

PRACE NAUKOWE

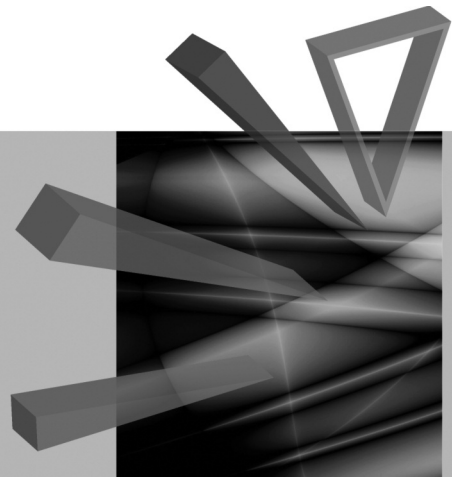
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Krystian Heffner, Piotr Gibas

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

REGIONY SŁABIEJ ROZWIĘTE A EFEKTY POLITYKI SPÓJNOŚCI W POLSCE

Streszczenie: Artykuł jest próbą udowodnienia, że w Polsce występują procesy pogłębienia się różnicowania poziomu rozwoju. Dystans rozwojowy jest skracany w regionach metropolitalnych (województwach z metropoliami). Polityka spójności, która koncentrowała się na strategicznej interwencji w mniej rozwiniętych regionach, sprawiała, że rozwój w nich przebiegał szybciej, stawały się też bardziej konkurencyjne. Niewykorzystany potencjał rozwoju i zewnętrznie „drenowane” zasoby powodują, że regiony te wymagają pomocy z zewnątrz, tak więc programy rozwoju regionów międzymetropolitalnych (z aglomeracjami miejskimi średniej wielkości) muszą prowadzić do trwałego wzmocnienia ich wewnętrznej struktury gospodarczej i społecznej oraz pobudzić wzrost endogeniczny.

Słowa kluczowe: polityka spójności, regiony międzymetropolitalne, interwencja strategiczna.

1. Wstęp

W artykule przedyskutowano kwestię celów europejskiej polityki spójności w kontekście jej skutków w rozwoju regionalnym w Polsce, zwracając uwagę na stosunkowo wolne tempo wzrostu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów. Przy podobnym wsparciu zewnętrznym, struktury silniejsze gospodarczo i większe wykorzystują te dodatkowe możliwości i jednocześnie przechwytyują dużą część korzyści z gospodarczych przewag wynikających z procesu aglomeracji i efektów skali.

Dyskusja nad kierunkami rozwoju regionów wiąże się bezpośrednio z prowadzoną w Unii Europejskiej polityką spójności. W ogólnym ujęciu polega ona na wspieraniu wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej struktury, a zwłaszcza na zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między najlepiej i najslabiej rozwiniętymi regionami europejskimi. Trzy główne cele tej polityki to **konwergencja** (ponad 75% środków polityki spójności), **konkurencyjność regionalna** i **zatrudnienie** (ok. 20% środków) oraz **europejska współpraca terytorialna** (4% środków). Ogólnie, europejska polityka spójności jest 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 różnice w poziomie rozwoju regionów wzrastają¹. Ujawniają się one zarówno w układzie tradycyjnym, a więc w lepiej rozwijających się województwach zachodnich i centralnych oraz zapóźnionych województwach 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 peryferyjne². Wprawdzie w pierwszej dekadzie lat 2000. dystans rozwojowy do regionów europejskich zmniejszył się, ale wewnątrz krajowe różnice w tym zakresie rosły³. W niektórych badaniach wskazuje się na powstawanie podobnych do siebie grup regionów, które coraz bardziej oddalają się od siebie (konwergencja klubowa), a źródłem rosnącego zróżnicowania są odmienne poziomy wyposażenia infrastrukturalnego, efekty aglomeracji, różnice w kapitale ludzkim pogłębiane przez migracje⁴. 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 (m.in. wzmacnianie konkurencyjności regionów i mechanizmów konkurencji)⁵ i nadając im wyraźne, terytorialne ukierunkowanie (m.in. polityka wobec obszarów wiejskich i polityka miejska).

Ogólnie, w Unii Europejskiej utrzymujące się, a często i wzrastające zróżnicowania regionalnego poziomu rozwoju są, w dekadzie lat 2000., podtrzymywane przez politykę wzmacniania lepiej rozwiniętych regionów, a w szczególności ich

¹ Por. m.in.: R. Matlovič, R. Klamár, K. Matlovičová, *Vývoj regionálnych disparít začiatkom 21. storočia na Slovensku vo svetle vybraných indikátorov*, „Regionalni studia” 2008, vol. 2, s. 2–12; K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.

² Na przykład: M. Herbst, *Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 2(32), Warszawa; 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. Por. też opracowanie: K. Karpio, P. Łukasiewicz, A. Orłowski, A. Gralak, *Klasyfikacja województw według ich konkurencyjności przy pomocy metod taksonomicznych oraz sieci neuronowych*, Katedra Ekonometrii i Informatyki, SGGW, Warszawa 2006, w którym „stabilną” grupę regionów najsłabszych w Polsce tworzy 6 województw (lubelskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie).

