

raporty

2009

IDENTYFIKACJA I DELIMITACJA

obszarów problemowych
i strategicznej interwencji
w Polsce

Wnioski z analiz

IDENTYFIKACJA I DELIMITACJA obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Instytut Badań Strukturalnych



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IDENTYFIKACJA I DELIMITACJA OBSZARÓW PROBLEMOWYCH I STRATEGICZNEJ INTERWENCJI W POLSCE

Wnioski z analiz

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Instytut Badań Strukturalnych

Warszawa 2009

Autorzy Publikacji

Instytut Badań Strukturalnych

Piotr Bartkiewicz

Maciej Bukowski

Andrzej Regulski

Wydział Analiz i Monitorowania

Departament Programów Ponadregionalnych

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Agnieszka Bąk

Roman Chmielewski

Radosław Górecki

Tomasz Kot

Marta Krasowska

Maria Ślesik

Monika Piotrowska

Anna Szymborska

ISBN 978-83-7610-134-7

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
I PODSUMOWANIE PRAC NAD IDENTYFIKACJĄ I DELIMITACJĄ OBSZARÓW PROBLEMOWYCH I STRATEGICZNEJ INTERWENCJI	9
1. Przegląd literatury – przykłady polityk wobec wyodrębnionych grup obszarów oraz metody ich identyfikacji i delimitacji	9
1.1. Współczesne uwarunkowania i wyzwania polityki regionalnej	9
1.2. Polityka Unii Europejskiej wobec wyodrębnionych grup obszarów	9
1.3. Krajowe polityki regionalne wobec wyodrębnionych obszarów	11
Francja	11
Niemcy	11
Włochy	12
Holandia	12
Szwecja	13
Wielka Brytania	13
Podsumowanie	14
1.4. Metody identyfikacji i delimitacji – przykłady	14
Arbitralne decyzje polityczne	15
Obiektywne (neutralne) kryteria identyfikacji i delimitacji	15
Zaawansowane analizy wykorzystywane w pracach naukowych	15
2. Przesłanki strategiczne i definicje	16
2.1. Kontekst podjęcia problematyki zorientowanej przestrzennie polityki regionalnej w Polsce	16
2.2. Obszary problemowe w krajowych dokumentach strategicznych	17
Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK)	17
Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK)	17
Plan zagospodarowania przestrzennego kraju	18
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)	18
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)	20
2.3. Wnioski dla dalszych prac	22
2.4. Definicja pojęcia obszarów problemowych/strategicznej interwencji	23
3. Metodologia prac analitycznych	24
4. Wyniki prac analitycznych – zróżnicowanie Polski w ramach badanych osi tematycznych ...	33
Kryterium 1. Struktura gospodarki	34
Kryterium 2. Innowacyjność	40
Kryterium 3. Środowisko naturalne	42
Kryterium 4. Problemy społeczne	47
Kryterium 5. Kapitał ludzki	53
Kryterium 6. Dostępność	59
5. Typologia polskich podregionów	62
5.1. Założenia i uwarunkowania procesu budowy typologii	62
5.2. Omówienie wyników budowy typologii	64
5.2.1. Grupa 1: Miasto stołeczne Warszawa	67
5.2.2. Grupa 2: Bieguny wzrostu	70
5.2.3. Grupa 3. Zaplecza metropolii oraz silne ośrodki ponadlokalne	75

5.2.4. Grupa 4. Konurbacja śląska z okolicami	77
5.2.5. Grupa 5. Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej	80
5.2.6. Grupa 6. Peryferie Polski wschodniej i południowo-wschodniej	84
5.2.7. Grupa 7. Peryferie Polski południowo-zachodniej i centralnej	86
5.2.8. Grupa 8. Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej	89
6. Wnioski i rekomendacje	92
6.1. Wnioski i rekomendacje dla polityki skierowanej wobec OP/SI	92
6.2. Wnioski z przeprowadzonych prac analitycznych i rekomendacje dla dalszych działań badawczych	94
II PROPOZYCJE IDENTYFIKACJI OP/SI	95
1. Propozycja Departamentu Programów Ponadregionalnych MRR na potrzeby projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego	95
2. Propozycje ekspertów	103
Bibliografia	114

WPROWADZENIE

Procesy ekonomiczne związane z globalizacją prowadzą do szybkiego wzrostu zróżnicowań regionalnych w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, co zostało dobrze udokumentowane m.in. w licznych opracowaniach OECD i KE. **Wspieranie przewag konkurencyjnych regionów niezbędnych do udziału w globalnej rywalizacji poprzez optymalne wykorzystanie endogennych potencjałów należy uznać za główny cel, jaki współcześnie stawia się przed polityką regionalną.** Drugim istotnym wyzwaniem dla tej polityki jest **skuteczne przeciwdziałanie procesom marginalizacji zachodzącym na obszarach, na których kumulują się negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze** na skalę, która wymaga podjęcia szczególnej interwencji. Efektywna realizacja obu celów wymaga istotnej zmiany podejścia do sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej, co zostało uwzględnione w podjętych w 2008 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego pracach nad *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, która ma stanowić średniookresowy dokument, określający cele i strategiczne kierunki działania podmiotów publicznych zaangażowanych w realizację polityki regionalnej w Polsce na wszystkich szczeblach jej projektowania i wdrażania.

Skuteczne wsparcie regionów borykających się z różnorodnymi wyzwaniami rozwojowymi poprzez adekwatnie zaprojektowane instrumenty wymaga przeprowadzenia analiz, w wyniku których zostanie dokonana **możliwie precyzyjna identyfikacja potencjałów i barier, charakteryzujących sytuację społeczno-gospodarczą w poszczególnych regionach Polski**, co następnie znajdzie swoje odzwierciedlenie w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* i kierunkach działań w niej wytyczonych.

Polityka regionalna w jej nowym kształcie ma **koncentrować swoją interwencję na wybranych obszarach zidentyfikowanych na poziomie regionalnym i subregionalnym**, które w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹ zostały określone mianem „obszarów problemowych”. Kwestię obszarów problemowych należy rozpatrywać jednak w szerszym kontekście zagadnienia **obszarów strategicznej interwencji**, czyli obszarów o kluczowym znaczeniu, wymagających szczególnego zainteresowania ze strony państwa. Pojęcie to obejmuje zarówno obszary określane jako *problemowe* (czyli borykające się z określonymi trudnościami i barierami rozwojowymi), jak i obszary *wyróżniające się pozytywnie* ze względu na ich specyfikę (np. obszary wysokiej innowacyjności, o wysokich potencjałach rozwojowych, istotnych przewagach konkurencyjnych).

Konieczność podjęcia prac analitycznych mających na celu identyfikację i delimitację obszarów problemowych i strategicznej interwencji (OP/SI) wynika bezpośrednio z założeń znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz z *Tezy i założeń do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*², przyjętych przez Radę Ministrów w grudniu 2008 r. Komórką odpowiedzialną za realizację tego zadania w ramach MRR jest Departament Programów Ponadregionalnych (DPP). W okresie od stycznia do maja 2009 r. DPP we współpracy z **Instytutem Badań Strukturalnych (IBS)** realizował **projekt polegający na przeprowadzeniu identyfikacji i delimitacji OP/SI na potrzeby KSRR**. Prowadzone prace były wspierane przez **Zespół Ekspertki ds. Obszarów Problemowych/Strategicznej Interwencji**, w skład którego wchodziłi eksperci z Urzędów Marszałkowskich województw: pomorskiego, małopolskiego i lubelskiego, przedstawiciele środowiska academic-

¹ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz.U. Nr 216, poz. 1370. Tekst jednolity ustawy jest dostępny na:

http://www.mrr.gov.pl/ministerstwo/prawo/obowiazujace_prawo/Documents/4d09712.pdf (13.08.2009).

² W dniu 16 grudnia 2008 r. Rada Ministrów zaakceptowała przedłożony przez Ministra Rozwoju Regionalnego dokument pt. *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Dokument jest dostępny na: http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/Tezy_i_zalozenia_do_KSRR16012009.pdf (13.08.2009).

kiego reprezentujący Uniwersytet Warszawski, Szkołę Główną Handlową i Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury jako resortu współodpowiedzialnego za politykę przestrzenną kraju, jak również Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej (DKS) Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, koordynującego prace nad KSRR i Koncepcją Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (KPZK), co miało na celu zapewnienie pełnej wymiany informacji oraz zachowanie spójności w pracach nad projektami KSRR i KPZK. Poszczególne etapy prowadzonych prac analitycznych były konsultowane i opiniowane przez członków Zespołu Eksperckiego ds. OP/SI. Ponadto podejście metodologiczne do identyfikacji i delimitacji OP/SI było przedmiotem dyskusji w marcu 2009 r. podczas spotkania *Grupy Roboczej ds. nowej koncepcji polityki regionalnej* powołanej przez DKS MRR.

W prowadzonych pracach badawczych zastosowano **zobiektywizowaną i ugruntowaną naukowo metodologię badań ilościowych**, rekomendowaną przez OECD i Komisję Europejską, co stanowi nowatorskie podejście na gruncie administracji publicznej, która dotychczas – jeśli chodzi o identyfikację obszarów problemowych – wspierała się przede wszystkim metodami eksperckimi (np. obszary problemowe w projekcie KPZK). **Transparentność i neutralność** przyjętej metodologii spełnia warunki umożliwiające jej **weryfikację** (tok działania możliwy do odtworzenia i konfirmacji/falsyfikacji). W ramach zastosowanej metody przetestowano wiele jej wariantów poszukując sposobów optymalizacji procesu badawczego. Zastosowanie różnych metod na tych samych danych prowadziło do zbliżonych wyników, co świadczy o **wysokiej stabilności uzyskanych wyników**. W pracach wykorzystano **wszechstronny materiał statystyczny**, pozyskany zarówno z zasobów statystyki publicznej, jak i z wnikliwie spenetrowanych resortowych źródeł danych.

W **pierwszej części** niniejszej publikacji zaprezentowana została metodologia i wyniki prac analitycznych przeprowadzonych w DPP. **Pierwszy rozdział** zawiera przegląd literatury dotyczącej interwencji państwa na poziomie regionalnym. Analizie poddano krajowe polityki regionalne w wybranych państwach Unii Europejskiej, przy czym szczególny nacisk położony został na instrumenty działające przedmiotowo na obszarach wyodrębnionych według kryteriów tematycznych lub geograficznych. Następnie przedstawiono przesłanki strategiczne określające ramy instytucjonalne, w które wpisane zostało zadanie polegające na identyfikacji i delimitacji OP/SI w Polsce. Ponieważ prace nad kluczowymi dokumentami strategicznymi, które determinują kształt przyjętych rozwiązań odnośnie OP/SI są nadal w toku³, w niniejszej publikacji przedstawiono podstawowe założenia tych dokumentów, według stanu prac w momencie rozpoczęcia analiz związanych z OP/SI (styczeń–luty 2009 r.).

Kolejny, **drugi rozdział** zawiera opis przyjętych założeń metodologicznych oraz w chronologiczny sposób przedstawia najważniejsze kroki podjęte w celu zbudowania wskaźników syntetycznych oraz stworzenia typologii OP/SI polskich podregionów. Następnie zaprezentowano diagnozę zróżnicowania regionalnego w oparciu o opracowane w ramach niniejszego projektu wskaźniki syntetyczne skoncentrowane w sześciu głównych osiach tematycznych – struktury gospodarki, innowacyjności, stanu środowiska naturalnego, problemów społecznych, kapitału ludzkiego oraz dostępności.

Rozdział trzeci pierwszej części opracowania poświęcony jest prezentacji wyników i konkluzji prac analitycznych – zaprezentowano w niej wynikającą z dokonanej diagnozy zróżnicowań propozycję typologii polskich podregionów. W ramach typologii wyodrębniono 8 grup (klas) podregionów, stosunkowo jednolitych we-

³ Zgodnie z harmonogramem prac nad nową generacją dokumentów strategicznych stanowiącym załącznik do dokumentu *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. (dokument dostępny na: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/programowanie_strategiczne/Documents/Zalozenia_SZR_wersja_przyjeta_przez_RM_27042009.pdf, 13.08.2009) przewiduje się, że prace nad KSRR będą prowadzone do końca 2009 r., nad aktualizacją SRK 2007–2013 (ŚSRK) do końca 2010 r., natomiast tempo i zakres prac nad DSRK jest zależny od harmonogramu prac KPRM jako podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie tego dokumentu.

wnętrze. Ponadto, w tej części opracowania sformułowano wnioski i rekomendacje, dotyczące zarówno rodzaju interwencji, która powinna być kierowana wobec poszczególnych typów polskich podregionów, jaki i dalszych prac analitycznych związanych z identyfikacją oraz monitorowaniem OP/SI.

W **drugiej części** opracowania przedstawiono propozycję DPP w zakresie map OP/SI w Polsce. Propozycja ta z jednej strony wykorzystuje wyniki prac analitycznych przeprowadzonych departamencie, z drugiej zaś przesłanki wynikające z prac nad Długookresową Strategią Rozwoju Kraju oraz KSRR według stanu na koniec czerwca 2009 r. Propozycja ta powinna stanowić istotny wkład do projektu KSRR, jak również dyskusji oraz podjętych w jej wyniku dalszych prac w zakresie projektowania optymalnych instrumentów wsparcia dla polskich regionów, monitorowania ich skuteczności oraz prowadzenia systematycznych analiz w zakresie wpływu przedsięwziętej interwencji na zmianę sytuacji w zidentyfikowanych OP/SI. Ponadto, w tej części opracowania umieszczono również propozycje przestrzennej delimitacji obszarów problemowych i strategicznej interwencji sformułowane przez ekspertów uczestniczących w pracach zespołu: prof. dr hab. Pawła Churskiego, dr Marka Kozaka i dr Macieja Bukowskiego. Stanowią one znakomity przykład wszechstronności materiału analitycznego będącego wynikiem prac przeprowadzonych przez DPP i IBS przy wsparciu Zespołu Ekspertckiego ds. OP/SI oraz możliwość ich różnorodnego wykorzystania w zależności od przyjętych założeń odnoszących się do ostatecznego kształtu polityki regionalnej w perspektywie średniookresowej.

Autorzy publikacji składają serdeczne podziękowania członkom Zespołu Ekspertckiego ds. Obszarów Problemowych/Strategicznej Interwencji: Pani Dorocie Skwarek, Pani Marii Szwalko, dr Feliksowi Pankau, dr Jackowi Woźniakowi, prof. dr hab. Pawłowi Churskiemu, dr Maciejowi Bukowskiemu, dr Markowi Kozakowi, Panu Andrzejowi Brzozowemu i Pani Bogumile Olkowskiej za zaangażowanie i istotny wkład merytoryczny w prace analityczne poświęcone identyfikacji i delimitacji OP/SI przeprowadzone przez DPP i IBS.

I PODSUMOWANIE PRAC NAD IDENTYFIKACJĄ I DELIMITACJĄ OBSZARÓW PROBLEMOWYCH I STRATEGICZNEJ INTERWENCJI

1. Przegląd literatury – przykłady polityk wobec wyodrębnionych grup obszarów oraz metody ich identyfikacji i delimitacji

W niniejszym rozdziale zaprezentowano doświadczenia wybranych krajów Unii Europejskiej (UE) w zakresie polityki regionalnej oraz jej instrumentów. Wnioski płynące z wykorzystywanych w poszczególnych krajach rozwiązań mogą okazać się szczególnie istotne dla Polski, gdzie dyskusja na temat kształtu nowej koncepcji krajowej polityki regionalnej wkracza obecnie w decydującą fazę.

1.1. Współczesne uwarunkowania i wyzwania polityki regionalnej

W najnowszym raporcie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dotyczącym rozwoju przestrzennego Polski (OECD, 2008), zwrócono uwagę na zmianę paradygmatu polityki regionalnej, która miała miejsce w wielu krajach na przestrzeni ostatnich lat. Jak dowodzą Davies et al. (2007) i Yuill et al. (2007) analizując założenia polityk regionalnych wybranych krajów Unii Europejskiej, w większości z nich akcent został przesunięty z tradycyjnego rozumienia polityki regionalnej na „miękką interwencję” wspierającą przedsiębiorczość, innowacyjność oraz kapitał ludzki. Innymi słowy we współczesnych warunkach większy nacisk niż kiedyś kładzie się na zadania bliskie celom *Strategii Lizbońskiej*, a więc podnoszeniu konkurencyjności regionów przede wszystkim poprzez angażowanie niewykorzystywanych ich wewnętrznych zasobów.

Największy, obecny w literaturze przedmiotu, dylemat polityki regionalnej dotyczący wyboru pomiędzy wyrównywaniem różnic międzyregionalnych, a koncentracją zasobów na tzw. biegunach wzrostu, które dopiero w przyszłości dyfuzyjnie będą oddziaływać na słabsze obszary peryferyjne, wciąż pozostaje nierozstrzygnięty. Widoczne było to podczas dyskusji na temat założeń polityki spójności na lata 2007–2013. Jak podkreślają Bachtler i Wislade (2004), państwa członkowskie UE o największych wewnętrznych zróżnicowaniach w poziomie rozwoju, silnie nastawały, aby poziom środków przeznaczonych na cele inne niż konwergencja nie przekraczał pułapu 5–10% budżetu polityki spójności. Dodatkowo, Davies et al. (2007) zauważają, że w większość państw UE krajowe polityki regionalne wciąż zawierają istotny komponent zorientowany na wspieranie regionów najsłabszych.

Podkreślając wagę zróżnicowania przestrzennego, OECD (2008) jednoznacznie opowiada się za zwiększaniem przestrzennego aspektu polityki regionalnej, co daje możliwość dostosowania przekazywanego wsparcia do rzeczywistych potrzeb regionów nim objętych. Taka modyfikacja podejścia nie jest osiągalna przy stosowaniu jedynie polityk sektorowych. Zintegrowane przestrzennie podejście do polityki regionalnej promowane jest także przez Komisję Europejską (KE, 2007a).

1.2. Polityka Unii Europejskiej wobec wyodrębnionych grup obszarów

Przegląd rozwiązań dotyczących geograficznie i tematycznie zorientowanych narzędzi polityki regionalnej rozpoczął od analizy tego typu działań podejmowanych w ramach polityki spójności UE. Należy jednak pod-

kreślić, że czynniki polityczne oraz instytucjonalne powodują, że rzeczywisty aspekt przestrzenny wykorzystywanych przez nią instrumentów jest istotnie ograniczony.

Po pierwsze, w kolejnych okresach programowania⁴ część celów polityki spójności miała charakter funkcjonalny (horyzontalny),⁵ co oznacza, że nie były bezpośrednio zorientowane geograficznie. Pozostałe cele miały charakter zregionalizowany – strumień wsparcia przeznaczony dla poszczególnych regionów był uzależniony od spełnienia precyzyjnie określonych kryteriów identyfikacji i delimitacji (Pietrzyk, 2006). Warto przy tym podkreślić, że wyodrębnianie obszarów przebiegało zazwyczaj na poziomie NUTS 2, lub wręcz całych krajów, a więc tym samym abstrahowało od wewnętrznego zróżnicowania tych jednostek terytorialnych (Bukowski et al., 2007).

Stałym punktem interwencji regionalnej w kolejnych okresach programowania polityki spójności Unii Europejskiej było skupienie pomocy na obszarach względnie najbiedniejszych.⁶ Kryterium umożliwiającym regionom otrzymanie wsparcia był poziom rozwoju gospodarczego – do celu „konwergencyjnego” kwalifikowano obszary, których PKB *per capita* nie przekraczał 75% przeciętnego poziomu w całej Wspólnocie. Dodatkowym czynnikiem różnicującym wielkość strumienia pomocy rozwojowej płynącego do poszczególnych regionów Unii Europejskiej było wsparcie pochodzące z Funduszu Spójności. Selekcja nie następowała jednak, jak w przypadku funduszy strukturalnych, na poziomie regionów, lecz była przekazywana całym krajom – do jej otrzymania zostały uprawnione państwa, w których PKB *per capita* nie przekraczał poziomu 90% średniej obliczonej dla całej Wspólnoty (KE, 2008).

Istotnym elementem polityki spójności ukierunkowanym geograficznie były także działania podejmowane na rzecz **obszarów dotkniętych problemami strukturalnymi**. W szczególności w latach 1989–2006 część środków przeznaczono bezpośrednio na rekonwersję regionów dotkniętych schyłkiem tradycyjnych gałęzi przemysłowych. Ich identyfikacja przebiegała według kryterium poziomu i dynamiki zatrudnienia w przemyśle oraz stopy bezrobocia. Drugim typem obszarów, na których koncentrowała się polityka spójności UE były **zacofane strukturalnie tereny wiejskie**. Do alokacji środków pomocowych wykorzystywane były wskaźniki dotyczące wysokości stopy zatrudnienia w rolnictwie, wielkości dochodów z rolnictwa, gęstości zaludnienia oraz skala zjawiska odpływu ludności (Pietrzyk, 2006).

Obok opisanych powyżej celów wspólnych dla kolejnych okresów programowania w latach 1989–2006 część ukierunkowanych regionalnie działań była podejmowana tylko czasowo. Przykładowo, w okresie 1994–1999 jako oddzielny cel polityki spójności określono wsparcie **słabo zaludnionych terenów nordyckich**, zaś w latach 2000–2006 do celu „strukturalnego” dołączono **zdegradowane tereny zurbanizowane** (KE, 2008). Podobnie czasowy charakter miała część zorientowanych regionalnie (tj. skupiających się na tematycznie określonej grupie obszarów) tzw. *Inicjatyw Wspólnotowych*. Dotyczyły to m.in. skoncentrowanej na obszarach miejskich *Inicjatywy URBAN*. Z kolei skierowana do terenów przygranicznych *Inicjatywa INTERREG* była w latach 1989–2006 konsekwentnie wznawiana (Pietrzyk, 2006).

W okresie programowania 2007–2013 w założeniach polityki spójności UE nastąpiły istotne zmiany. Przed wszystkim „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” zostały wskazane jako jeden z trzech celów tej polityki⁷. Wdrażanie związanych z nim instrumentów związane jest z koniecznością osiągnięcia wskaźników konkurencyjności gospodarek państw członkowskich UE określonych w *Strategii Lizbońskiej* (Polverari et al., 2005; KE,

⁴ Za początek polityki spójności przyjęto okres 1989–1993.

⁵ Przykładowo, w latach 1994–1999 taki charakter miały: cel 3 (walka z długotrwałym bezrobociem i integracja zawodowa młodzieży), 4 (ułatwienie adaptacji pracowników) oraz cel 5a (adaptacja strukturalna rolnictwa) – za Pietrzyk (2006).

⁶ We wszystkich okresach programowania począwszy od 1989 r., wsparcie regionów najbiedniejszych było zawarte w ramach Celu 1 polityki spójności. W okresie programowania 2007–2013 na ten cel przeznaczono 81,5% całości środków przewidzianych na realizację polityki spójności (KE, 2007b).

⁷ Do otrzymania wsparcia w ramach celu „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” zakwalifikowane zostały wszystkie obszary, które nie spełniły kryteriów koniecznych do objęcia celem „konwergencja”.

2007b). Ponadto zlikwidowano wszystkie *Inicjatywy Wspólnotowe*, zaś stawiane przed nimi cele zostały włączone do poszczególnych celów polityki spójności. W efekcie, w obecnym okresie programowania podział środków przeprowadzany na poziomie unijnym dotyczy obszarów większych terytorialnie – wyeliminowano tzw. *micro-zoning*⁸ (KE, 2007b).

1.3. Krajowe polityki regionalne wobec wyodrębnionych obszarów

W przeciwieństwie do polityki spójności UE, większe zainteresowanie na aspekty przestrzenne charakteryzuje krajowe polityki regionalne, które mogą realizować cele odmienne od działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Wybrane przykłady takich polityk – Francji, Niemiec, Włoch, Holandii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii zostały przedstawione poniżej.⁹

Francja

Najważniejszym zorientowanym przestrzennie instrumentem francuskiej polityki regionalnej jest system **lokalnych premii inwestycyjnych** (fr. *Prime à l'aménagement du territoire*, w skrócie: PAT), który ma służyć niwelowaniu przestrzennego zróżnicowania rozwoju gospodarczego poprzez wspieranie przedsiębiorstw inwestujących na terenach objętych działaniem programu (MAE, 2006). Mapa obszarów proponowanych do objęcia wsparciem w ramach PAT przygotowywana jest lokalnie na poziomie prefektur, po czym ostateczna selekcja następuje na poziomie centralnym. W okresie 2007–2013 do udziału w programie zakwalifikowano¹⁰ 350 stref ekonomicznych (obszary na poziomie NUTS 3 lub niższym). Ich koncentracja przestrzenna jest przy tym bardzo zróżnicowana – jako tereny desygnowane do wsparcia uznano wszystkie **terytoria zamorskie** (fr. *la France d'outre-mer*) i całą Korsykę, natomiast znacznie mniej obszarów objętych wsparciem znalazło się we Francji kontynentalnej (Davies et al., 2007). Ponadto program PAT przewiduje także subsydiowanie projektów badawczych i innowacyjnych, praktycznie bez ograniczeń przestrzennych¹¹ (MAE, 2006), przy czym około połowy środków pozostaje zarezerwowanych dla firm działających w ramach biegunów konkurencyjności (fr. *pôles de compétitivité*) (Davies et al., 2007).

Wśród pozostałych narzędzi francuskiej polityki regionalnej wymienić należy **kontrakty władz centralnych z regionami** (fr. *contrat de plan État/région*, w skrócie: CPER) (OECD, 2006b). Dotyczą one dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych skoncentrowanych wokół trzech osi tematycznych: konkurencyjności obszarów, ochrony środowiska naturalnego oraz spójności społecznej (Yuill et al., 2007). Obejmują **terytorium całego kraju**, przy czym najbiedniejsze prowincje – Korsyka oraz terytoria zamorskie – otrzymują zauważalnie większe wsparcie (Davies et al., 2007). Ponadto, w ramach krajowej polityki regionalnej wspierane są także **obszary rolnicze**. Selekcja terenów zakwalifikowanych do wsparcia przebiega według kryteriów demograficznych oraz strukturalnych, natomiast docelowym efektem interwencji jest tworzenie **wiejskich biegunów wzrostu** (fr. *pôles d'excellence rurale*). Istotnym elementem polityki przestrzennej Francji są także działania podejmowane na rzecz rewitalizacji **zdegradowanej przestrzeni miejskiej** (MAE, 2006).

Niemcy

Podstawowym instrumentem krajowej polityki regionalnej Niemiec są **narzędzia poprawy struktury gospodarczej regionów** (niem. *die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionale Wirtschaftsstruktur*,

⁸ Mnogość instrumentów oraz identyfikacja obszarów wsparcia przeprowadzana na bardzo niskim poziomie podziału terytorialnego, czasem nawet na poziomie pojedynczych wsi powodowała że algorytm podziału środków był niezwykle skomplikowany (tę tendencję opisuje się pojęciem *micro-zoning*). Jednym z głównych postulatów na etapie tworzenia założeń polityki spójności w latach 2007–2013 było uproszczenie systemu (Bachtler i Wislade, 2004).

⁹ W każdym z przypadków wykorzystano możliwe najbardziej aktualne założenia poszczególnych polityk regionalnych oraz stosowanych w ramach ich instrumentów.

¹⁰ Kierowano się kryteriami stopy bezrobocia, aktywności zawodowej, PKB *per capita*, dochodów z podatków, potencjału siły roboczej oraz odsetka pracujących w przemyśle.

¹¹ Ograniczenie do Francji kontynentalnej.

w skrócie GA). Już sama nazwa wskazuje, że ich kluczowe zadanie polega na pomocy strukturalnej najsłabszym obszarom. Dominującym instrumentem jest bezpośrednio wsparcie przedsiębiorczości, na które w latach 2007–2013 wykorzystane zostanie ok. 70% całości środków GA. Istotną rolę odgrywają także wydatki infrastrukturalne. Konstrukcja GA zakłada, że 6/7 środków przeznaczane jest na wspieranie regionów (landów), które w przeszłości wchodziły w skład byłego NRD, natomiast 1/7 na pomoc najsłabszym strukturalnie obszarom byłego RFN (Davies et al., 2007). Szczegółowa alokacja w ramach ww. proporcji pomiędzy mniejsze obszary (tj. rejencje, powiaty i gminy) opiera się na syntetycznym wskaźniku uwzględniającym: przeciętną stopę bezrobocia, przeciętną płacę brutto na pracownika, prognozę sytuacji na rynku pracy oraz jakość infrastruktury technicznej (Eckey et al., 2007).¹²

Obok wsparcia przekazywanego poprzez GA, landy byłego NRD otrzymują także pomoc rozwojową w postaci ulg inwestycyjnych, finansowanych federalnie kredytów na rozwój sektora B+R oraz odrębnego wsparcia przekazywanego na mocy traktatu zjednoczeniowego (Davies et al., 2007). W Niemczech trwa obecnie debata na temat założeń przyszłości krajowej polityki regionalnej. W szczególności koncentruje się ona wokół kwestii związanych z określeniem optymalnej skali publicznych wydatków na infrastrukturę, wyborem instrumentów skupiających się na obszarach wiejskich oraz koniecznością alokacji większej ilości środków na największych metropoliach/biegunach wzrostu (Yuill et al., 2007).

Włochy

W latach 2000–2006 krajowa polityka regionalna we Włoszech koncentrowała się wokół analogicznych celów, co prowadzona na tych samych obszarach polityka spójności UE. Jej podstawowym zadaniem było niwelowanie różnic rozwojowych pomiędzy regionami, w szczególności bardzo dużych dysproporcji pomiędzy dobrze rozwiniętą północą a biednym południem kraju (wł. *Mezzogiorno*). Kolejny okres programowania przyniósł konieczność silniejszego wyodrębnienia krajowej polityki regionalnej, ponieważ programy finansowane z funduszy strukturalnych UE zostały skoncentrowane wokół celów *Strategii Lizbońskiej*, które w dużej mierze abstrahują od problemu zróżnicowania przestrzennego. Przed na nowo zdefiniowaną polityką regionalną postawiono więc zadanie podtrzymania dużego strumienia wsparcia dla charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju obszarów południowych (Davies et al., 2007). Warto podkreślić, że wsparcie zostało skierowane do całego obszaru *Mezzogiorno*, a nie tylko tych jego części, które uznano za „konwergencyjne” z perspektywy polityki spójności UE (Yuill et al., 2007). Podstawowymi narzędziami wykorzystanymi do przyspieszenia rozwoju gospodarczego słabych strukturalnie regionów południowych są: **inwestycje infrastrukturalne, wsparcie przedsiębiorstw** inwestujących w *Mezzogiorno*,¹³ oraz **schematy pomocy dla dysfunkcyjnych obszarów zurbanizowanych** (Davies et al., 2007, Franke et al., 2007). Wymienić należy także wdrażane, niezależnie od wsparcia finansowanego z funduszy strukturalnych UE, tzw. *Ramowe Porozumienia Programowe*, zawierane pomiędzy władzami centralnymi i lokalnymi w zakresie wspólnego rozwiązywania istotnych dla danego obszaru problemów rozwojowych (np. wspomaganiu innowacyjności). Alokacja środków ma charakter dwustopniowy. W pierwszej kolejności fundusze są rozdzielane na poziomie centralnym pomiędzy poszczególne regiony. Następnie władze lokalne same dokonują selekcji konkretnych projektów, które ostatecznie otrzymują wsparcie.

Holandia

Z uwagi na niewielkie, na tle pozostałych krajów Europy, zróżnicowanie regionalne w Holandii trwa obecnie debata na temat zasadności prowadzenia zróżnicowanej przestrzennie polityki względem wybranych obszarów (Yuill et al., 2007). Zaowocowało to przeniesieniem akcentu na działania neutralne przestrzennie, wspierające konkurencyjność kraju jako całości. Podstawowym narzędziem tej polityki są **regionalne pro-**

¹² Poszczególnym częściom składowym wskaźnika przypisano wagi wynoszące odpowiednio 50%, 40%, 5% i 5%.

¹³ Przedsiębiorstwom inwestującym w *Mezzogiorno* przekazywane jest wsparcie zarówno w formie bezpośrednich subsydiów, pomocy w szkoleniach pracowników oraz inwestycji infrastrukturalnych.

gramy innowacyjności *Peaks in the Delta* (hol. *Pieken in de Delta*) (Wintjes, 2007). Ich celem jest stworzenie silnych ośrodków rozwojowych zdolnych do konkurencji w skali globalnej. 60% środków zostało przypisanych poszczególnym regionom Holandii na podstawie odsetka miejsc pracy w przedsiębiorstwach eksportowych działających w skali przynajmniej międzyregionalnej. Za alokację pomiędzy poszczególne projekty inwestycyjne odpowiedzialne są władze lokalne. Pozostałe 40% funduszy rozdzielane jest na poziomie centralnym według kryterium potencjalnego wpływu na konkurencyjność holenderskiej gospodarki (Davies et al., 2007).

Do 2010 r. przewidziana jest jedynie **bezpośrednia pomoc** (schemat *Investment Premium*) dla względnie gorzej rozwiniętych prowincji północnych oraz Południowej Limburgii. Z zarezerwowanych na ten cel środków wspierane mają być projekty inwestycyjne w ramach lokalnych centrów rozwojowych, których zdolności konkurowania z bardziej prężnymi ośrodkami są ograniczone (Charlton, 2003). Pewne preferencje w alokacji środków zostały zagwarantowane regionom północnym także w programie *Peaks of the Delta* (Davies et al., 2007).

Szwecja

Również w Szwecji część polityki regionalnej została skupiona na **wyselekcjonowanej grupie obszarów**, adresując w szczególności problem koncentracji aktywności gospodarczej w południowej, gęsto zaludnionej części kraju. Podstawowym wykorzystywanym instrumentem są **programy skierowane bezpośrednio do przedsiębiorstw**. Uprawnione do otrzymywania pomocy zostały firmy działające w regionach północnych (ang. *Development area A*) oraz centralnych i nadmorskich (ang. *Development area B*). Istotnym kryterium wpływającym na terytorialną alokację środków była gęstość zaludnienia¹⁴ (ISA, 2007). Pomoc przekazywana przedsiębiorstwom przyjmuje m.in. formę współfinansowania projektów inwestycyjnych, subsydiowania zatrudnienia oraz rekompensat za prowadzenie działalności w miejscach odległych od centrów gospodarczych. Jej celem jest natomiast zagwarantowanie zrównoważonego wzrostu wszystkim regionom Szwecji uwzględniającego dysproporcje endogenicznego potencjału rozwojowego (Yuill et al., 2007).

Krajowa polityka regionalna w Szwecji pozostaje w ścisłym powiązaniu z regionalnymi komponentami polityki spójności UE (MEEC, 2007). Wszystkie regiony kraju posiadają własne **programy rozwoju** (ang. *Regional Growth Programmes*), które określają zasady wsparcia regionalnego finansowanego ze środków krajowych obejmującego m.in. wspieranie przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury oraz pobudzanie innowacyjności. Pomoc rozwojowa ze źródeł krajowych koncentruje się z reguły na obszarach, które zostały także zakwalifikowane jako beneficjenci wsparcia pochodzącego z funduszy strukturalnych UE (Davies et al., 2007)¹⁵.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii, istotnym instrumentem krajowej polityki regionalnej w bezpośredni sposób skoncentrowanym geograficznie jest **system wsparcia inwestycyjnego biznesu** (ang. *Grant for Business Investment*, w skrócie GBI, w przeszłości funkcjonujący pod nazwą *Selective Finance for Investment*). Jest to program skierowany do przedsiębiorców działających we wskazanych centralnie obszarach wsparcia (ang. *Assisted Areas*), polegający na współfinansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych wspomagających wzrost konkurencyjności lub zmianę profilu działalności firm¹⁶, ze szczególnie dużym naciskiem położonym na tworzenie nowych miejsc pracy (EEDA, 2007). Do wsparcia zakwalifikowane zostały przede wszystkim najsłabsze strukturalnie regiony Walii i Szkocji, które podzielono na trzy grupy, w ramach których ustalono maksymalny poziom wsparcia.

¹⁴ Szczególnie uprzywilejowane zostały obszary o zaludnieniu niższym niż 12,5 mieszkańca na kilometr kwadratowy (Davies, 2007).

¹⁵ W latach 2005–2006 północne regiony Szwecji, zamieszkałe przez 10% populacji całego kraju otrzymały 70% środków przeznaczonych na politykę regionalną.

¹⁶ Ze wsparcia wyłączone zostały tradycyjne gałęzie przemysłu oraz sektor rolniczy. Przekazywana pomoc wynosi od 10 do 20% wartości całego projektu inwestycyjnego.

Wszystkie regiony Anglii¹⁷ objęte zostały pomocą poprzez **sieć regionalnych agencji rozwojowych** (ang. *Regional Development Agencies*). Ich działalność polega na stosowaniu szerokiego wachlarza instrumentów wykorzystywanych do przyspieszania rozwoju i podnoszenia konkurencyjności regionów. Kluczowe zadania agencji obejmują wspieranie przedsiębiorczości, stymulowanie inwestycji oraz tworzenie i zwiększanie dostępności infrastruktury fizycznej i społecznej. Docelowo podmioty te mają być odpowiedzialne za całość gospodarczego i przestrzennego planowania na poziomie lokalnym (Yuill et al., 2007). Jakkolwiek żaden z regionów Anglii nie został wyłączony z możliwości otrzymania wsparcia, jego wielkość jest ściśle uzależniona od wskaźników odzwierciedlających lokalną strukturę społeczno-ekonomiczną. Do najważniejszych z nich należą PKB *per capita*, odsetek ludności mieszkających w zdegradowanych obszarach miejskich (ang. *deprived wards*), stopa bezrobocia, odsetek ludności rolniczej oraz poziom kapitału ludzkiego (Allsopp, 2004)¹⁸. Tym samym, największą pomoc otrzymują obszary względnie najsłabsze, skoncentrowane przede wszystkim w północno-wschodniej Anglii (Davies, 2007).

Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej przykłady polityk prowadzonych wobec wyselekcjonowanych przestrzennie lub tematycznie obszarów w wybranych krajach Unii Europejskiej charakteryzuje duże zróżnicowanie podejścia. Rozbieżności występują już na poziomie podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych instrumentów lub selekcję obszarów objętych wsparciem. We Francji ostateczna mapa pomocy w ramach programu PAT zatwierdzana jest na poziomie centralnym, natomiast w Szwecji podobne decyzje podejmuje podmioty zarządzające regionalnymi programami rozwojowymi.

