-Arbeitsmaterialien 330, Hannover 2007, s. 218-241.

³⁶ Por. Wyzwanie 7: Solidarność i spójność regionalna, dylemat trwałej polaryzacji rozwoju, zawarte w opracowaniu: M. Boni (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

- Copus A.K., *Peripherality and peripherality indicators*, „North. The Journal of Nordregio” 1999, vol. 10, no 1.
- Dignan T., *Regional Disparities and Regional Policy in the European Union*, „Oxford Review of Economic Policy” 1995, vol. 11.
- Domański B., *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 121, Warszawa 2008.
- Dawson J., *Peripheral cities in the European community: challenges, strategies and prospects*, „Public Policy and Administration” 1992, no 7.
- Dall Schmidt T., *The cost of regional equity in Denmark: Goal attainment or incentive distortions*, „Papers in Regional Science 2008” vol. 87, no 4.
- Dziemianowicz W. i in., *Trendy rozwojowe regionów*, Geoprofit, Warszawa 2009.
- Gorzelał G., *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, [w:] G. Gorzelał (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Gorzelał G., Smętkowski M., *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Gren J., *Reaching the Peripheral Regional Growth Centres*, „European Journal of Spatial Development”, [http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN 1650-9544-Refereed Articles Jan 2003-no. 3](http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN%201650-9544-Refereed%20Articles%20Jan%202003-no.%203).
- Hahne U., Glatthaar M., *Mittelgroße Städte als Motoren im europäischen Städtesystem*, J. Aring, I. Reuther (red.), *Regiopolen. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung*, Jovis, Berlin 2008.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Heffner K., *Agglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN t. 125, Warszawa 2009.
- Heffner K., *Osrodkie miejskie z funkcjami metropolitalnymi a rozwój małych regionów. Programowanie rozwoju na przykładzie Opola i Śląska Opolskiego*, [w:] K. Heffner (red.), *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Opole 2007.
- Heffner K., *Regiony małe, peryferyjne, rolnicze i emigracyjne*, [w:] K. Heffner (red.), *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym i integracji europejskiej*, Biuletyn KPZK PAN z. 212, Warszawa 2004.
- Herbst M., *Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 2(32).
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.
- Keeble D., Offord J., Walker S., *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Commission of the European Community, Luxembourg 1988.
- Kipnis B.A., Swyngedouw E.A., *Manufacturing research and development in a peripheral region: the case of Limburg, Belgium*, „The Professional Geographer” 1988, vol. 40, no 2.
- Korcelli P. i in., *Ekspercki projekt przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2030*, IGiPZ PAN, Warszawa 2008.
- Korenik S., *Kształtowanie się metropolii w warunkach polskich – ogólne uwagi*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka Przestrzenna XI*, UE, Wrocław 2008.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

- Krugman P., Venables A.J., *Integration and the competitiveness of peripheral industry*, [w:] C.J. Bliss, J.B. de Macedo (eds.), *Unity with diversity in the European economy: the Community's southern frontier*, CUP, Cambridge 1990.
- Maillat D., *Interactions between urban systems and localised productive systems: An approach to endogenous regional development in terms of innovative Milieu*, „European Planning Studies” 1996, vol. 6 no 2.
- Maretzke S., *Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung*, „Informationen zur Raumentwicklung“ 2006, no 9.
- Markowska M., *Innowacyjność polskich regionów – ujęcie dynamiczne*, [w:] K. Miszczak, Z. Przybyła (red.), *Nowe paradygmaty gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN z. 236.
- Markowska-Przybyła U., *Przestrzenne zróżnicowanie kapitału społecznego w Polsce a procesy wzrostu i konkurencyjności województw*, [w:] K. Heffner, K. Malik (red.), *Szanse rozwoju regionów – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i środowiskowe*, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Regional Studies Association, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Opole 2007.
- Martin P., *Public policies, regional inequities and growth*, „Journal of Public Economics”, 1999, vol. 73, no 1.
- Molle W., *European Cohesion Policy. Regions and Cities*, Routledge, Regional Studies Association, London 2007.
- Naustdalslid J., *Centre-periphery models and theories: Some introductory notes*, [w:] J.C. Hansen, J. Naustdalslid, J. Sewel, *Centre-Periphery Theory: Theory and Practice*, Sogn og Fjordane Distrikthøgskole, Sogndal 1983.
- Nowa koncepcja polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego, Wstępny projekt*, Warszawa, październik 2008 (niepubl.).
- Parysek J., *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] J. Parysek, A. Tolle (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
- Puga D., *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography”, Oxford University Press, 2002, vol. 2(4).
- Seers D., *Regions in between: The periphery of Europe*, [w:] D. Seers, B. Schaffer, M. Kiljunen (eds.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*, Hassocks, Harvester 1979.
- Węclawowicz G. i in., *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie 6, IGiPZ PAN, Warszawa 2006.
- Weith T., *Szenarien zur Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Nord-Ostdeutschlands* [w:] H.J. Kujath, S. Schmidt (red.), *Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland*, ARL-Arbeitsmaterialien 330, Hannover 2007.
- Weith T., Zillmer S., *Regions in between' – no perspectives for peripheral areas?*, International Conference Regional Studies Association, Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures, Leuven, 8th/9th June 2006) Theme 7: Competitiveness and Cohesion (7.5) (niepubl.).
- Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Studia Regionalne i Lokalne”, wyd. specjalne, t. II, Scholar, Warszawa 2006.

INTER-METROPOLITAN REGIONS AND THE EFFECTS OF COHESION POLICY IN POLAND

Summary: The paper is an effort to prove that processes deepening the diversity of socio-economic development level in Poland occur. The development distance is being reduced in voivodeships without big urban agglomerations (regions laying in-between metropolitan agglomerations, inter-metropolitan regions). The consequences of cohesion policy are admittedly ambiguous, but still this policy is an effective tool for balancing effects of progressive concentration of economic development in metropolitan regions. It is a real way to reduce the gap of socio-economic differences between advanced and less developed regions.

In the metropolitan regions in Poland, socio-economic activity is accumulated in their urban centres surroundings and – contrary to Western European urban agglomerations – there are concentrated results of metropolization. The washout of economic resources from regional and inter-regional environment of metropolis gradually transforms these areas into intra-regional peripheries. The rationally run cohesion policy “reduces” tensions leading to polarization and peripherality of regions.