³ Jakkolwiek na poziomie regionalnym i intraregionalnym nie można mówić o zbliżeniu się poziomu rozwoju, to w skali lokalnej, w wielu wypadkach zachodzi proces konwergencji, zob. więcej w: E. Kusideł, *Covergence in local labour markets*, [w:] B. Suchecki (red.), *Spatial Econometrics and Regional Economic Analysis*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 61–68.

⁴ Zob.: B. Dańska-Borsiak, *Konwergencja czy dywergencja polskich województw? Zastosowanie dynamicznych modeli panelowych*, [w:] J. Suchecka (red.), *Ekonometria przestrzenna i regionalne analizy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 41–54.

⁵ *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006; *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006; *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie. Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

centrów o funkcjach metropolitalnych (polaryzacja służąca poprawie konkurencyjności), rezygnując w ten sposób z większości atrybutów modelu redystrybucyjnego (spójność). Polityka wyrównywania poziomu rozwoju, której beneficjentami są głównie regiony peryferyjne i międzymetropolitalne, jest zastępowana propozycjami pośredniej redystrybucji czynników rozwoju przez zlokalizowane zewnętrznie metropolie (dyfuzja)⁶. W takich warunkach regiony pozbawione dużych centrów metropolitalnych z polityki polaryzacji nie korzystają, natomiast do dyfuzji rozwoju z zewnętrznych metropolii nie dochodzi. Odwrotnie, te ostatnie zarówno czerpią z regionów słabiej rozwiniętych zasoby, jak i przechwytyują czynniki przyspieszające rozwój (np. inwestycje zagraniczne, popyt na handel i usługi, wysoko kwalifikowane kadry, miejsca pracy, młodzież, prestiżowe inwestycje publiczne, przedsięwzięcia kulturalne itd.). Skutkiem takiej polityki (w klasycznym modelu niekorzyści peryferyjnego położenia) może być tylko dalszy, przyspieszony wzrost zróżnicowania poziomu rozwoju w układzie regionalnym Polski. Również oddziaływanie funduszy zewnętrznych na kierunek zmian w strukturach regionalnych (dążenie do konwergencji na poziomie województw) wydaje się przeszacowane⁷. W rezultacie polityka spójności, zamiast prowadzić w kierunku zmniejszania się różnic międzyregionalnych w poziomie rozwoju gospodarczego, *de facto* wzmacnia trendy dywergencyjne, kontrastując układ regionalny.

2. Polityka rozwoju regionalnego w Polsce a europejska polityka spójności

Okres, który nastąpił po 1990 r. w Europie, charakteryzuje się ścieraniem dwóch trendów w procesach rozwoju regionalnego – wzrostu zróżnicowania między regionami, szczególnie w skali ogólnoeuropejskiej (dywergencja) i zmniejszania się różnic rozwojowych między regionami w skali krajów (konwergencja). Pierwsza tendencja ma do pewnego stopnia naturalny charakter, wzrost gospodarczy bowiem koncentruje się głównie w metropoliach i ich obszarach metropolitalnych, natomiast regiony pozbawione centrów typu metropolitalnego lub położone w obszarach peryferyjnych (często i jedno, i drugie) stały się bezpośrednim celem europejskiej polity-

⁶ M. Tvrđon, K. Skokan, *Regional disparities and the ways of their measurement: The case of the Visegrad four countries/Regioniniai skirtumai ir jų matavimo būdai: keturių vysegrado saliu atvejais*, *The Free Library*, 1 September, 2011, [http://www.thefreelibrary.com/Regional disparities and the ways of their measurement: the case of...](http://www.thefreelibrary.com/Regional+disparities+and+the+ways+of+their+measurement:+the+case+of+...-a0268962586)-a0268962586; S. Barrios, E. Strobl, *The dynamics of regional inequalities*, *Economic Papers Number 229*, 16-Apr-2010, European Commission; K. Geppert, M. Hap-pich, A. Stephan, *Regional Disparities in the European Union: Convergence and Agglomeration*, Discussion Paper No. 525, DIW, Berlin 2005.

⁷ Zob.: E. Modranka, *Rozwój gospodarczy województw w świetle teorii trzech sektorów – analiza prognoz ex-post modelu ewaluacyjnego EUIPACTMOD II*, [w:] M. Jewczak, A. Żółtaszek (red.), *Ekonomometria przestrzenna i regionalne analizy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 59–73.

ki regionalnej, nastawionej, aż po lata 2000, na realizację celów konwergencyjnych (uruchamianie mechanizmów redystrybucji rozwoju).

Przyczyny utrzymywania się, a nawet wzrostu, różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów są zróżnicowane. Tkwią jednak przede wszystkim w osłabiającym się potencjale demograficznym, braku wykształconych ośrodków z funkcjami metropolitalnymi, 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. Polityka spójności UE, oparta na redystrybucji, nie równoważy negatywnych, opóźniających wzrost regionów zjawisk, ale zupełnie odejście od niej może tylko wzmocnić tendencje różnicujące poziom rozwoju gospodarczego w krajach europejskich. Badania nad kierunkiem zmian wskazują, że zróżnicowania regionalne w Polsce nadal będą się zwiększały, a proces ten jest w największym stopniu powiązany z prowadzeniem polityki wzmacniającej polaryzację⁸. W założeniach programowych ma się łączyć z postępującą równolegle, wyrównującą dyfuzją rozwoju⁹. Układ regionalny Polski różnicuje się pod względem gospodarczym i społecznym przede wszystkim na osi obszary metropolitalne – pozametropolitalne (zob. rys. 1 i 2). Regiony z metropoliami lub ośrodkami z funkcjami metropolitalnymi stopniowo stają się głównymi beneficjentami szybkiego rozwoju gospodarczego¹⁰.