Przedstawione instrumenty krajowych polityk regionalnych różnią się także w zakresie stawianych przed nimi celów. Z jednej strony wyodrębnić można Holandię oraz Szwecję i Francję, jako kraje, w których priorytetowo potraktowano innowacyjność i konkurencyjność w ujęciu międzynarodowym. Na drugim biegunie znajdują się Niemcy i Włochy – kraje, o dużych zróżnicowaniach regionalnych i dychotomicznej strukturze przestrzennej gospodarki (podział wschód-zachód w Niemczech oraz północ-południe we Włoszech). W ich przypadku, podstawowym celem polityki regionalnej wciąż jest zmniejszanie dystansu rozwojowego dzielącego obszary najsłabsze od regionów najlepiej prosperujących.

Zaprezentowane narzędzia nie są także homogeniczne pod kątem sposobu oddziaływania na obszary zidentyfikowane jako „problemowe”. Część z nich odnosi się do danego problemu rozwojowego w sposób bezpośredni (np. włoska lub francuska polityka wobec obszarów zurbanizowanych). Reszta natomiast stosowana może być na przestrzeni całego kraju lub regionu i jedynie w sposób preferencyjny odnosić się do obszarów, na których jedna z barier rozwojowych występuje ze szczególną siłą.

1.4. Metody identyfikacji i delimitacji – przykłady

Analiza przykładów zorientowanych na przestrzennie bądź tematycznie zidentyfikowane obszary może przebiegać dodatkowo według sposobu, w jaki następuje wyodrębnienie docelowych odbiorców wsparcia. Wyróżnić można przede wszystkim dwie podstawowe metody – **arbitralne decyzje o charakterze politycznym** oraz **mechanizmy oparte na obiektywnych kryteriach identyfikacji i delimitacji**.

¹⁷ W Walii, Szkocji oraz w Irlandii Północnej wykorzystywane są odmienne instrumenty.

¹⁸ Największe wagi przypisane zostały stopie bezrobocia (49%) i odsetkowi ludności zamieszkującej upośledzone obszary (28%) (Davies et al., 2007).

Arbitralne decyzje polityczne

Decyzje związane z alokacją środków przeznaczonych na politykę regionalną mają często charakter arbitralny. W zaprezentowanym powyżej przeglądzie działań podejmowanych w wybranych krajach europejskich było to widoczne w dwóch przypadkach – Niemiec i Włoch.

W obydwu krajach jako główne wyzwanie rozwojowe uznano konieczność objęcia pomocą strukturalną obszarów najsłabszych gospodarczo – wschodnich landów oraz Mezzogiorno (Yuill et al., 2007). Na podstawie tej diagnozy w ramach całej puli środków przeznaczonych na krajową politykę regionalną istotna część została zarezerwowana na rzecz objętych wsparciem makroregionów.¹⁹ Określenie poziomu alokacji nie było jednak poprzedzone obiektywną analizą. Takie podejście abstrahowało w dużej mierze od heterogeniczności obszarów w ramach makroregionu²⁰ (Yuill et al., 2007).

Obiektywne (neutralne) kryteria identyfikacji i delimitacji

W większości pozostałych przypadków decyzje dotyczące przyznawania konkretnemu obszarowi wsparcia podejmowane są w oparciu o **obiektywne zestawy wskaźników** odzwierciedlających jego strukturę społeczno-ekonomiczną w ramach określonych osi tematycznych. Czasami za wystarczający zostaje uznany **jeden wskaźnik** – takie rozwiązanie stosowane jest w ramach polityki spójności UE przy alokacji środków przeznaczonych na cel „konwergencyjny” (jedynym kryterium identyfikacji jest poziom PKB *per capita*).

Częściej spotykany jest jednak **algorytm** wykorzystujący więcej wskaźników, dzięki czemu możliwe jest ujęcie większej liczby wymiarów opisujących strukturę społeczno-gospodarczą badanych obszarów. Zazwyczaj ostatecznie tworzony jest pojedynczy **wskaźnik syntetyczny**, w ramach którego poszczególnym składnikom przypisywane są wagi odzwierciedlające znaczenie danego zjawiska w kontekście celów polityki regionalnej. Takie podejście zostało m.in. wykorzystane w Wielkiej Brytanii przy podziale środków pomiędzy regionalne agencje rozwojowe oraz w Niemczech²¹ w celu wyodrębnienia obszarów kwalifikujących się do otrzymania wsparcia rozwojowego.

Zaawansowane analizy wykorzystywane w pracach naukowych

Bardziej zaawansowane metody umożliwiające tworzenie typologii regionów według wybranych wymiarów rozwoju społeczno-gospodarczego są przedmiotem analizy w literaturze naukowej. Ich podstawową wadą, w porównaniu z prostym podejściem wskaźnikowym, jest względnie duże skomplikowanie aparatu statystycznego, co utrudnia interpretację wyników analizy przez przeciętnego odbiorcę.

Pierwszą grupą metod wykorzystywanych do identyfikacji regionów krajów będących na podobnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego jest **rozszerzenie sposobów budowy wskaźników syntetycznych**. Eckey et al. (2007) wskazuje na dwa podstawowe problemy dotyczące budowy wskaźników syntetycznych służących do alokacji pomocy rozwojowej w Niemczech: silną korelację uwzględnionych zmiennych oraz arbitralność przypisywanych im wag. Remedium na obydwa postawione zarzuty jest zastosowanie **analizy czynnikowej**, np. w postaci metody głównych składowych. Powstałe w oparciu o nią syntetyczne wskaźniki są zawsze nieskorelowane (ortogonalne), wykorzystują przy tym możliwie największy zasób informacji zawartych w wyjściowych zmiennych. Przykładami zastosowań tej metody jest praca Ozaşlan et al. (2004). Celem badania było stworzenie syntetycznego wskaźnika mierzącego poziom rozwoju regionów Turcji na poziomie NUTS 3. Autorzy wykorzystali 58 zmiennych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego badanych regionów, natomiast ostatecznym rezultatem działań badawczych był powstały w wyniku analizy czynnikowej

¹⁹ 85% w przypadku Mezzogiorno oraz 6/7 w przypadku wschodnich Niemiec.

²⁰ W przypadku południowych Włoch, nie wszystkie regiony zostały zakwalifikowane jako „konwergencyjne” w ramach polityki spójności UE w latach 2007–2013.

²¹ W przypadku Niemiec alokacja środków pomocowych przebiega według obiektywnych na poziomie lokalnym, natomiast arbitralny charakter miała decyzja o skierowaniu 6/7 środków GA jako pomocy rozwojowej dla wschodnich landów.

wskaźnik o największym wektorze własnym. Podobne podejście zostało zaprezentowane w pracy Majmuder (2004), gdzie zaproponowano typologię regionów Indii. Podstawową różnicą w stosunku do poprzedniego podejścia było zgrupowanie zmiennych wokół osi tematycznych, w ramach których przeprowadzono analizę głównych składowych i opracowanie dla każdej z nich oddzielnego wskaźnika syntetycznego.

Wskaźniki syntetyczne mogą być punktem wyjścia do jeszcze bardziej zaawansowanych metod badawczych. W celu otrzymania typologii regionów często wykorzystuje się **analizę skupień**, przy czym do zgrupowania regionów w skupienia (klas) stosuje się często zmienne syntetyczne pochodzące z analizy czynnikowej (gwarantuje ona otrzymanie zmiennych ortogonalnych). Dzięki tej metodzie, regiony zostają zakwalifikowane do możliwie najbardziej homogenicznych klas (względem wykorzystanych w analizie zmiennych), podczas gdy różnice pomiędzy poszczególnymi grupami obszarów są maksymalizowane. Otrzymanym klasom łatwo nadać interpretację w odniesieniu do tematycznych obszarów, przy czym warto podkreślić, że metoda ta nie ogranicza procesu identyfikacji i delimitacji do jednej osi tematycznej (np. spójność – konkurencyjność).

Algorytm podziału regionów opisany powyżej zastosowano m.in. do oceny efektywności alokacji środków łotewskiego programu operacyjnego skierowanego do zacofanych rozwojowo regionów rolniczych (Skatina i Meyers, 2007). Z kolei w pracy Kronhalter (2003) przeprowadzono analizę skupień niemieckich landów w celu dokonania oceny stopnia konwergencji pomiędzy wschodem i zachodem kraju. Innym przykładem wykorzystania podobnej metodologii jest opracowanie typologii wszystkich regionów UE-25 na poziomie NUTS 3, przy czym analiza skupień została oddzielenie przeprowadzona dla obszarów miejskich i wiejskich (Aumayr, 2007).

2. Przesłanki strategiczne i definicje

W niniejszym rozdziale przedstawiono uwarunkowania określające zadania polityki regionalnej państwa względem wyodrębnionych tematycznie i terytorialnie części kraju w ramach obowiązujących obecnie w Polsce aktów prawnych. Następnie zaproponowano koncepcję operowania pojęciem „obszarów problemowych/strategicznej interwencji”, a także zaprezentowano i uzasadniono definicję tego terminu przyjętą na potrzeby dalszych prac analitycznych. Należy nadmienić, że opisywany poniżej stan prac nad dokumentami strategicznymi odnosi się do okresu przygotowania tej części opracowania tj. stycznia–lutego 2009 r.

2.1. Kontekst podjęcia problematyki zorientowanej przestrzennie polityki regionalnej w Polsce

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności²² wprowadziła istotne modyfikacje do ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.²³ W świetle jej zapisów, koordynacja realizacji strategii rozwoju, za którą odpowiedzialny jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zostaje rozszerzona o *wyznaczanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa*. Omawiany akt prawny nie definiuje jednak pojęcia „obszaru problemowego”, nie przypisuje mu także żadnych dodatkowych atrybutów.

²² Dz. U.2008, nr 216, poz. 1370.

²³ Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658.

2.2. Obszary problemowe w krajowych dokumentach strategicznych

Obok przekazania MRR delegacji w zakresie identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych, znowelizowana ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. wskazuje rolę tego pojęcia w nowym systemie dokumentów strategicznych – Długookresowej i Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Poniżej zaprezentowane zostały najważniejsze, z punktu widzenia prac nad identyfikacją i delimitacją obszarów problemowych i programowania interwencji, założenia ww. dokumentów. Ponieważ prace nad żadnym z nich nie zostały jeszcze zakończone, istotnym elementem analizy będą dodatkowo przyjęte przez Radę Ministrów w grudniu 2008 r. *Tezy i założenia do KSRR* oraz *Założenia aktualizacji SRK 2007–2015*, które pozwalają wnioskować na temat przewidywanej zawartości merytorycznej ww. dokumentów.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK)

DSRK charakteryzuje najdłuższy w całym systemie dokumentów strategicznych horyzont czasowy. W szczególności uwzględniona ma w niej zostać problematyka rozwoju przestrzennego oraz rekomendacje dla Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK) w zakresie wskazania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym.

Prace nad DSRK prowadzone są obecnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM. Punktem wyjścia do opracowania DSRK jest zaproponowana przez Zespół Doradców Strategicznych lista 10 kluczowych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską. W obliczu braku innych, jednoznacznie sformułowanych celów polityki rozwojowej/polityki regionalnej państwa, zestaw wyzwań jest ważnym narzędziem wykorzystanym do dostosowania zakresu tematycznego kryteriów identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych/strategicznej interwencji. W wymiarze regionalnym dokument opowiada się za polaryzacyjno-dyfuzyjną koncepcją rozwoju kraju, a więc modelem, w którym rozwój państwa koncentruje się w ośrodkach metropolitalnych, z których rozprzestrzenia się na resztę kraju dzięki implementacji odpowiednich mechanizmów dyfuzyjnych.

Ramka 1. Kluczowe wyzwania rozwojowe Polski

10 kluczowych wyzwań rozwojowych zidentyfikowanych przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM

1. Stabilny, wysoki wzrost gospodarczy
2. Równowaga demograficzna
3. Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy
4. Odpowiedni potencjał infrastruktury
5. Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne
6. Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego
7. Solidarność i konwergencja regionalna
8. Poprawa spójności społecznej
9. Wzrost kapitału społecznego (zaufanie i dumy)
10. Sprawne państwo i efektywne rządzenie

Źródło: <http://www.zdp.kprm.gov.pl/>

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK)

W ramach nowego systemu dokumentów strategicznych, rolę Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju będzie pełnić obowiązująca dotychczas Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Dostosowanie dokumentu do nowych potrzeb wymaga przeprowadzenia istotnych modyfikacji. W dniu 30 grudnia 2008 r. Rada Ministrów przyjęła *Założenia aktualizacji SRK 2007–2015*. Do najważniejszych elementów, o które SRK 2007–2015 zostanie rozszerzona należą:

- uwzględnienie *obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa, a więc obszarów charakteryzujących się specyficznymi problemami (cechami) i jednocześnie wykraczających poza podział administracyjny kraju,*
- włączenie do SRK aspektów przestrzennych jako równoprawnych ze społeczno-gospodarczymi,
- określenie strategicznych zadań państwa, uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju kraju.

Plan zagospodarowania przestrzennego kraju

Konieczność przygotowania tego dokumentu wynika z projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.²⁴ Zmiany w tym akcie prawnym mają na celu stworzenie lepszych powiązań pomiędzy planowaniem przestrzennym oraz społeczno-gospodarczymi aspektami programowania regionalnego. W Planie zagospodarowania przestrzennego kraju znaleźć się mają obszary problemowe zidentyfikowane w DSRK i ŚSRK.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)

W świetle zapisów ustawy z dnia 7 listopada 2008 r., Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) jest kluczowym z perspektywy polityki regionalnej średniookresowym dokumentem programowym. KSRR, przygotowywana równolegle z ŚSRK i DSRK, ma na celu stworzenie mechanizmów prowadzenia krajowej polityki regionalnej zintegrowanych z pozostałymi narzędziami polityki rozwoju. W szczególności, w KSRR powinny zostać określone:²⁵

- uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego,
- polityka państwa wobec województw,
- zasady koordynacji działań polityki podejmowanych na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny.

KSRR ma w sposób priorytetowy uwzględniać wymiar przestrzenny, w szczególności wskazane w nim zostaną obszary strategicznej interwencji państwa.²⁶ *Tezy i założenia do KSRR* zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2008 r. W dalszej kolejności toczyć się będą prace nad docelową formą dokumentu, której projekt powinien zostać przedstawiony Radzie Ministrów w IV kwartale 2009 r. Zgodnie z *Tezami i założeniami do KSRR*, prowadzona w przyszłości polityka regionalna ma mieć charakter selektywny oraz charakteryzować się jednoznacznie określonym i skoncentrowanym terytorialnie zakresem interwencji.

Ponieważ w wyżej wspomnianym dokumencie nie zostały wskazane szczegółowe cele polityki regionalnej państwa, które mają kluczowe znaczenie w kontekście prac związanych z identyfikacją oraz delimitacją obszarów strategicznej interwencji, jedynym bezpośrednim punktem odniesienia w kontekście dalszych prac identyfikacyjnych i delimitacyjnych pozostaje wymieniony tam główny cel strategiczny:

Celem strategicznym polityki regionalnej jest pobudzenie endogenicznych czynników wzrostu w układzie terytorialnym za pośrednictwem działań służących podnoszeniu konkurencyjności województw i całego kraju oraz konwergencji.

²⁴ Projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skierowany został do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów 14 stycznia 2009 r.

²⁵ Na podstawie: *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Tezy i założenia do Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.*

²⁶ Podkreślenia wymaga fakt, że w *Tezach i założeniach do KSRR* nie wymieniono *explicitie* „obszarów problemowych” jako przedmiotu interwencji regionalnej państwa. Zamiast tego po raz pierwszy wykorzystano pojęcie „obszarów strategicznej interwencji państwa”, a więc termin semantycznie znacznie szerszy. Dyskusja na temat rozbieżności pojęciowych została przeprowadzona w części 2.5 niniejszego opracowania.

Istotne w kontekście ostatecznej zawartości merytorycznej KSRR były prace Grupy tematycznej ds. polityki regionalnej²⁷ utworzonej w 2008 r. z inicjatywy MRR. Do najważniejszych ustaleń podjętych przez tę Grupę w zakresie obszarów strategicznej interwencji należy zaliczyć:

- **podkreślenie ograniczeń związanych ze stosowaniem pojęcia „obszar problemowy”**, które zawiera aspekt diagnozujący. Jako bardziej adekwatny uznano termin „obszar strategicznej interwencji” przyjmując, że pojęcie to odnosi się zarówno do obszarów problemowych w wąskim sensie, jak i do innych obszarów, w których jest ona uzasadniona, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach wzmiankowanych wcześniej *Tez i założeń do KSRR*,
- **konieczność przeprowadzenia analizy diagnostycznej** w celu klasyfikacji obszarów i dziedzin, które mogą wywierać pozytywny lub negatywny wpływ na rozwój kraju i regionu, przez co wymagają strategicznej interwencji polityki regionalnej,
- **konieczność uwzględnienia aspektu przedmiotowego** (temat interwencji), **podmiotowego** (podmiot właściwy do podjęcia interwencji) **oraz przestrzennego** (obszar terytorialny interwencji) podczas wypracowywania kryteriów identyfikacji i delimitacji obszarów objętych interwencją krajowej polityki regionalnej,
- sugestia, aby podstawą identyfikacji i delimitacji nie był wyłącznie **układ administracyjny** ani podział statystyczny badanych obszarów, lecz również **układ funkcjonalny**.

O ile ostatni z wymienionych punktów można uznać za trudny do zastosowania w praktyce, gdyż interwencja publiczna realizowana jest właśnie za pośrednictwem władz lokalnych i regionalnych, których władztwo pokrywa się z jednostkami administracyjnymi różnego poziomu, to już pozostałe z ustaleń grupy mogą stanowić cenną wskazówkę dla założeń procesu identyfikacji i delimitacji obszarów strategicznej interwencji w wymiarze praktycznym.

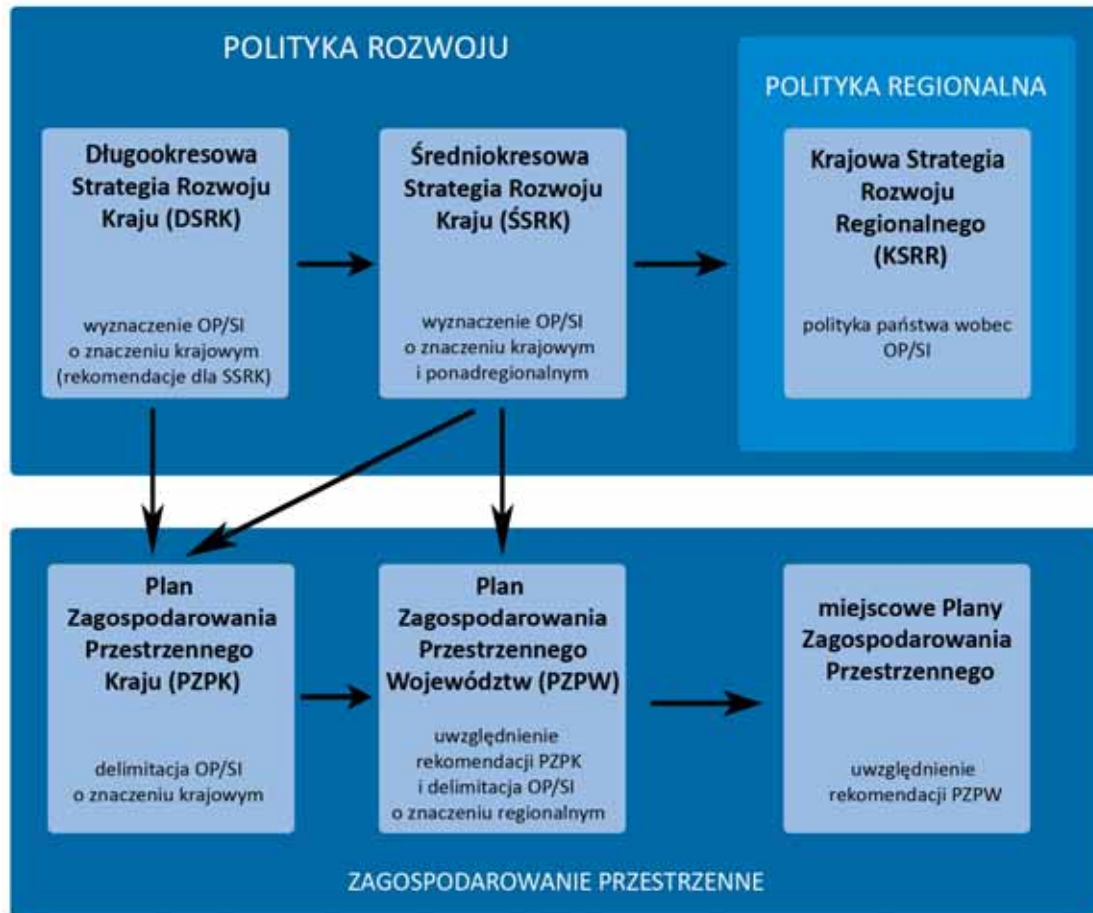
Podczas toczącej się obecnie dyskusji wypracowano **wstępne propozycje kategoryzacji OP/SI**. W tym kontekście wymieniono m.in. (MRR, 2008a; MRR, 2008b):

- makroregiony,
- obszary metropolitalne, obszary zurbanizowane,
- obszary wiejskie,
- obszary przygraniczne,
- obszary poprzemysłowe i zdegradowane,
- obszary intensywnych migracji,
- obszary o szczególnych walorach przyrodniczych,
- obszary zagrożone wystąpieniem klęsk żywiołowych.

Podkreślona została także **konieczność zintegrowania istniejących instrumentów wspierających obszary interwencji państwa** (w szczególności wymienione zostały w tym kontekście tereny wiejskie). Zwrócono ponadto uwagę na koncepcję tzw. aglomeracji wiejskich – ugrupowań miejscowości wiejskich charakteryzujących się wspólnymi problemami rozwojowymi. Jako istotne wyzwanie dla polityki regionalnej wymieniono także zjawiska związane z intensywnym rozwojem metropolii oraz zmieniającym się wpływem ośrodków centralnych na obszary przyległe (MRR, 2008a; MRR, 2008b).

²⁷ Zadaniem grupy było ustalenie celów i zasad polityki regionalnej państwa. W jej skład weszli przedstawiciele urzędów marszałkowskich oraz zainteresowanych tematem resortów (MRR, 2008).

Schemat 1. Powiązania pomiędzy dokumentami strategicznymi w kontekście identyfikacji i delimitacji OP/SI



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie dokumentów strategicznych i materiałów DPP MRR.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)

Rozpoczęcie prac nad KPZK wynikało z delegacji zawartej w obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Docelowo, dokument ten, obejmując lata 2008–2033, ma stanowić strategiczny instrument planistyczny długookresowej polityki przestrzennej państwa. Prace nad KPZK znajdują się na zaawansowanym etapie – opracowany został już tzw. projekt ekspercki dokumentu, obecnie jest on dostosowywany pod kątem *Tez i założeń KPZK 2008–2033*, konsultowany z przedstawicielami resortów oraz samorządów województw w trybie konferencji tematycznych i regionalnych. Jednocześnie należy podkreślić, że znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie przewiduje istnienia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w systemie dokumentów strategicznych. Aspekt długofalowego planowania przestrzennego został włączony do DSRK.

Ramka 2. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Zgodnie z założeniami, w eksperckim projekcie KPZK przeprowadzona została identyfikacja obszarów problemowych. Przyjęto w tym celu następującą definicję²⁸ – *obszar problemowy to wyodrębnione geograficznie lub administracyjnie terytorium, na którym występuje kumulacja negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych lub/i przyrodniczych, których rozwiązanie lub usunięcie wymaga interwencji ze strony władz publicznych.*

Obszary problemowe o znaczeniu ogólnokrajowym:

1. **Polska wschodnia** – województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie oraz wschodnia część województwa mazowieckiego (marginalizacja społeczno-ekonomiczna).
2. **Konurbacja górnośląska** (problemy środowiskowe, społeczne i ekonomiczne o wadze krajowej).

Obszary problemowe o znaczeniu międzyregionalnym:

1. **Żuławy** (zmiany klimatyczne, dekapitalizacja urządzeń infrastruktury gospodarki wodnej).
2. **Pas nadmorski** (zmiany klimatyczne, presja urbanizacyjna).
3. **Karpaty** (problemy środowiskowe, dostępność wewnętrzna).
4. **Sudety** (problemy środowiskowe, słaba dostępność turystyczna, problemy demograficzne).
5. **Pogranicze polsko-niemieckie** (niedorozwój infrastruktury, odpływ ludności).
6. **Dolina Odry** (problem kaskadyzacji, zachowanie cennych obszarów przyrodniczych).
7. **Dolina Wisły** (zagrożenia zalewowe, brak przepraw mostowych, ostre standardy budowlane).
8. **Pas Pojezierza Pomorskiego** (zagospodarowanie terenów popegeerowskich, niska dostępność przestrzenna, marginalizacja i wykluczenie społeczne).
9. **Obszary deficytu wody i stepowienia** (problemy gospodarki wodnej, gospodarka rolna).

Źródło: Korcelli et al. (2008).

W dokumencie, zgodnie z założeniami przyjętymi przez Radę Ministrów 26 czerwca 2007 r., w KPZK powinny zostać wskazane obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów. Dostępny już projekt ekspercki tego dokumentu zawiera dwa obszary problemowe o znaczeniu ogólnokrajowym oraz dziewięć o znaczeniu międzyregionalnym. Ich identyfikacja i delimitacja miała charakter arbitralny – procesowi identyfikacji nie towarzyszyły założenia metodologiczne dotyczące wyboru wykorzystanych zagadnień tematycznych. Jest to podejście jakościowo inne od zaproponowanej przez Grupę tematyczną ds. polityki regionalnej, a więc identyfikacji i delimitacji poprzedzonej kompleksową analizą diagnostyczną (MRR, 2008).

²⁸ Definicja obszaru problemowego zawarta została także w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która była podstawą opracowania KPZK. W świetle jej zapisów obszar problemowy to *obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.*

Schemat 2. Podsumowanie stanu prac nad dokumentami strategicznymi istotnymi w kontekście identyfikacji i delimitacji OP/SI

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)

- Tezy i założenia przyjęte przez RM 16 grudnia 2008.
- Przedłożenie dokumentu Radzie Ministrów planowane w IV kwartale 2009 r.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK)

- Dostępne 10 kluczowych wyzwań rozwojowych
- Przedłożenie dokumentu Radzie Ministrów planowane w IV kwartale 2009 r.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK)

- Projekt aktualizacji SRK 2007–2015 przyjęty przez RM 15 grudnia 2009 r.
- Przedłożenie dokumentu Radzie Ministrów planowane w IV kwartale 2009 r.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)

- Prace nad projektem eksperckim zakończone w lipcu 2008 r.
- Przedłożenie dokumentu Radzie Ministrów planowane na II kwartał 2009 r.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie informacji i materiałów DPP MRR..

2.3. Wnioski dla dalszych prac

Zastosowany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju termin „obszary problemowe” wydaje się zbyt wąski w kontekście roli, które będzie pełnić w procesie kształtowania polityki regionalnej państwa.²⁹ Takie określenie przedmiotu prac jest jednoznacznie wartościujące – odnosi się do problemu/deficytu występującego w poszczególnych obszarach. Tymczasem, planowana interwencja państwa na poziomie regionalnym wskazana jest w dwóch modelowych sytuacjach. Po pierwsze, ma ona uzasadnienie, gdy dany **obszar charakteryzuje się deficytami rozwojowymi** w ramach jednego z wymiarów tematycznych odzwierciedlających szczegółowe cele polityki regionalnej państwa. W przypadku tego typu obszarów zadaniem polityki regionalnej jest niwelowanie zidentyfikowanego problemu rozwojowego – można je więc nazywać „**obszarami problemowymi**” *sensu stricto*.

Z drugiej strony, przedmiotem interwencji państwa mogą być także **obszary relatywnie lepiej rozwinięte – potencjalne bieguny wzrostu**,³⁰ których dalszy rozwój w sposób dyfuzyjny oddziaływać będzie na otoczenie. W tej sytuacji, terminem bardziej adekwatnym wydają się być „obszary strategicznej interwencji” zaproponowane w *Tezach i założeniach do KSRR*. **Aby podkreślić dwukierunkowy charakter docelowej interwencji państwa, w dalszych częściach niniejszego opracowania stosowane będzie pojęcie „obszarów problemowych/strategicznej interwencji” (OP/SI).**

Obok założeń najnowszych zapisów ustawowych, położenie większego akcentu w polityce regionalnej na identyfikację OP/SI jest spójne z głównymi wątkami dyskusji wokół nowej koncepcji polityki regionalnej w Polsce. Na konieczność wspierania obszarów strategicznej interwencji państwa wskazuje Grosse (2008) – zadaniem skoncentrowanych na takich obszarach instrumentów polityki regionalnej jest usunięcie specyficz-

²⁹ Zostało to jednoznacznie podkreślone w dokumentacji prac nad założeniami do nowej koncepcji polityki regionalnej (podrozdział 2.2 niniejszego opracowania oraz w MRR (2008a) i MRR (2008b)).

³⁰ W dokumentach MRR (2008a) oraz MRR (2008b) jako obszary oddziaływania polityki regionalnej państwa wymienione zostały metropolie. Wskazano także na istotną rolę metropolii w kontekście rozwoju obszarów znajdujących się w ich otoczeniu.

nych barier rozwoju, a tą drogą dynamizacja wzrostu gospodarczego na poziomie ogólnokrajowym. Oznacza to, że pomoc powinna w tym wypadku skoncentrować się wokół problemów szczególnie istotnych dla rozwoju całego państwa.

2.4. Definicja pojęcia obszarów problemowych/strategicznej interwencji

Jak wskazano wcześniej, ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wprowadziła pojęcie „obszarów problemowych” bez przybliżenia ich definicji. Rozszerzenie tego zagadnienia do „obszarów strategicznej interwencji” wymaga doprecyzowania podstawowej terminologii, do której odnosić się będą dalsze prace analityczne.

Największym problemem, który znacznie utrudniał stworzenie definicji oddającej intuicyjne znaczenie pojęcia OP/SI była konieczność uwzględnienia w niej dwóch, z natury odmiennych, typów obszarów. Z jednej strony, powinna ona możliwe precyzyjnie odnosić się do „obszarów problemowych” w wąskim sensie, a więc wyodrębnionych terytorialnie jednostek dotkniętych upośledzeniem rozwojowym lub strukturalnym, które w negatywny sposób odstają od reszty kraju bądź regionu. Z drugiej strony, odpowiednia definicja musi także umożliwić identyfikację obszarów relatywnie lepiej rozwiniętych, dysponujących dużym potencjałem wzrostowym, które napotkały na bariery uniemożliwiające dalsze zwiększanie konkurencyjności w strukturach ponadregionalnych, a nawet międzynarodowych. W tej sytuacji, konieczny był wybór definicji możliwie najbardziej ogólnej i elastycznej. Wymóg możliwie dużej ogólności wynikał także ze stanu prac nad dokumentami strategicznymi, które w sposób bezpośredni odnoszą się do pojęcia obszarów problemowych/strategicznej interwencji.³¹

W rezultacie na potrzeby dalszych prac analitycznych wypracowana została następująca definicja obszarów problemowych/strategicznej interwencji:³²

Obszary problemowe/obszary strategicznej interwencji to obszary wyodrębnione terytorialnie i dziedzinowo, które niedostatecznie wykorzystują swoje zasoby istotne z perspektywy rozwoju kraju i napotykają istotne bariery rozwojowe.

Obszary te, w celu uzyskania optymalnej ścieżki rozwoju, wymagają adresowanej, ze względu na swoją specyfikę, strategicznej interwencji polityki państwa z poszanowaniem zasady subsydiarności.

Podkreślenia wymaga fakt, że w samej definicji nie zostały wskazane osie tematyczne, wokół których przeprowadzana będzie identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych/strategicznej interwencji. Rola ta została przypisana **kryteriom³³ identyfikacji i delimitacji**, które zostaną wybrane poprzez operacjonalizację wytycznych zawartych w dokumentach zatwierdzonych przez Radę Ministrów.³⁴

³¹ W szczególności podczas prac nad niniejszym opracowaniem nie były znane szczegółowe cele polskiej polityki regionalnej, które docelowo znajdują się w projekcie KSRR. Definicja charakteryzująca się możliwie dużą ogólnością/universalnością nie będzie wymagała zmian, gdy szczegółowe cele zostaną ostatecznie określone.

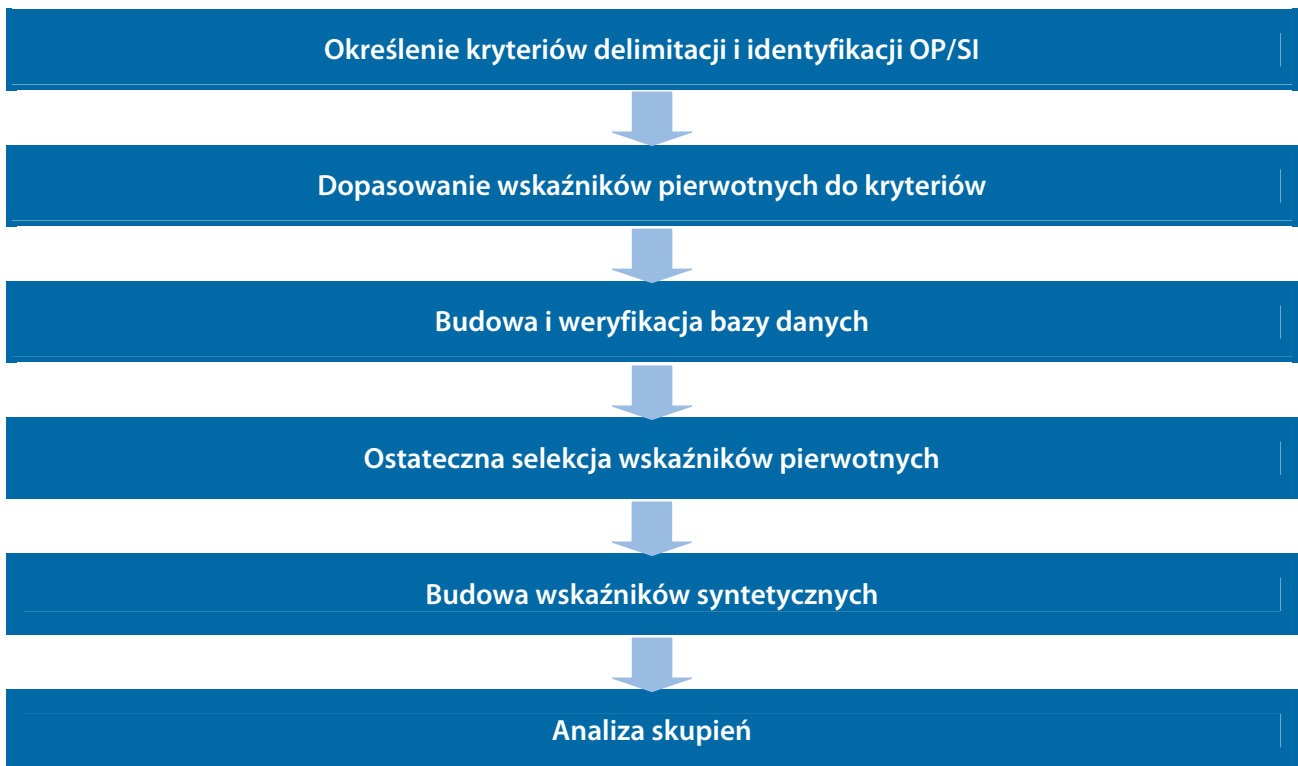
³² Istotną przesłanką dla sformułowanej poniżej definicji był strategiczny cel polityki regionalnej zawarty w *Tezach i założeniach do KSRR*. Według tego dokumentu, *celem strategicznym polityki regionalnej jest pobudzenie endogenicznych czynników wzrostu w układzie terytorialnym za pośrednictwem działań służących podnoszeniu konkurencyjności województw i całego kraju oraz konwergencji*.

³³ Prezentacji kryteriów delimitacji i identyfikacji oraz leżących u ich podstaw założeń poświęcony został rozdział czwarty niniejszego opracowania.

³⁴ Ponieważ żaden z istotnych w kontekście delimitacji i identyfikacji OP/SI dokumentów strategicznych nie przyjął jeszcze ostatecznej formy, konieczne będzie oparcie się na materiałach takich jak *Tezy i założenia do KSRR, projekt aktualizacji SRK*, oraz lista wyzwań rozwojowych przygotowana przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów w ramach prac nad DSRK. Kryteria delimitacji zostaną skonstruowane w sposób elastyczny, aby mogły zostać dostosowane do celów KSRR oraz umożliwiły sprawne aktualizowanie wyników analiz.

3. Metodologia prac analitycznych

Schemat 3. Ramowa struktura prac analitycznych



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Ramy tematyczne, wokół których nastąpiła diagnoza zróżnicowania regionalnego w Polsce prowadząca do identyfikacji potencjalnych grup obszarów problemowych/strategicznej interwencji, zostały sformułowane w **sześciu kryteriach (osiach) tematycznych**:

1. **Struktura gospodarki**
2. **Innowacyjność**
3. **Środowisko naturalne**
4. **Problemy społeczne**
5. **Kapitał ludzki**
6. **Dostępność**

W przypadku każdego z kryteriów, przedstawiono także **wstępną listę grup wskaźników stanowiących operacjonalizację danego zagadnienia tematycznego**. Przed podjęciem właściwych prac analitycznych konieczna była weryfikacja przyjętych wcześniej założeń – w szczególności pod kątem jakości i dostępności danych oraz funkcjonalnej spójności systemu wskaźników w ramach poszczególnych kryteriów³⁵. Ostateczna selekcja wskaźników opierała się na następujących wytycznych:³⁶

³⁵ Przeważająca większość danych służących budowie wskaźników pochodzi z zasobów Głównego Urzędu Statystycznego. Oprócz tego w pracach wykorzystano także dane resortowe pochodzące ze źródeł Ministerstwa Finansów, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Komendy Głównej Policji, Państwowej Komisji Wyborczej, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz specjalnie obliczony przez PAN na potrzeby opracowania średni wskaźnik dostępności transportowej Polski.

³⁶ Ważnym punktem odniesienia podczas opracowywania założeń prac analitycznych była rekomendowana przez OECD i Komisję Europejską metodologia dotycząca budowy wskaźników syntetycznych (por. OECD, 2008a). Jej założenia częściowo pokrywają się z metodą wskaźników pojemności informacji Z. Hellwiga stosowaną do wyboru zmiennych objaśniających w modelach regresji.