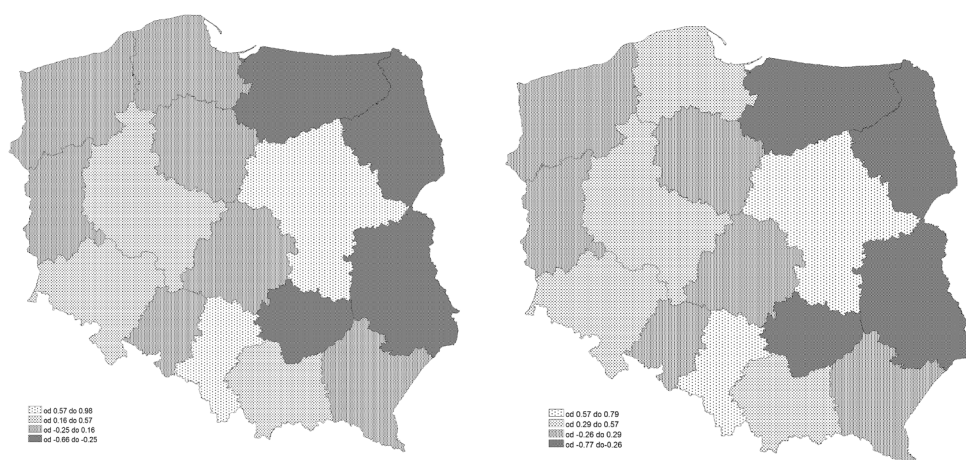
Korzyści gospodarcze i powiązane z nimi społeczno-polityczne koncentrują się w samych ośrodkach typu metropolitalnego i w stosunkowo wąskich strefach ich bezpośredniego oddziaływania. Pożytki ujawniają się m.in. w niskim poziomie bezrobocia, wysokim poziomie przedsiębiorczości, dobrym stanie infrastruktury technicznej i transportowej, a co za tym idzie, zdecydowanie lepszej dostępności, inwestycjach zagranicznych, skupianiu się inwestycji sektora publicznego, a także koncentracji usług wyższego rzędu¹¹. Rzeczywisty zasięg korzystnego oddziaływania metropolii w Polsce jest raczej niewielki i nie przekracza 20–30 km (dla Warszawy 40–50 km). W odróżnieniu od wielu dużych miast zachodnioeuropejskich, korzystne efekty metropolizacji sprowadzają się do ośrodka metropolitalnego i jego strefy podmiejskiej oraz bezpośredniego zaplecza. W dalszym otoczeniu regionalnym charakterystyczny staje się syndrom wypłukiwania zasobów i tworzenia się wewnątrzregionalnych peryferii. Stosunkowo niewielka odległość nie jest jedno-

⁸ Na przykład: K. Heffner, *Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, UE, Wrocław 2010, s. 163–184.

⁹ Na przykład: M. Herbst, wyd. cyt.

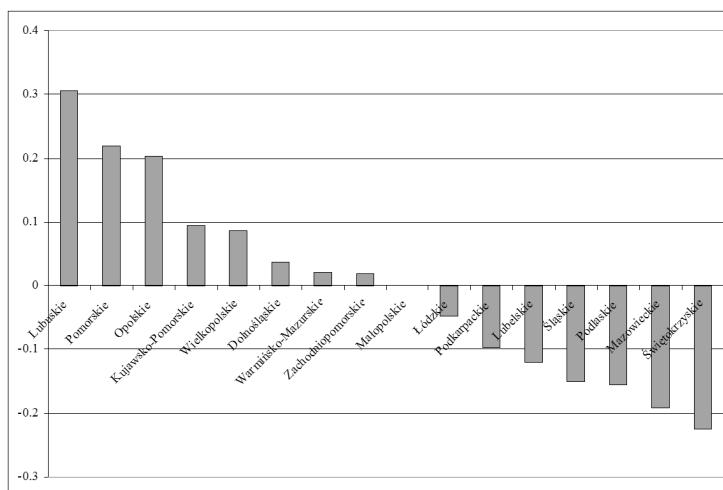
¹⁰ Zob. m.in.: B. Domański, *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 121, Warszawa 2008, s. 135–143.

¹¹ Zob. 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 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. 1. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego według województw w latach 2003 i 2009 (metoda Perkala, naturalne przełomy)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Tempo zmian w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce (2003–2009)

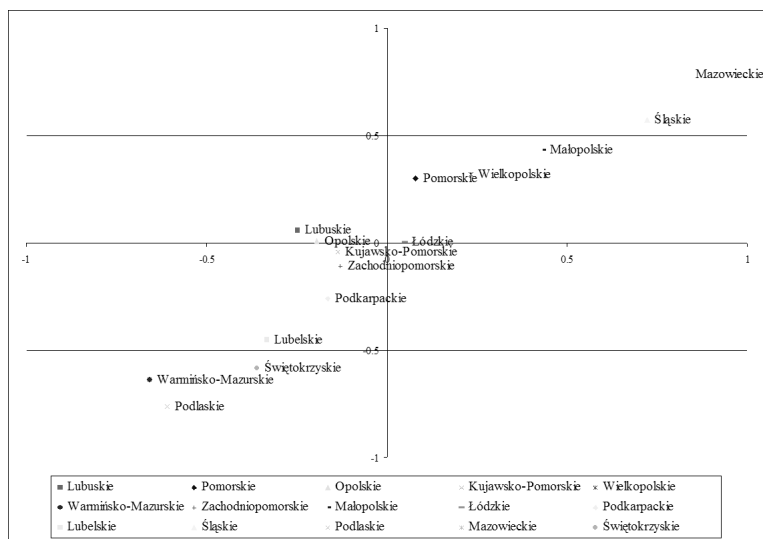
Źródło: opracowanie własne.

znaczna z dobrą dostępnością, trudno też mówić o zjawisku konwergencji¹². Analogiczny typ eksploatacyjnych relacji metropolii z otoczeniem regionalnym zidentyfikowano wielokrotnie w badaniach nad źródłami utrzymywania się nierówności w

¹² S. Korenik, 2008, *Kształtowanie się metropolii w warunkach polskich – ogólne uwagi*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna XI*, UE, Wrocław 2008, s. 155–161.

poziomie i tempie rozwoju gospodarczego europejskich regionów¹³. Polityka regionalna, nastawiona na zmniejszanie dysproporcji między regionami metropolitalnymi i regionami pozostałymi, jest w jakimś stopniu próbą reakcji na to zjawisko.

Jak można sądzić, w kolejnych okresach programowania Unii Europejskiej tendencja do szybszego wzrostu gospodarczego i umacniania pozycji obszarów metropolitalnych, w porównaniu do innych regionów (międzymetropolitalnych, obszarów pozametropolitalnych i peryferyjnych), mimo kontynuacji polityki spójności – będzie trwała¹⁴ (rys. 3). Główne czynniki, stanowiące o przewadze wielkich miast i ich regionów nad innymi regionami, nie tracą znaczenia, trudno więc oczekiwać, aby dystans między obszarami metropolitalnymi a pozametropolitalnymi w zakresie pozycji rynkowej, kapitału ludzkiego i dostępności znacznie zmalał. Nie zmniejsza się również zdolność metropolii do przyciągania i zatrzymania wykształconych, przedsiębiorczych i młodych kadr, przede wszystkim z bliższego i dalszego zaplecza¹⁵.



Rys. 3. Kierunek zmian w poziomie rozwoju regionów w latach 2003–2009

Źródło: opracowanie własne.

¹³ Na przykład: D. Seers, *Regions in between: The periphery of Europe*, [w:] D. Seers, B. Schaffer, M. Kiljunen (red.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*, Harvester Press, Hassocks; 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, H. 9, s. 473–484.

¹⁴ M. Herbst, wyd. cyt.; J.J. Parysek, *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] J.J. Parysek, A. Tolle (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast. aspekty poznawcze i praktyczne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 29–48.

¹⁵ G. Gorzelak, M. Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

W świetle dokumentów strategicznych, odnoszących się do rozwoju regionalnego¹⁶, jego głównym celem jest 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 regionów¹⁷. Drugi priorytet to pobudzanie wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki przez 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 zagranicznych¹⁸.

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, oparta na europejskich środkach, polityka spójności. Analizy wskaźnikowe pokazują, że ośrodki metropolitalne w znacznym stopniu same wywołują wzrost gospodarczy, co nie oznacza, że polityka spójności ich zupełnie nie dotyczy (choćby problem rosnących wewnątrzregionalnych zróżnicowań w regionach z metropoliami)¹⁹. Jednocześnie intensywna polityka pobudzania konkurencyjności w ukła-

¹⁶ M.in.: *Krajowa strategia...*

¹⁷ 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.

¹⁸ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.

¹⁹ U. Markowska-Przybyła, Z. Przybyła, *Poziom konkurencyjności a zdolność konkurencyjna regionów Polski. Analiza porównawcza*, [w:] A. Klasik (red.), *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 218, Warszawa 2005, s. 142–156; 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, Politechnika Opolska, Opole 2007, s. 225–233; G. Gorzelak, wyd. cyt.

dach regionalnych utrwała, w dłuższej perspektywie, silne trendy różnicujące polskie regiony pod względem zarówno poziomu, jak i tempa wzrostu społeczno-gospodarczego²⁰.

3. Nowa polityka spójności a endogeniczny potencjał regionów

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 wzrostu²¹. Chodzi o metropolie, które mają dać możliwość wykorzystania szansy rozwoju, uzyskaną dzięki wejściu w struktury europejskie. Dążenie do spójności terytorialnej (polityka spójności), polega na pełniejszym wykorzystaniu endogenicznego potencjału największych ośrodków miejskich i wzmacnianiu związków między metropoliami i otaczającymi je regionami²², jakkolwiek 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. pozostałych ośrodkach wojewódzkich) położonych w strefach między polskimi metropoliami może przynajmniej częściowo zmniejszyć różnicujące skutki postępującej polaryzacji przestrzennej rozwoju²³.