1. Każdy ze wskaźników powinien posiadać **jednoznaczną interpretację** w kontekście celów kryterium tematycznego, w ramach którego jest wykorzystywany. Warunek ten miał szczególną wagę w ramach niniejszego badania z uwagi na jego kompleksowy charakter – w toku prac uwzględniono wszystkie najważniejsze zagadnienia związane z rozwojem regionalnym.
2. Każdy ze wskaźników powinien mieć **charakter względny**, co jest warunkiem koniecznym zachowania **możliwości porównywania obliczonych wartości pomiędzy zróżnicowanymi jednostkami terytorialnymi**. W szczególności oznacza to, że ostatecznie wykorzystywane wskaźniki powinny być ilorazem dwóch miar – licznika (np. liczba patentów przyznanych w danym województwie w ciągu jednego roku) oraz mianownika (np. liczba mieszkańców województwa).³⁷
3. Konieczne było **określenie wzajemnych powiązań pomiędzy miarami składającymi się na poszczególne grupy wskaźników**. Niepożądanym zjawiskiem była nadmierna korelacja pomiędzy wskaźnikami, co oznaczało *de facto* powielanie zawartości informacyjnej jednego z nich. Takiej sytuacji należało unikać, gdyż mogłoby to stanowić problem interpretacyjny na etapie przypisywania wag. W momencie wykrycia silnej korelacji pary wskaźników, jeden z nich podlegał wyłączeniu z dalszych analiz.³⁸
4. **Docelowym poziomem prowadzonych analiz był szczebel podregionów (NTS 3)**. Rozwiązanie to stanowiło **kompromis** pomiędzy potrzebą uwzględnienia w analizie jednostek terytorialnych możliwie homogenicznych wewnątrznie oraz stopniem dostępności danych statystycznych.³⁹

³⁷ W przypadku niektórych wskaźników konieczne i zasadne było odejście od tego założenia. Dotyczyło to następujących wskaźników: liczba miejsc noclegowych, emisja zanieczyszczeń gazowych oraz liczba oferowanych programów MBA.

³⁸ Podstawowym kryterium eliminacji wskaźników była ich interpretowalność w kontekście celów grupy wskaźników oraz całego kryterium.

³⁹ W przypadku czterech grup wskaźników, z uwagi na dużą wagę reprezentowanych przez nie zjawisk, konieczne było odejście od tego założenia i uwzględnienie w bazie danych z poziomu wojewódzkiego – taka sytuacja miała miejsce w grupach 1.5 (efektywność i towarowość rolnictwa), 2.1 (potencjał innowacyjny sektora nauki), 2.2 (potencjał innowacyjny sektora przedsiębiorstw) oraz 5.1 (kwalifikacje siły roboczej). We wszystkich przypadkach zastosowano procedury statystyczne umożliwiające przybliżenie wartości wskaźników na poziomie NTS 3.

Tabela 1. Grupy wskaźników oraz wskaźniki w ramach kryterium „struktura gospodarki”

Kryterium 1: Struktura gospodarki		
grupa wskaźników	cel grupy wskaźników	wskaźniki pierwotne ⁴⁰
1.1. Zdolność do przyciągania kapitału	Identyfikacja obszarów skutecznych oraz borykających się z problemami w pozyskiwaniu kapitału zagranicznego, których atrakcyjność podnoszą inwestycje publiczne i lokalna aktywność gospodarcza	1.1.1. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych na mieszkańca 1.1.2. Udział wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem 1.1.3. Liczba podmiotów gospodarki narodowej na mieszkańca
1.2. Poziom rozwoju gospodarczego	Określenie poziomu rozwoju gospodarczego badanych obszarów	1.2.1. Wpływy z podatku CIT na mieszkańca 1.2.2. PKB na mieszkańca 1.2.3. Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem
1.3. Efektywność wykorzystania zasobów pracy	Identyfikacja obszarów charakteryzujących się najlepszą oraz najgorszą sytuacją na rynku pracy	1.3.1. Stopa bezrobocia rejestrowanego 1.3.2. Współczynnik aktywności zawodowej
1.4. Efektywność i towarowość rolnictwa	Określenie sytuacji sektora rolniczego badanych obszarów – pod względem potencjałów oraz barier	1.4.1. Rolnicza produkcja końcowa na 1 ha użytków rolnych 1.4.2. Wartość dodana brutto w sektorze rolniczym na zatrudnionego
1.5. Produktywność gospodarki	Określenie poziomu produktywności – efektywności wykorzystywanych zasobów	1.5.1. Wartość dodana brutto na pracującego
1.6. Zagospodarowanie turystyczne	Ocena stanu zagospodarowania turystycznego	1.6.1. Liczba miejsc noclegowych
Zakres czasowy: najbardziej aktualne obserwacje (w większości dane za rok 2006 lub 2007)		

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁴⁰ Lista wchodzących w skład poszczególnych grup wskaźników pierwotnych, która opisana została w tabeli, była wynikiem przeprowadzonej wcześniej formalnej selekcji – badania ładunku informacyjnego oraz oceny korelacji pomiędzy wskaźnikami.

Tabela 2. Grupy wskaźników oraz wskaźniki w ramach kryterium „Innowacyjność”

grupa wskaźników	Kryterium 2: Innowacyjność	
	cel grupy wskaźników	wskaźniki pierwotne
2.1. Potencjał innowacyjny sektora nauki	Ocena potencjału naukowego ośrodków akademickich	2.1.1. Liczba zatrudnionych w B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo 2.1.2. Wielkość nakładów ogółem na B+R na zatrudnionego w B+R 2.1.3. Udział nakładów ogółem na B+R w stosunku do PKB 2.1.4. Udział nakładów na badania stosowane B+R w stosunku do ogółu nakładów na B+R 2.1.5. Stopień zużycia aparatury naukowo-badawczej zaliczonej do środków trwałych
2.2. Potencjał innowacyjny sektora przedsiębiorstw	Określenie poziomu rozwoju gospodarczego badanych obszarów	2.2.1. Odsetek przedsiębiorstw, które wprowadziły innowacje w ostatnich trzech latach 2.2.2. Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów nowych lub istotnie ulepszonych w przychodach netto ze sprzedaży ogółem 2.2.3. Nakłady na działalność innowacyjną przypadające na przedsiębiorstwo prowadzące działalność innowacyjną 2.2.4. Liczba wynalazków na 1 mln mieszkańców

Zakres czasowy: najbardziej aktualne obserwacje (dane za rok 2007)

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Tabela 3. Grupy wskaźników oraz wskaźniki w ramach kryterium „środowisko naturalne”

Kryterium 3: Środowisko naturalne		
grupa wskaźników	cel grupy wskaźników	wskaźniki pierwotne
3.1. Przekształcenia krajobrazu	Identyfikacja obszarów charakteryzujących się zniekształconym krajobrazem	3.1.1. <i>Odsetek powierzchni zajętej pod miejsca eksploatacji odkrywkowej oraz zwałowiska i hałdy</i>
3.2. Kumulacja odpadów uciążliwych dla środowiska	Identyfikacja obszarów koncentrujących uciążliwe odpady	3.2.1. <i>Odpady dotychczas składowane (nagromadzone) na składowiskach własnych na powierzchnię jednostki</i> 3.2.2. <i>Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku</i>
3.3. Intensywność zanieczyszczeń wód powierzchniowych i gleb	Identyfikacja obszarów o intensywnie zanieczyszczonych wodach i glebach	3.3.1. <i>Udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem</i> 3.3.2. <i>Ścieki przemysłowe i komunalne oczyszczane w % ścieków wymagających oczyszczania</i>
3.4. Zagrożenie związane z zanieczyszczeniami powietrza	Identyfikacja obszarów zagrożonych zanieczyszczeniami powietrza oraz niewystarczająca infrastruktura ochrony atmosfery	3.4.1. <i>Klasa wynikowa dla stężenia zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM 10</i> 3.4.2. <i>Emisja zanieczyszczeń gazowych z zakładów szczególnie uciążliwych</i> 3.4.3. <i>Zanieczyszczenia pyłowe powietrza zatrzymane lub zneutralizowane w urządzeniach do redukcji zanieczyszczeń zakładów szczególnie uciążliwych</i>
3.5. Walory środowiska przyrodniczego	Wyodrębnienie jednostek terytorialnych o względnie dużym udziale obszarów chronionych oraz obszarów atrakcyjnych z punktu widzenia wypoczynku	3.5.1. <i>Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem</i>

Zakres czasowy: najbardziej aktualne obserwacje (w większości dane za rok 2006 oraz 2007), w przypadku wskaźników 3.4.2 oraz 3.4.3 wykorzystano średnią z lat 2002–2007, aby wyeliminować okresowe anomalie w danych, natomiast dla wskaźnika 3.4.1 wybrano najbardziej reprezentatywną obserwację.

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Tabela 4. Grupy wskaźników oraz wskaźniki w ramach kryterium „problemy społeczne”

Kryterium 4: Problemy społeczne		
grupa wskaźników	cel grupy wskaźników	wskaźniki pierwotne
4.1. Problemy rynku mieszkaniowego	Ocena sytuacji na rynku mieszkaniowym badanych obszarów	4.1.1. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę 4.1.2. Odsetek mieszkań posiadających ustęp splukiwany
4.2. Zjawiska kryminalne	Identyfikacja obszarów charakteryzujących się problemem przestępczości	4.2.1. Udział przestępstw popełnionych przez nieletnich w przestępstwach ogółem 4.2.2. Udział przestępstw wykrytych w przestępstwach stwierdzonych
4.3. Dostęp do infrastruktury podstawowej	Ocena dostępności najważniejszych komponentów infrastruktury podstawowej (tj. kulturalnej, edukacyjnej i zdrowotnej)	4.3.1. Odsetek dzieci w wieku 3–6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym 4.3.2. Liczba mieszkańców na placówkę biblioteczną 4.3.3. Liczba mieszkańców na ambulatoryjny zakład opieki zdrowotnej
4.4. Ubóstwo ekonomiczne	Identyfikacja obszarów ze szczególnie wysoką koncentracją zjawiska ubóstwa materialnego	4.4.1. Wpływy z PIT na mieszkańca 4.4.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto
4.5. Kapitał społeczny – społeczeństwo obywatelskie	Określenie poziomu akumulacji kapitału społecznego badanych obszarów	4.5.1. Liczba zarejestrowanych stowarzyszeń i organizacji społecznych na 1000 mieszkańców 4.5.2. Frekwencja w wyborach samorządowych

Zakres czasowy: najbardziej aktualne obserwacje (w większości dane za rok 2006 oraz 2007).

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Tabela 5. Grupy wskaźników oraz wskaźniki w ramach kryterium „kapitał ludzki”

Kryterium 5: Kapitał ludzki		
grupa wskaźników	cel grupy wskaźników	wskaźniki pierwotne
5.1. Kwalifikacje siły roboczej	Ocena poziomu i perspektyw akumulacji kapitału ludzkiego na badanych obszarach	5.1.1. Liczba oferowanych programów MBA 5.1.2. Odsetek osób w wieku 25–64 lat uczestniczących w kształceniu ustawicznym 5.1.3. Udział osób aktywnych zawodowo z wykształceniem wyższym w ludności aktywnej zawodowo ogółem
5.2. Zagrożenia demograficzne	Identyfikacja obszarów dotkniętych problemami demograficznymi	5.2.1. Wskaźnik obciążenia demograficznego (ludność w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym) 5.2.2. Dynamika ludności (rok bazowy 2004) 5.2.3. Wskaźnik feminizacji w grupie wiekowej 20–29
5.3. Jakość kształcenia	Ocena jakości lokalnego systemu oświaty	5.3.1. Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej
5.4. Kondycja zdrowotna społeczeństwa	Wyodrębnienie obszarów w szczególności dotkniętych problemami zdrowotnymi mieszkańców	5.4.1. Liczba zgonów z powodu chorób układu krążenia i chorób nowotworowych na 1000 mieszkańców 5.4.2. Liczba osób niepełnosprawnych w stosunku do ludności ogółem
Zakres czasowy: najbardziej aktualne obserwacje (w większości dane za rok 2006 oraz 2007).		

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Tabela 6. Grupy wskaźników oraz wskaźniki w ramach kryterium „dostępność”

Kryterium 6: Dostępność		
grupa wskaźników	cel grupy wskaźników	wskaźniki pierwotne
6.1. Dostępność komunikacyjna	Identyfikacja obszarów zagrożonych marginalizacją z powodu niskiej dostępności przestrzennej	6.1.1. Międzygałęziowa dostępność transportowa
6.2. Potencjał rozwoju społeczeństwa informacyjnego	Identyfikacja obszarów charakteryzujących się problemami związanymi z dostępnością infrastruktury cyfrowej i teleinformatycznej.	6.2.1. Udział abonentów indywidualnych z dostępem do stacjonarnego Internetu szerokopasmowego w ogóle ludności faktycznie zamieszkałej 6.2.2. Liczba komputerów z dostępem szerokopasmowym przeznaczonych do użytku uczniów
Zakres czasowy: najbardziej aktualne obserwacje (dane za rok 2007).		

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Po zasileniu bazy danych przeprowadzona została ich kompleksowa **analiza pod względem jakości oraz wiarygodności**. W szczególności umożliwiła ona:

- **identyfikację obserwacji odstających** (zarówno w wymiarze czasowym, jak i przekrojowym)
- **określenie zakresu obserwacji wykorzystanych jako ostateczne wkłady do wskaźników syntetycznych**. W większości zmiennych wybór padł na najbardziej aktualne obserwacje (zazwyczaj z roku 2006 lub 2007), odejściem od tej reguły było część wskaźników z kryterium 3, 4 i 5 w przypadku których wzięto pod uwagę wieloletnie średnie w celu eliminacji efektu pojedynczych anomalii w danych.⁴¹

Kolejnym etapem budowy wskaźników syntetycznych była **normalizacja danych**. Wykorzystana została w tym celu **liniowa transformacja danych typu min-max**, której efektem było sprowadzenie wartości wszystkich wskaźników do przedziału (0,1), gdzie wartość 1 przypisana została regionowi/obszarowi, o największej wartości danego wskaźnika, zaś wartość 0 regionowi o wartości najmniejszej. W tym celu dla wskaźników-stymulant wykorzystywany został następujący wzór:⁴²

$$W_{i,t}^k = \frac{x_{i,t}^k - \min_{i \in I} \{x_{i,t}^k\}}{\max_{i \in I} \{x_{i,t}^k\} - \min_{i \in I} \{x_{i,t}^k\}}$$

$W_{i,t}^k$ oznacza wystandaryzowaną wartość wskaźnika k dla regionu/obszaru i w okresie t

$x_{i,t}^k$ oznacza wyjściową wartość wskaźnika k dla regionu/obszaru i w okresie t

$\min_{i \in I} \{x_{i,t}^k\}$ oznacza minimalną wartość wskaźnika k w grupie regionów/obszarów I w okresie t

$\max_{i \in I} \{x_{i,t}^k\}$ oznacza maksymalną wartość wskaźnika k w grupie regionów/obszarów I w okresie t

Z kolei dla wskaźników-destymulant wykorzystano transformację przeciwną:

$$W_{i,t}^k = \frac{\max_{i \in I} \{x_{i,t}^k\} - x_{i,t}^k}{\max_{i \in I} \{x_{i,t}^k\} - \min_{i \in I} \{x_{i,t}^k\}}$$

W następnym kroku **miarom składającym się na wskaźniki syntetyczne przypisane zostały wagi, określające skalę wpływu poszczególnych składników grupy wskaźników**. Przyjęto założenie, aby proces wagowania nie opierał się na kryteriach arbitralnych, lecz był odzwierciedleniem przeprowadzonych prac analitycznych oraz miał swoje źródła w opracowanej na potrzeby niniejszego projektu bazy danych statystycznych. W celu określenia wektora wag dla każdego ze wskaźników syntetycznych, zastosowano procedurę opartą na **metodzie głównych składowych** (ang. *principal component analysis*). Składały się na nią następujące kroki:⁴³

1. **identyfikacja tzw. czynników będących kombinacjami liniowymi wskaźników cząstkowych przy pomocy metody głównych składowych**. Kryterium wyboru liczby czynników był warunek, aby odpowiadająca im wartość własna macierzy wariancji-kowariancji była większa od jedności, co z kolei oznacza,

⁴¹ Anomalie w danych (obserwacje odstające) występowały przede wszystkim w ramach kryterium 3. W przypadku wskaźnika 3.4.1 w analizie uwzględniona została najbardziej reprezentatywna obserwacja.

⁴² Zastosowanie przeciwnej procedury dla stymulant oraz destymulant podyktowane było troską o zachowanie interpretowalności otrzymanych wyników. Przyjęto konwencję, w której wartości wskaźnika bliskie 1 świadczą o najbardziej korzystnych uwarunkowaniach wśród wszystkich badanych podregionów.

⁴³ Podobna procedura wykorzystywana jest m.in. przy budowie wskaźnika PMR (ang. *Product Market Regulation*) przez OECD (por. Nicoletti et al. 2000 oraz OECD 2008b).

że wszystkie z wybranych czynników powinny tłumaczyć wariancję całego zbioru danych lepiej niż pojedyncze wskaźniki.

2. **rotacja** otrzymanych czynników.
3. **uproszczenie ładunków poszczególnych wskaźników cząstkowych**, w celu eliminacji wskaźników wpływających na dany czynnik jedynie w skali marginalnej.
4. **ostateczne wagi powstały w oparciu o wkład odpowiadających im wskaźników w wariancję całego zbioru danych**. Najwyższa waga danego wskaźnika składowego oznacza, że w największym stopniu tłumaczył wariancję wśród wszystkich miar uwzględnionych w ramach danej grupy wskaźników.

Powyższa procedura sprowadzała się do zastosowania następującego wzoru:

$$\beta_l = \frac{\sum_{i=1}^k \bar{\omega}_{li}^2 \phi_i \mathbf{1}_{\{\bar{\omega}_{li}^2 > 0.1\}}}{\sum_{i=1}^k \sum_{j=1}^n \bar{\omega}_{ji}^2 \phi_i \mathbf{1}_{\{\bar{\omega}_{ji}^2 > 0.1\}}}$$

Gdzie:

β_l oznacza ostateczną wartość wagi l-tego wskaźnika, $l \in \{1, \dots, n\}$;

ω_{li} oznacza znormalizowany wkład l-tego wskaźnika do i-tej składowej, $i \in \{1, \dots, k\}$

ϕ_i oznacza wkład i-tej składowej do wariancji zbioru danych tłumaczonej przez wszystkie k zidentyfikowanych składowych.

$\mathbf{1}_{\{\bar{\omega}_{li}^2 > 0.1\}}$ oznacza funkcję charakterystyczną przypisującą 1, gdy kwadrat wkładu l-tego wskaźnika do i-tej składowej jest większy od 0.1 oraz 0 w przeciwnym przypadku

Opisana powyżej procedura została przeprowadzona oddzielnie dla wszystkich grup wskaźników. Ich ostateczne wartości zostały obliczone przy wykorzystaniu addytywnej metody agregacji:

$$S_{i,t} = \sum_{k=1}^K \beta_k W_{i,t}^k$$

Gdzie:

$S_{i,t}$ oznacza wartość wskaźnika syntetycznego dla obszaru/regionu i w okresie t ;

β_k oznacza wagę wskaźnika k ;

$W_{i,t}^k$ oznacza znormalizowaną wartość wskaźnika k dla obszaru/regionu i w okresie t ;

K oznacza liczbę wskaźników cząstkowych składających się na wskaźnik syntetyczny.

W ostatnim kroku, **otrzymane wskaźniki syntetyczne poddano ponownej normalizacji do przedziału (0,1)**, co zagwarantowało jednolitą interpretację każdego z nich. Następnie **prace analityczne prowadzone były dwutorowo**.

Po pierwsze, analizie poddane zostały rozkłady poszczególnych wskaźników syntetycznych – szczegółowe wyniki zróżnicowania regionalnego Polski uzyskane na ich podstawie przedstawiono w Rozdziale 4 niniejszego opracowania.

Po drugie, w oparciu o zestaw 24 wskaźników syntetycznych opracowana została typologia polskich podregionów. Podobnie jak w innych tego typu badaniach (por. np. Aumayr 2007, Heimpold 2001, Kronhaller 2003) zastosowana została w tym celu analiza skupień – metoda statystyczna polegająca na klasyfikowaniu jednostek (w kontekście niniejszego badania – jednostek terytorialnych) do możliwie homogenicznych wewnętrznie grup (klas) względem wykorzystywanych w analizie zmiennych, podczas, gdy różnice pomiędzy poszcze-

gólnymi grupami są maksymalizowane.⁴⁴ Omówienie wyników analizy skupień wraz ze szczegółową interpretacją otrzymanych wyników w kontekście identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych/strategicznej interwencji zaprezentowane zostało w Rozdziale 5.

4. Wyniki prac analitycznych – zróżnicowanie Polski w ramach badanych osi tematycznych

W niniejszej części raportu przedstawiony został opis zróżnicowania regionalnego kraju oparty o analizę wskaźników syntetycznych I rzędu i wskaźników podstawowych według następujących sześciu kryteriów identyfikacji obszarów problemowych/strategicznej interwencji.

1. **Struktura gospodarki**
2. **Innowacyjność**
3. **Środowisko naturalne**
4. **Problemy społeczne**
5. **Kapitał ludzki**
6. **Dostępność**

Przedstawiona w tej części opracowania analiza, a więc także wynikające z niej wnioski, są bezpośrednią konsekwencją przyjętej bazy danych. Tam, gdzie było to uzasadnione odwołano się do innych badań regionalnych. W ramach każdego z kryteriów opis zróżnicowania został dokonany w miarę możliwości niezależnie dla każdego ze wskaźników I rzędu – na poziomie podregionów (NTS 3) za wyjątkiem tych, które z uwagi na brak danych o większej precyzji zostały przygotowane tylko dla województw (NTS 2). Integralną częścią wyводу są **kartogramy obrazujące regionalne zróżnicowanie wartości odpowiedniego wskaźnika**⁴⁵ oraz **bariery i potencjały**⁴⁶.

Wskaźniki zostały znormalizowane do przedziału (0,1), a w konsekwencji należy je interpretować jedynie w kategoriach relatywnych. Tym niemniej analiza ich rozkładów dostarcza użytecznych informacji o regionalnym zróżnicowaniu zjawisk ujmowanych w ramach sześciu osi tematycznych. Dla każdego z kryteriów (za wyjątkiem innowacyjności, gdzie wiarygodne dane są dostępne tylko dla poziomu województw) przygotowano zestawienie podstawowych statystyk w sposób wszechstronny i pełny opisujących kształt poszczególnych rozkładów. Wartość i znak współczynnika skośności informują o charakterze i sile asymetrii – na ich podstawie można określić, na ile prawdopodobne jest, że wartość danego wskaźnika dla dowolnie wybranego podregionu będzie mniejsza lub większa od wartości średniej. Statystyki pozycyjne (mediana oraz pierwszy i trzeci kwartył) powinny być interpretowane jako graniczne wartości wskaźnika, dzielące rozkład w proporcji, odpowiednio 25:75, 50:50, 75:25. Wreszcie, kurtoza pokazuje, w jakim stopniu rozkład wartości poszczególnych wskaźników jest skupiony wokół wartości średniej.

⁴⁴ W ostatecznej analizie zastosowano metodę Warda dla 8 skupisk w oparciu o metrykę miejską. Jest to podejście podobne do zastosowanego w pracy Aumayr (2007). Wybór liczby skupisk podyktowany był m.in. strukturą tzw. dendrogramu dla opracowanego zbioru danych, a więc graficznej reprezentacji stopnia podobieństw poszczególnych podregionów. W celu zbadania stabilności wyników, analizę skupień przeprowadzono także w oparciu o szereg alternatywnych metodologii, m.in. algorytm k-średnich. Rezultaty w zdecydowanej większości przypadków wskazywały na stosunkowo dużą stabilność typów podregionów.

⁴⁵ Ciemniejszy kolor oznacza wartości bliższe jedności, a więc bardziej pozytywne w kontekście danego podregionu (por. Rozdział 3 niniejszego opracowania). Dla wybranych wskaźników (1.5, 1.4, 2.1, 2.2, 3.3, 5.1) z uwagi na dbałość o precyzję opisu i ilustracji przygotowano kartogramy obrazujące zróżnicowanie na poziomie NTS 2.

⁴⁶ Kolor czerwień – potencjał, niebieski – bariera. Za podregiony charakteryzujące się potencjałem/barierą w ramach danego zagadnienia uznano jednostki z ostatniego/pierwszego decyła.

KRYTERIUM 1. Struktura gospodarki

Określenie struktury lokalnych gospodarek jest działaniem niezmiernie istotnym z punktu widzenia oceny nowoczesności i konkurencyjności regionów. Pozwala to na umiejscowienie poszczególnych obszarów na uniwersalnej ścieżce zmiany strukturalnej. Panuje powszechny konsensus co do tego, że rozwój gospodarki wiąże się ze stopniowym i jednostajnym zmniejszaniem udziału rolnictwa w tworzeniu PKB i zatrudnieniu, przy jednoczesnym wzroście znaczenia pozostałych sektorów, początkowo – przemysłu, później zaś – usług (por. Bukowski et al. 2006, Polska 2030). Jednocześnie, we wszystkich sektorach dochodzi do systematycznego wzrostu produktywności i intensyfikacji wykorzystania czynników produkcji. Stąd, struktura gospodarki w skali lokalnej jest dobrym miernikiem rozwoju gospodarczego, zaś istnienie różnic w stosunku do struktury zwykle obserwowanej w centrach rozwojowych stanowi symptom występowania barier. Zasada ta ma zastosowanie także w odniesieniu do rolnictwa, gdzie w miarę upływu czasu dochodzi do wzrostu koncentracji własności ziemskiej i przekształcania działalności rolniczej w typową działalność gospodarczą podlegającą prawom popytu, podaży, efektów skali, itp., wskutek czego miejsce modelu zarobkowo-socjalnego obserwowanego w systemach opartych o niewielkie gospodarstwa rodzinne (por. Halamska 2007) zajmuje model towarowo-rynkowy.

Tabela 7. Charakterystyka wskaźników syntetycznych w ramach kryterium 1

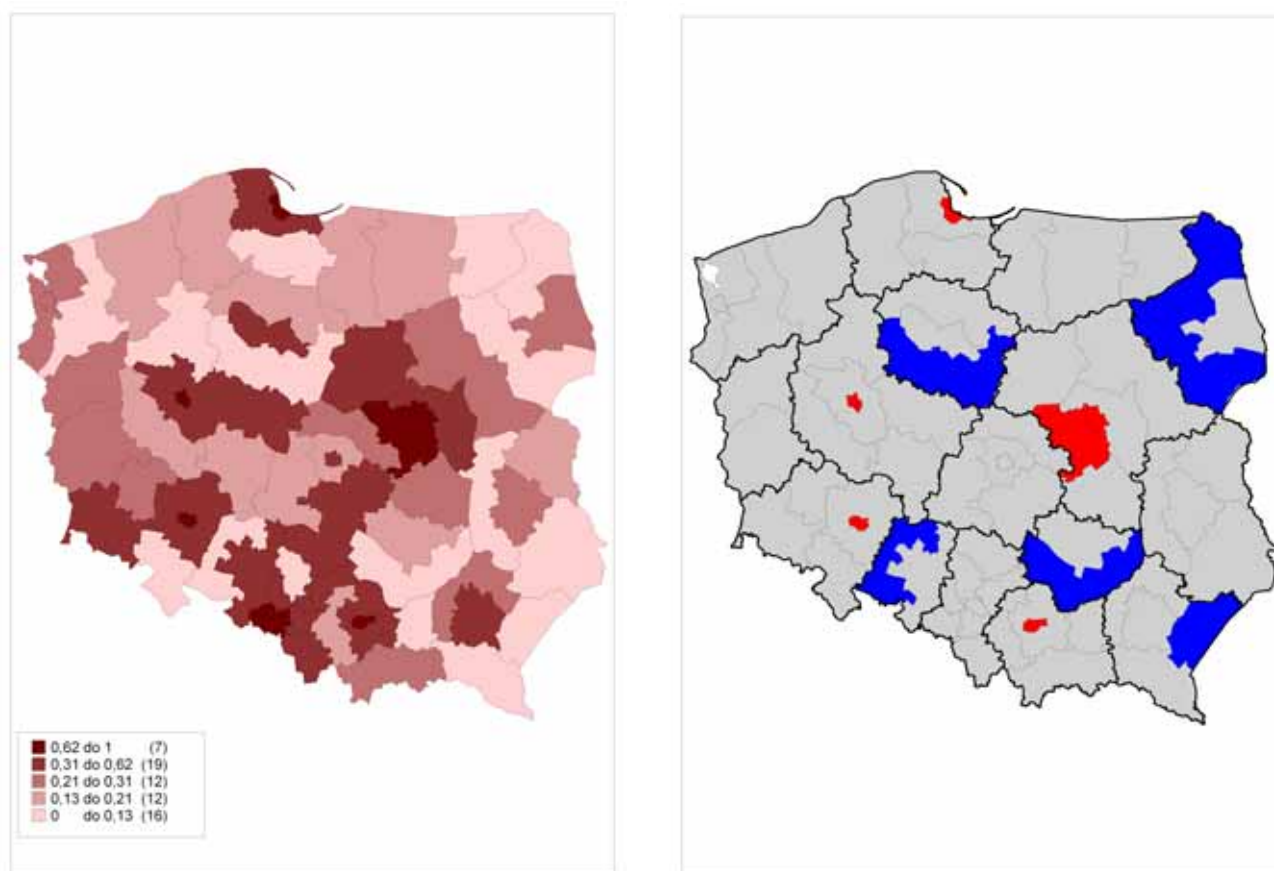
Miara	Wskaźnik ⁴⁷					
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
Średnia	0,29	0,26	0,58	0,47	0,23	0,15
Odchylenie standardowe	0,22	0,19	0,21	0,22	0,17	0,19
Współczynnik zmienności	74,91%	72,37%	36,69%	46,32%	73,39%	124,68%
Skośność	1,32	1,53	-0,50	0,57	2,00	2,39
1. kwartyl	0,13	0,12	0,45	0,39	0,13	0,04
Mediana	0,24	0,22	0,60	0,45	0,20	0,08
3. kwartyl	0,39	0,34	0,73	0,50	0,29	0,19
Kurtoza	1,80	3,22	0,07	1,37	6,82	6,29

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych

Zważywszy na to, że alokacja pracy i kapitału powinna być dokonywana w tych sektorach i obszarach, w których spodziewane jest osiągnięcie największego krańcowego zwrotu, należy oczekiwać, że **atrakcyjność inwestycyjna regionów jest rosnącą funkcją efektywności prowadzonej tam działalności gospodarczej**. Im intensywniej wykorzystuje się miejscowe zasoby czynników, bardziej prawdopodobne jest powodzenie nowych przedsięwzięć. Z drugiej strony, relatywnie słabe wykorzystanie miejscowych zasobów pracy (przejawiające się masową dezaktywizacją lub długotrwałym bezrobociem) przekłada się na niski potencjał przyciągania siły roboczej i stwarza bodźce wypychające najaktywniejsze jednostki, dodatkowo uszczuplając miejscowe zasoby pracy (por. Kaczmarczyk, Okólski 2007).

⁴⁷ 1.1 – Zdolność do przyciągania kapitału; 1.2 – Poziom rozwoju gospodarczego; 1.3 – Efektywność wykorzystania zasobów pracy; 1.4 – Efektywność i towarowość rolnictwa; 1.5 – Produktywność gospodarki; 1.6 – Zagospodarowanie turystyczne.

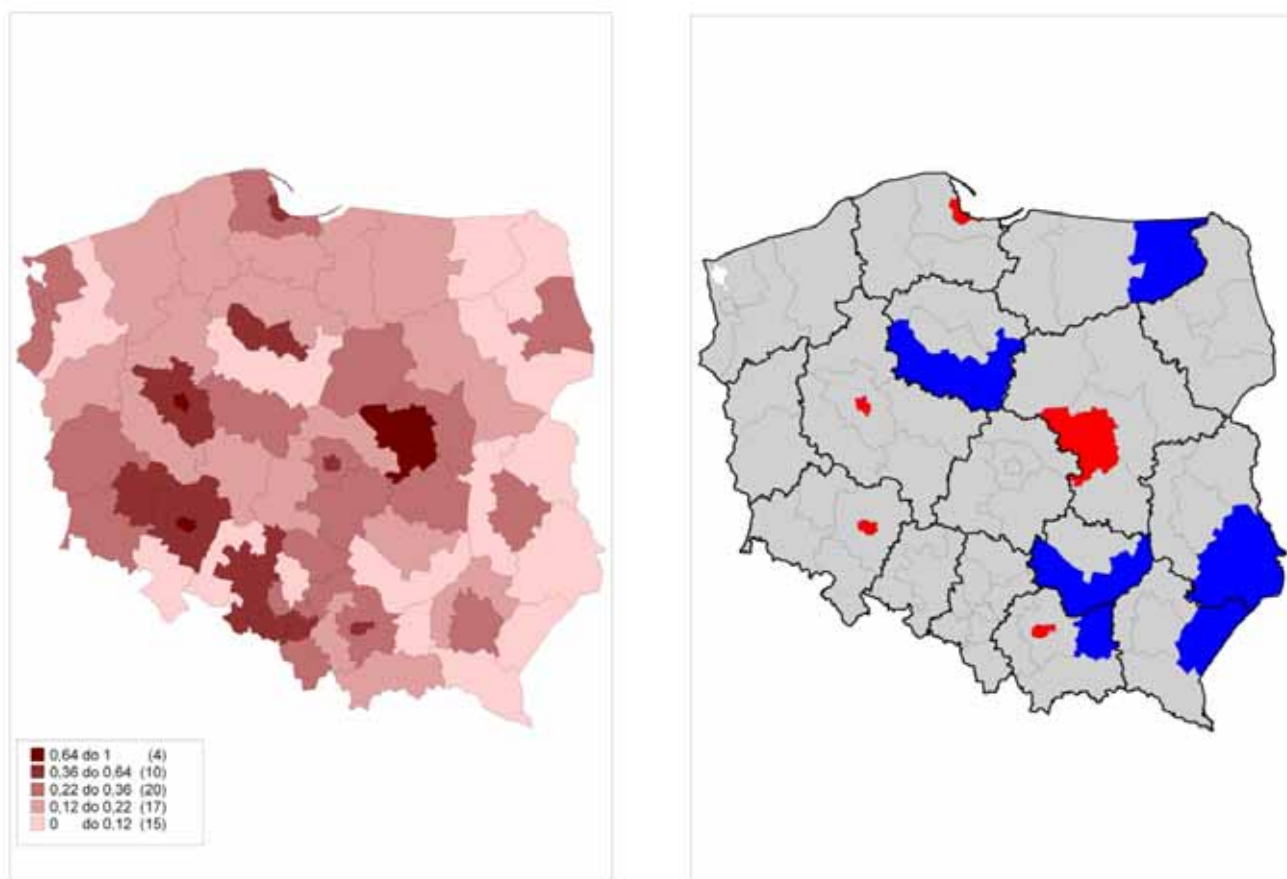
Mapa 1. Zróżnicowanie wskaźnika zdolności do przyciągnięcia inwestycji wraz z potencjałami i barierami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

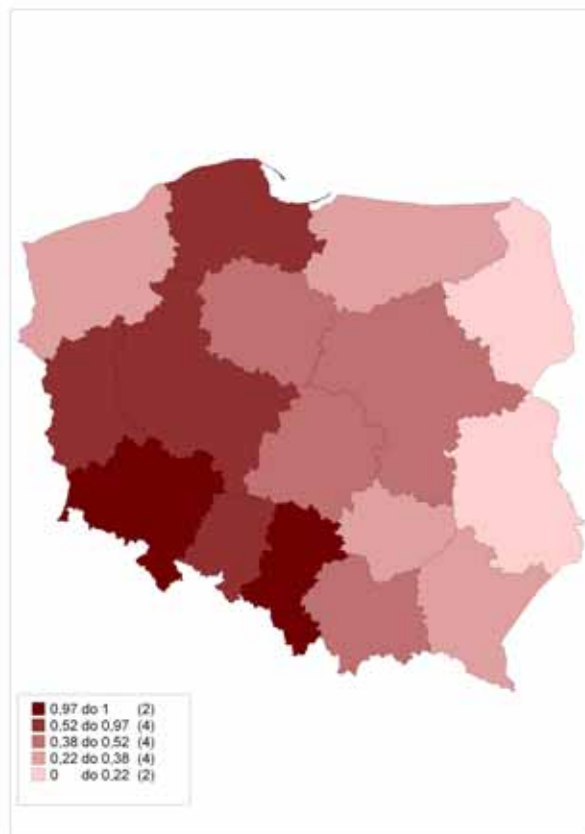
Kryterium struktury gospodarki dotyczy sześciu syntetycznych charakterystyk gospodarek lokalnych: zdolności do przyciągnięcia kapitału, poziomu rozwoju gospodarczego, efektywności wykorzystania zasobów pracy, efektywności i towarowości rolnictwa, struktury przemysłu i zagospodarowania turystycznego. Z tej grupy, za wyjątkiem wskaźnika zagospodarowania turystycznego i wskaźnika efektywności i towarowości rolnictwa, wszystkie wydają się przekazywać podobną informację, dlatego też oczekuje się wysokiej korelacji pomiędzy rankingami podregionów wyodrębnionymi na ich podstawie. W zależności od wybranego wskaźnika, stopień zróżnicowania międzyregionalnego Polski różni się w sposób znaczący, przy czym rozkłady omawianych wskaźników cechuje, za wyjątkiem efektywności wykorzystania zasobów pracy, lewostronna asymetria. Innymi słowy, większość jednostek podziału terytorialnego uwzględnianych w analizie wypada relatywnie gorzej niż kraj jako całość. Może to również być interpretowane w kategoriach **silnej polaryzacji regionów wzdłuż osi centrozwojowej – peryferia**.