Prowadzona w latach 2000. polityka rozwoju regionalnego skłania się w stronę realizacji trzech zasadniczych celów strategicznych, z których tylko jeden nie wiąże się bezpośrednio ze wzmacnianiem układów metropolitalnych (pośrednio wszystkie): (a) inwestowania w tzw. metropolitalne lokomotywy wzrostu; (b) integracji obszarów metropolitalnych z ośrodkami subregionalnymi (np. Warszawa-Siedlce); (c) wyraźnie ukierunkowanej pomocy dla regionów peryferyjnych (edukacji, wsparcia dla endogenicznych czynników rozwoju i inicjatyw typu sieciowego, poprawy dostępności *via* dobrze rozwinięte regiony)²⁴.

²⁰ Identyfikacja i delimitacja...

²¹ M.in.: *Strategia rozwoju...*; *Narodowa strategia spójności 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009; *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

²² *Narodowa strategia...*

²³ Zob.: J. Bański, *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie?*, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, nr 1, s. 45–79; zob. też: P. Martin, G.I.P. Ottaviano, *Growing locations: industry location in a model of endogenous growth*, „European Economic Review” 1999, vol. 43, s. 281–302.

²⁴ Zob. G. Węclawowicz, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli, P. Śleszyński, *Prze-strzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, 6, IGiPZ PAN, Warszawa 2006; M. Herbst, wyd. cyt.

Ustanowienie w skali kraju zaledwie kilku ośrodków, gdzie koncentrują się przedsięwzięcia stymulujące wzrost gospodarczy i rozwój społeczny, skutkuje wprawdzie przyspieszeniem tych procesów oraz istotną poprawą ich konkurencyjności w układzie zewnętrznym (europejskim, globalnym)²⁵, jednak efektem wtórnym jest pogłębiający się, i tak już wyraźny, podział na szybko rozwijające się obszary typu metropolitalnego i peryferia. **W warunkach polskich, polityka przyspieszania wzrostu ośrodków typu metropolitalnego i wykorzystanie procesów dyfuzji rozwoju do układów wewnętrznych, pozametropolitalnych, aby pośrednio indukować ich wzrost, jest inicjatywą przedwczesną.** Istniejący układ gospodarczo-przestrzenny jest efektem głębokich i szybkich zmian ustrojowych, ekonomiczno-społecznych oraz cywilizacyjnych. W tworzeniu rozwoju polskich aglomeracji miejskich nie do końca można korzystać z licznych modeli wypracowanych dla polityki regionalnej krajów wysoko rozwiniętych (Unii Europejskiej 12 lub 15 państw), gdzie m.in. obecne zmiany jakościowe występujące w strukturze społeczno-gospodarczej metropolii i regionów, poprzedzone były długą ewolucją form i metod gospodarowania przestrzenią²⁶.

Postępujący proces integracji europejskiej pobudza do silniejszej specjalizacji. 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 się²⁷.

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 gospodarczego, która nie następuje, utrwała 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 kraju²⁸. Tego typu dychotomia bezpośrednio

²⁵ Na przykład koncepcje działań i przedsięwzięć w ramach tzw. gospodarki opartej na wiedzy, zob.: 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.

²⁶ S. Korenik, wyd. cyt.

²⁷ P. Braunerhjelm, R. Faini, V. Norman, F. Ruane, P. Seabright, *Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization*, Centre for Economic Policy Research, London Monitoring European Integration 10, 2000 <http://www.cepr.org/pubs/books/P118.asp>.

²⁸ Zob. 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.

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 miejskimi²⁹. Jednak realizując europejską zasadę wyrównywania poziomu życia i możliwości rozwojowych, centra regionów międzymetropolitalnych lub peryferyjnych – podobnie jak metropolie – **powinny stać się ośrodkami koncentrującymi inicjatywy i przedsięwzięcia przeciwdziałające trendom marginalizującym obszary poza metropoliami.**

4. Regiony międzymetropolitalne i peryferyjne – cele polityki spójności – obszary strategicznej interwencji

W warunkach rosnącej konkurencji między regionami konieczne jest stworzenie konkretnych instrumentów wspierających rozwój regionów międzymetropolitalnych – mogłyby to być np. specjalne programy dla takich regionów, wspierane finansowo z poziomu centralnego. Należy także podjąć działania, które wyposażą aglomeracje miejskie średniej wielkości w atuty typowe dla generujących wzrost centrów regionalnych. Nowe strategiczne cele polityki regionalnej państwa³⁰ oraz poszukiwanie czynników optymalizujących wyważenie między *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, ale i aglomeracje miejskie średniej wielkości.

Jeśli kwestia polskich metropolii i obszarów metropolitalnych – mimo licznych wątpliwości – jest w pewnym stopniu określona (dziewięć istniejących i trzy potencjalne we wschodniej części kraju³¹), to nie ulega wątpliwości, że wsparcie i nacisk na ich przyspieszony rozwój wywołają 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 między silnymi metropolia-**

²⁹ Zob. m.in.: 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.

³⁰ *Nowa koncepcja polityki regionalnej, tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, wstępny projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008 [niepubl.]. Zob. też: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 274–305.