Mapa 2. Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego wraz z potencjałami i barierami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Mapa 3. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika produktywności gospodarki

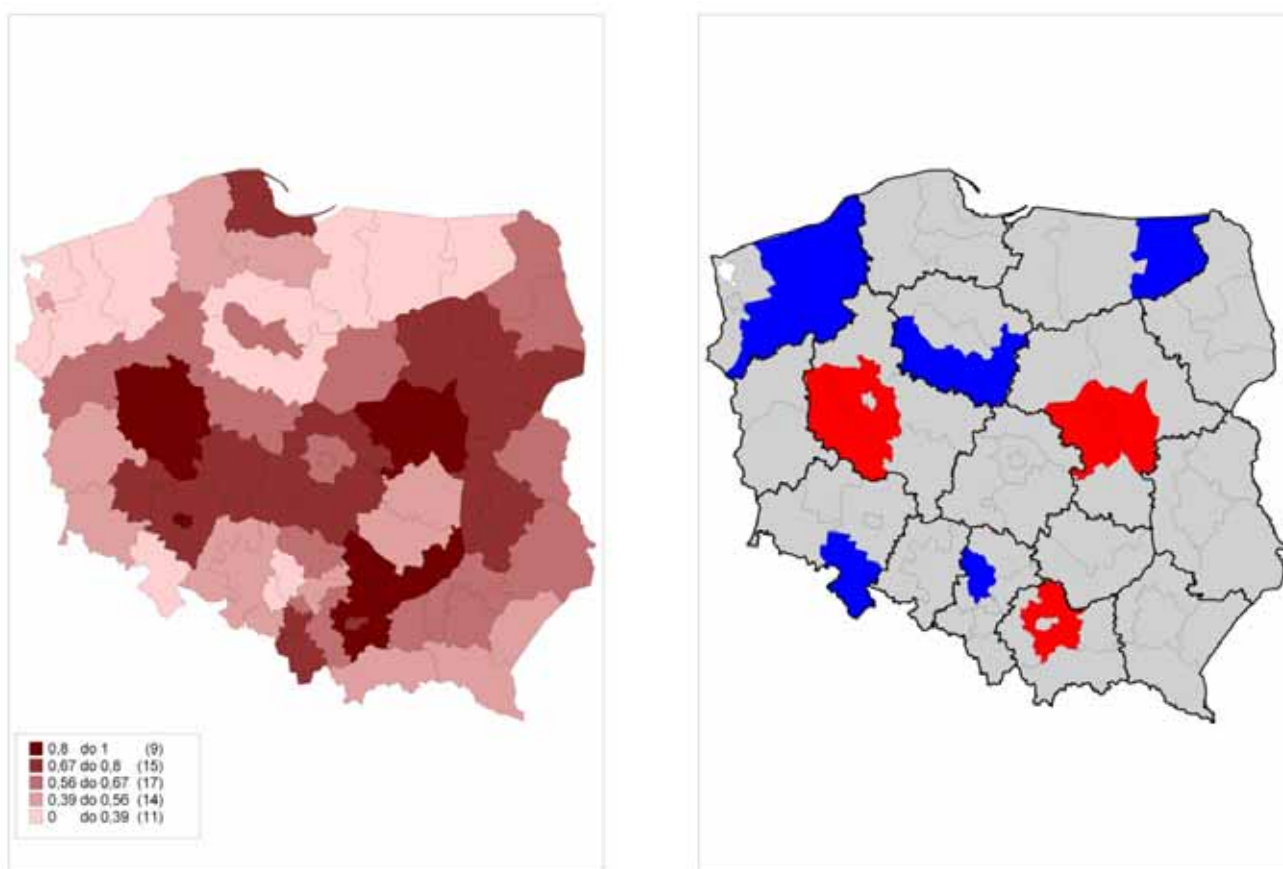


Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Zasadniczo rzecz ujmując, zróżnicowanie przestrzenne wskaźników **zdolności do przyciągania kapitału, poziomu rozwoju gospodarczego i produktywności gospodarki** jest zgodne z wiedzą ekonomiczną dotyczącą regionalnego rozkładu dochodów i specyficznych gałęzi gospodarki (por. np. Kalinowski i in. 2008). Pod względem poziomu rozwoju (mierzonego wielkością PKB *per capita*, dochodów z podatków dochodowych od firm i inwestycji majątkowych jednostek samorządu terytorialnego) największym potencjałem dysponuje Warszawa i jej zaplecze (podregion warszawski zachodni – w skali kraju dostarczający największej sumy podatków CIT *per capita*). Ponadto, w tej grupie zidentyfikowano również podregion poznański i krakowski.

Na przeciwległym krańcu skali znajduje się grupa podregionów położonych w północnej, zachodniej i południowo-zachodniej Polsce, w których niski poziom rozwoju jest istotną barierą i które znajdują się w pierwszym decylnym rozkładzie omawianego wskaźnika. Tereny te to podregiony: słupski, koszaliński, wrocławski, wałbrzyski i bytomski. Wydaje się, że z podobnymi problemami borykają się także tereny okalające Szczecin czy też podregion olsztyński, niemniej jednak ich nasilenie jest mniejsze. Charakterystyka poziomu rozwoju tych terenów musi z jednej strony uwzględniać wymiar statyczny – niski poziom dochodów, tak sektora prywatnego, jak sektora publicznego. Z drugiej zaś, istotny jest aspekt dynamiczny związany z tempem akumulacji kapitału *per capita* i tworzenia infrastruktury poprzez bezpośrednie inwestycje podmiotów zagranicznych oraz przedsięwzięcia realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Pod tym względem wymieniona grupa podregionów wypada relatywnie słabo. Skuteczność przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest niewielka⁴⁸.

Mapa 4. Zróżnicowanie wskaźnika efektywności wykorzystania zasobów pracy wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁴⁸ W ogólności rozkład geograficzny bezpośrednich inwestycji zagranicznych cechuje bardzo silna koncentracja wynikająca z nadzwyczajnej roli Warszawy w ich przechwytywaniu.

Według nieco odmiennego schematu zróżnicowania terytorialnego kształtuje się **efektywność wykorzystania zasobów pracy**. Znaną z literatury przedmiotu regularnością obserwowaną w większości państw świata jest stwierdzenie, że duże miasta charakteryzują się relatywnie silniejszymi i efektywniejszymi lokalnymi rynkami pracy niż gospodarki narodowe, co przejawia się m.in. niższą stopą bezrobocia, wyższym wskaźnikiem aktywności zawodowej i silnym przesunięciem struktury zatrudnienia w kierunku usług (OECD 2006a). Podobne cechy wykazują duże miasta w Polsce – za wyjątkiem Krakowa i Łodzi, w przypadku których problemem jest relatywnie niska aktywność zawodowa ludności. Zasadniczo, **we wszystkich większych miastach Polski stopa bezrobocia jest niższa, niż w kraju, zaś aktywność zawodowa – wyższa**. Relatywnie dobrą sytuację obserwujemy także na obszarach podmiejskich (takich, jak podregion warszawski wschodni i warszawski zachodni), które w dużej mierze korzystają z pozytywnych efektów aglomeracyjnych, ciesząc się niską stopą bezrobocia i wysokim zatrudnieniem. Wyjątkiem jest tutaj podregion łódzki, obejmujący powiaty bezpośrednio graniczące z Łodzią, gdzie skala bezrobocia jest większa niż średnio rzecz biorąc w Polsce. Z drugiej strony, wśród obszarów, których rynki pracy są w świetle wskaźników syntetycznych w relatywnie dobrej sytuacji, znajdują się także tereny o relatywnie niższym poziomie zamożności, np. podregiony: kaliski, leszczyński, krakowski, sieradzki czy puławski. Źródłem wysokiej pozycji tych podregionów należy szukać w specyfice charakterystyk tamtejszych rynków pracy. Warunkiem wystarczającym wysokiej wartości tego wskaźnika jest posiadanie niskiej stopy bezrobocia rejestrowanego i niewielkiego odsetka osób długotrwale bezrobotnych. Własności te, obserwowane w szybko rozwijających się ośrodkach miejskich i podmiejskich, mogą również wykazywać tereny rolnicze, gdzie oficjalnie zgłaszane zatrudnienie w pierwszym sektorze skutecznie maskuje rzeczywistą nieefektywność wykorzystania zasobów pracy (niemniej jednak bezrobocie ukryte jest z samej natury nieobserwowane bezpośrednio). Istnienie bezrobocia ukrytego na wsi, w szczególności w regionach, w których rola tradycyjnych, niewielkich pod względem arealu gospodarstw jest prawdopodobnie głównym czynnikiem obciążającym statystyki rynku pracy⁴⁹. Za przykład ilustrujący ten problem posłużyć może podregion jędrzejowsko-sandomierski, jeden z trzech najbiedniejszych w kraju, który jest jednocześnie kwalifikowany jako jeden z dziesięciu obszarów o najniższej stopie bezrobocia i najwyższym poziomie aktywności zawodowej i zatrudnienia. Współwystępowanie tych zjawisk jest właśnie symptomem dużego bezrobocia ukrytego, które zaniża PKB, produktywność pracy i bezrobocie, a zawiąza zatrudnienie i aktywność.

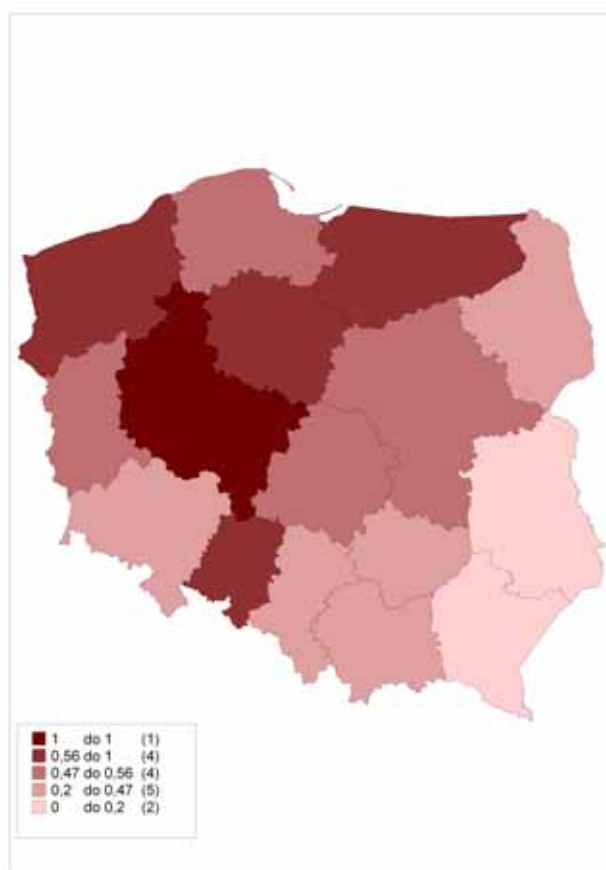
Z drugiej strony, tereny, na których zasoby pracy wykorzystywane są najmniej efektywnie, to przede wszystkim zdegradowane ośrodki przemysłowe, w sposób chroniczny dotknięte masową dezaktywizacją i długotrwałym bezrobociem, a przy tym niekoniernie należące do najmniej zamożnych. W tej grupie znalazły się zarówno niektóre części zagłębia górnośląskiego (podregion bytomski, rybnicki i sosnowiecki), jak i tereny obejmujące miasta przemysłowe, dla których procesy transformacji oznaczały silną dezindustrializację (podregion radomski, wałbrzyski i miasto Szczecin). Rynek pracy pozostaje również barierą rozwojową w województwach północnych (kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie), gdzie notuje się najwyższe w kraju wartości stopy bezrobocia.

Analiza regionalnego zróżnicowania struktury gospodarki musi zostać uzupełniona o opis zróżnicowania charakteru i efektywności gospodarowania w sektorze rolniczym. W skali kraju występuje znaczący rozróżnienie pomiędzy województwami, w których efektywność gospodarki rolnej jest relatywnie niska (województwo podkarpackie i lubelskie, ale także podlaskie, świętokrzyskie, małopolskie i śląskie), a terenami notującymi wysoki poziom wydajności (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie i opolskie). Drugą z wymienionych grup charakteryzuje relatywnie duża wartość produkcji rolnej w przeliczeniu na hektar użytków rolnych (województwo wielkopolskie), jak również względnie wysoka wartość dodana brutto w przeliczeniu na pracownika (dotyczy to województw północnych i północno-zachodnich). Usytuowane na drugim końcu skali województwa wschodnie wyróżnia *in minus* przede wszystkim bardzo niska wartość dodana w przeliczeniu na pracującego w rolnictwie, której towarzyszy niski poziom produkcji w prze-

⁴⁹ Por. Wilkin (2002), Wilkin i Nurzyńska (2008).

liczeniu na powierzchnię użytków rolnych⁵⁰. W Polsce wschodniej dominują gospodarstwa o niewielkich rozmiarach, w których – jak wynika ze zgromadzonych danych – relacja efektów gospodarowania do nakładów jest bardzo niska. Przeciwnie, w województwach zachodnich i północnych struktura gospodarstw umożliwia występowanie efektów skali i szersze uczestnictwo w ogólnopolskim rynku rolnym.

Mapa 5. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika efektywności i towarowości rolnictwa



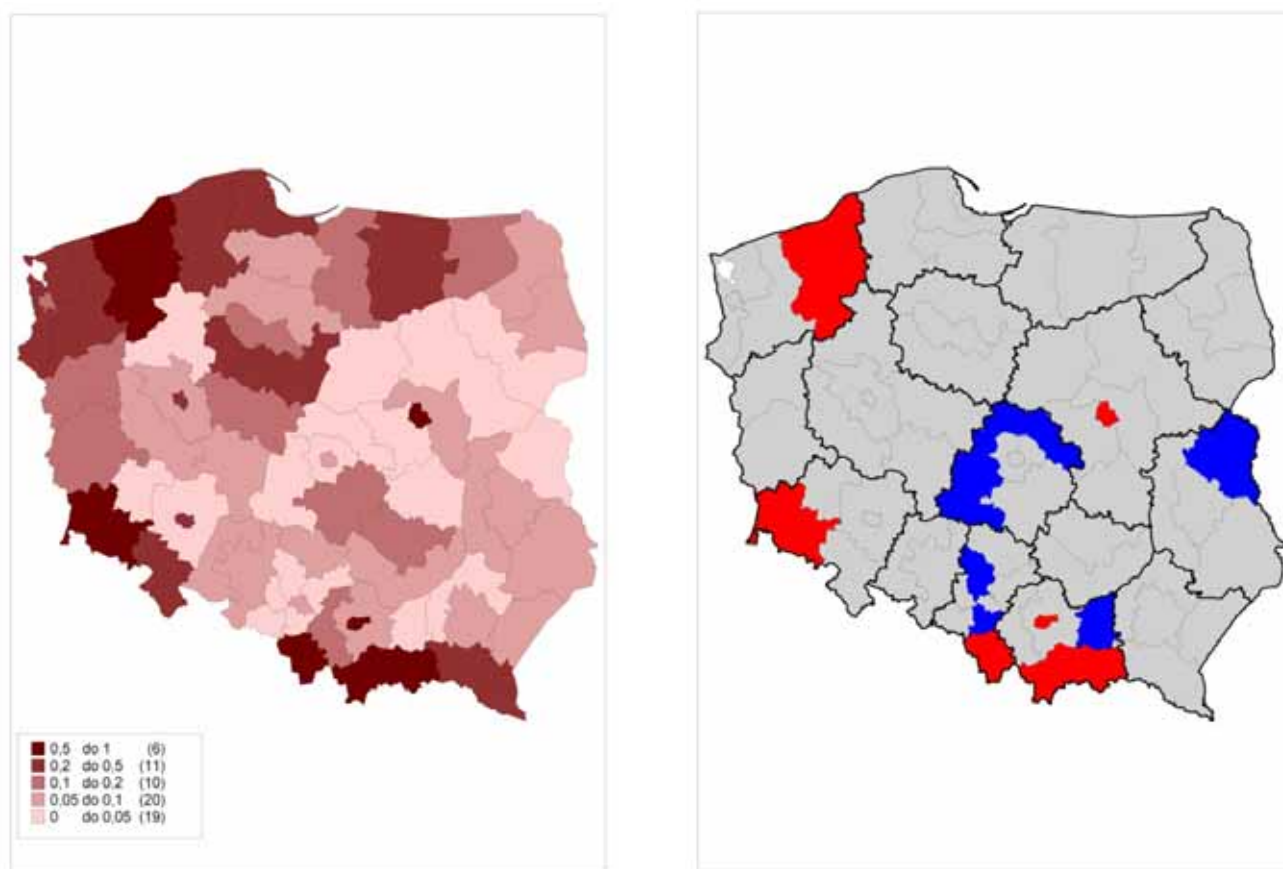
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

W ramach Kryterium 1 ważne było również zidentyfikowanie obszarów dysponujących potencjałem rozwoju turystyki. Zróżnicowanie regionalne wskaźnika **zagospodarowania turystycznego** należy ocenić jako znaczące – w grupie 66 podregionów wartość współczynnika zmienności dla tego wskaźnika jest największa. Z jednej strony należy bowiem wyróżnić tereny, dostępność miejsc noclegowych jest na tle kraju bardzo dobra: Kraków i Warszawę (a więc dwa najatrakcyjniejsze turystycznie polskie miasta⁵¹) oraz podregion jeleńiogórski, nowosądecki i koszaliński, położone w rejonach, w których warunki naturalne tradycyjnie sprzyjają rozwojowi turystyki. Relatywnie wysokimi wartościami wskaźnika zagospodarowania turystycznego charakteryzują się również podregiony: szczeciński, olsztyński, gdański i trójmiejski. Na drugim biegunie znajdują się tereny charakteryzujące się bardzo niewielką liczbą dostępnych miejsc noclegowych, a więc podregiony: tarnowski, bialski, sieradzki, skierniewicki, bytomski i tyski. Wskazuje to pośrednio na relatywnie niewielką intensywność ruchu turystycznego, której przyczyn można doszukiwać się zarówno w niskich walorach środowiska naturalnego (jak ma to miejsce w przemysłowych terenach Górnego Śląska), jak i niewielkiej atrakcyjności danych obszarów.

⁵⁰ Por. Hałamska 2007, Frenkel 2008. Warto także zwrócić uwagę na zróżnicowanie rozmiarów gospodarstw rolnych w województwach, znajdujące odzwierciedlenie w danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

⁵¹ Por. Kozak (2006).

Mapa 6. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika zagospodarowania turystycznego wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

KRYTERIUM 2. Innowacyjność

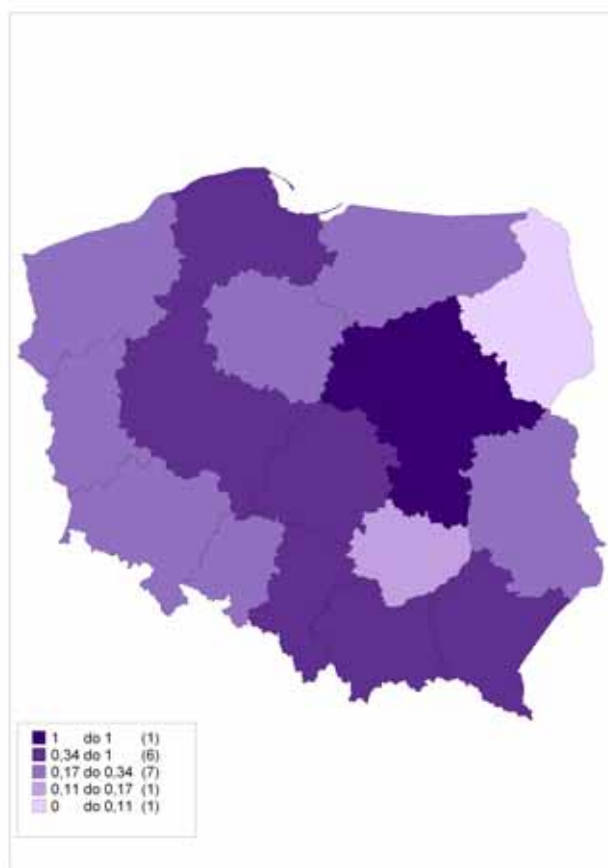
Kryterium 2 dotyczy **innowacyjności gospodarek lokalnych** – tak w aspekcie lokalnej działalności naukowej, jak i w aspekcie innowacyjności i wynalazczości przedsiębiorstw sektora prywatnego. Z ugruntowanego w teorii ekonomii punktu widzenia, kryterium to ma fundamentalne znaczenie dla mających długookresowy charakter zjawisk rozwojowych. Jak pokazują liczne modele teoretyczne i badania empiryczne⁵², rola dyfuzji wiedzy do gospodarki jest nie do przecenienia. Z jednej strony, w długim okresie postęp technologiczny (niezależnie od jego szczegółowych charakterystyk) jest jedynym źródłem wzrostu wartości produktu przypadającego na jednego mieszkańca. Z drugiej zaś, wzrost asortymentu oferowanych na rynkach produktów, jak również ich ciągłe udoskonalanie, może być źródłem samonapędzającego się wzrostu gospodarczego, który w warunkach polskich jest pożądanym z uwagi na potrzebę niwelowania dystansu dzielącego kraj od państw lepiej rozwiniętych, oraz konieczność zmniejszania zapóźnień rozwojowych słabiej radzących sobie regionów.

Z uwagi na brak danych dla niższych szczebli podziału terytorialnego opis zróżnicowania międzyregionalnego wskaźników innowacyjności gospodarki musi zostać dokonany dla poszczególnych województw, co z oczywistych względów jest daleko idącym uproszczeniem (warto rozpatrzyć w ramach przykładu wewnętrzne zróżnicowanie województwa mazowieckiego). **Potencjały innowacyjności i działalności B+R w Polsce koncentrują się wokół największych ośrodków akademickich: warszawskiego, wrocławskiego, krakowskiego i trójmiejskiego.** Obszary, w których skalę i intensywność tych procesów oceniamy jako niewielkie, są jednocześnie obszarami o niekorzystnej strukturze gospodarki, niskim poziomie zamożności i relatywnie słabym

⁵² Podstawowy przegląd tematyki zawiera fundamentalna praca autorstwa Barro i Sala-i-Martina (2000).

bych ośrodkach akademickich⁵³. Nie jest zaskoczeniem, że największym potencjałem innowacyjności dysponuje województwo mazowieckie (należy przy tym oczekiwać, że za ten wynik *de facto* odpowiada metropolia warszawska), potencjał ten nie jest jednak rozłożony równomiernie. O ile skala prowadzonych badań (mierzona zarówno zatrudnieniem w sektorze B+R, jak i wielkością nakładów) jest największa, o tyle ich struktura – udział badań stosowanych i prac rozwojowych – oraz bezpośrednie efekty – sprzedaż produktów nowych lub ulepszonych – pozostają na poziomie nieznacznie przekraczającym wartości średnie dla Polski.

Mapa 7. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika innowacyjności sektora nauki



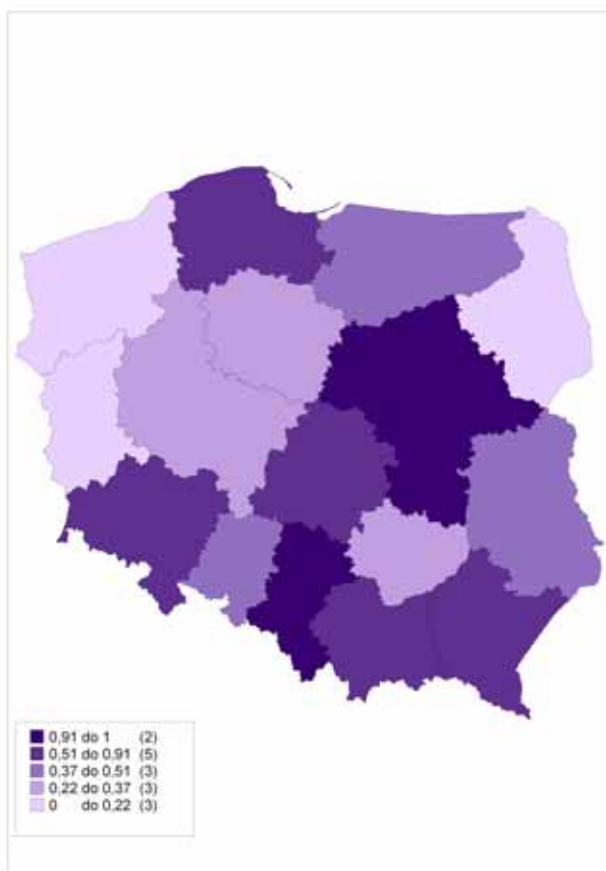
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Rozkład potencjału **innowacyjności sektora nauki** jest daleko bardziej nierównomierny niż rozkład potencjału **innowacyjności sektora przedsiębiorstw**. Obok wyraźnie dominującego warszawskiego ośrodka akademickiego, względnie silnym sektorem nauki dysponuje województwo małopolskie i pomorskie. Poza województwem stołecznym, o dużym potencjale innowacyjności można mówić także w przypadku województwa dolnośląskiego, śląskiego, pomorskiego, małopolskiego i łódzkiego. Nieco zaskakujący jest brak w tym zestawieniu województwa wielkopolskiego, dysponującego wszakże uznanym ośrodkiem akademickim. Tutaj jednak niski wskaźnik innowacyjności przedsiębiorstw i relatywnie przeciętny poziom nakładów na B+R decydują

⁵³ Zasadnym jest pytanie o to, jaki ośrodek akademicki może zostać nazwany słabym. Wydaje się, że z jednej strony umiarkowanie miarodajny charakter mają eksperckie rankingi uczelni wyższych publikowane przez wiele czasopism (z ważniejszych wymienić można „Politykę”, „Wprost” i „Perspektywy”), a także uznane na świecie rankingi o charakterze zobiektywizowanym, np. przygotowywany przez uniwersytet w Szanghaju Academic Ranking of World Universities, w którym uwzględniono jedynie dwie polskie uczelnie. Z drugiej zaś strony, nader istotna jest siła powiązań danego ośrodka z pozostałymi, jak również z międzynarodową społecznością naukowców (nacisk na ten aspekt systemu edukacji wyższej położony jest m.in. w dokumencie *Polska 2030*).

o pominięciu wielkopolskiego. Należy również wspomnieć o relatywnie dobrej pozycji województwa podkarpackiego w obszarze innowacyjności sektora prywatnego⁵⁴.

Mapa 8. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika innowacyjności sektora przedsiębiorstw



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Niewielka innowacyjność przedsiębiorstw prowadzących działalność w województwach wschodnich i północno-zachodnich w powiązaniu z relatywną słabością tamtejszych ośrodków akademickich stwarza sytuację niekorzystną z punktu widzenia polityk rozwojowych. Z jednej strony, przyczynia się to do zubożania tamtejszych lokalnych gospodarek i zmniejszania ich konkurencyjności (choćby w staraniach o inwestycje zagraniczne). Z drugiej zaś, zmniejsza atrakcyjność dla wykwalifikowanej siły roboczej, co w efekcie może przełożyć się na powstawanie bariery osłabiającej potencjał tych regionów do zamykania luki dzielącej je od centrów rozwojowych.

KRYTERIUM 3. Środowisko naturalne

Kryterium ekologiczne jest istotne z punktu widzenia zasad i celów polityki regionalnej z dwóch powodów. Po pierwsze, **stan lokalnego środowiska naturalnego jest ważną determinantą ogólnej atrakcyjności regionu** – zarówno w aspekcie przyciągania inwestycji, jak i migrantów o wysokim poziomie kapitału ludzkiego. Tereny zdegradowane, poprzemysłowe, są na ogół rzadziej wybierane przez firmy jako miejsca lokalizacji inwestycji, co

⁵⁴ Zapewne przyczyną tak dobrej pozycji województwa podkarpackiego jest obecność innowacyjnych przedsiębiorstw zgrupowanych w tzw. Dolinie Lotniczej. Wskazuje to jednocześnie, że specjalizacja stanowi również ważną szansę rozwojową dla regionów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

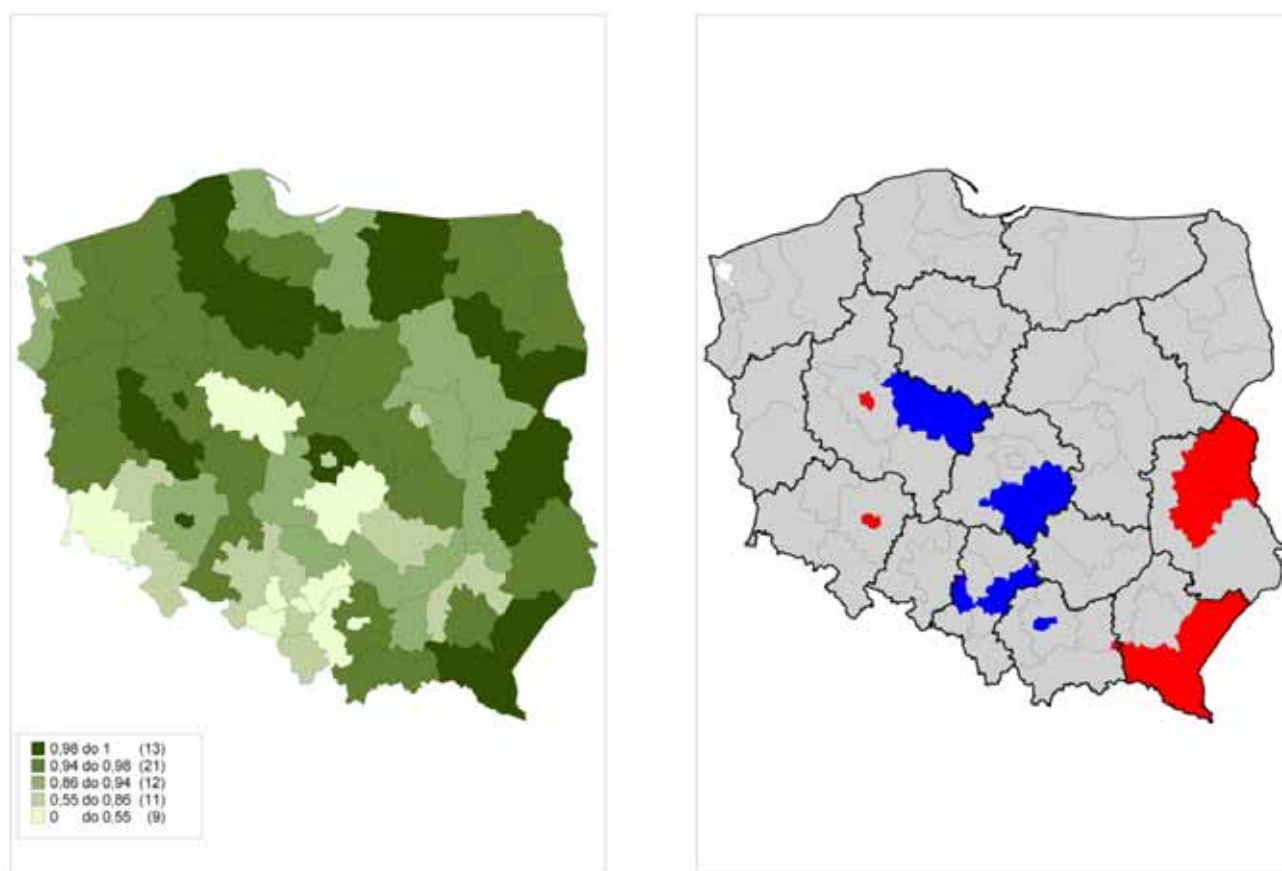
wynika z wymogów technologicznych, jak też z dbałości o siłę roboczą. Po drugie, **bogate, różnorodne i zachowane w dobrym stanie środowisko naturalne może stać się fundamentem dla rozwoju turystyki**, znakomitego impulsu rozwojowego dla regionów o niższym poziomie zamożności. Stąd, konieczność zidentyfikowania regionów, w których zdegradowane i zniszczone środowisko przyrodnicze jest barierą dla rozwoju gospodarczego i czynnikiem powiększającym dystans w stosunku do krajowych liderów. Jednocześnie konieczne jest wyodrębnienie obszarów, gdzie obfitość naturalnych terenów zielonych, niskie poziomy zanieczyszczeń przemysłowych i walory wizualno-estetyczne krajobrazu stwarzają duże możliwości rozbudowy bazy turystycznej.

Tabela 8. Charakterystyka wskaźników syntetycznych w ramach kryterium 3

Miara	Wskaźnik ⁵⁵				
	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5
Średnia	0,83	0,77	0,61	0,65	0,36
Odchylenie standardowe	0,24	0,23	0,30	0,25	0,22
Współczynnik zmienności	28,85%	29,49%	48,77%	37,69%	60,95%
Skośność	-1,82	-1,54	-0,29	-0,72	0,89
1. kwartyl	0,80	0,71	0,30	0,52	0,21
Mediana	0,94	0,84	0,70	0,70	0,32
3. kwartyl	0,97	0,93	0,90	0,83	0,48
Kurtoza	2,53	1,94	-1,47	-0,30	1,00

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Mapa 9. Zróźnicowanie geograficzne wskaźnika przekształcenia krajobrazu wraz z barierami i potencjałami

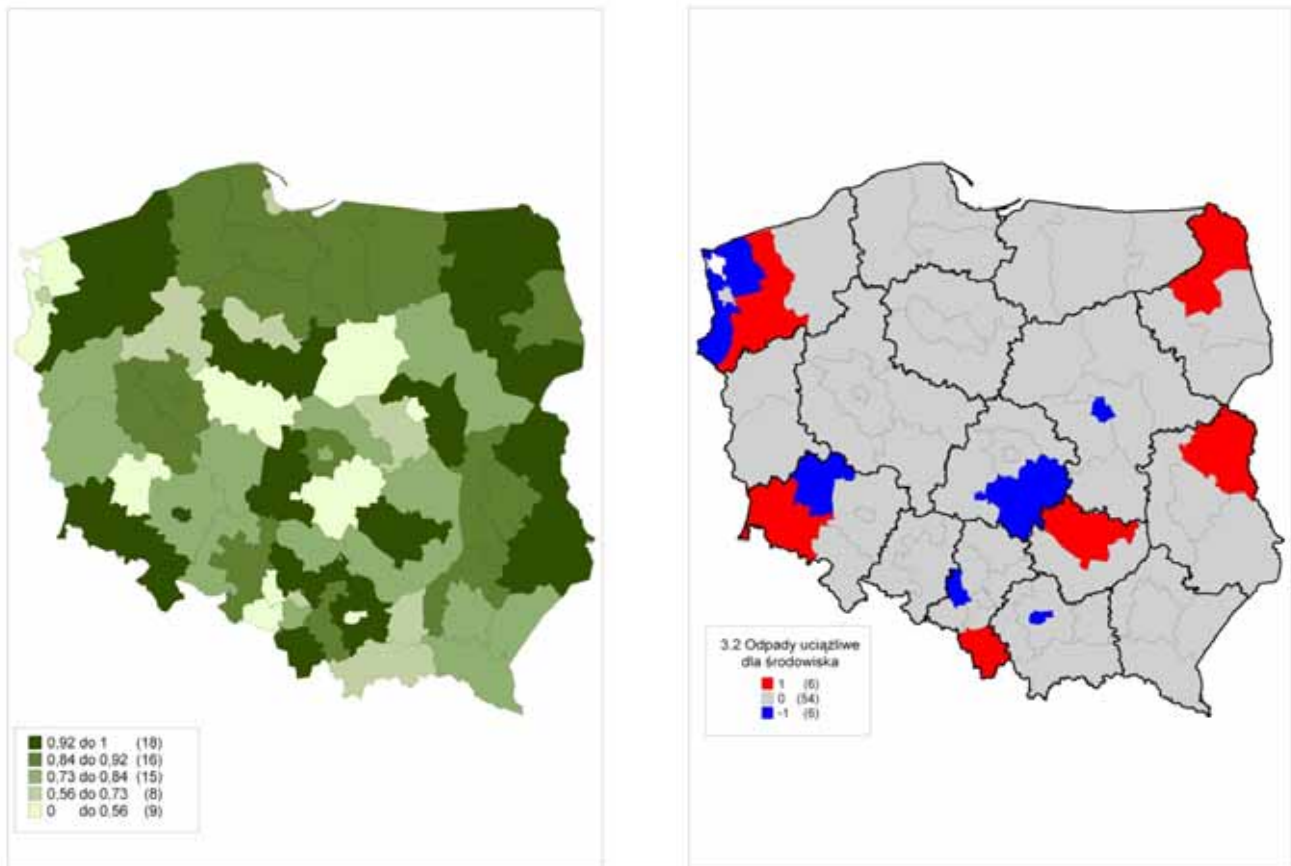


Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁵⁵ 3.1 – Przekształcenia krajobrazu; 3.2 – Kumulacja odpadów uciążliwych dla środowiska; 3.3 – Intensywność zanieczyszczeń wód powierzchniowych i gleb; 3.4 – Zagrożenia związane z zanieczyszczeniem powietrza; 3.5 – Walory środowiska przyrodniczego;

Na mapie kraju uwagę zwracają tereny charakteryzujące się wysokim poziomem degradacji krajobrazu. Obejmują one obszary z koncentracją tradycyjnych gałęzi przemysłu, takich jak górnictwo, hutnictwo, przemysł chemiczny i metalurgiczny. Wpływ tych uwarunkowań na stan środowiska naturalnego ma wielowymiarowy charakter. Przemysł ciężki i kopalnictwo silnie przekształcają naturalny krajobraz, co wynika nie tylko z konieczności rozbudowy infrastruktury przemysłowej, ale także z ekstensywnego charakteru samej działalności gospodarczej w tym sektorze, przejawiającego się tak w tworzeniu odkrywek, kanałów i wykopalisk, jak i w składowaniu surowców, półproduktów i odpadów na świeżym powietrzu. Problem ten dotyczy w pierwszej kolejności konurbacji górnośląskiej (podregiony gliwicki, katowicki i sosnowiecki), ale także innych dużych ośrodków kopalnictwa i energetyki: podregionu konińskiego, jeleniogórskiego, legnicko-głogowskiego i piotrkowskiego. Należy przy tym zauważyć, że w tym układzie wskaźników identyfikacja obszarów o silnym stopniu przekształcenia krajobrazu dotyczy wyłącznie przekształceń o podłożu przemysłowym. Stąd wartości wskaźnika przekształceń krajobrazu dla dużych miast nie obejmują ważnych aspektów antropogenizacji tamtejszego środowiska.

Mapa 10. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika kumulacji odpadów uciążliwych dla środowiska wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Degradacja lokalnego środowiska jest związana również ze **skalą zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza**. Regionalny rozkład stosownych wskaźników (odpadów uciążliwych dla środowiska, zanieczyszczeń wód gruntowych i powietrza) odzwierciedla różnorodny charakter źródeł zanieczyszczeń środowiska naturalnego. Po pierwsze, do degradacji środowiska naturalnego przyczynia się składowanie odpadów, zwłaszcza jeśli ma ono charakter długotrwały i nie wiąże się z ich przetwarzaniem. Rozkład wskaźnika odpowiadającego tym procesom ma silnie nierównomierny charakter: z jednej strony, jedynie bardzo nieliczne obszary charakteryzuje relatywnie duży rozmiar składowisk (dla 94% wszystkich podregionów nie przekracza on 1 tys. ton na hektar powierzchni jednostki⁵⁶); z drugiej strony, stopień powtórnego wykorzystania odpadów waha się od 11%

⁵⁶ Warto zauważyć, że wartość informacyjna tak skonstruowanego wskaźnika jest niewielka ze względu na punkt odniesienia, jakim jest powierzchnia jednostki podziału terytorialnego, nie odzwierciedlająca ani intensywności gospodarowania, ani populacji.

w podregionie piotrkowskim (niewielki udział odpadów podlegających przetworzeniu notowany jest również w Warszawie, podregionie szczecińskim i konińskim) do blisko 100% w podregionie tyskim (w 95% podregionów przekracza on 50%, zaś w ośmiu na dziesięć – 70%).

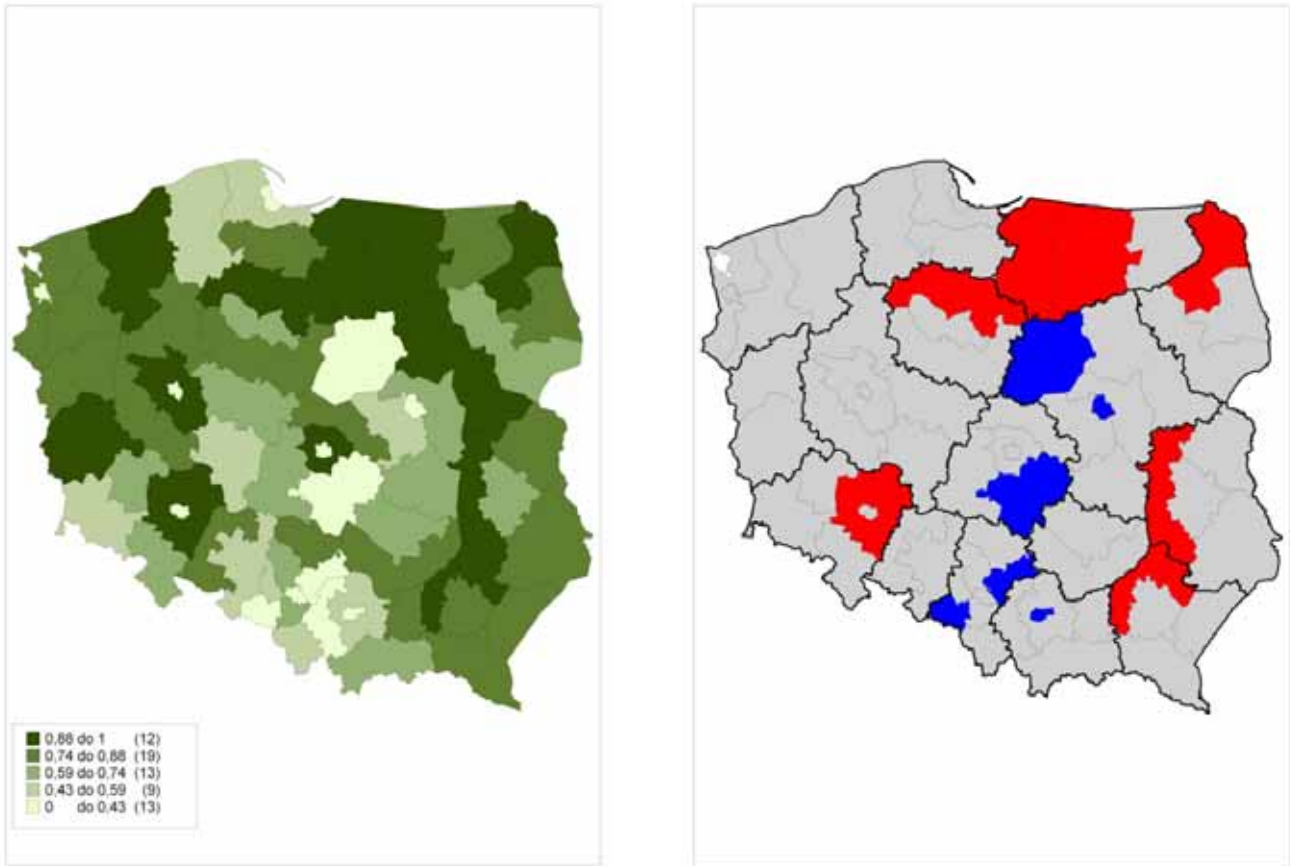
Mapa 11. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika intensywności zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gleb



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Analiza rozkładu wskaźnika zanieczyszczeń wód (mierzonych udziałem ścieków przemysłowych i komunalnych oczyszczanych w ogólnej ilości ścieków wymagających oczyszczenia) również ujawnia obszary dotknięte tym problemem. W pierwszej kolejności wyróżnić należy Warszawę, Trójmiasto i Szczecin oraz podregiony: łódzki, sandomiersko-jędrzejowski, gdański i katowicki jako obszary, w których wody gruntowe najsilniej zagrożone są zanieczyszczeniem. Z drugiej strony, większość podregionów (w szczególności wszystkie charakteryzujące się niskim poziomem urbanizacji lub niskim poziomem rozwoju) charakteryzuje się relatywnie niższym udziałem ścieków pochodzenia przemysłowego i komunalnego, co świadczy o niższej wydajności infrastruktury ochrony środowiska. Do terenów, na których obserwowany jest najwyższy poziom zapylenia i nasycenia powietrza szkodliwymi substancjami, obok terenów przemysłowych Górnego Śląska (ale także podregion piotrkowski i ciechanowsko-płocki, gdzie znajdują się silne ośrodki, odpowiednio, energetyki i przemysłu petrochemicznego), zaliczyć można wszystkie podregiony miejskie. Z drugiej strony, jak należy oczekiwać, do obszarów cieszących się niskim poziomem zanieczyszczenia powietrza zaliczyć można podregiony północno-wschodniej, północno-zachodniej i wschodniej Polski, charakteryzujące się niskim zagęszczeniem sieci drogowej, niewielką urbanizacją i względnym oddaleniem od ośrodków przemysłowych.

Mapa 12. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika intensywności zanieczyszczeń powietrza wraz z barierami i potencjałami

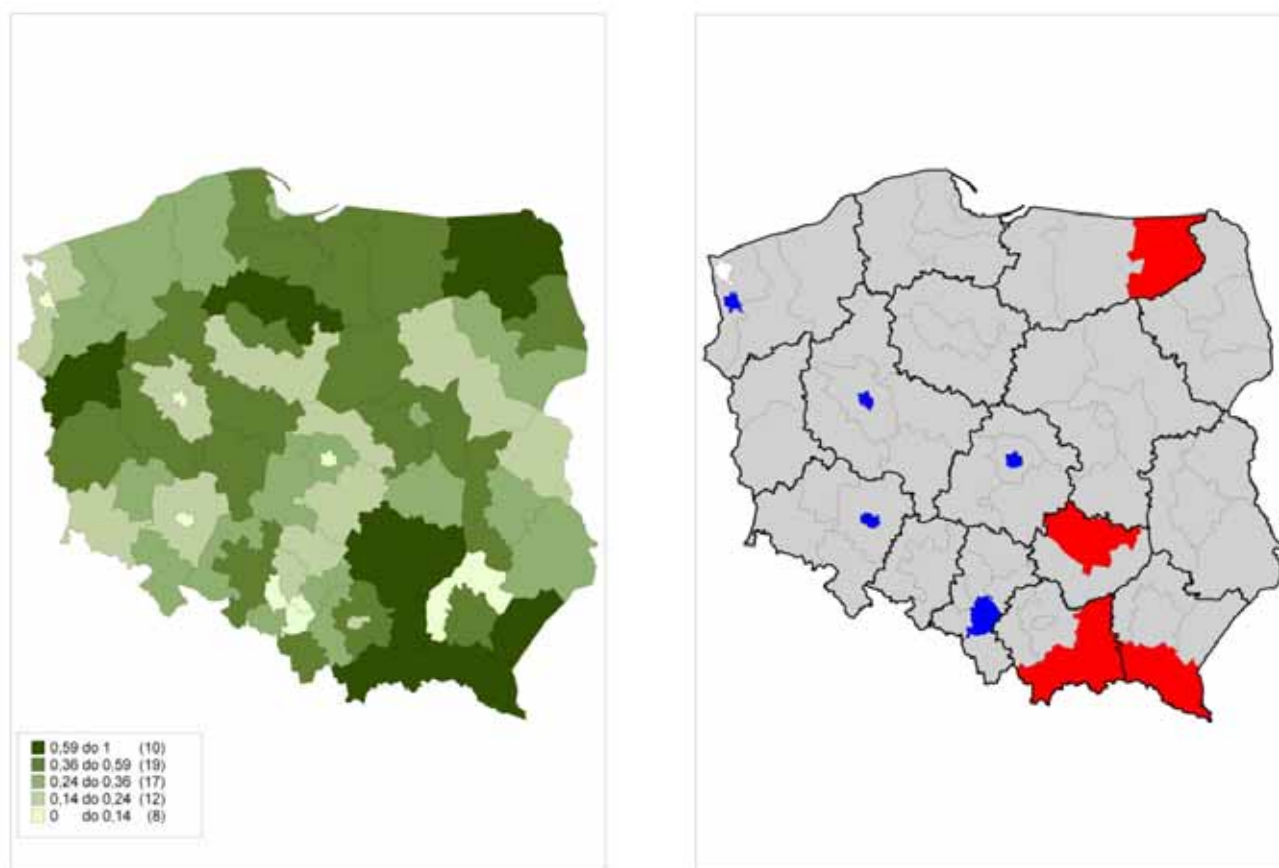


Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Reasumując, nie jest trudno wskazać obszary, które charakteryzuje wysoka jakość środowiska naturalnego wynikająca z korzystnej struktury lokalnej gospodarki czy oddalenia od ośrodków miejskich. Są to przede wszystkim obszary o charakterze wiejskim⁵⁷ (województwo lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie, etc.) i niektóre podmiejskie (podregion trójmiejski, bydgosko-toruński). Istotne jest przy tym zwrócenie uwagi na to, że nie wszystkie z tych terenów mają wysokie walory turystyczne (mierzone udziałem powierzchni prawnie chronionych). W efekcie, o potencjale w obszarze środowiska naturalnego mówić możemy jedynie w przypadku tych podregionów, które łączą w sobie minimalną skalę jego dewastacji i specyficzny charakter sprzyjający turystyce: pojezierza (podregion ełcki, suwalski), góry i pogórza (podregion nowosądecki, kielecki, krośnieński).

⁵⁷ Charakteryzujące się relatywnie niskim poziomem urbanizacji i dużą rolą rolnictwa w lokalnej gospodarce.

Mapa 13. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika walorów środowiska naturalnego wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

KRYTERIUM 4. Problemy społeczne

Kryterium to dostarcza informacji o **koncentracji terytorialnej szerokiego spektrum zjawisk społecznych**, począwszy od kwestii związanych z warunkami mieszkaniowymi i dostępnością infrastruktury podstawowej, poprzez skalę i intensywność zjawisk kryminalnych, skończywszy na ekonomicznych aspektach ubóstwa i jakości kapitału społecznego. Współwystępowanie na danym obszarze tych zjawisk stanowi zagrożenie dla spójności społecznej (a w skrajnych przypadkach powoduje wręcz zerwanie więzi międzyludzkich i atomizację lokalnych społeczności). Stąd kryterium to pozwala na identyfikację tych miejsc, w których ryzyko wykluczenia społecznego jest największe. Wykluczenie społeczne jest we współczesnych naukach społecznych (UNDP 2007) rozumiane jako niedobrowolne deficyty w dostępie do dóbr i usług (prywatnych i publicznych) oraz pozycji społecznej spowodowane czynnikami ekonomicznymi, biologicznymi, zdrowotnymi, kompetencyjnymi i społecznymi. Na ogół w literaturze przedmiotu zwraca się szczególną uwagę na koncentrację negatywnych zjawisk na małych obszarach.

Kryterium 4 obejmuje pięć syntetycznych wskaźników: substancji mieszkaniowej, przestępczości, dostępności infrastruktury społecznej, zamożności i kapitału społecznego. W pierwszej kolejności warto zauważyć duże zróżnicowanie pomiędzy rozkładami tych wskaźników – z jednej strony mamy do czynienia z relatywnie równomiernymi rozkładami o niewielkiej ujemnej asymetrii, w przypadku których dystans dzielący większość podregionów od jednostek skrajnych jest stosunkowo niewielki – z drugiej zaś uwagę zwracają wskaźniki o nierównym rozkładzie i dodatniej asymetrii, gdzie większa część podregionów plasuje się względnie nisko. Do pierwszej z grup należą wskaźniki natężenia zjawisk kryminalnych, infrastruktury społecznej i kapitału społecznego. Druga z kolei obejmuje wskaźnik ubóstwa ekonomicznego i wskaźnik problemów rynku mieszkaniowego.

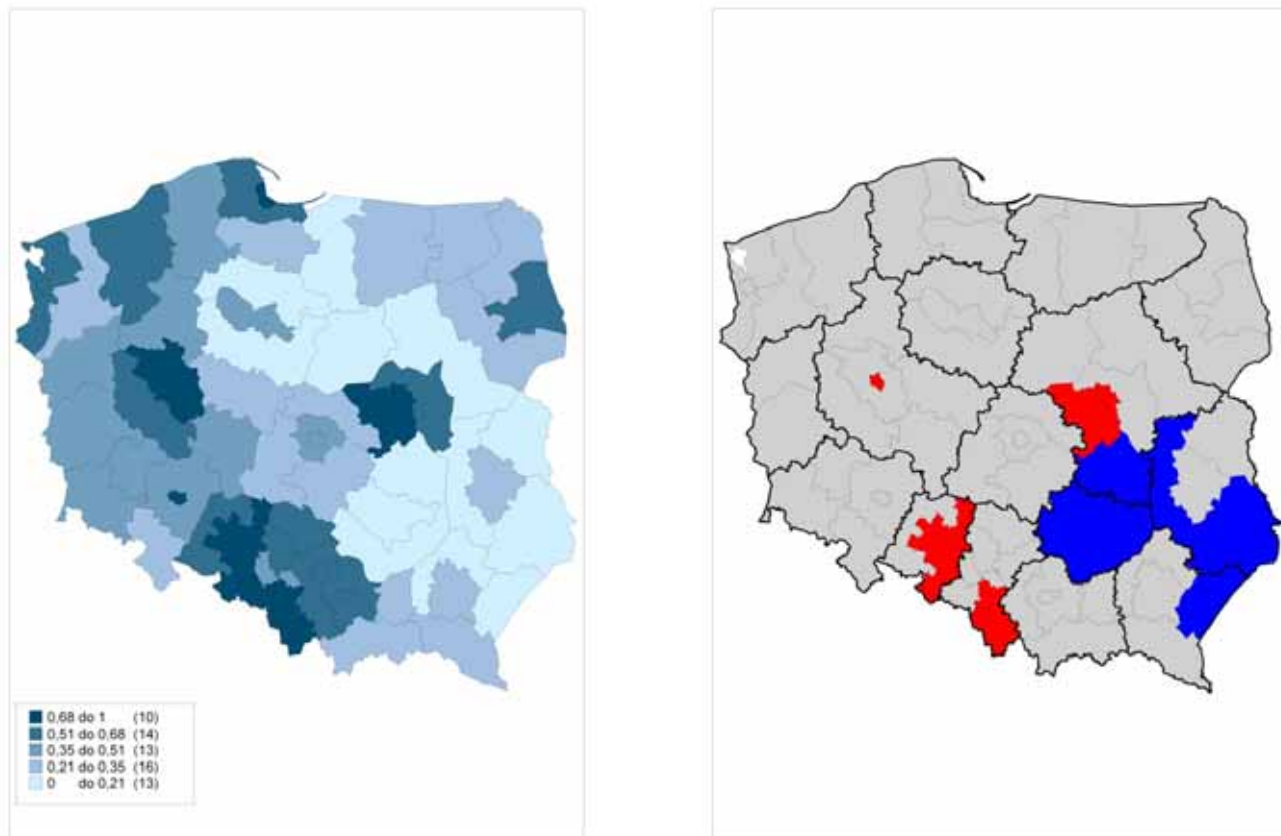
Tabela 9. Charakterystyka wskaźników syntetycznych w ramach kryterium 4

Miara	Wskaźnik ⁵⁸				
	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5
Średnia	0,42	0,63	0,67	0,20	0,54
Odchylenie standardowe	0,24	0,22	0,21	0,20	0,18
Współczynnik zmienności	56,42%	34,65%	31,18%	98,16%	33,37%
Skośność	0,39	-0,98	-1,01	2,06	-0,68
1. kwartyl	0,24	0,52	0,57	0,06	0,46
Mediana	0,41	0,67	0,70	0,12	0,55
3. kwartyl	0,58	0,78	0,82	0,29	0,65
Kurtoza	-0,49	0,55	0,96	5,68	1,30

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Zróżnicowanie regionalne **problemów rynku mieszkaniowego** (zarówno w wymiarze ilościowym, a więc w metrażu *per capita*, jak i w wymiarze jakościowym – wyposażeniu sanitarnym) w sposób wyraźny przebiega po osiach miasto-wieś i wschód-zachód. W toku analizy stwierdzono, że najlepszą (ostatni decyl rozkładu wskaźnika) substancją mieszkaniową charakteryzują się, obok Warszawy i Poznania, podregiony: bielski, opolski, warszawski zachodni i tyski. W każdym z tych przypadków źródła tego atutu pozostają zróżnicowane. O ile w dużych miastach wyposażenie mieszkań w największym stopniu zaspokaja potrzeby ludności, o tyle pod względem średniego metrażu *per capita* Warszawa i Poznań pozostają w tyle za podregionem warszawskim zachodnim. Z drugiej strony obszary, których mieszkańcy mają do dyspozycji relatywnie największe mieszkania, nie zawsze wykazują się równie wysoką jakością urządzeń sanitarnych.

Mapa 14. Zróżnicowanie wskaźnika problemów rynku mieszkaniowego wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁵⁸ 4.1 – Problemy rynku mieszkaniowego; 4.2 – Zjawiska kryminalne; 4.3 – Dostęp do infrastruktury podstawowej; 4.4 – Ubóstwo ekonomiczne; 4.5 – Kapitał społeczny – społeczeństwo obywatelskie.

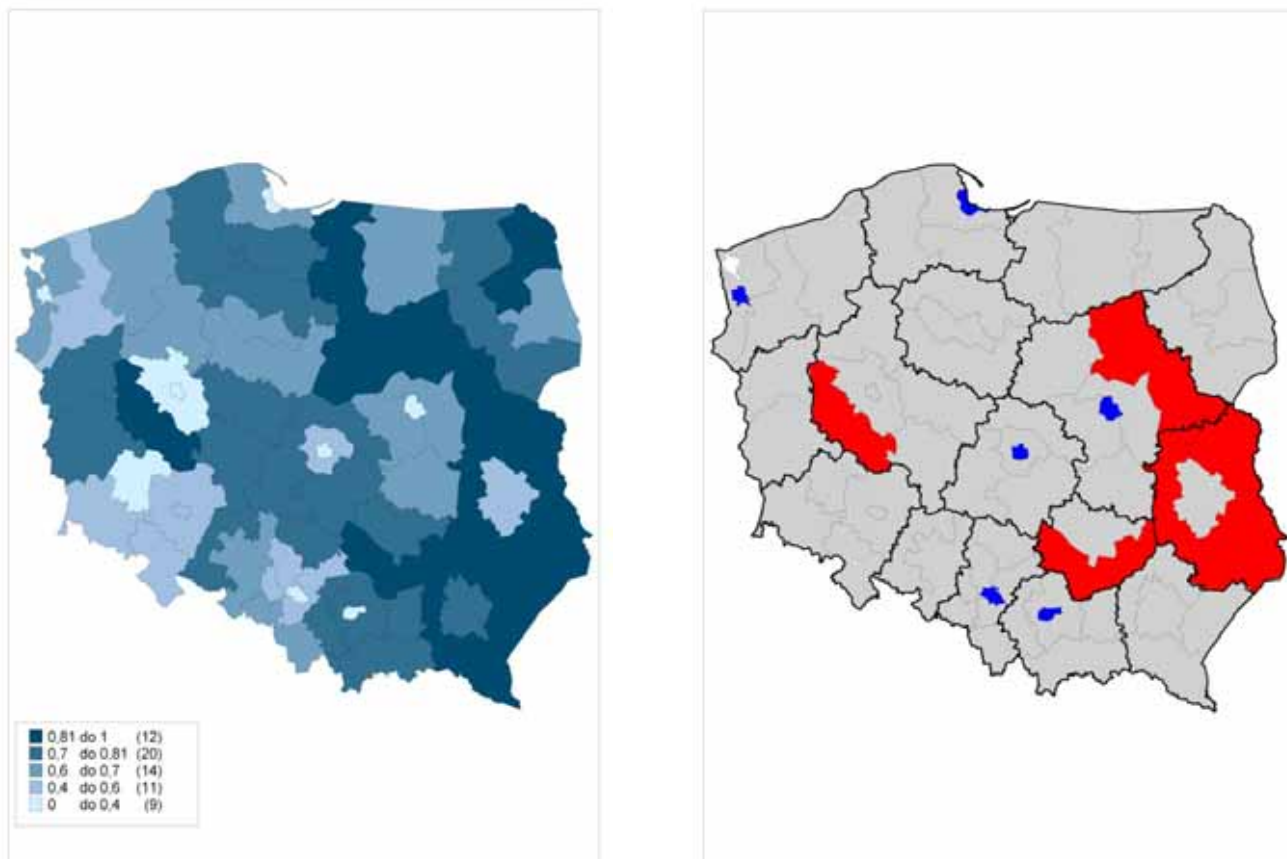
Jakość substancji mieszkaniowej jest najgorsza (pierwszy decyl rozkładu wskaźnika syntetycznego) w podregionach: kieleckim, sandomiersko-jędrzejowskim, przemyskim, puławskim, radomskim i chełmsko-zamojskim. Ponadto negatywnie na tle kraju wyróżniają się także podregiony: ostrołęcko-siedlecki, ciechanowsko-płocki, grudziądzki, elbląski i włocławski. Na statystycznego mieszkańca tych terenów przypada najmniejsza powierzchnia mieszkalna (20–22 m² przy 28 m² w Warszawie) przy relatywnie niskim poziomie wyposażenia w urządzenia sanitarne (w skali kraju pod tym względem najslabiej prezentuje się podregion sandomiersko-jędrzejowski).

Regionalne zróżnicowanie natężenia **zjawisk kryminalnych** w Polsce przebiega przede wszystkim wzdłuż osi miasto-wieś. Nie jest zaskoczeniem, że najwyższe wskaźniki przestępczości obserwowane są w dużych miastach: wartość wskaźnika syntetycznego dla Poznania, Warszawy, Łodzi, Trójmiasta, Szczecina, Krakowa i Katowic znajduje się poniżej mediany. Co więcej, również w ramach poszczególnych województw z reguły wskaźnik bezpieczeństwa przyjmuje niższe wartości dla podregionów „centralnych” (tzn. takich, które obejmują miasto wojewódzkie), co jest dobrze widoczne np. w województwie lubelskim czy podlaskim. Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że nasilenie zjawisk o charakterze kryminalnym w miastach jest typową ich cechą. Wynika to m.in. z relatywnie większego poziomu zamożności mieszkańców, swoistych efektów skali i aglomeracyjnych oraz relatywnej słabości lokalnych więzi społecznych. W (dużych) miastach zagęszczenie ludności sprzyja pojawianiu się lokalnych ognisk wykluczenia społecznego, które z łatwością mogą stać się częścią świata przestępczego. Stąd, wymienione wcześniej duże miasta tworzą grupę obszarów, w których niski poziom bezpieczeństwa mieszkańców może stać się barierą rozwojową. Zwraca się w literaturze (np. Gąsior-Niemiec i in. 2007) uwagę, że poczucie zagrożenia indukowane w pewnych warstwach ludności miejskiej ma określone skutki dla urbanistyki (problem tzw. grodzienia miast).

Z drugiej strony, na mapie regionalnego zróżnicowania wskaźnika bezpieczeństwa należy wyróżnić obszary, w których niewielka skala przestępczości i – co za tym idzie – wysoki poziom bezpieczeństwa, potencjalnie stanowią ich atut. Niska skala przestępczości w danym regionie *ceteris paribus* oddziałuje *in plus* na jakość życia jego mieszkańców relatywnie do regionów, w których wskaźnik ten jest wyższy. Na ostatni decyl rozkładu wskaźnika bezpieczeństwa składają się wyłącznie regiony rolnicze o przewadze tradycyjnej struktury i metod gospodarowania: podregion puławski, leszczyński, chełmsko-zamojski, jędrzejowsko-sandomierski i ostrołęcko-siedlecki. Na tym obszarze bazowe wskaźniki przestępczości są nawet do 10–11 razy niższe, niż w dużych miastach. Poza pierwszym decylem należy wyróżnić również podregion tarnobrzeski, krośnieński, suwalski, elbląski i ciechanowsko-płocki. Wspólnym mianownikiem dla tych obszarów jest jednak niski poziom rozwoju gospodarczego, pociągający za sobą znacznie mniejszą zamożność mieszkańców, jest zatem prawdopodobne, że do pewnego stopnia wyjaśnieniem tego fenomenu jest brak czynników, które w dużych miastach zwiększają skalę przestępczości. Z drugiej strony silniejsze niż w miastach więzi społeczne na terenach wiejskich są prawdopodobnie równie ważnym czynnikiem decydującym o ich relatywnie silniejszej pozycji w tym obszarze. Rozkład wskaźnika bezpieczeństwa wewnątrz województw, z wyraźnie zarysowanymi centrami miejskimi, potwierdza to przypuszczenie.

Gdy mowa o warunkach życia ludności, z reguły oznacza to splot różnych uwarunkowań ekonomicznych i nieekonomicznych, w tym dostęp do infrastruktury umożliwiającej zaspokajanie potrzeb – zarówno tych wyższego rzędu (kulturalnych, edukacyjnych), jak i bardziej podstawowych (opieka zdrowotna). Wykorzystany w niniejszej analizie wskaźnik dostępności infrastruktury obejmuje trzy kategorie: infrastrukturę edukacyjną reprezentowaną przez przedszkola, infrastrukturę zdrowotną reprezentowaną przez ambulatoria i zakłady opieki zdrowotnej, infrastrukturę kulturalną mierzoną za pomocą liczby bibliotek – wszystkie odniesione do wielkości populacji.

Mapa 15. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika natężenia zjawisk kryminalnych wraz z barierami i potencjałami



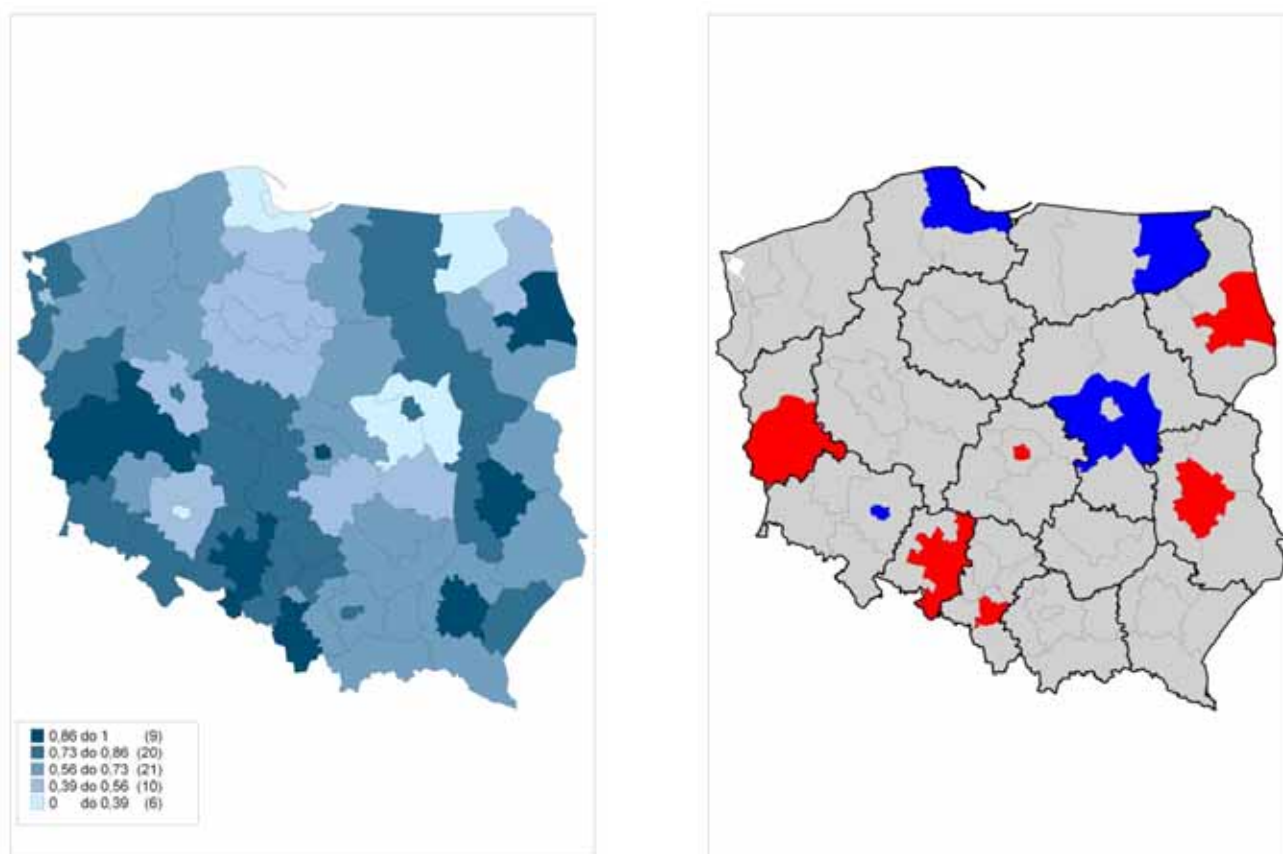
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Tereny z największą zidentyfikowaną dostępnością infrastruktury społecznej (ostatni decyl rozkładu wskaźnika syntetycznego) obejmują: miasto Łódź, podregion zielonogórski, lubelski, opolski, białostocki i tyski. Na drugim biegunie znajdują się: podregion gdański (a także samo Trójmiasto, podobnie jak Wrocław), warszawski zachodni i warszawski wschodni. Uwagę natychmiast zwraca silnie nieintuicyjny (można zaryzykować nawet stwierdzenie, że jest on przypadkowy w tym sensie, że z jednej strony determinowany przez dyskrecjonalne decyzje z przeszłości, a z drugiej podatny na niedoskonałości opisu statystycznego) charakter zestawienia. Na tej podstawie wnioskować można, że liczba obiektów spełniających określone funkcje w ramach infrastruktury społecznej odniesiona do wielkości populacji jest miarą o ograniczonej interpretowalności w kontekście dostępności infrastruktury społecznej. Nie uwzględnia ona bowiem pojemności poszczególnych obiektów, skali uczestnictwa miejscowej populacji, dekapitalizacji majątku trwałego, poniesionych nakładów, etc., co bezpośrednio przyczynia się do niedoszacowania dostępności infrastruktury społecznej w dużych miastach i jej przeszacowania w obszarach słabo zaludnionych i zurbanizowanych. Z powyższych powodów typologia potencjałów i barier w obszarze infrastruktury społecznej musi być przyjmowana z ostrożnością.

Jednym z fundamentalnych aspektów wykluczenia społecznego jest ubóstwo ekonomiczne. Jego zróżnicowanie międzyregionalne jest uwarunkowane przez sporą liczbę czynników makroekonomicznych: dochody ludności i poziom zamożności regionu, zagrożenie bezrobociem i jego trwałość na danym obszarze, skalę dezaktywizacji i dobrowolnej rezygnacji z pracy zarobkowej na rzecz świadczeń rentowych i emerytalnych, etc. Stąd, wskaźnik ubóstwa (lub, ekwiwalentnie, zamożności) jest kombinacją średniego wynagrodzenia i dochodów z podatków osobistych *per capita*, będących bardziej ogólnym przybliżeniem dochodów ludności. Z uwagi na ścisły związek pomiędzy wynagrodzeniami a produktywnością pracowników należy oczekiwać

silnej korelacji pomiędzy produktem krajowym brutto a średnimi wynagrodzeniami. Istotnie, w toku analizy na podstawie rozkładu wskaźnika ubóstwa/zamożności zidentyfikowano potencjały i bariery na mapie polskich podregionów.

Mapa 16. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika dostępności infrastruktury społecznej wraz z barierami i potencjałami

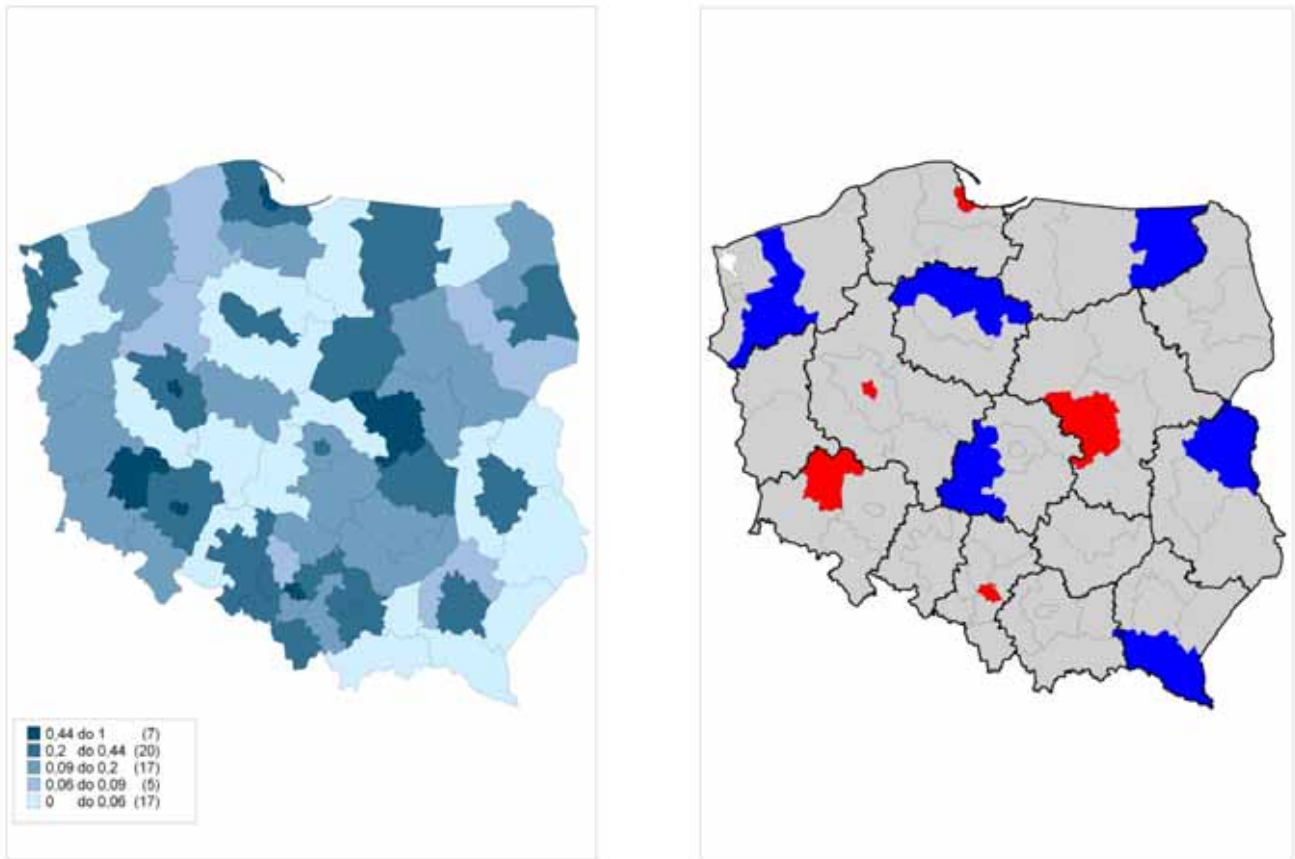


Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

W rezultacie, w grupie najzamożniejszych znalazły się wszystkie duże miasta (aczkolwiek w Łodzi i Szczecinie problem ubóstwa wydaje się być nieco bardziej poważny niż w innych centrach rozwoju), wraz ze swoimi przedmieściami (co szczególnie dobrze widoczne jest w przypadku podregionu warszawskiego zachodniego, który został zidentyfikowany jako posiadający potencjał wraz z graniczącym z nim miastem stołecznym). Uwagę zwraca również wysoki poziom zamożności w podregionie legnickim i ciechanowsko-płockim, wynikający z obecności dużego i bardzo istotnego dla miejscowej gospodarki pracodawcy (w pierwszym przypadku jest to spółka KGHM, w drugim koncern naftowy PKN Orlen). Daje się również zauważyć zróżnicowanie poziomu zamożności wewnątrz województw – województwa zasadniczo niezamożne (lubelskie, podkarpackie czy warmińsko-mazurskie) mają silnie zarysowane centra obejmujące ich stolice, w których poziom życia i wynagrodzenia są wyższe.

Z drugiej strony, zidentyfikowane obszary problemowe odpowiadają formułowanym *a priori* oczekiwaniom. Pierwszy decyl rozkładu wskaźnika zamożności/ubóstwa obejmuje takie jednostki podziału terytorialnego, jak podregiony: bialski, sieradzki, grudziądzki, stargardzki i etcki. Te tereny w pierwszej kolejności powinny stać się przedmiotem zainteresowania polityk przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu. Poza wymienionymi, wysoki stopień ubóstwa jest także obserwowany w podregionie elbląskim, nowosądeckim, krośnieńskim, chełmsko-zamojskim, puławskim, leszczyńskim i kaliskim.