³¹ W *Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* wyróżniono cztery typy ośrodków o zróżnicowanym znaczeniu dla rozwoju Polski. Wskazano też dwa typy obszarów metropolitalnych – istniejące: Warszawa, Kraków, Gdańsk, Poznań, Wrocław, Łódź, Katowice, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń i potencjalne: Białystok, Lublin i Rzeszów.

mi, opierające swój rozwój na aglomeracjach miejskich średniej wielkości (tzw. **regiony międzymetropolitalne**). Postępuje w nich intensywny proces „wypłukiwania” stosunkowo skromnych zasobów do względnie bliskich i atrakcyjnych obszarów metropolitalnych³². 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**. Jak wskazują liczne badania, **postępująca peryferyzacja regionów tego typu – w sensie ekonomiczno-przestrzennym³³ – jest rezultatem oddziaływania dwóch charakterystycznych zespołów cech**: (a) słabszej dostępności w rozumieniu komunikacyjno-transportowym i organizacyjnym (więcej szczebli pośrednich) oraz (b) mniejszym (często zmniejszającym się) znaczeniem gospodarczym i polityczno-społecznym, w porównaniu do obszarów centralnych (metropolitalnych).

Peryferyjność, mierzona czasem dostępu lub siłą gospodarczego ciężenia do innych centrów, przekłada się na niedogodności lokalizacji. Wynikający z pogłębiającej się peryferyjności schemat aktywności i oddziaływań skutkuje wieloma negatywnymi czynnikami: wyższymi kosztami zaopatrzenia i montażu, trudniejszym dostępem do rynków, zmniejszającą się przedsiębiorczością i innowacyjnością, zewnętrzną kontrolą warunków produkcji, zewnętrzną koncentracją władz (w pozaregionalnych metropoliach), niedostatkiem konkurencyjności i wieloma innymi³⁴. **Wszystkie te czynniki w regionach międzymetropolitalnych wzajemnie się wzmacniają.**

5. Strategiczna interwencja w regionach międzymetropolitalnych – nowa polityka spójności

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 poszukiwaniu sposobów włączania się

³² O tego typu negatywnych relacjach i procesach pisano już obszernie 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.

³³ D. Keeble, J. Offord, S. Walker, wyd. cyt.; J. Dawson, *Peripheral cities in the European Community: Challenges, strategies and prospects*, „Public Policy and Administration” 1992, vol. 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.

³⁴ Zob. prace: P. Krugman, A.J. Venables, wyd. cyt.; K. Spiekermann, M. Wegener, *Trans-European networks and unequal accessibility in Europe*, „European Journal of Regional Development (EUREG)” 1996, no. 4, s. 35–42; A.K. Copus, wyd. cyt.; D. Puga, *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography” 2002, vol. 2 (4), Oxford University Press, s. 373–406.

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 nie jest definitywny, ale jest systematycznie odtwarzany przez główne siły gospodarcze i społeczno-polityczne³⁵. W praktyce na układy tego typu można oddziaływać przez odpowiednią politykę „osłabiania” sił prowadzących do peryferyzacji regionów. Niestety, polityka rozwoju, nawet jeśli jest nakierowana na regiony peryferyjne, to znajduje się pod ciągłą presją inicjatyw włączających struktury regionalne tego typu w układy oddziaływania metropolii³⁶. 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: (a) koncentracji przedsięwzięć wspierających rozwój na grupie ośrodków z funkcjami metropolitalnymi (ale nie metropoliach), charakteryzujących się niewykorzystanym i stopniowo marnotrawionym potencjałem rozwojowym oraz „drenowanym” zewnątrznie zasobem konkurencyjności wymagającym wsparcia zewnętrznego; (b) zmniejszenia pogłębiającego się podziału kraju na regiony metropolitalne (o rosnącej konkurencyjności) i regiony międzymetropolitalne (peryferyjne wewnątrznie) oraz peryferyjne (o rosnącym dystansie rozwojowym i słabnącej konkurencyjności). Jej skutkiem jest przeciwdziałanie występującym efektom zewnętrznym (*spillover externalities*), które sprzyjają polaryzacji rozwoju, wymuszają społecznie nieefektywną alokację inwestycji w wielkich centrach metropolitalnych oraz sprzyjają fragmentacji i wykluczaniu przestrzennemu. W naturalny sposób inwestorzy i konsumenci, poszukując korzyści zewnętrznych, obciążają kosztami społecznymi słabsze ekonomicznie grupy społeczeństwa oraz obszary peryferyjne³⁷. Dlatego też celem każdej polityki regionalnej powinna być przede wszystkim interwencja w przestrzenne efekty zewnętrzne³⁸. Kierunkami interwencji (w tym również z poziomu UE) mogą być przykładowo: (a) dofinansowanie budowy elementów infra-

³⁵ Por. np. G. Gorzelak, wyd. cyt.; J. Hausner, wyd. cyt., s. 274–305.

³⁶ Na przykład: B. Domański, wyd. cyt.; J. Bański, wyd. cyt.

³⁷ Zob.: 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 Theme 7: Competitiveness and Cohesion (7.5) [niepubl.].

³⁸ A. Ciccone, *Agglomeration effects in Europe*, „European Economic Review” 2002, vol. 46, s. 213–227.; E. López-Bazo, E. Vayá, M. Artis, *Regional externalities and growth: Evidence from European regions*, „Journal of Regional Science” 2004, vol. 44, s. 43–73.

struktury drogowej, lotniczej i kolejowej, wydatnie poprawiającej dostępność zespołu miejskiego z regionu i z zewnątrz; (b) wspieranie rozwoju wykształconych już funkcji metropolitalnych; (c) wzmacnianie funkcji uniwersyteckich i naukowo-badawczych; (d) kreowanie i wspomaganie współdziałania sektora wiedzy z gospodarką przez preferowanie inicjatyw przedsiębiorczych i innowacyjnych; (e) wzmacnianie i rozbudowa regionalnych systemów transportowych integrujących rynek pracy; (f) wspieranie procesów integracyjnych w strefie pogranicza³⁹.