Mapa 17. Zróźnicowanie geograficzne wskaźnika ubóstwa ekonomicznego wraz z barierami i potencjałami



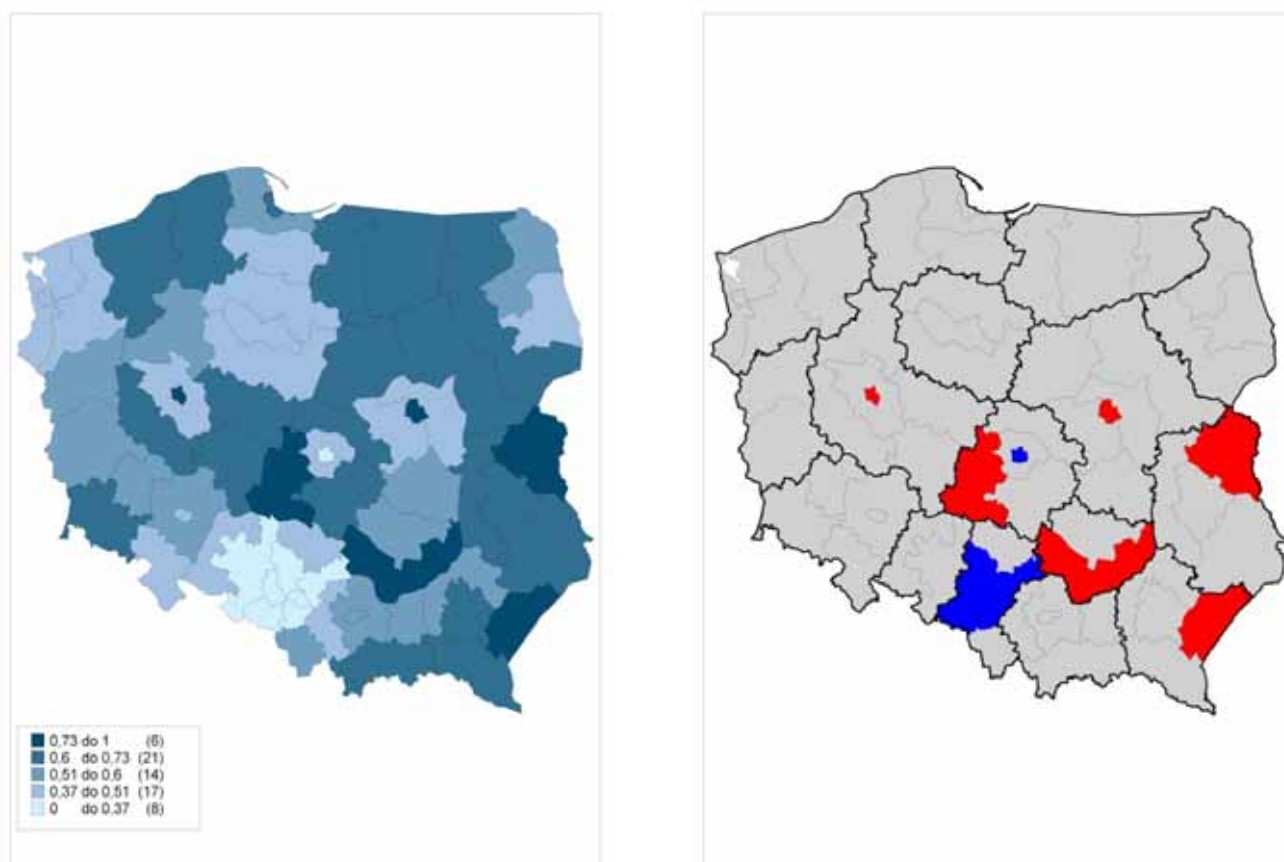
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Ostatnim z komponentów Kryterium 4 jest **kapitał społeczny**, zmienna z samej natury rzeczy trudno mierzalna i w dużej mierze latentna. W niniejszym raporcie jako przybliżenia wielkości jego zasobów przyjęto frekwencję w wyborach samorządowych oraz liczbę organizacji pozarządowych w przeliczeniu na wielkość populacji.

Nie jest zaskoczeniem, że w świetle zgromadzonych danych **największymi** (w sensie przynależności do ostatniego decyla rozkładu odpowiedniego wskaźnika syntetycznego) **zasobami kapitału społecznego dysponują duże miasta** (Poznań i Warszawa) **oraz niektóre tereny wiejskie Polski centralnej i wschodniej** (podregiony: sieradzki, krośnieński, bialski i sandomiersko-jędrzejowski). Dodatkowo, relatywnie wysoki poziom zasobów kapitału społecznego charakteryzuje pozostałe podregiony województwa lubelskiego, podregion przemyski, piotrkowski, kaliski, leszczyński, północ Mazowsza i całe województwo warmińsko-mazurskie. W wymienionych w drugiej kolejności obszarach relatywnie wysoka wartość wskaźnika wynika z względnie wysokiej na tle kraju frekwencji wyborczej, bądź dużej aktywności NGO⁵⁹ (woj. warmińsko-mazurskie, podregion słupecki i koszaliński). W podregionie bialskim, sandomiersko-jędrzejowskim, sieradzkim i przemyskim bardzo wysoka wartość wskaźnika akumulacji kapitału społecznego wynika przede wszystkim z ponadprzeciętnej frekwencji w wyborach samorządowych (w podregionie sandomiersko-jędrzejowskim jest ona najwyższa w kraju) przy względnie dobrej aktywności sektora pozarządowego.

⁵⁹ W tym miejscu warto rozważyć, czy duża aktywność organizacji pozarządowych nie jest na tych terenach raczej skutkiem (reakcją) słabości kapitału społecznego, niż przejawem występowania dużych jego zasobów. W świetle zgromadzonych danych dylemat ten nie znajduje rozwiązania.

Mapa 18. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika jakości kapitału społecznego wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Z drugiej strony, zidentyfikowanie obszarów problemowych z punktu widzenia kapitału społecznego na terenie Górnego Śląska i Opolszczyzny jest zgodne z intuicyjnym rozumieniem związków pomiędzy więziami społecznymi, a sytuacją ekonomiczną i materialną. Najprawdopodobniej z podobnym zjawiskiem badacz ma do czynienia w przypadku Łodzi – jedyne dużego miasta, w którym aktywność organizacji pozarządowych jest mniejsza niż przeciętnie w kraju. Należy przy tym jednak zauważyć, że zachodzą uzasadnione wątpliwości, w jakim stopniu tak skonstruowany wskaźnik jest w stanie uchwycić wszystkie aspekty kapitału społecznego (w szczególności wymiary sieciowe) i nie być ograniczonym wyłącznie do bycia miarą aktywności obywatelskiej jednostek⁶⁰.

KRYTERIUM 5. Kapitał ludzki

Zadaniem kryterium 5 jest dostarczenie informacji o **przestrzennym zróżnicowaniu demograficznych charakterystyk lokalnej populacji**, jak również **ocena międzyregionalnych rozbieżności w poziomie kapitału ludzkiego i efektywności procesów jego tworzenia**. W teorii ekonomii dobrze ugruntowany jest pogląd o fundamentalnej roli wyposażenia w kapitał ludzki dla wzrostu gospodarczego i międzynarodowej nierówności dochodów (przegląd ważniejszych osiągnięć ekonomii teoretycznej zawiera praca Barro i Sala-i-Martina (2000)). Często przyjmuje się, że kapitał ludzki jest obok kapitału rzeczowego i pracy – jednym z głównych

⁶⁰ Badania, np. Putnam (1993), Inglehart (1997) (por. także projekt Banku Światowego dot. kapitału społecznego) uwzględniają szereg innych metod i zmiennych statystycznych, m.in. czytelność gazet, frekwencja w referendach i wyniki lokalnych badań sondażowych dot. zaufania i przestrzegania zasad współżycia społecznego.

czynników produkcji, jego zróżnicowanie zaś uważa się za ważną determinantę zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego, akumulacji kapitału i zamożności na świecie. Z punktu widzenia kraju znajdującego się na ścieżce konwergencji, którego strategicznym celem jest przyspieszenie jej tempa (por. Polska 2030), niezmiernie ważna jest rola wysokiego poziomu kapitału ludzkiego w absorpcji nowoczesnych technologii w gospodarce. Z punktu widzenia gospodarek regionalnych stopień akumulacji kapitału ludzkiego ma ważne znaczenie w kontekście decyzji lokalizacyjnych przedsiębiorstw zagranicznych. W kontekście tworzenia i ulepszania kapitału ludzkiego warto również podkreślić znaczenie efektywności systemu edukacji – relacji nakładów pieniężnych na oświatę do wyników kształcenia czy średniego zwrotu z edukacji. Kwestie związane z kapitałem ludzkim i społecznym są w Polsce od dawna przedmiotem troski i ważnym punktem w dokumentach o charakterze strategicznym⁶¹.

Tabela 10. Charakterystyka wskaźników syntetycznych w ramach kryterium 5

Miara	Wskaźnik ⁶²			
	5.1	5.2	5.3	5.4
Średnia	0,17	0,47	0,30	0,52
Odchylenie standardowe	0,23	0,19	0,19	0,24
Współczynnik zmienności	136,22%	39,53%	65,60%	45,30%
Skośność	2,41	0,12	1,38	-0,17
1. kwartyl	0,03	0,37	0,16	0,39
Mediana	0,07	0,48	0,26	0,53
3. kwartyl	0,25	0,58	0,375	0,69
Kurtoza	6,38	0,95	2,72	-0,44

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Czynniki demograficzne w średnim i długim horyzoncie czasowym mają niebagatelne znaczenie dla potencjału rozwojowego regionu. Zmiana demograficzna decyduje o rozmiarach i strukturze lokalnych zasobów siły roboczej: tutaj pożądany jest możliwie największy udział osób w wieku produkcyjnym w populacji, zwłaszcza w stosunku do udziału osób starszych (tzw. *old age dependency ratio*). Z drugiej strony, występowanie w danym regionie problemów demograficznych jest częstym symptomem istnienia innych barier rozwojowych. Tereny o niekorzystnej strukturze gospodarki, relatywnie niskim poziomie zamożności czy strukturalnie upośledzonym rynku pracy są zasadniczo bardziej narażone na odpływ populacji, który w pierwszej kolejności dotyczy będzie najaktywniejszych i najbardziej mobilnych jednostek. Z uwagi na to, że struktura wiekowa, płci i wykształcenia emigrantów nie odpowiada strukturze populacji miejsca pochodzenia (por. np. Bukowski et al. 2006, Kaczmarczyk i Okólski 2008), procesy migracyjne na zasadzie sprzężenia zwrotnego dodatkowo pogarszają sytuację gospodarczą, społeczną i demograficzną w regionie. Z drugiej strony, możliwe jest zidentyfikowanie regionów, gdzie zachodzące w konsekwencji procesy demograficzne (napływ osób w wieku produkcyjnym, wzrost wskaźników feminizacji) stanowią ważną determinantę rozwoju gospodarczego.

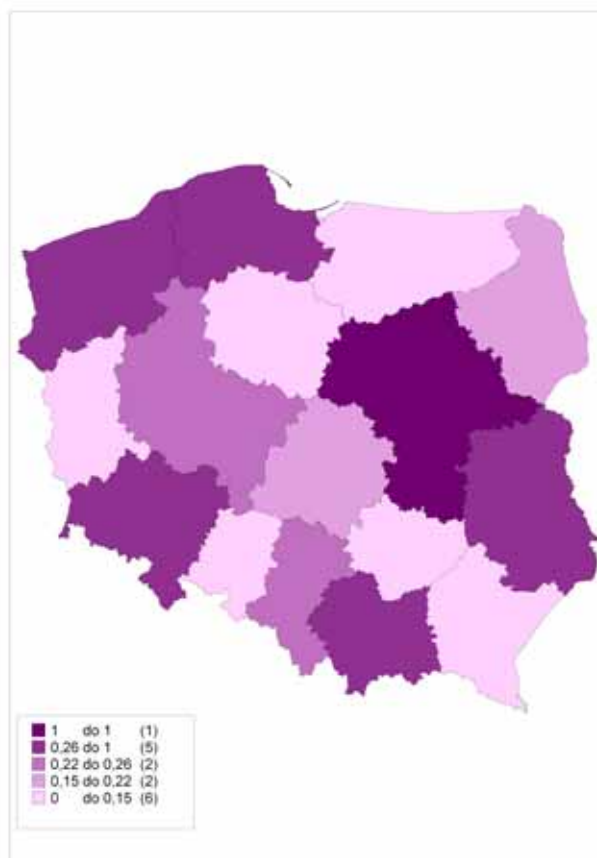
Zróżnicowanie **kwalifikacji siły roboczej** należy w świetle zgromadzonych danych ocenić jako wysokie, w pierwszej kolejności uwagę zwraca duża dysproporcja pomiędzy województwem mazowieckim, pozostałymi województwami – dla żadnego z nich wartość syntetycznego wskaźnika nie przekracza 0,3. Tak wysoka pozycja województwa mazowieckiego (a więc *de facto* aglomeracji warszawskiej) wynika z największych w skali kraju możliwości uczestnictwa w programach MBA (w województwie mazowieckim oferowanych jest ich 20 przy 10 w województwie wielkopolskim i 6 w małopolskim) oraz największego nasilenia procesów kształcenia ustawicznego. Poza województwem mazowieckim relatywnie wysokimi kwalifikacjami siły robo-

⁶¹ Wymienić można m.in. „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013” z 2005 r., „Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015” z 2006 r. i „Polskę 2030”.

⁶² 5.1 – Kwalifikacje siły roboczej; 5.2 – Zagrożenia demograficzne; 5.3 – Jakość kształcenia; 5.4 – Kondycja zdrowotna społeczeństwa.

czej charakteryzują się województwa: dolnośląskie, małopolskie, lubelskie, pomorskie i zachodniopomorskie. Z drugiej strony, niewielkie możliwości kształcenia ustawicznego i biznesowego w województwie świętokrzyskim, podkarpackim, lubuskim i warmińsko-mazurskim wskazują, że akumulacja kapitału ludzkiego w tych regionach Polski pozostaje wciąż na niskim poziomie i stanowi barierę rozwojową dla tych województw.

Mapa 19. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika kwalifikacji siły roboczej



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

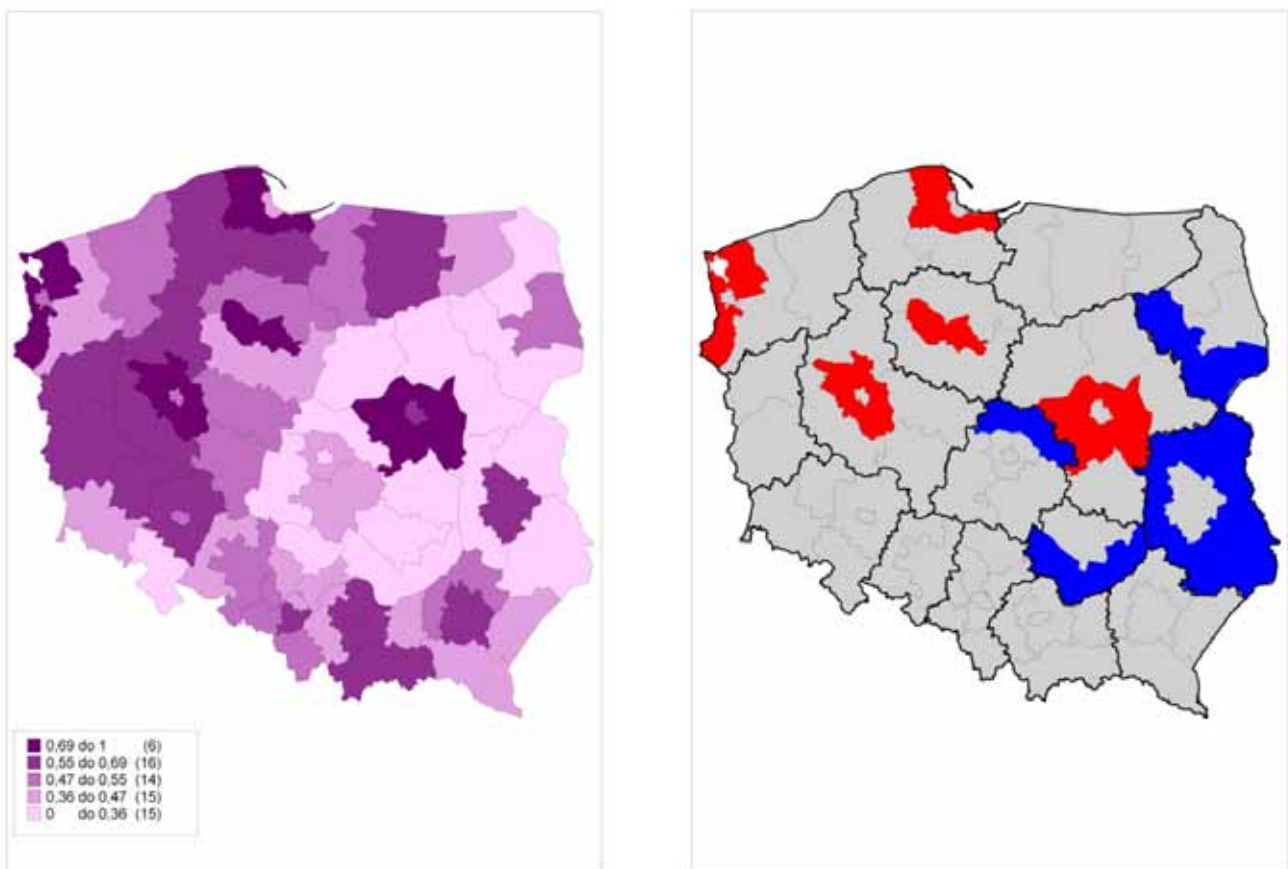
Na zróżnicowanie wewnętrzne **sytuacji demograficznej** w kraju składa się szereg czynników: **zróżnicowanie dynamiki populacji, zróżnicowanie wskaźnika obciążenia i zróżnicowanie wskaźnika feminizacji** w wieku 20–29. Jak należy oczekiwać na podstawie samej natury procesów demograficznych i ich gospodarczych determinant, składniki te są ze sobą umiarkowanie skorelowane. Dlatego też, z punktu widzenia demografii potencjały zidentyfikowane są w tych podregionach, w których równocześnie obserwujemy relatywnie korzystną strukturę populacji, jej dodatnią dynamikę i brak rażących nadwyżek liczby mężczyzn wobec liczby kobiet w wieku produkcyjnym.

Na 66 podregionów dodatnią **dynamiką populacji** charakteryzuje się niespełna 1/3, wśród których wyróżnić można przede wszystkim obszary okalające duże miasta (w tym podregion poznański, notujący największy średnioroczny przyrost liczby ludności). Dodatni przyrost populacji obserwowano również w pozostałych częściach województwa wielkopolskiego oraz w niektórych podregionach obejmujących stolice województw (rzeszowski, gorzowski). Nie jest przy tym zaskoczeniem, że jedynym dużym miastem mającym dodatnie saldo przyrostu populacji jest Warszawa⁶³. Pozostałe duże miasta w mniejszym (Kraków) lub większym (Łódź) stop-

⁶³ Należy przy tym zauważyć, że sama informacja o zmianach wielkości populacji jest niewystarczająca. Przyjęcie dynamiki ludności faktycznie zamieszkałej może być mylące z uwagi na aparat statystyczny, którego dokładność i adekwatność jest warunkowa względem adekwatności systemu ewidencji ludności. Uważa się, że wielkość populacji Warszawy jest w oficjalnych statystykach niedoszacowana. Bijak, Kicingier i Kupiszewski (2007) dokonują przeglądu metod szacowania rzeczywistej liczby mieszkańców i szacują ją na 2–2,4 mln.

niu przeżywają regres demograficzny, który – wzięwszy pod uwagę dynamiczny rozwój ich przedmieść – należy przypisać migracjom na tereny podmiejskie lub – jak ma to miejsce w Łodzi – silnie ujemnemu przyrostowi naturalnemu. Odpływ ludności charakteryzuje również szereg regionów, gdzie niejako tradycyjnie występują silne czynniki wypychające: strukturalne słabości lokalnych rynków pracy, niski poziom płac i przestarzała struktura gospodarki, uniemożliwiająca wchłonięcie wszystkich jednostek o wysokich kwalifikacjach. W rezultacie, relatywnie duży spadek liczby ludności obserwujemy nie tylko na terenach wiejskich Polski wschodniej i południowo-wschodniej, ale także w Polsce południowej i centralnej, gdzie – jak stwierdzono na podstawie wskaźników kryterium 1 – niebagatelną rolę odgrywają procesy dezindustrializacji. Należy przy tym zauważyć, że w ramach większości województw może zostać wyróżniony podregion obejmujący miasto wojewódzkie, w którym wskutek migracji z peryferii dynamika populacji jest na tle reszty województwa relatywnie wysoka.

Mapa 20. Zróżnicowanie wskaźnika zagrożenia demograficznego wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Trzecim wymiarem kryterium dynamiki i struktury populacji jest **stopień sfeminizowania populacji**, gdzie z punktu widzenia strategicznej interwencji najistotniejsze jest zidentyfikowanie tych obszarów, z których następuje znaczący odpływ jej żeńskiej części. Na szczeblu podregionów wartość bazowego wskaźnika feminizacji w grupie wiekowej 20–29 waha się od ok. 88 do 106%, przy czym bezwzględna nadwyżka kobiet w wieku produkcyjnym wobec mężczyzn obserwowana jest we wszystkich podregionach o charakterze miejskim (nadwyżka względna, tzn. występowanie większych od ogólnopolskich wartości wskaźnika feminizacji jest również zauważalna na terenach podmiejskich). Z drugiej strony, wszystkie tereny wiejskie charakteryzuje wyraźna i większa od przeciętnej dla całego kraju przewaga liczby mężczyzn nad liczbą kobiet. Wskazuje to na ważny aspekt wewnętrznych migracji, selektywnych ze względu na płeć. Skutki takiego zróżnicowania są wielorakie. Po pierwsze, struktura płci lokalnej populacji w wieku produkcyjnym jest ważnym wyznacznikiem

poziomu rozwoju gospodarczego: wskazuje na duży udział usług w gospodarce (udział kobiet w zatrudnieniu w tym sektorze jest największy), z drugiej zaś strony napływ kobiet w wieku produkcyjnym do miast zwiększa miejscowe zasoby pracy. Z demograficznego punktu widzenia, istnienie lokalnych nadwyżek kobiet lub mężczyzn w wieku produkcyjnym skutkuje spadkiem liczby zawieranych małżeństw (w odniesieniu do wielkości populacji)⁶⁴. Co więcej, ze względu na różnice w wykształceniu, mobilności i statusie społecznym samoistne zniknięcie lokalnych nadwyżek należy uznać za mało prawdopodobne.

W efekcie, największym potencjałem demograficznym dysponują tereny podmiejskie Warszawy, Poznania, Trójmiasta oraz Szczecina (a także podregion bydgosko-toruński, w przypadku którego jednak trudno dokonać oddzielenia miast od suburbiów, dlatego powinien być traktowany oddzielnie). Wynik ten, jak się wydaje, dobrze odzwierciedla obserwowany powszechnie na świecie trend polegający na rozszerzaniu się procesów urbanizacyjnych poza granice administracyjne miast i szybkiej transformacji przedmieść. Przedmieścia, z uwagi na mniejsze natężenie niekorzystnych efektów urbanizacji, niższe ceny gruntów i mieszkań oraz korzystniejsze warunki zamieszkania, stają się ważnym celem migracji z centrów miast.

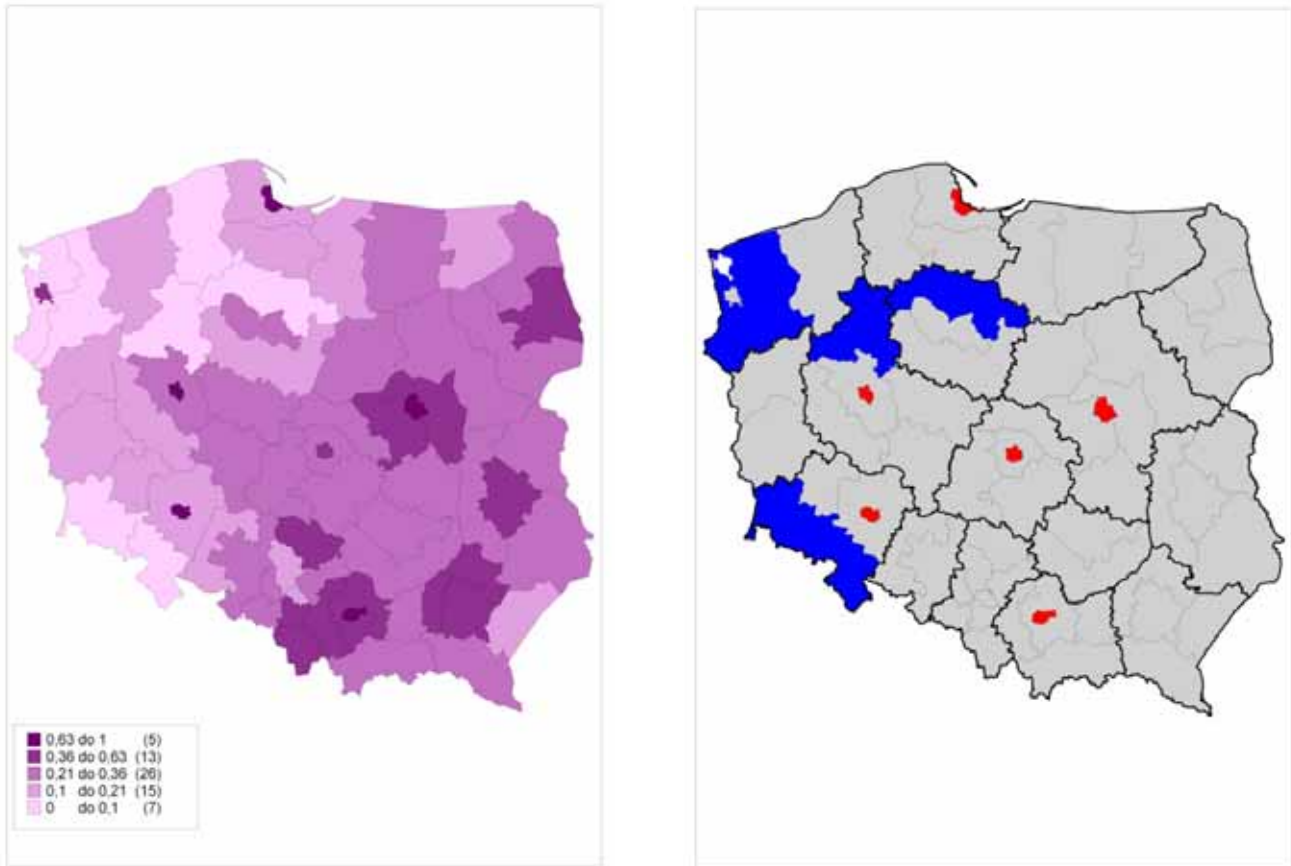
Polska charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem **jakości kształcenia** (a więc, w konsekwencji, jakości kapitału ludzkiego i poziomu wykwalifikowania siły roboczej). Nie jest więc zaskoczeniem, że obszary dysponujące potencjałem edukacyjnym to wyłącznie duże miasta: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Trójmiasto i Poznań. W dużych miastach, w odróżnieniu od miast mniejszych, występuje duża presja konkurencyjna. Rynek edukacyjny Warszawy czy Krakowa jest na tyle duży, że umożliwia to poprawę efektywności poprzez konkurencję pomiędzy szkołami w ogólności oraz pomiędzy szkołami publicznymi a prywatnymi. Samo istnienie szkół prywatnych i społecznych, charakteryzujących się na ogół większym poziomem nauczania i innowacyjnością wynikającą z większej swobody ustalania procesu kształcenia ucznia, jest zdecydowanie bardziej prawdopodobne w dużych miastach (por. Polska 2030). Ze względu na relatywnie większy poziom zamożności i strukturę lokalnej gospodarki faworyzującą pracę wysoko wykwalifikowaną, w tych centrach rozwojowych istnieje duży popyt na usługi edukacyjne o jak najwyższej jakości. Wreszcie, duże miasta mają tendencję do przyciągania najlepszych jednostek z okalających terenów, dodatkowo zwiększając w ten sposób potencjał intelektualny uczniów. Warto również zauważyć, że podobne czynniki decydują o wysokim poziomie nauczania w regionach bezpośrednio graniczących z wymienionymi wcześniej dużymi miastami (warszawski zachodni, warszawski wschodni, krakowski, oświęcimski), aczkolwiek tutaj średnie wyniki egzaminów centralnych pozostają na relatywnie niższym poziomie, niż w centrach rozwojowych.

Na drugim biegunie pozostają podregiony, w których niska efektywność nauczania pozostaje poważną barierą rozwojową. W zachodniej i północno-zachodniej Polsce (w szczególności dotyczy to podregionów: szczecińskiego, stargardzkiego, pilskiego, wałbrzyskiego, grudziądzkiego, jeleniogórskiego, słupskiego) średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego są o 6–8 pkt. niższe, niż w dużych miastach. Choć na terenach tych słaba skuteczność nauczania koreluje z niskim poziomem zamożności i niekorzystną strukturą gospodarki, nie wiadomo dlaczego porównywalne wyniki egzaminów nie są notowane w regionach południowo-wschodnich. W literaturze (Herbst, 2007) proponuje się szereg wyjaśnień, z których jednak żadne nie może być uznane za pełne i wyczerpujące. Wobec niewielkiego zaawansowania procesów urbanizacyjnych i rzadkości sieci osadniczej efekty skali w szkolnictwie i konkurencja na rynku edukacyjnym występują na niewielką skalę. Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym zwrot z edukacji i obniżającym efektywność inwestycji w tym sektorze jest nagromadzenie problemów wynikających ze słabości lokalnych rynków pracy i niedostatecznej zasobności w kapitał społeczny. Te czynniki z kolei mają naturalne przełożenie na system edukacji za pośrednictwem gospodarstw domowych (wychowanie, dziedziczenie preferencji i wzorców). Należy również zauważyć, że – choć skala zjawiska jest znacząco mniejsza – niedostatki lokalnych systemów tworzenia kapitału ludzkiego są

⁶⁴ W skali makro nadwyżka mężczyzn wobec kobiet w wieku produkcyjnym jest od dłuższego czasu przedmiotem troski demografów i ekonomistów ze względu na doniosłe skutki dla rynku pracy, przestępczości, rezerwuaru dla armii, etc.

obserwowane również w pozostałych częściach województw zachodnich i północnych, co w sposób naturalny sugeruje uwzględnienie czynników o charakterze historycznym⁶⁵.

Mapa 21. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika jakości kształcenia wraz z barierami i potencjałami

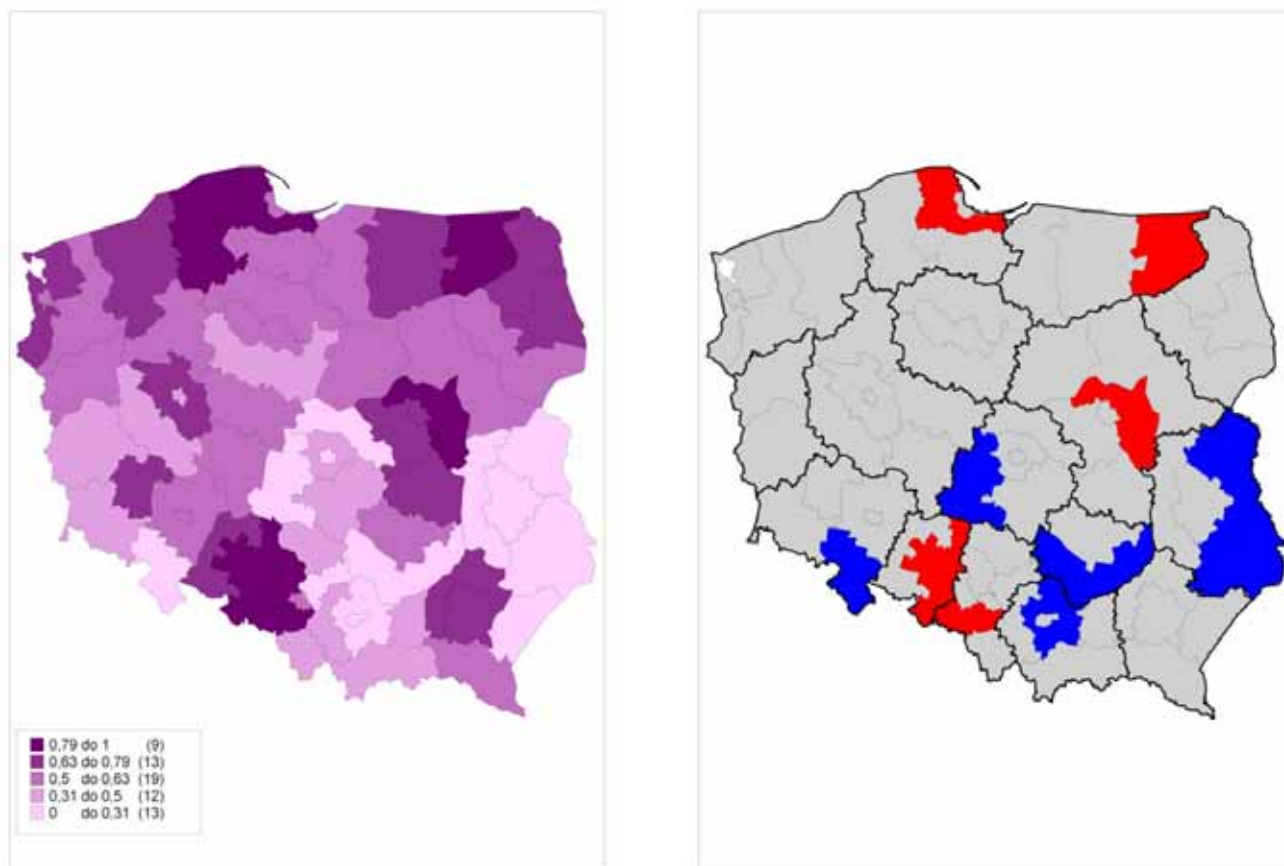


Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Wśród obszarów, w których **kondycja zdrowotna społeczeństwa** została uznana za czynnik hamujący rozwój gospodarczy i cywilizacyjny, wyróżnić można dwie zróżnicowane grupy jednostek. Z jednej strony, problem ten dotyczy terenów o dużej koncentracji tradycyjnych gałęzi przemysłu. Z drugiej zaś, niska kondycja zdrowotna charakteryzuje regiony o dużej roli tradycyjnego rolnictwa i niskim poziomie zamożności. W skali kraju najniższymi wartościami wskaźnika kondycji zdrowotnej charakteryzowało się województwo lubelskie jako całość oraz podregiony: wałbrzyski, sieradzki, sandomiersko-jędrzejowski i krakowski. Na przeciwnym biegunie usytuować można podregiony, dla których syntetyczny wskaźnik kondycji zdrowotnej społeczeństwa przyjmuje największe wartości: rybnicki, tyski, ełcki, gdański, opolski i warszawski wschodni. Ich dobra pozycja w świetle zgromadzonych danych wynika zarówno z niskiego udziału osób niepełnosprawnych w populacji, jak i niskiej umieralności na choroby krążenia w odniesieniu do całkowitej liczby mieszkańców. Tereny te można scharakteryzować jako takie, w których dobra kondycja zdrowotna populacji stanowi atut i jest czynnikiem przyciągającym migrantów i inwestycje.

⁶⁵ Problem słabych wyników uczniów dotyczy przede wszystkim terenów, które w granicach Polski znalazły się po II wojnie światowej, tzw. Ziemi Odzyskanych.

Mapa 22. Zróżnicowanie geograficzne wskaźnika kondycji zdrowotnej społeczeństwa wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Warto przy tym zauważyć, że tak zdefiniowana zdrowotność silnie zależy od struktury populacji według wieku i płci, przy czym trudno jest *a priori* stwierdzić, jaka część zróżnicowania wskaźnika kondycji zdrowotnej społeczeństwa może być wyjaśniana samym tylko zróżnicowaniem struktury populacji. Z jednej strony, wysoka umieralność na niektórych obszarach może wynikać z tego, że populacja ryzyka stanowi relatywnie większą część miejscowej ludności niż ma to miejsce w innych regionach. Z drugiej strony, wysoka śmiertelność z powodów będących przedmiotem zainteresowania polityk prorozwojowych (tzw. choroby cywilizacyjne) może być w ramach prostego wskaźnika maskowana przez relatywnie korzystną strukturę populacji (większy udział młodszych grup wiekowych).

Kryterium 6. Dostępność

Kryterium szóste **dotyczy dostępności infrastruktury drogowej i komunikacyjnej**: zarówno w aspekcie lokalnym, jak i ogólnopolskim, dotyczącym powiązań z głównymi ciągami komunikacyjnymi kraju. Infrastruktura komunikacyjna wpływa na rozwój gospodarczy, warunki życia i dynamikę przemian strukturalnych w lokalnej gospodarce za pośrednictwem wielu rozłącznych kanałów. Po pierwsze, warunkuje mobilność miejscowej siły roboczej, ułatwiając dojazdy do pracy i skracając ich długość. Po drugie, sieć transportowa jest czynnikiem komplementarnym względem innych polityk prorozwojowych. W efekcie oczekuje się, że obszary deficytowe pod względem dostępności komunikacyjnej są jednocześnie terenami, w których występują inne zagrożenia będące przedmiotem troski i zainteresowania polityki regionalnej, tzn. niski poziom rozwoju gospodarczego, niekorzystna sytuacja na rynku pracy, jak również niewielki potencjał przyciągania inwestycji (por. Polska 2030).

Równie doniosłe znaczenie dla rozwoju gospodarczego ma stan e-infrastruktury i rozpowszechnienie nowoczesnych technologii w gospodarce lokalnej. Problem zapóźnienia Polski jako całości w stosunku do krajów Zachodu był i jest wielokrotnie podkreślany, niemniej jednak znaczące zróżnicowanie międzyregionalne w rozpowszechnieniu sieci teleinformatycznych stanowi duże zagrożenie dla spójności i przyczynia się do pogłębienia już istniejących różnic w poziomie rozwoju. Upowszechnianie dostępu do Internetu, obok wymiaru edukacyjnego i rozrywkowego, ma ważny aspekt ekonomiczny, polegający na zmniejszaniu kosztów transakcyjnych i redukowaniu asymetrii informacyjnych, ale także na tworzeniu możliwości świadczenia pracy na odległość i łatwego prowadzenia działalności gospodarczej (np. e-handlu).

Tabela 11. Charakterystyka wskaźników syntetycznych w ramach kryterium 6

Miara	Wskaźnik ⁶⁶	
	6.1	6.2
Średnia	0,45	0,24
Odchylenie standardowe	0,26	0,16
Współczynnik zmienności	55,43%	65,80%
Skośność	0,10	1,76
1. kwartyl	0,25	0,13
Mediana	0,44	0,21
3. kwartyl	0,61	0,33
Kurtoza	-0,84	7,14

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

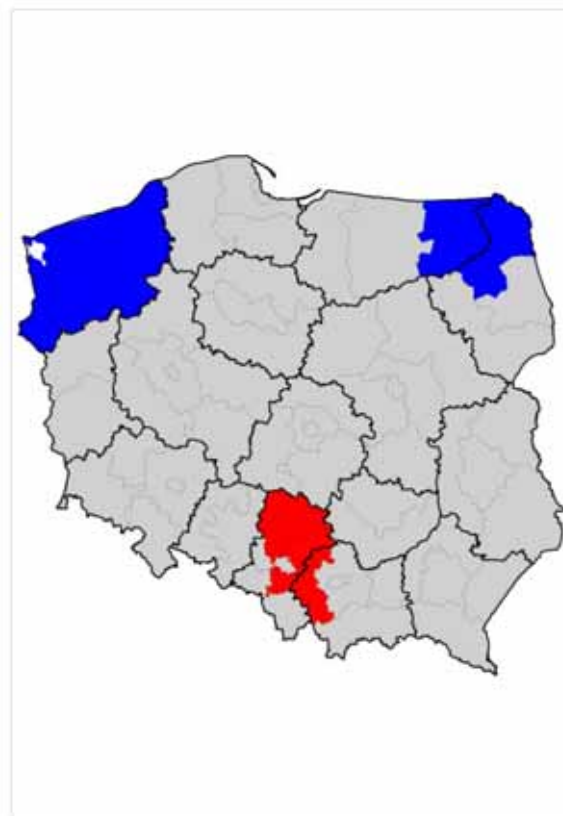
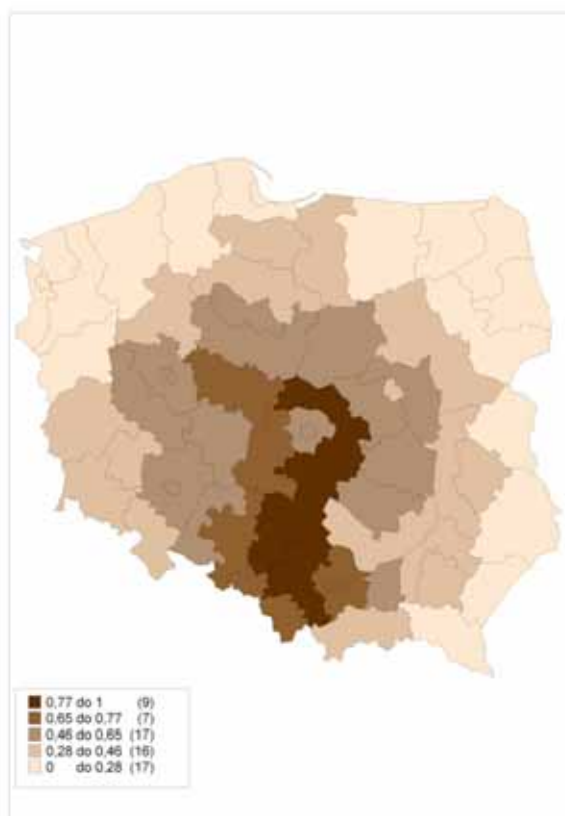
Geograficzny rozkład wskaźnika **dostępności infrastruktury komunikacyjnej i transportowej** jest uderzający. Z jednej strony, uwagę zwracają obszary o największej dostępności, od podregionu oświęcimskiego, poprzez Katowice i Częstochowę aż po Łódź układają się wzdłuż pasa obejmującego szereg ważnych ciągów komunikacyjnych (droga krajowa nr 1 i nr 8, autostrada A1, wschodni odcinek autostrady A4, Centralna Magistrala Kolejowa i inne linie kolejowe biegnące z południa na północ). Z drugiej zaś, tereny o niższych wartościach tego wskaźnika układają się koncentrycznie wokół głównego pasa. Najmniejszą dostępnością komunikacyjną charakteryzuje się cały pas podregionów położonych przy wschodniej i północnej granicy kraju, wraz z województwami nadmorskimi. Tereny te charakteryzuje nie tylko najrzadsza sieć komunikacyjna, ale również najmniejsza liczba powiązań z resztą kraju (przykładowo, w Polsce wschodniej praktycznie brak jest ciągów komunikacyjnych północ-południe). W regionach tych również połączenia lotnicze odgrywają marginalną rolę, o ile jakkolwiek, w transporcie osób, co może być skontrastowane chociażby z południem Polski, gdzie w relatywnie blisko znajdują się średniej wielkości lotniska w Pyrzowicach i Balicach, obsługujące wachlarz połączeń międzynarodowych.

Równocześnie, należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie największych polskich miast pod względem dostępności komunikacyjnej. Wysoką dostępnością komunikacyjną pochwalić mogą się jedynie te położone w południowej Polsce, gdzie sieć dróg i linii kolejowych jest najgęstsza, a stan zaawansowania budowy dróg o dużej przepustowości – największy. Wskazuje to na potencjalne zagrożenia dla takich ośrodków rozwoju, jak Warszawa⁶⁷, Poznań i Trójmiasto, których skomunikowanie z innymi regionami należy uznać za niewystarczające, o ile w najbliższym czasie nie zostaną poczynione niezbędne inwestycje infrastrukturalne. W szczególności, za barierę rozwojową należy uznać **niewystarczające skomunikowanie dużych miast ze sobą**, którego warunkiem koniecznym jest w warunkach polskich podstawowa sieć autostrad i szybkich linii kolejowych (por. Polska 2030).

⁶⁶ 6.1 – Dostępność komunikacyjna; 6.2 – Potencjał rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

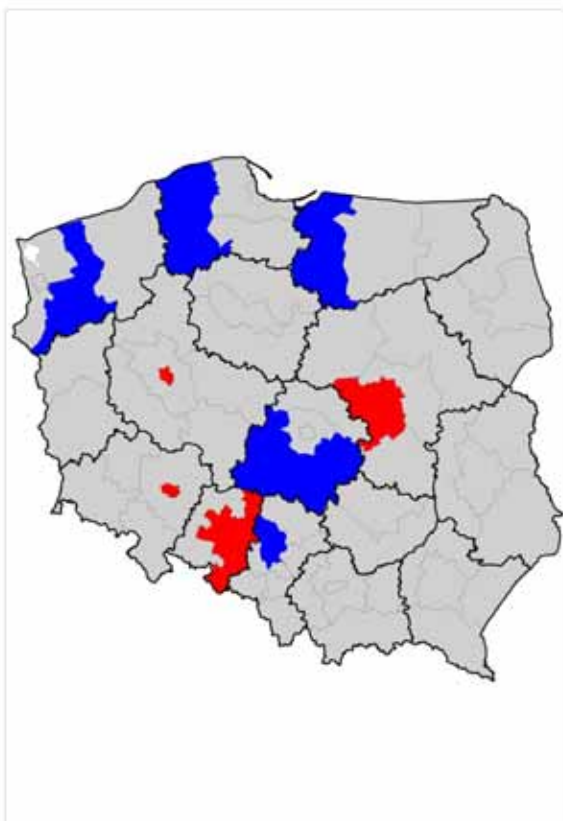
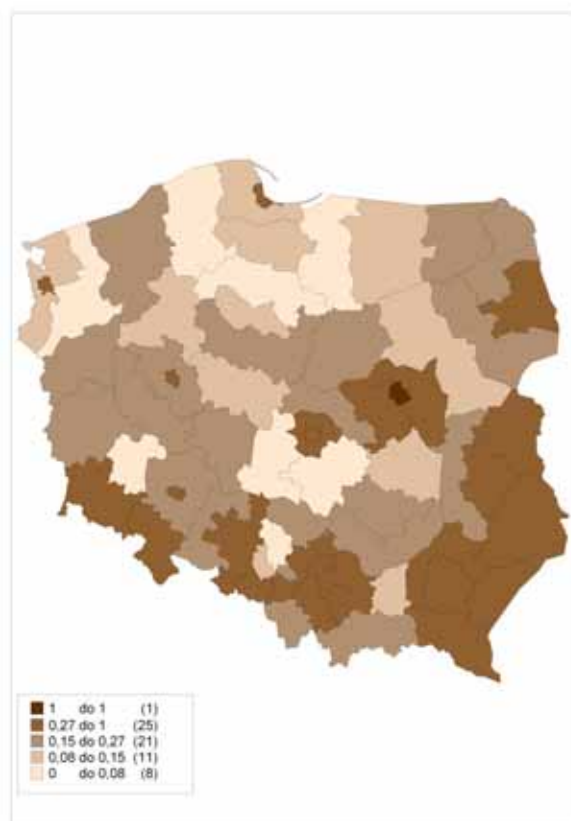
⁶⁷ Kwestie marginalizacji komunikacyjnej stolicy porusza np. Jałowiecki (2006).

Mapa 23. Zróżnicowanie przestrzenne wskaźnika dostępności komunikacyjnej wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Mapa 24. Zróżnicowanie przestrzenne wskaźnika rozwoju społeczeństwa informacyjnego wraz z barierami i potencjałami



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Z drugiej strony, rozkład wskaźnika **rozwój społeczeństwa informacyjnego** wskazuje, że problem „luki cyfrowej” (*digital divide*) dotyka większość jednostek podziału terytorialnego. Zgodnie ze zgromadzonymi danymi, dla 75% podregionów wartość wskaźnika dostępu do Internetu nie przekracza 0,33. Wynika to przede wszystkim z dysproporcji pomiędzy: a) Warszawą a resztą podregionów, b) centrami rozwojowymi, w których proces upowszechniania wysokiej jakości dostępu do Internetu zaczął się dużo wcześniej a peryferiami, które przez długi czas pozostawały terenami relatywnie mało atrakcyjnymi dla dostawców szerokopasmowych sieci. Za interesujący można uznać fakt, iż podział podregionów Polski na dysponujące dużymi możliwościami budowy społeczeństwa informacyjnego oraz przejawiające znaczące niedostatki w budowie infrastruktury teleinformatycznej nie całkiem pokrywa się z klasycznym podziałem na Polskę „A” i „B”. O ile prawdą jest, że szybko rozwijające się duże miasta i część ich przedmieść (tereny okalające Warszawę, Poznań, Kraków i Wrocław oraz konurbacja górnośląska) zapewniają swoim obywatelom wysokiej jakości dostęp do Internetu, o tyle w niektórych podregionach o relatywnie wyższym poziomie zamożności (podregion piotrkowski i sieradzki w woj. łódzkim) rozpowszechnienie szerokopasmowego Internetu jest wciąż znacząco niższe, niż w relatywnie biedniejszym województwie lubelskim czy podkarpackim. Przyczyn tego należy upatrywać w skuteczności dotychczas stosowanych polityk, dzięki którym niewielkie rozpowszechnienie szerokopasmowego Internetu w gospodarstwach domowych rekompensowane jest lepszym wyposażeniem szkół w technologie teleinformatyczne⁶⁸ (w podregionach lubelskim czy chełmsko-zamojskim liczba komputerów z dostępem do szerokopasmowego Internetu jest o 50–60% wyższa niż ma w starogardzkim lub gorzowskim). Obok wspomnianych części województwa łódzkiego do obszarów wymagających szczególnej uwagi zaliczyć należy peryferia województwa mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

5. Typologia polskich podregionów

5.1. Założenia i uwarunkowania procesu budowy typologii

Począwszy od połowy lat 90. Polska należała do państw o najwyższej przeciętnej stopie wzrostu gospodarczego wśród obecnych krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz OECD. W okresie tym wiele regionów kraju dokonało istotnego skoku cywilizacyjnego: wzrosła jakość życia lokalnych społeczności, znacznie podniósł się przeciętny poziom wykształcenia. Co jednak naturalne w gospodarkach podlegających intensywnemu procesowi transformacji, efekty szybkiego rozwoju nie rozłożyły się równomiernie we wszystkich częściach kraju.

Zgodnie z wynikami badań, Polskę charakteryzuje jedno z najsilniejszych zróżnicowań poziomu PKB *per capita* na poziomie NTS 3 w krajach rozwiniętych (por. OECD 2008, Wójcik 2008). Ponadto, w ujęciu dynamicznym, obecne dysproporcje mają tendencję do powiększania się, a nie zmniejszania w czasie. Zróżnicowanie przebiega przede wszystkim wzdłuż następujących osi:

- **ośrodki koncentracji – peryferia;**
- **wschód – zachód;**
- **miasto – wieś;**
- **zróżnicowania wewnątrz metropolii.**

⁶⁸ Z drugiej strony, nie można wykluczyć, że mamy tutaj do czynienia z artefaktem statystycznym, tzn. zaskakująco wysokie wartości wskaźnika wynikają raczej z technicznej i organizacyjnej łatwości wyposażenia niewielkiej liczby szkół w komputery, a nie z rzeczywistej skuteczności polityk.

W przypadku każdej z osi na jednym biegunie znajdują się **obszary, które w największym stopniu zyskały na skutek przeprowadzonej transformacji ustrojowej**. Zaliczają się do nich tereny zurbanizowane, w szczególności najsilniejsze ośrodki miejskie. Właśnie tam koncentrowała się w ostatnich dekadach aktywność gospodarcza (na znaczeniu zyskiwał przede wszystkim sektor usługowy), napływała ludność z gorzej rozwiniętych części kraju. Obszary tego typu były także szczególnie chętnie wybierane przez inwestorów zagranicznych.

Drugi biegun stanowią **obszary, które z różnych powodów nie były w stanie w pełni wykorzystać szans stwarzanych przez powstającą gospodarkę rynkową**. Należą do nich przede wszystkim tereny wiejskie oraz tereny o mieszanym statusie miejsko-wiejskim, znajdujące się poza zasięgiem pozytywnego oddziaływania silnych ośrodków miejskich. W większości z nich, problemy strukturalne rolnictwa okazały się istotną barierą rozwojową, powodując wieloletnią stagnację. Oddzielną klasę obszarów peryferyjnych stanowią tereny przemysłowe, których odejście od tradycyjnych gałęzi przemysłu przełożyło się na głębokie i niezwykle trudne do rozwiązania problemy społeczno-gospodarcze.

Obecnie jednym z największych wyzwań rozwojowych Polski jest **wyбір właściwego wachlarza narzędzi interwencji państwa, który odnosić się będzie zarówno do problemów rozwojowych regionów peryferyjnych, jak i zlikwiduje bariery uniemożliwiające harmonijny wzrost potencjalnych „lokomotyw wzrostu”**. Określenie odpowiedniego – w kontekście obecnych i przyszłych potrzeb rozwojowych Polski – paradygmatu polityki rozwoju leżało u podstaw opracowania przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów raportu *Polska 2030* stanowiącego merytoryczny wkład do DSRK (por. *Polska 2030*). Opisana we wcześniejszych rozdziałach nierównomierność przestrzenna różnorodnych procesów rozwojowych, była przesłanką do zaproponowania w tym dokumencie **polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju** jako rozwiązania optymalnego w aktualnej sytuacji Polski. Zakłada on prowadzenie polityki rozwoju w dwóch podstawowych wymiarach:

- **polaryzacyjnym**, w którym wspierany będzie wzrost endogenicznych przewag konkurencyjnych tzw. „biegunów wzrostu”;
- **dyfuzyjnym**, w którym wzmacniane będą wewnętrzne szanse rozwojowe relatywnie słabszych obszarów poprzez przeciwdziałanie negatywnym skutkom polaryzacji dzięki wzmocnieniu więzi z biegunami wzrostu.

Założenia powyższego modelu zakładają **preferencyjne traktowanie „lokomotyw rozwojowych”** – najsilniejszych ośrodków miejskich, które dzięki rozwojowi swoich endogenicznych potencjałów mają szansę na zdobycie konkurencyjnej pozycji w gospodarce globalnej. Jednocześnie, przedmiotem polityki rozwoju będzie **uruchomienie procesów dyfuzyjnych**, które w ujęciu dynamicznym umożliwią **zwiększenie spójności terytorialnej Polski**. Realizacja polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju będzie opierać się na czterech priorytetach:

- **wspieraniu rozwoju metropolii;**
- **budowie wysokiej jakości systemu edukacji;**
- **rozwoju nowoczesnych technik telekomunikacyjnych;**
- **tworzeniu funkcjonalnych powiązań wolniej rozwijających się terenów z liderami wzrostu.**

Dostosowanie narzędzi do prowadzonej według powyższych założeń interwencji państwa wymaga przeprowadzenia wnikliwych analiz diagnostycznych, które określą potencjały oraz bariery rozwojowe poszczególnych części kraju. Wpisuje się to w wymagania stawiane przed procesem identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych/strategicznej interwencji.

Pilotażowa koncepcja podejścia do tego procesu, oparta na statystycznej analizie skupień zaprezentowana została w kolejnym podrozdziale. Jej najważniejszym celem było zobrazowanie zróżnicowania regionalnego Polski zarówno pod względem najważniejszych wyzwań rozwojowych kraju, jak i w szerszym kontekście tematycznym.

5.2. Omówienie wyników budowy typologii

Szczegóły procesu powstawania bazy wskaźników oraz metodologia prowadzonych prac analitycznych prowadzących do powstania typologii zostały przedstawione w rozdziale 3 niniejszej części opracowania. Poniżej zaprezentowano najważniejsze założenia przyjętego podejścia.

- **Zakres tematyczny** typologii został wyznaczony przez omówione w Rozdziale 2 **kryteria i grupy wskaźników** pochodzące z **pierwszej części prac** nad identyfikacją i delimitacją obszarów problemowych/strategicznej interwencji w Polsce.
- Z uwagi na duże ograniczenia w dostępności oraz jakości danych statystycznych, **analizy zostały przeprowadzone na poziomie podregionów** (NTS 3). Był to najniższy osiągalny poziom agregacji, na którym możliwe było bezpośrednio przeprowadzenie kompleksowej oceny zróżnicowania regionalnego Polski.
- Ostateczna typologia powstała na podstawie **metodologii statystycznej – analizy skupień**. Oznacza to, że przy klasyfikowaniu obszarów, jedynym kryterium brany pod uwagę była przygotowana wcześniej baza wskaźników. Ostateczny wynik prac nie wynika więc w żadnym stopniu z arbitralnego przypisania któregoś z podregionów do z góry zdefiniowanej grupy.

W efekcie przeprowadzonych analiz otrzymano **typologię polskich podregionów składającą się z ośmiu grup (klas)**.⁶⁹ Taka, a nie inna struktura podziału jest odzwierciedleniem zróżnicowania regionalnego Polski względem objętych bazą zagadnień tematycznych. Typologię podzielono dodatkowo na **dwie kategorie – obszary relatywnie lepiej rozwinięte**, dla których priorytetem powinien być przede wszystkim **rozwój o charakterze polaryzacyjnym** (kategoria A), oraz **tereny peryferyjne pod względem ekonomicznym oraz przestrzennym**, dla których optymalną ścieżką rozwoju wydaje się być **rozwój dyfuzyjny** – oparty na realizacji wewnętrznych potencjałów oraz absorpcji owoców wzrostu wypracowanych w ramach względnie silniejszych ośrodków rozwojowych (kategoria B).⁷⁰

Tabela 12. Kategoria A – rozwój polaryzacyjny

	zakwalifikowane podregiony	liczba podregionów
Grupa 1 Warszawa	Warszawa	1
Grupa 2 Bieguny wzrostu	Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Szczecin	6
Grupa 3 Zaplecze metropolii i silne ośrodki ponadlokalne	Podregiony otaczające ośrodki miejskie z grup 1 i 2 oraz podregiony legnicko-głogowski i bydgosko-toruński	9
Grupa 4 Konurbacja śląska z otoczeniem	Przemysłowe tereny woj. śląskiego wraz z podregionem opolskim	6

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Podregiony zgromadzone w grupach 5–8 należy uznać za peryferyjne względem omawianych wcześniej regionów kraju, które w ostatnich dwóch dekadach cieszyły się stosunkowo szybkim rozwojem gospodarczym. Jako całość, grupy te charakteryzuje znacznie mniej korzystna struktura gospodarcza (choć w każdej z nich występują problemy o zróżnicowanym charakterze, zdeterminowane najczęściej cechami lokalnej struktury sektorowej, zwłaszcza agrarnej), zazwyczaj dużo niższy poziom urbanizacji (połączony z brakiem dużych

⁶⁹ Typologii nie należy postrzegać bezpośrednio jako katalogu obszarów problemowych/strategicznej interwencji, stanowi ona raczej zestawienie grup polskich podregionów, spośród których obszary te powinny być wybierane.

⁷⁰ Podział typologii na dwie dodatkowe kategorie jest jedynie propozycją usystematyzowania otrzymanych wyników analiz.

ośrodków miejskich), przeciętnie mniejsza skala innowacyjności oraz akumulacji kapitału ludzkiego i społecznego. Problemy z tym związane skutkują znacznie mniejszą aktywnością gospodarczą na omawianych obszarach niż w grupach 1–4, także pod względem zagranicznych inwestycji bezpośrednich. To z kolei przekłada się na niższy poziom życia mieszkańców, większą intensyfikację problemów ubóstwa itp. Szereg negatywnych uwarunkowań prowadzi do wyraźnego odpływu ludności z podregionów grup 5–8 w kierunku silniejszych ośrodków rozwojowych – zarówno polskich, jak i zagranicznych (por. Kaczmarczyk i Okólski 2008).

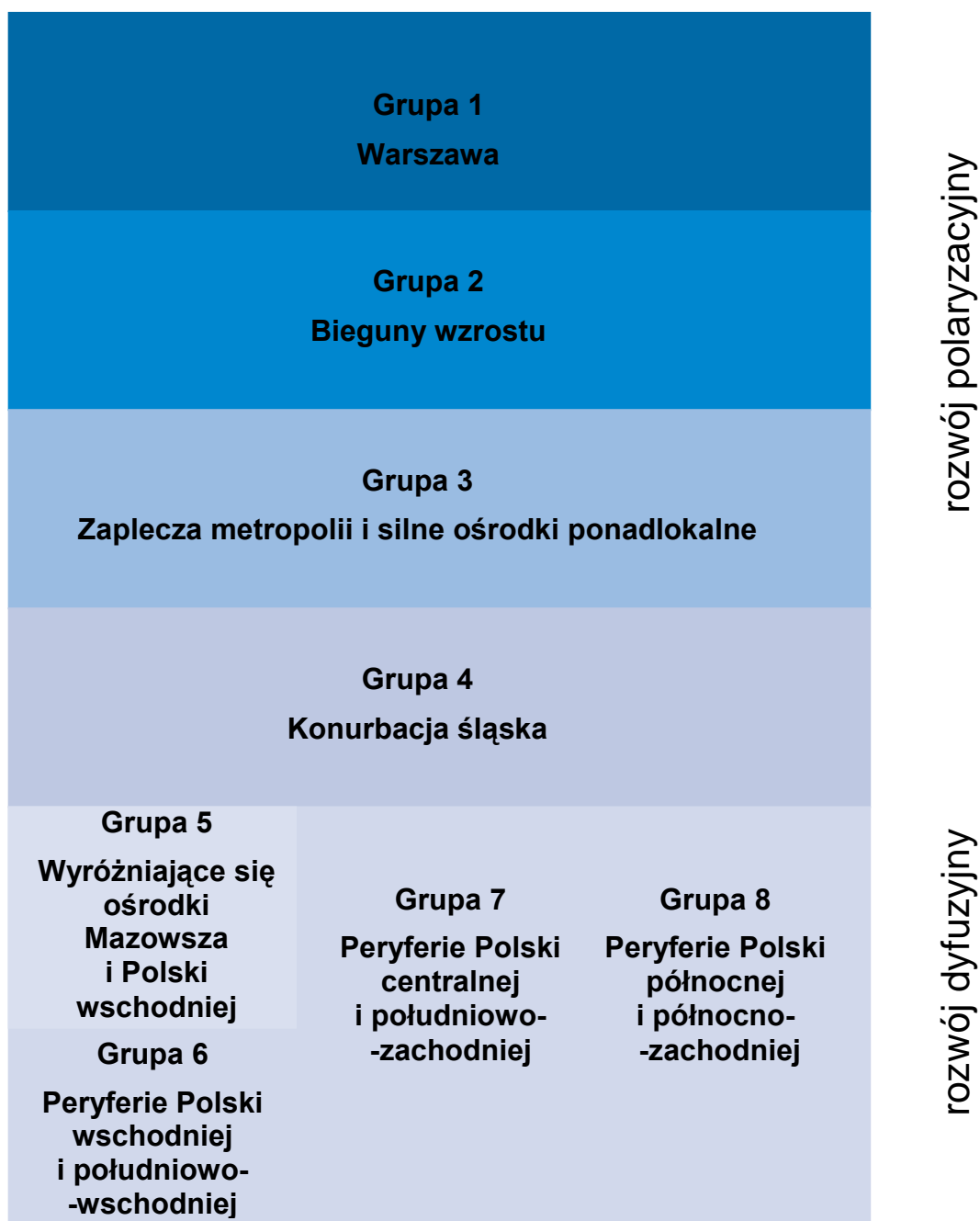
Należy podkreślić, że peryferyjność nie oznacza jedynie geograficznego oddalenia od ośrodków rozwoju. Ma ona bardzo często wymiar funkcjonalny: wiele podregionów zakwalifikowanych do grup peryferyjnych znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie silnych ośrodków miejskich, takich jak Łódź, Szczecin lub nawet Warszawa (por. Jałowicki 2007). Jest to konsekwencją sytuacji, w której ośrodki metropolitalne rozwijają przede wszystkim wzajemne powiązania, co często dzieje się kosztem relacji z najbliższym otoczeniem (por. Smętkowski 2007). **Wspólnym wyzwaniem dla grup 5–8, w świetle przyjętego polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju, jest zwiększanie powiązań funkcjonalnych z potencjalnymi biegunami wzrostu.**

Tabela 13. Kategoria B – rozwój dyfuzyjny

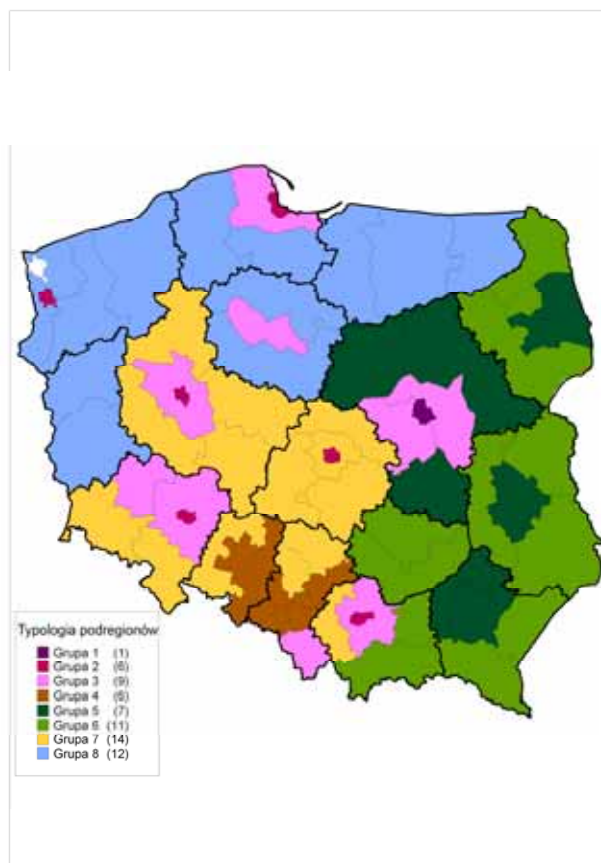
	zakwalifikowane podregiony	liczba podregionów
Grupa 5 Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej	podregiony Mazowsza i wschodniej Polski o relatywnie wysokim poziomie rozwoju	7
Grupa 6 Peryferie Polski wschodniej i południowo-wschodniej	najślabsze tereny Polski wschodniej oraz południowo-wschodniej	11
Grupa 7 Peryferie Polski centralnej i południowo-zachodniej	tereny peryferyjne (względem biegunów wzrostu) leżące w centrum oraz na południowym zachodzie kraju	14
Grupa 8 Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej	tereny peryferyjne (względem biegunów wzrostu) leżące na północy oraz na północnym zachodzie kraju	12

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Schemat 4. Typologia OP/SI



Mapa 25. Typologia polskich podregionów



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

5.2.1. Grupa 1: Miasto stołeczne Warszawa

Analiza skupień przeprowadzona na zgromadzonym zbiorze danych doprowadziła do wyodrębnienia Warszawy jako oddzielnej grupy. Oznacza to, że w świetle przeprowadzonych badań ta metropolia w wyraźny sposób odróżnia się od reszty kraju w praktycznie wszystkich uwzględnionych w badaniu wymiarach tematycznych. Wynik ten nie stanowi zaskoczenia i jest w pełni spójny z szeregiem badań niezależnych od procesu powstawania niniejszego opracowania, według których Warszawę wraz z najbliższym otoczeniem powszechnie uznaje się za **jedyny w pełni ukształtowany układ metropolitalny w kraju** (Gorzelać 2008, Smętkowski et al. 2008, Jałowiecki 2007).

Od 1995 r. Warszawę charakteryzował przeciętnie najszybszy wzrost gospodarczy, zarówno wśród polskich podregionów, co było czynnikiem dodatkowo ugruntowującym jej silną pozycję w skali krajowej, jak i jeden z najwyższych we wszystkich państwach OECD (OECD, 2008). Jako jedyny z polskich ośrodków miejskich Warszawa wymieniana jest jako metropolia w skali międzynarodowej i – według terminologii ESPON – uznawana jest za metropolitalny obszar wzrostu (MEGA) klasy średniej (por. także Polska 2030).⁷¹ Warszawę charakteryzują bardzo korzystne wartości wskaźników w pięciu z sześciu ogólnych osi tematycznych uwzględnionych w bazie danych. Nie oznacza to oczywiście najwyższych wartości wszystkich pojedynczych wskaźników składowych – pomimo ogólnie dobrej sytuacji, wyróżnić można obszary, w których także w Warszawie występują pewne bariery rozwojowe.

⁷¹ W dokumencie *Polska 2030* określony został cel strategiczny dla polskiej stolicy w horyzoncie najbliższych 20 lat – powinna ona podnieść swój status do poziomu MEGA klasy silnej.

Mapa 26. Charakterystyka grupy 1

miasto **Warszawa**

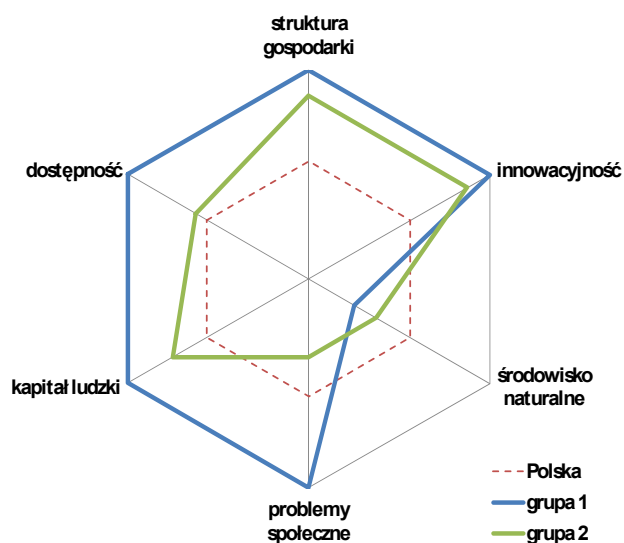
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Wśród poddanych analizie polskich podregionów, Warszawa znajduje się na zdecydowanie najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Działające na jej terenie przedsiębiorstwa wyróżnia największa w kraju produktywność mierzona jako poziom wartości dodanej brutto przypadającej na jednego pracującego. To właśnie w stolicy zarejestrowanych jest aż 43 ze 100 największych polskich przedsiębiorstw (por. OECD 2008). Jej dodatkowym atutem jest także **bardzo dobra sytuacja na lokalnym rynku pracy oraz wysoki poziom innowacyjności** – zarówno ośrodków naukowo-badawczych, jak i przedsiębiorstw. Szacuje się, że Warszawa odpowiada za ok. 40% wydatków ponoszonych na cele badawczo rozwojowe w skali kraju, a na jej terenie w sektorze B+R zatrudniona jest proporcjonalnie największa liczba pracowników naukowo-badawczych (por. Olechnicka 2007).

W porównaniu z innymi dużymi ośrodkami miejskimi, Warszawa – dzięki dobremu dostępowi do nowoczesnych technologii cyfrowych⁷² – posiada **największy potencjał związany z rozwojem społeczeństwa informacyjnego**. Między innymi dzięki tym korzystnym uwarunkowaniom, stolica jest **silnym ośrodkiem przedsiębiorczości** oraz **bardzo atrakcyjną lokalizacją bezpośrednich inwestycji zagranicznych**.⁷³ Należy jednak zaznaczyć, że pod tym względem Warszawie rośnie stopniowo silna konkurencja. O największe inwestycje zagraniczne coraz skuteczniej ubiegają się także inne największe polskie miasta – w szczególności Wrocław oraz Poznań (por. OECD 2008). Jakkolwiek w rankingu atrakcyjności pod względem lokalizacji inwestycji technologicznych Warszawa wciąż zajmuje w Polsce pierwsze miejsce, tak w przypadku inwestycji przemysłowych oraz usługowych ustępuje już odpowiednio Katowicom oraz Łodzi (por. IBnGR 2008).

⁷² Należy przy tym podkreślić, że w parze z dostępnością w wymiarze informacyjnym, polską stolicę wciąż wyróżnia nienajlepsza dostępność transportowa, co jest pokłosiem powolnego procesu budowy autostrad i dróg ekspresowych oraz wolnej modernizacji istniejącej sieci kolejowej, która w Warszawie oraz jej okolicach jest bardzo silnie zdekapitalizowana.

⁷³ W okresie od roku 1995 Warszawa pod względem wartości zagranicznych inwestycji bezpośrednich ustępowała jedynie Berlinowi (OECD, 2008).

Wykres 1. Charakterystyka grupy 1⁷⁴

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Wyróżniające w skali kraju osiągnięcia na płaszczyźnie gospodarczej znajdują swoje odzwierciedlenie także w wymiarze społecznym. Na terenie stolicy znajdują się **najlepsze w kraju zasoby mieszkaniowe**, przy czym na tle pozostałych polskich miast zauważalna jest gorsza dostępność niektórych komponentów publicznej infrastruktury podstawowej - bibliotek oraz punktów opieki zdrowotnej (por. Karpiński et al., 2008). Dzięki wysokiemu poziomowi rozwoju gospodarczego, zjawisko ubóstwa występuje na terenie stolicy relatywnie rzadko. W Warszawie można ponadto odnotować **wysoki poziom akumulacji kapitału społecznego** – jej mieszkańcy, w porównaniu z mieszkańcami pozostałych części kraju, chętniej biorą udział w wyborach powszechnych oraz względnie częściej wykazują się aktywnością społeczną w organizacjach pozarządowych. Podobnie, to właśnie stolica wyróżnia się najlepszym w kraju potencjałem siły roboczej – szczególnie w wymiarze jakościowym.

Tabela 14. Bariery i potencjały grupy 1⁷⁵

Grupa I: Warszawa	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> • poziom rozwoju gospodarczego • przyciąganie kapitału • sytuacja na rynku pracy • produktywność gospodarki • zagospodarowanie turystyczne • innowacyjność nauki • innowacyjność przedsiębiorstw • zasoby mieszkaniowe • kapitał społeczny • kwalifikacje siły roboczej • jakość kształcenia • społeczeństwo informacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> • zanieczyszczenie powietrza • kumulacja odpadów • zjawiska kryminalne • obciążenie demograficzne • dostępność komunikacyjna⁷⁶

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁷⁴ Wartości w poszczególnych wymiarach zostały obliczone jako średnia rang wskaźników składających się na dane kryterium tematyczne. Wyższe wartości (tzn. bardziej oddalone od środka wykresu) świadczą o relatywnie lepszej sytuacji danego podregionu.

⁷⁵ Zestawienie barier i potencjałów zaprezentowane w tabeli (dotyczy to także pozostałych grup zaprezentowanych w dalszej części niniejszego rozdziału) zostało oparte na wartościach wskaźników syntetycznych znajdujących się w bazie danych. Zjawiska sklasyfikowane jako „potencjały” charakteryzowały się wysokimi wartościami wskaźników w przypadku większości podregionów zakwalifikowanych do danej grupy. Z kolei w przypadku „barier” stosowne wskaźniki znajdowały się na poziomach relatywnie niskich w skali krajowej.

⁷⁶ Relatywnie gorsza dostępność komunikacyjna w porównaniu np. z Wrocławiem, Krakowem lub konurbacją śląską.

Jednocześnie warto wspomnieć o występujących w Warszawie **negatywnych efektach zewnętrznych jej dynamicznego rozwoju** w ostatnich latach. Obok przekształceń środowiska naturalnego (w szczególności w zakresie zanieczyszczenia powietrza oraz kumulacji odpadów), na jakości życia mieszkańców negatywnie odbija się m.in. względnie duża skala przestępczości oraz problemy związane z chaotycznymi procesami urbanizacyjnymi. Za niejednoznaczną należy uznać sytuację demograficzną Warszawy. Jakkolwiek dynamika ludności w porównaniu z pozostałymi dużymi ośrodkami miejskimi znajduje się na względnie dobrym poziomie (przede wszystkim dzięki napływowi ludności z peryferyjnych części kraju), notowana w stolicy wartość wskaźnika obciążenia demograficznego jest raczej niekorzystna. Wielkość ta może być nieco zniekształcona przez zjawisko suburbanizacji Warszawy. Pewien wpływ na uzyskiwane wartości może mieć także umykanie oficjalnym statystykom części młodej populacji warszawskich imigrantów (studentów i absolwentów) (por. Smętkowski 2007).

Pomimo dogodnego położenia w centralnej części kraju, istotną barierą w dalszym dynamicznym rozwoju Warszawy są wieloletnie **zaniedbania w obszarze infrastruktury transportowej**. Jako jedyna ze stolic europejskich oraz jako ostatnie z największych polskich miast, Warszawa nie doczekała się obwodnicy, co powoduje nadmierne zagęszczenie drogowe w centrum miasta (OECD 2008). Zgodnie z przyjętym w dokumencie *Polska 2030* polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelem rozwoju kraju, duży nacisk powinien zostać położony na połączenie polskich biegunów wzrostu funkcjonalną siecią powiązań. W obecnej sytuacji jest to w znacznym stopniu utrudnione, ponieważ Warszawa nie posiada dogodnych połączeń transportowych z pozostałymi potencjalnymi metropoliami. Brakuje zarówno połączeń drogowych (przyłączenie do sieci autostrad), jak i połączeń kolejowych (koleje dużych prędkości). Słabością Warszawy jest także niedostosowanie do potencjału i dynamiki rozwoju port lotniczy, którego przepustowość w horyzoncie kilkuletnim może stać się niewystarczająca dla miasta aspirującego do roli silnego MEGA o zasięgu europejskim.

Grupa 1 – rekomendacje dla polityki regionalnej

- wspieranie **potencjału innowacyjności w nauce i przedsiębiorstwach**, w tym współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi i sektorem nauki z jednej strony, a przedsiębiorstwami z drugiej (klastry innowacyjności, klastry technologiczne);
- wsparcie **rozbudowy potencjału sektora nauki**;
- wspieranie potencjałów związanych z **kapitałem społecznym i kulturowym**;
- podnoszenie potencjału **kapitału ludzkiego** poprzez zwiększanie jakości kształcenia oraz rozwój odpowiedniej infrastruktury;
- niwelowanie barier związanych z **dostępnością komunikacyjną** zarówno w ujęciu krajowym (połączenia z pozostałymi biegunami wzrostu), jak i międzynarodowym (efektywne włączenie do europejskiego systemu transportowego);
- przeciwdziałanie **negatywnym skutkom szybkiego rozwoju** – realizacja projektów inwestycyjnych związanych z ochroną środowiska, zwalczaniem przestępczości itp.