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 między nimi (regiony międzymetropolitalne). Przyspieszenie rozwoju w takich regionach następuje przez ich centra – aglomeracje miejskie średniej wielkości, które mają przynajmniej częściowo wykształcone funkcje metropolitalne. W układzie regionalnym Polski funkcjonują cztery regiony (lubuski, opolski, świętokrzyski, warmińsko-mazurski), których rozwój opiera się na tego typu aglomeracjach miejskich⁴⁰. Wykorzystując środki z polityki spójności – na wsparcie istotnych, z punktu widzenia regionalnych celów rozwoju, przedsięwzięć i aktywności regionalnych (a nawet lokalnych), można zmniejszyć efekt nasilających się skutków procesów polaryzacyjnych w przestrzenno-gospodarczej strukturze kraju⁴¹. Strategiczna interwencja podjęta w centrach regionów o mniejszym potencjale wzrostu może zaktywizować i uruchomić regionalne czynniki rozwoju oraz wzmocnić procesy innowacyjne i wzrost konkurencyjności. Niekoniecznie natomiast musi prowadzić do powstawania w pełni zrównoważonych funkcjonalnie obszarów.

Tworzenie przyszłości regionów międzymetropolitalnych (słabiej rozwiniętych) to określenie wizji ich rozwoju i przyszłych funkcji, przede wszystkim ze względu

³⁹ Zob.: G. Tondl, G. Vuksic, *What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography*, IEF Working Paper 2003, no. 54; K. Heffner, *Osrodki miejskie z funkcjami metropolitalnymi a rozwój malych regionow. Programowanie rozwoju na przykladzie Opola i Slaska Opolskiego*, [w:] K. Heffner (red.), *Programowanie rozwoju regionu. Lad ekonomiczny i srodowiskowo-przestrzenny*, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk Demograficznych PAN, KPZK PAN, Opole 2007, s. 42–55.

⁴⁰ Analogiczny charakter mają jeszcze Rzeszów i Białystok, ale w niektórych krajowych dokumentach strategicznych (np. *Koncepcja zagospodarowania...*) są one traktowane jako potencjalne metropolie. Zob. też: K. Heffner, *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, s. 10–17.

⁴¹ Podobne koncepcje formułuje się np. w Niemczech, zob.: U. Hahne, M. Glatthaar, wyd. cyt.; 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; I. Ott, S. Soretz, *Governmental activity, integration, and agglomeration*, HWWI Research Papers by the HWWI Research Programmes: „Economic Trends” and „Hamburg and Regional Development”, Hamburg, July 2007.

na zróżnicowane możliwości przestrzenne. Z europejskiego punktu widzenia oznacza to odmienne strategie rozwoju regionalnego. Przyszła rola regionów tego typu nie może być formułowana tylko w relacji lub zależności od obszarów metropolitalnych lub przez zanikające funkcje uzupełniające. Ich rola w układach krajowych i europejskich musi mieć odniesienia ponadregionalne i ponadnarodowe (np. współpraca transgraniczna, specjalizacja terytorialna), a szczególnego wzmocnienia wymaga wszelka aktywność umożliwiająca większe wykorzystanie środków europejskiej polityki spójności.

Literatura

- Bański J., *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie?*, „Przegląd Geograficzny” 2007, t. 79, nr 1, s. 45–79.
- Barrios S., Strobl E., *The dynamics of regional inequalities*, Economic Papers Number 229, 16-Apr-2010, European Commission.
- Braunerhjelm P., Faini R., Norman V., Ruane F., Seabright P., *Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization*, Centre for Economic Policy Research, London Monitoring European Integration 10, 2000 <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, s. 241–254.
- 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 liżbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 121, Warszawa 2008, s. 74–95.
- Ciccone A., *Agglomeration effects in Europe*, „European Economic Review” 2002, vol. 46, s. 213–227.
- Copus A.K., *Peripherality and peripherality indicators*, „North. The Journal of Nordregio” 1999, vol. 10, no. 1, s. 11–15.
- Dall-Schmidt T., *The cost of regional equity in Denmark: Goal attainment or incentive distortions*, „Papers in Regional Science” 2008, vol. 87, no. 4, s. 567–587.
- Dańska-Borsiak B., *Konwergencja czy dywergencja polskich województw? Zastosowanie dynamicznych modeli panelowych*, [w:] J. Suchecka (red.), *Ekonometria przestrzenna i regionalne analizy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 41–54.
- Dawson J., *Peripheral cities in the European Community: Challenges, strategies and prospects*, „Public Policy and Administration” 1992, vol. 7, s. 9–20.
- Dignan T., *Regional disparities and regional policy in the European Union*, „Oxford Review of Economic Policy” 1995, vol. 11, s. 64–95.
- Domański B., *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań strategii liżbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 121, Warszawa 2008, s. 135–143.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Geppert K., Happich M., Stephan A., *Regional Disparities in the European Union: Convergence and Agglomeration*, Discussion Paper No. 525, DIW, Berlin 2005.
- 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, s. 12–34.
- Gorzelał G., Smętkowski M., *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

- Hahne U., Glatthaar M., *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.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- 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, s. 9–20.
- Heffner K., *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, KPZK PAN, Opole 2007, s. 42–55.
- Heffner K., *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.
- Heffner K., *Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, UE, Wrocław 2010, s. 163–184.
- Herbst M., *Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 2(32), Warszawa.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.
- Karpio K., Łukasiewicz P., Orłowski A., Gralak A., *Klasyfikacja województw według ich konkurencyjności przy pomocy metod taksonomicznych oraz sieci neuronowych*, Katedra Ekonometrii i Informatyki, SGGW, Warszawa 2006.
- 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, s. 149–158.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Korenik S., *Kształtowanie się metropolii w warunkach polskich – ogólne uwagi*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna XI*, UE, Wrocław 2008, s. 155–161.
- Krajowa strategia 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 (red.), *Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Kusideł E., *Covergence in local labour markets*, [w:] B. Suchecki (red.), *Spatial Econometrics and Regional Economic Analysis*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 61–68.
- López-Bazo E., Vayá E., Artis M., *Regional externalities and growth: Evidence from European regions*, „Journal of Regional Science” 2004, vol. 44, s. 43–73.
- 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, s. 112–131.
- Maretzke S., *Regionale Disparitäten – eine bleibende Herausforderung*, „Informationen zur Raumentwicklung” 2006, H. 9, s. 473–484.
- 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, Politechnika Opolska, Opole 2007, s. 225–233.

- Markowska-Przybyła U., Przybyła Z., *Poziom konkurencyjności a zdolność konkurencyjna regionów Polski. Analiza porównawcza*, [w:] A. Klasik (red.), *Przedsiębiorczy i konkurencyjny region w teorii i polityce rozwoju regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 218, Warszawa 2005, s. 142–156.
- Martin P., *Public policies, regional inequities and growth*, „Journal of Public Economics” 1999, vol. 73, no. 1, s. 85–105.
- Martin P., Ottaviano G.I.P., *Growing locations: industry location in a model of endogenous growth*, „European Economic Review” 1999, vol. 43, s. 281–302.
- Matlovič R., Klamár R., Matlovičová K., *Vývoj regionálnych disparít začiatkom 21. storočia na Slovensku vo svetle vybraných indikátorov*, „Regionalni studia” 2008, vol. 2, s. 2–12.
- Modranka E., *Rozwój gospodarczy województw w świetle teorii trzech sektorów – analiza prognoz ex post modelu ewaluacyjnego EUIPACTMOD II*, [w:] M. Jewczak, A. Żółtaszek (red.), *Ekonometria przestrzenna i regionalne analizy ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 59–73.
- Narodowa strategia spójności 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- 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 distriktshøgskole, Sogndal 1983.
- Nowa koncepcja polityki regionalnej, tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, wstępny projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008 [niepubl.].
- Ott I., Soretz S., *Governmental activity, integration, and agglomeration*, HWWI Research Papers by the HWWI Research Programmes: „Economic Trends” and „Hamburg and Regional Development”, Hamburg, July 2007.
- Parysek J.J., *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] J.J. Parysek, A. Tolle (red.), *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 29–48.
- Puga D., *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography” 2002, vol. 2 (4), Oxford University Press, s. 373–406.
- Seers D., *Regions in between: The periphery of Europe*, [w:] D. Seers, B. Schaffer, M. Kiljunen (red.), *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*, Harvester Press, Hassocks.
- Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Spiekermann K., Wegener M., *Trans-European networks and unequal accessibility in Europe*, „European Journal of Regional Development (EUREG)” 1996, no. 4, s. 35–42.
- Tondl G., Vuksic G., *What makes regions in Eastern Europe catching up? The role of foreign investment, human resources and geography*, IEF Working Paper 2003, no. 54.
- Tvrđon M., Skokan K., *Regional disparities and the ways of their measurement: The case of the Visegrad four countries/Regioniniai skirtumai ir jų matavimo būdai: keturių vysegrado saliu atvejais*, *The Free Library*, 1 September, 2011, [http://www.thefreelibrary.com/Regional disparities and the ways of their measurement: the case of...+a0268962586](http://www.thefreelibrary.com/Regional+disparities+and+the+ways+of+their+measurement:+the+case+of...+a0268962586) (accessed: 10.12.2011).
- Vickerman R., Spiekermann K., Wegener M., 1999, *Accessibility and economic development in Europe*. *Regional Studies*, vol. 33, no. 1, s. 1–15.
- 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, s. 218–241.
- 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 Theme 7: Competitiveness and Cohesion (7.5) [niepubl.].
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, 6, IGIŹ PAN, Warszawa 2006.

LESSER DEVELOPED REGIONS AND COHESION POLICY EFFECTS IN POLAND

Summary: The paper is an effort to prove that processes deepening the diversity of social and economic development level in Poland occur. The development distance is shortened in metropolitan regions (voivodeships with metropolises). Cohesion policy, which concentrated on strategic intervention in lesser developed regions, makes development quicker and more competitive. An unused development potential and externally “drained” resources of competitiveness cause that these regions require external assistance and inter-metropolitan regions development programs must lead to sustained reinforcement of internal economic and social structure and stimulate the endogenous growth.

Keywords: cohesion policy, inter-metropolitan regions, strategic intervention.