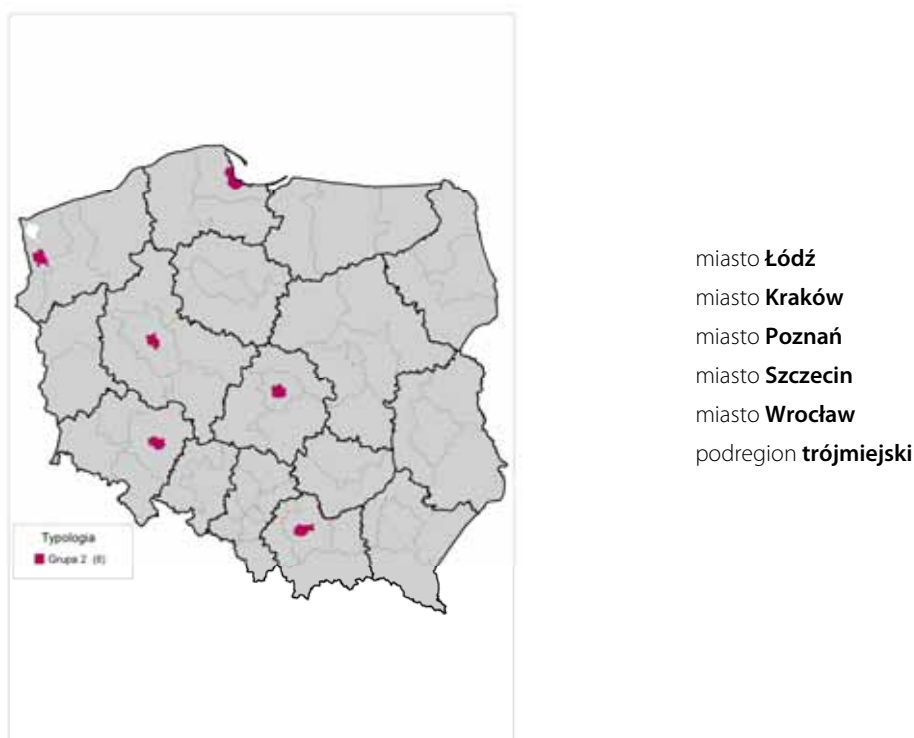
5.2.2. Grupa 2. Bieguny wzrostu

Drugą z wyodrębnionych grup polskich podregionów są najsilniejsze, po Warszawie, ośrodki miejskie – Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź oraz Szczecin. Żaden z nich nie jest jeszcze w pełni ukształtowaną metropolią, ponadto znacznie ustępują Warszawie pod względem niemal wszystkich wyróżnionych w niniejszym opracowaniu wymiarów. Niemniej jednak grupa ta obejmuje tzw. „bieguny wzrostu” (por. *Polska 2030*) lub „centra rozwoju” (Bukowski et. al. 2007), a więc **ośrodki, na których w ramach polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju, obok Warszawy, powinien koncentrować się sens polityki rozwojowej**

państwa, pod warunkiem uzupełnienia jej o komponent dyfuzyjny sprzyjający budowie powiązań funkcjonalnych z resztą kraju.⁷⁷ Uruchomienie jeszcze szybszych niż obecnie procesów rozwojowych (m.in. poprzez wpływ na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, w tym inwestorów zagranicznych) umożliwi docelową dyfuzję wzrostu gospodarczego na bliższe oraz dalsze otoczenie. Omawiając charakterystykę tej grupy należy mieć na uwadze jej **silne wewnętrzne zróżnicowanie** – wykształcone przynajmniej częściowo funkcje metropolitalne zdaje się posiadać obecnie jedynie Poznań (por. Gorzelak 2008), sporną kwestią jest natomiast status Wrocławia (por. Herbst 2008). W przypadku pozostałych ośrodków, bliższe rzeczywistości wydaje się być określanie ich w kategoriach *metropolii potencjalnych*.

Wspólną cechą miast zakwalifikowanych do grupy 2 jest ogólnie **wysoki poziom rozwoju gospodarczego**. Oprócz stolicy są to jedyne części kraju, które na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat faktycznie uczestniczyły w globalnych procesach metropolizacji. Związane z tym zmiany zachodziły przede wszystkim w wymiarze jakościowym – w większości przypadków liczba ludności największych polskich miast utrzymywała się na stałym poziomie, choć w przypadku Łodzi odnotowano demograficzny regres (por. Jałowiecki 2007). Ze zróżnicowaną intensywnością można z kolei obserwować zjawisko suburbanizacji (por. opis grupy 3).⁷⁸

Mapa 27. Charakterystyka grupy 2



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

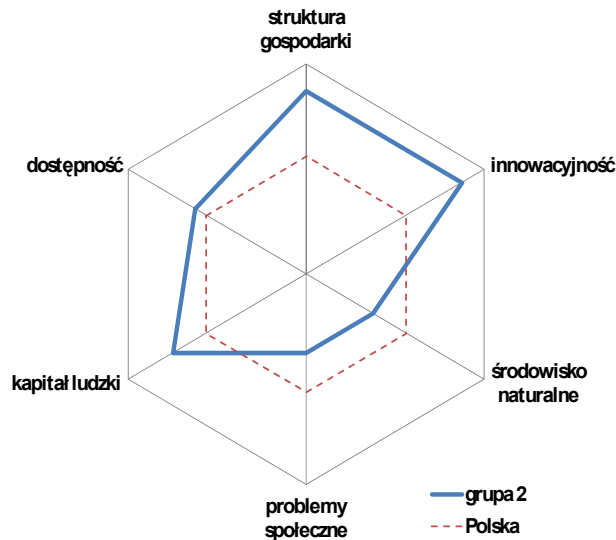
W omawianej grupie znalazły się te z polskich podregionów, które w okresie transformacji ustrojowej w największym stopniu były w stanie elastycznie dostosować się do zmieniających się warunków wewnętrznych oraz zewnętrznych i dzięki temu wyjść naprzeciw pojawiającym się wyzwaniom rozwojowym (OECD 2008). Potencjalne polskie metropolie rozwijały się w ostatnich dwóch dekadach znacznie szybciej od swoich województw (por. Jałowiecki 2007, Gorzelak 2002). Sytuacja ta dobrze wpisuje się w trendy rozwojowe obserwowane na całym

⁷⁷ Wrocław, Poznań, Karków, Trójmiasto oraz Łódź określane są według terminologii ESPON jako słabe ośrodki metropolitalne MEGA. W dokumencie *Polska 2030* wyznaczono przed nimi cel podniesienia statusu do poziomu metropolii średniej klasy, a więc kategorii, do której obecnie zalicza się Warszawę.

⁷⁸ W omawianej grupie, jedynie w przypadku Szczecina i Łodzi nie wykształciły się stosunkowo silnie, odróżniające się od peryferyjnego otoczenia obszary podmiejskie (które w niniejszej typologii zostały zakwalifikowane do grupy 3). Świadczy to dodatkowo o relatywnie słabszej pozycji tych dwóch ośrodków miejskich.

świecie. Wzrost gospodarczy ma w dzisiejszych czasach charakter w dużej mierze polaryzacyjny, co oznacza, że szanse na odegranie istotnej roli w globalnej gospodarce mają jedynie silne ośrodki metropolitalne (WB, 2008). Ich wzrost analizować można z przynajmniej dwóch perspektyw – z jednej strony funkcjonują one w sieci międzynarodowych powiązań, z drugiej intensywnie oddziałują na początkowo gorzej rozwinięte obszary z nimi sąsiadujące poprzez wzajemną wymianę zasobów oraz stymulowanie aktywności gospodarczej.

Wykres 2. Charakterystyka grupy 2



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Grupę polskich metropolii, podobnie jak Warszawę, charakteryzują z reguły **korzystne wartości wskaźników opisujących cechy strukturalne lokalnych gospodarek**. W ujęciu historycznym, to właśnie w tych podregionach koncentrowała się aktywność zagranicznych podmiotów realizujących w Polsce inwestycje bezpośrednie – szczególnie duże sukcesy, w skali krajowej, osiągnęły w tym wymiarze Wrocław, Poznań, Kraków oraz Łódź. W ostatnich latach miastom tym udało się przełamać się monopol stolicy pod względem przyciągania inwestycji zagranicznych (por. OECD 2008, IBnGR 2008). W porównaniu z resztą polskich podregionów, grupa potencjalnych metropolii wyróżnia się **wysoką produktywnością przedsiębiorstw** oraz **dobrą sytuacją na rynku pracy**, choć należy podkreślić relatywnie słabszą pozycję Łodzi,⁷⁹ Szczecina, przede wszystkim pod względem wskaźnika aktywności zawodowej.⁸⁰ Co symptomatyczne oba te regiony nie są, w odróżnieniu od pozostałych potencjalnych metropolii, otoczone regionami z grupy 3, co świadczy o ich relatywnie słabszej pozycji względem reszty grupy 2.

Największe polskie miasta **są zróżnicowane pod względem poziomu innowacyjności oraz zaawansowania procesów modernizacyjnych zmierzających do powstania tzw. gospodarki opartej na wiedzy** – GOW (por. Olechnicka 2007). Jest to zagadnienie szczególnie istotne w kontekście stojących przed nimi wyzwań. Jeśli mają one w przyszłości stać się faktycznymi regionalnymi ośrodkami rozwojowymi, charakteryzującymi się zdolnością do stymulowania wzrostu gospodarczego swojego otoczenia, to właśnie wspieranie kapitału intelektualnego i innowacyjności powinno być jednym z fundamentów interwencji państwa w podregionach grupy 2. Obecnie, za najbardziej aktywne w tworzeniu oraz wdrażaniu nowoczesnych technologii należy uznać Wrocław, Poznań i Kraków. Imponujący postęp został dokonany w ostatnich latach przede wszystkim we Wrocławiu, na co duży wpływ miała fala bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorze informatycznym (por. OECD 2008). Znacznie mniej korzystna wydaje się być sytuacja Trójmiasta, Szczecina oraz Łodzi (por. Olechnicka 2007).

⁷⁹ Potencjał rozwojowy Łodzi wydaje się być w omawianej grupie najmniejszy. Tempo wzrostu gospodarczego było tam w ostatnich latach stosunkowo niskie, do tego odnotowano zauważalny regres ludnościowy (por. Jałowiecki 2007). Relatywna stagnacja spowodowana była upadkiem silnie promowanego w okresie PRL przemysłu lekkiego. Część badań wskazuje dodatkowo, że na niekorzyść Łodzi wpływ mogła mieć bliskość Warszawy (por. OECD 2008). Jednocześnie warto podkreślić rosnącą atrakcyjność inwestycyjną Łodzi, szczególnie w kontekście lokalizacji inwestycji usługowych (por. IBnGR 2008).

⁸⁰ Problem stosunkowo niskiej aktywności zawodowej w omawianej grupie dotyczy także Krakowa.

Wysoki poziom oraz dynamika rozwoju gospodarczego w potencjalnych biegunach wzrostu znajduje swój wyraz także w zagadnieniach społecznych związanych z jakością życia. Potencjalne metropolie charakteryzuje **stosunkowo dobry stan zasobów mieszkaniowych**⁸¹ (za wyjątkiem Łodzi) oraz wyróżniająca się na tle kraju **dostępność do infrastruktury podstawowej** (z wyjątkiem Trójmiasta oraz Szczecina). Na tle kraju wyróżnia je ponadto względnie wysoki poziom akumulacji kapitału społecznego, co ma swoje źródła m.in. w ponadprzeciętnej aktywności organizacji pozarządowych. We wszystkich ośrodkach miejskich zakwalifikowanych do grupy 2 pojawiają się, podobnie jak w Warszawie, negatywne efekty zewnętrzne szybkiego wzrostu gospodarczego oraz dynamicznych procesów urbanizacyjnych. Trzeba do nich zaliczyć względnie dużą na tle kraju skalę zjawisk przestępczych oraz problemy związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym korzystnie na pozycję konkurencyjną potencjalnych metropolii są **wyróżniające je na tle kraju zasoby kapitału ludzkiego**.⁸² To właśnie w największych ośrodkach miejskich dostępni są specjaliści w różnorodnych branżach, a kadry pochodzące z tych ośrodków miejskich najczęściej biorą udział w procesie doskonalenia zawodowego. Duża część z wykwalifikowanych pracowników napłynęła do metropolii w ostatnich latach – o silnych ruchach migracyjnych w kierunku największych polskich miast świadczy m.in. obserwowany tam obecnie wysoki współczynnik feminizacji wśród osób w wieku 20–29 lat.

Dodatkowo, nie tylko o wysokim poziomie kapitału ludzkiego, ale także o jakości systemu kształcenia świadczą należące do najlepszych w Polsce wyniki egzaminów centralnych osiągnięte przez młodzież z Krakowa, Wrocławia oraz Poznania. Ponownie, także w tym wymiarze nieco w tyle pozostają osiągnięcia uczniów z Łodzi oraz Szczecina.

Tabela 15. Bariery i potencjały grupy 2

Grupa 2: Bieguny wzrostu	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> • przyciąganie kapitału • sytuacja na rynku pracy • produktywność gospodarki • innowacyjność nauki • innowacyjność przedsiębiorstw • zasoby mieszkaniowe⁸³ • kapitał społeczny⁸⁴ • kwalifikacje siły roboczej • jakość kształcenia • dostępność infrastruktury cyfrowej 	<ul style="list-style-type: none"> • zanieczyszczenie powietrza • zanieczyszczenie wód powierzchniowych i gleb • zjawiska kryminalne • zagrożenie demograficzne⁸⁵ • kondycja zdrowotna społeczeństwa
zróźnicowanie wewnętrzne	
<ul style="list-style-type: none"> • skala przekształceń krajobrazu • sytuacja na rynku pracy • dostępność infrastruktury podstawowej⁸⁶ • dostępność komunikacyjna⁸⁷ 	

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁸¹ Należy przy tym zauważyć, że szybki rozwój największych polskich miast doprowadził do lawinowego wzrostu cen nieruchomości, co z kolei przełożyło się na ograniczenie ich dostępności dla części nabywców (por. OECD 2008).

⁸² Należy przy tym podkreślić, że jest to efekt relatywny tzn. o ile potencjalne metropolie (oraz Warszawa) wyróżniają się na tle kraju pod względem kapitału ludzkiego, to jednak dzielą z całym krajem jego słabości pod tym względem widoczne dopiero w porównaniach międzynarodowych.

⁸³ W skali kraju poziom ogólnie wysoki, negatywnie od pozostałych miast odróżnia się Łódź.

⁸⁴ Negatywnie od pozostałych miast odróżnia się Łódź.

⁸⁵ Niska dynamika ludności oraz wysoki poziom obciążenia demograficznego, ze szczególną intensywnością problemy te występują w Łodzi.

⁸⁶ Dobra dostępność w Łodzi, Krakowie oraz Poznaniu, znacznie gorsza w Trójmieście oraz w Szczecinie.

⁸⁷ Dobra dostępność komunikacyjna Łodzi, Krakowa oraz Wrocławia, znacznie gorsza w przypadku Trójmiasta oraz Szczecina.

Potencjalne „lokomotywy wzrostu” pozytywnie odróżniają się od reszty kraju pod względem perspektyw rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wszystkie charakteryzuje **ponadprzeciętna dostępność Internetu szerokopasmowego dla odbiorców indywidualnych**, choć jednocześnie wyposażenie szkół w zakresie technologii cyfrowych w części omawianych miast (Trójmiasto, Szczecin) pozostawia wiele do życzenia. Zaniedbania w tym obszarze należy zaliczyć do najbardziej poważnych barier rozwojowych, które w przyszłości powinny być niwelowane w pierwszej kolejności. Tu jednak właściwym punktem odniesienia dla grupy 2 powinny być inne miasta podobnej wielkości w UE, lub miasto Warszawa, niż mniejsze ośrodki w Polsce.

Grupa 2 – rekomendacje dla polityki regionalnej

- wspieranie **potencjału innowacyjności w nauce i przedsiębiorstwach**, w tym współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi i sektorem nauki z jednej strony a przedsiębiorstwami z drugiej (klastry innowacyjności, klastry technologiczne);
- wsparcie **rozbudowy potencjału sektora nauki**;
- wspieranie potencjałów związanych z **kapitałem społecznym i kulturowym**;
- podnoszenie potencjału **kapitału ludzkiego** poprzez podnoszenie jakości kształcenia oraz rozwój odpowiedniej infrastruktury;
- niwelowanie barier związanych z **dostępnością komunikacyjną** poprzez tworzenie wydajnych rozwiązań transportowych pomiędzy „biegunami wzrostu”, dodatkowo wzmocnienie infrastruktury transportowej w wymiarze lokalnym w celu polepszenia powiązań funkcjonalnych z bliższym i dalszym otoczeniem;
- przeciwdziałanie **negatywnym skutkom szybkiego rozwoju** – realizacja projektów inwestycyjnych związanych z ochroną środowiska, rewitalizacja zdegradowanej substancji mieszkaniowej, wsparcie dla zwalczania zjawisk kryminalnych itp.

Odrębnym zagadnieniem, istotnym w kontekście przyszłego rozwoju największych polskich miast jest ich **dostępność komunikacyjna**. Szczególnie istotne jest tworzenie w pierwszej kolejności wydajnych połączeń transportowych pomiędzy nimi oraz połączeń z Warszawą. Dotyczy to przede wszystkim budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz kolei dużych prędkości. Dzięki włączeniu do europejskiego systemu transportowego, największe polskie miasta będą miały szansę zbliżyć się do statusu metropolii, co z kolei przełoży się pozytywnie na ich zaplecze geograficzne. Proces dyfuzji w tym wymiarze wymagać będzie skutecznych rozwiązań infrastrukturalnych łączących obszary peryferyjne z regionalnymi ośrodkami wzrostu. Obecnie dostępność transportowa poszczególnych podregionów zakwalifikowanych do grupy 2 jest bardzo zróżnicowana. Dobre wyniki na tle grupy osiągają ośrodki z południowej i centralnej części kraju – Wrocław, Kraków oraz Łódź. Na drugim biegunie znajdują się potencjalne metropolie z północy kraju – Szczecin oraz Trójmiasto (por. Jałowiecki 2007).

5.2.3. Grupa 3. Zaplecza metropolii oraz silne ośrodki ponadlokalne

W grupie 3 znalazły się dwa podstawowe typy podregionów. Z jednej strony, w oparciu o analizę skupień zakwalifikowane zostały do niej **tereny, zawdzięczające względnie dobrą sytuację gospodarczą bliskości biegunów wzrostu**, których rozwój „rozlewa się” także na bliższe oraz dalsze otoczenie zwiększając na przyległych obszarach poziom aktywności gospodarczej oraz podnosząc poziom życia lokalnych społeczności. Taka jest między innymi sytuacja podregionów warszawskiego zachodniego, warszawskiego wschodniego, krakowskiego, poznańskiego, gdańskiego oraz wrocławskiego. Wysoki rozwój tych ich części, które bezpośrednio sąsiadują z dużymi ośrodkami miejskimi przypisać można procesom metropolizacyjnym (w szczegól-

ności suburbanizacji), tereny bardziej odległe korzystają z bliskości biegunów wzrostu jedynie w sposób pośredni (por. Jałowiecki 2007, OECD 2008).⁸⁸

Z drugiej strony, grupa 3 obejmuje także **obszary nieleżące w bezpośrednim sąsiedztwie „lokomotyw wzrostu”, które wyższy poziom rozwoju gospodarczego zawdzięczają realizacji wewnętrznych potencjałów rozwojowych**. Dotyczy to podregionów: legnicko-głogowskiego,⁸⁹ bydgosko-toruńskiego⁹⁰ oraz bielskiego, które w pozytywny sposób wyodrębniły się ze swojego peryferyjnego otoczenia, lecz ich ogólny poziom rozwoju okazał się zbyt niski, aby mogły zostać włączone do grupy 2. Jednocześnie zauważyć należy, że spośród siedmiu potencjalnych „lokomotyw wzrostu” tylko wokół Łodzi oraz Szczecina nie wykształciły się wystarczająco silne suburbia.

Silnym atutem podregionów zakwalifikowanych do grupy 3 jest znacznie lepszy niż w grupie potencjalnych „lokomotyw wzrostu” **stan środowiska naturalnego**. Jednocześnie, geograficzna bliskość dużych ośrodków miejskich większości z nich powoduje, że stały się one **stosunkowo atrakcyjnym miejscem zamieszkania** dla osób pracujących na co dzień w ośrodkach metropolitalnych. Znajduje to swoje potwierdzenie w danych demograficznych – podregiony grupy 3 należały w ostatnich latach do części kraju o **najwyższej dynamice ludności** (wysoką dynamikę obserwować można przede wszystkim wśród osób legitymujących się wyższym wykształceniem). Obraz ten silnie kontrastuje z sytuacją wewnątrz samych potencjalnych metropolii i Warszawy, które od lat cechuje stagnacja demograficzna (por. Jałowiecki 2007). W nieco szerszym kontekście zaplecza polskich metropolii wyróżnia także na tle kraju **przeciętnie względnie korzystna wartość wskaźnika obciążenia demograficznego**.

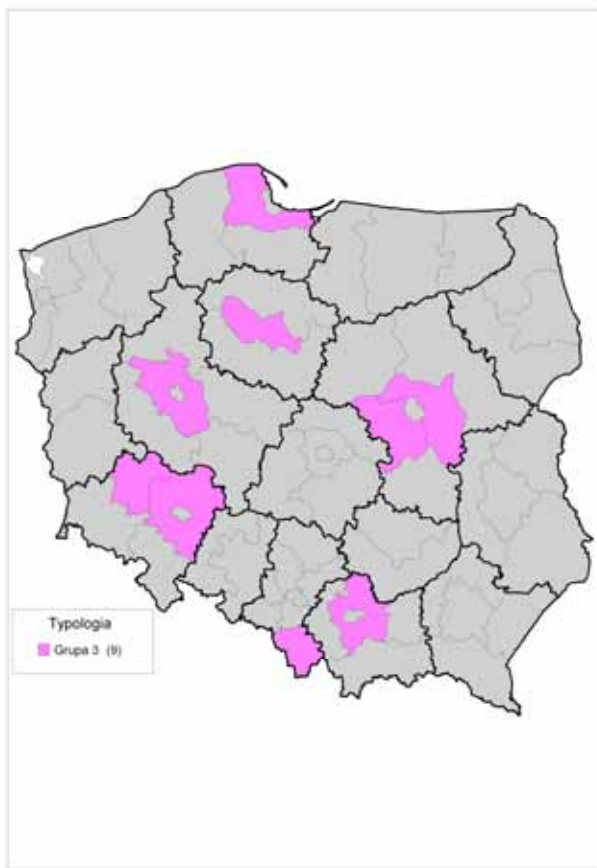
Obszary z grupy 3 charakteryzuje znacznie **gorsza od sąsiednich obszarów dostępność komunikacyjna**. Dlatego też poprawę infrastruktury transportowej łączącej metropole z ich otoczeniem należy uznać za jedno z najważniejszych wyzwań rozwojowych, wymagających jak najszybszego rozwiązania. Polepszenia wymaga także dostępność szerokopasmowego Internetu, przy czym warto zauważyć, że jego osiągalność jest i tak nieporównywalnie lepsza od sytuacji regionów peryferyjnych.

⁸⁸ Warto zaznaczyć, że siła tzw. procesów suburbanizacyjnych nie ma charakteru równomiernego. Doskonałym przykładem w tym kontekście jest Warszawa, gdzie zjawiska aglomeracyjne sięgają aż do ok. 40 km w kierunku południowo-zachodnim oraz jedynie 5–10 km w kierunku północno-wschodnim (por. Jałowiecki 2007).

⁸⁹ Wyodrębnienie tego podregionu z klasy peryferyjnej przypisać należy m.in. korzystnej koniunkturze na światowych rynkach surowcowych, która przyczyniła się do dobrej sytuacji Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego.

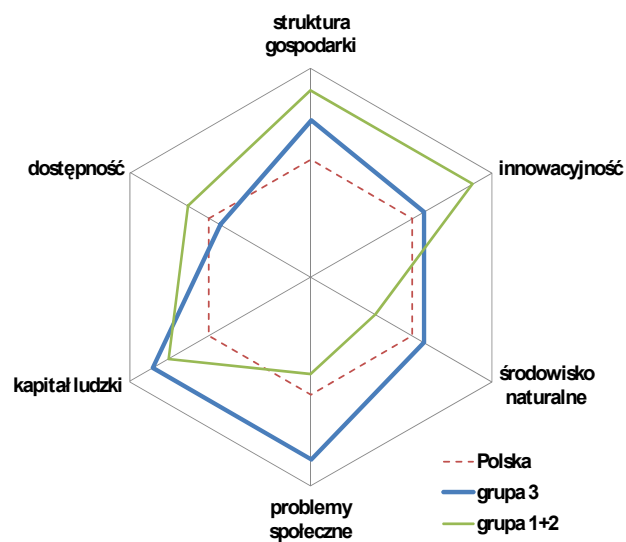
⁹⁰ Z kolei obecność w grupie 3 podregionu bydgosko-toruńskiego tłumaczyć można obecnością dwóch względnie dobrze rozwiniętych ośrodków miejskich, które jednocześnie nie okazały się wystarczająco silne, aby zaliczyć je do kategorii „biegunów wzrostu”.

Mapa 28. Charakterystyka grupy 3



podregion **warszawski zachodni**
 podregion **warszawski wschodni**
 podregion **krakowski**
 podregion **bielski**
 podregion **poznański**
 podregion **legnicko-głogowski**
 podregion **wrocławski**
 podregion **bydgosko-toruński**
 podregion **gdański**

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Wykres 3. Charakterystyka grupy 3⁹¹

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

⁹¹ Wartości dla grupy odniesienia (w tym przypadku grupy 1+2) zostały obliczone jako średnia ważona wartości podregionów wchodzących w skład omawianych grup. Wagi obliczono w oparciu o liczebność poszczególnych grup.

Tabela 16. Bariery i potencjały grupy 3

Grupa 3: Zaplecza metropolii oraz silne ośrodki ponadlokalne	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> • przyciąganie kapitału • poziom rozwoju gospodarczego • walory środowiska naturalnego • zasoby mieszkaniowe⁹² • kwalifikacje siły roboczej • sytuacja demograficzna 	<ul style="list-style-type: none"> • zjawiska kryminalne • dostępność infrastruktury podstawowej⁹³
zróźnicowanie wewnętrzne	
<ul style="list-style-type: none"> • struktura rolnictwa⁹⁴ • zagospodarowanie turystyczne⁹⁵ • kondycja zdrowotna społeczeństwa • dostępność komunikacyjna⁹⁶ • dostępność infrastruktury cyfrowej⁹⁷ 	

Grupa 3 – rekomendacje dla polityki regionalnej

- rozwój **infrastruktury społecznej** w ślad za dynamicznymi zmianami demograficznymi;
- podnoszenie **atrakcyjności inwestycyjnej**, wspieranie powstawania parków przemysłowych;
- rozwój **infrastruktury transportowej** zwiększający skalę powiązań funkcjonalnych z najbliższym ośrodkiem metropolitalnym (koleje podmiejskie, obwodnice);
- dalsze polepszanie **dostępności infrastruktury cyfrowej** do poziomu zbliżonego w „biegunach wzrostu”.

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Na relatywnie wysoki poziom jakości życia na obszarach sąsiadujących z „lokomotywami wzrostu” składa się dodatkowo przeciętnie dobra na tle kraju jakość lokalnych zasobów mieszkaniowych, choć istotnej poprawy (szczególnie w wymiarze jakościowym) wymaga sytuacja w podregionach legnicko-głogowskim oraz bydgosko-toruńskim. Obszary włączone do grupy 3 charakteryzuje także niższa w porównaniu z przylegającymi do nich ośrodkami miejskimi skala przestępczości. Względnie gorsza jest natomiast dostępność niektórych komponentów infrastruktury społecznej, szczególnie przedszkoli oraz placówek ochrony zdrowia.

5.2.4. Grupa 4. Konurbacja śląska z okolicami

Jako oddzielna grupa podregionów wyodrębniona została konurbacja śląska wraz z podregionem opolskim. Obok grupy 1 (w której znalazła się jedynie Warszawa) jest to jedyna grupa silnie skoncentrowana geograficznie. Takie wyniki rygorystycznego metodologicznie procesu wyodrębniania skupisk wydają się być pochodną bardzo specyficznej struktury społeczno-gospodarczej tych terenów. Są to obszary o największym w Polsce stopniu urbanizacji (za wyjątkiem Opolszczyzny), w większości charakteryzujące się ponadprzeciętnym po-

⁹² Zasoby mieszkaniowe są zauważalnie gorsze w podregionach bydgosko-toruńskim oraz legnicko-głogowskim, które nie sąsiadują bezpośrednio z „biegunami wzrostu”.

⁹³ Pozytywnie wyróżnia się jedynie podregion bielski.

⁹⁴ Strukturę rolnictwa należy uznać za bardzo korzystną w podregionie poznańskim, na przeciwległym biegunie znajduje się podregion krakowski.

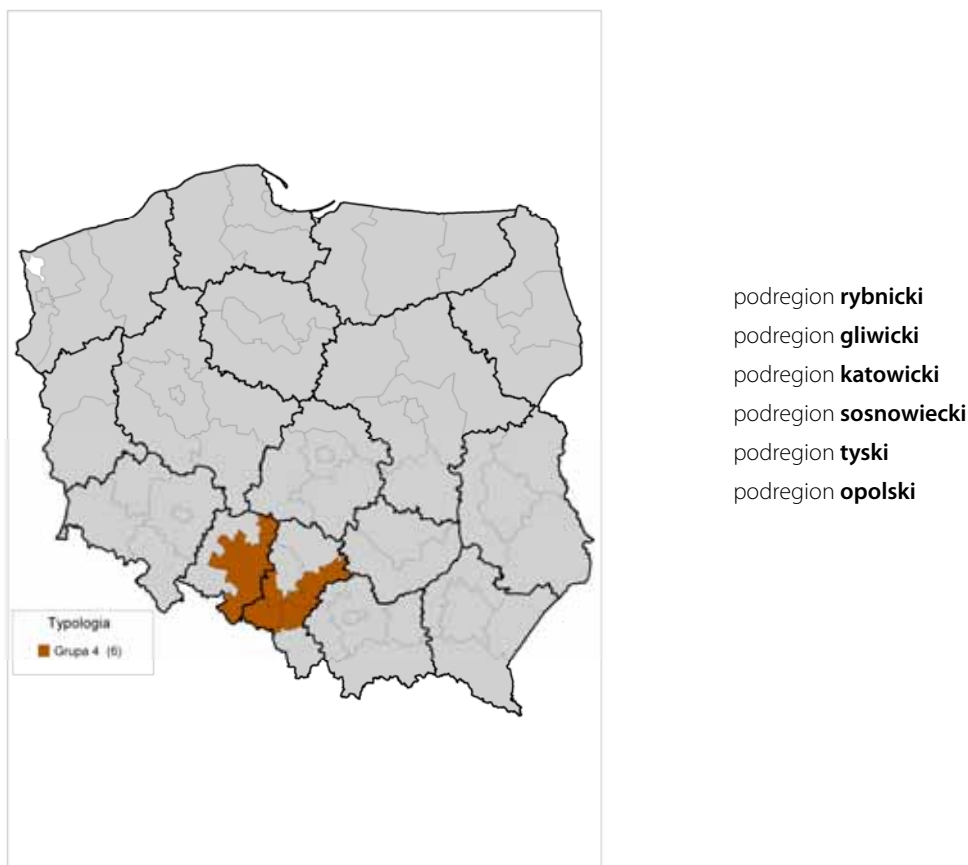
⁹⁵ Wysoki poziom zagospodarowania turystycznego charakteryzuje podregion bielski.

⁹⁶ Zdecydowanie najmniej korzystnie pod względem komunikacyjnym położony jest podregion gdański, znacznie lepszą dostępnością charakteryzują się z kolei podregiony z południa kraju – bielski oraz krakowski.

⁹⁷ Bardzo dobre wyniki w tym wymiarze osiągają podregiony: warszawski wschodni oraz warszawski zachodni. W części z pozostałych podregionów istotną barierą jest ograniczona dostępność szerokopasmowego Internetu w szkołach, co przede wszystkim dotyczy podregionów bydgosko-toruńskiego oraz legnicko-głogowskiego.

ziomem rozwoju gospodarczego (za wyjątkiem podregionu rybnickiego), aczkolwiek w ujęciu dynamicznym w ostatnich latach charakteryzowała je raczej stagnacja (por. OECD 2008, Jałowiecki 2007).⁹⁸

Mapa 29. Charakterystyka grupy 4



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

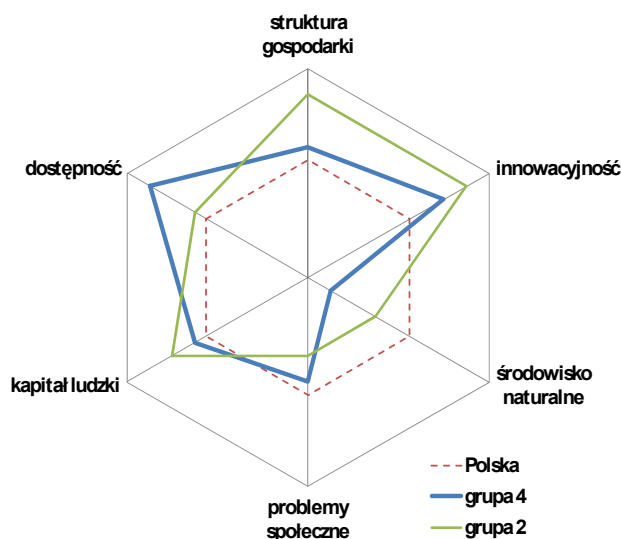
Naturalnym punktem odniesienia dla podregionów zakwalifikowanych do tej grupy jest klasa potencjalnych „lokomotyw wzrostu”. W porównaniu z nimi, obszary włączone do grupy 4 wyróżniają **mniej korzystne wskaźniki opisujące strukturę lokalnych gospodarek**. Dotychczas, podregiony konurbacji śląskiej jedynie w ograniczonym stopniu były w stanie przyciągnąć do siebie zagranicznych inwestorów, jednak ich atrakcyjność inwestycyjna zdaje się powoli rosnąć. Świadczy o tym między innymi pierwsze miejsce podregionu katowickiego w ogólnopolskim rankingu atrakcyjności inwestycyjnej pod kątem lokalizacji przedsięwzięć przemysłowych (por. IBnGR 2008).

Istotnym wyzwaniem rozwojowym większości podregionów grupy 4 jest wciąż **niezakończony proces restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu**. Na terenie Katowic udział zatrudnionych w przemyśle ciężkim wciąż znajduje się na poziomie ok. 25%, co silnie uzależnia sytuację gospodarczą regionu od niestabilnych rynków surowcowych (OECD, 2008). Obszary te charakteryzuje także **stosunkowo niekorzystna sytuacja na rynku pracy**. Problemem szczególnie poważnym na omawianych terenach jest **zjawisko strukturalnego bezrobocia oraz bierności zawodowej** – w podregionach rybnickim oraz gliwickim wskaźniki aktywności zawodowej należą do najniższych w skali ogólnopolskiej (por. Jałowiecki 2007, OECD 2008). Jednocześnie podkreślić trzeba pozytywne zmiany strukturalne – coraz większą rolę w lokalnej gospodarce odgrywa sektor usługowy. Utrzymanie tego trendu niewątpliwie może przybliżyć powstanie na terenie konurbacji śląskiej nowoczesnego ośrodka metropolitalnego.

⁹⁸ Obecność podregionu opolskiego w grupie 4 wynika z jego większego podobieństwa do podregionów konurbacji śląskiej, niż do grupy 3 lub grupy 7 w ramach objętych badaniem zagadnień tematycznych.

Na stosunkowo wysokim poziomie, choć nieco niższym w porównaniu z grupą 2, znajduje się produktywność działających na terenie konurbacji śląskiej przedsiębiorstw. Źródłem tej różnicy dopatrywać się można w **relatywnie gorszej jakości zasobów kapitału ludzkiego (mniejsze kwalifikacje siły roboczej)**, którego nie jest w stanie zrekompensować stosunkowo wysoka aktywność regionalnych ośrodków akademickich oraz przedsiębiorstw⁹⁹ (por. Olechnicka 2007).

Wykres 4. Charakterystyka grupy 4



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Większość wyodrębnionych w grupie 4 podregionów charakteryzują ogólnie **bardzo niekorzystne wartości wskaźników opisujących lokalne środowisko naturalne**. W szczególności występują tutaj najpoważniejsze w skali kraju problemy związane z zanieczyszczeniem wód powierzchniowych i gleb (w bardzo istotnym stopniu dotknięty jest tym problemem podregion katowicki). Silnie zanieczyszczone jest także powietrze – w szczególności należy w tym kontekście wymienić podregion sosnowiecki oraz gliwicki. Zanieczyszczenia przemysłowe w istotny sposób uniemożliwiają zdynamizowanie wzrostu gospodarczego. Dużym wyzwaniem jest także **silnie zdegradowana substancja miejska** (por. Jałowiecki 2007). Powołując się na doświadczenia międzynarodowe (niemieckie Zagłębie Ruhry, francuskie Pas de Calais) B. Jałowiecki (2007) szacuje, że w optymistycznym wariantcie na przeprowadzenie rekultywacji oraz rewitalizacji tych terenów potrzebne jest ok. 35–40 lat.

W podregionach grupy 4 za bardzo dobrą na tle kraju należy uznać dostępność poszczególnych komponentów infrastruktury społecznej, co przypisać można przede wszystkim **wysokiemu poziomowi urbanizacji**. Podkreślenia wymaga także mniejsza, w porównaniu z obszarami grupy 1 i 2, skala zjawisk przestępczych. Z kolei wśród istotnych barier rozwojowych regionu wymienić trzeba **problem niskiej akumulacji kapitału społecznego** – mieszkańcy omawianych terenów niechętnie biorą udział w wyborach powszechnych, stosunkowo niewielka jest także liczba organizacji pozarządowych przypadających na jednego mieszkańca.

Podregiony konurbacji śląskiej i Opolszczyzny charakteryzuje **najlepsza w kraju dostępność transportowa**, co można uznać za jeden z podstawowych potencjałów rozwojowych tych terenów. Jednocześnie zdecydowanej poprawy wymaga dostępność najważniejszych komponentów infrastruktury cyfrowej, przede wszystkim osiągalnych dla odbiorców indywidualnych wydajnych łączy szerokopasmowego Internetu.

⁹⁹ Stwierdzenie to odnosi się przede wszystkim do konurbacji śląskiej. Innowacyjność zakwalifikowanego także do grupy 4 podregionu opolskiego ma charakter marginalny. Udział wydatków na B+R w regionalnym PKB należy do niższych w kraju.

Tabela 17. Bariery i potencjały grupy 4

Grupa 4: Konurbacja śląska z okolicami	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> • produktywność przedsiębiorstw • innowacyjność sektora nauki • innowacyjność przedsiębiorstw • dostępność infrastruktury podstawowej • dostępność komunikacyjna 	<ul style="list-style-type: none"> • przekształcenia krajobrazu • zanieczyszczenie wód powierzchniowych i gleb • zanieczyszczenie powietrza • sytuacja na rynku pracy • kapitał społeczny • kapitał ludzki¹⁰⁰
zróźnicowanie wewnętrzne	
<ul style="list-style-type: none"> • sytuacja demograficzna¹⁰¹ • dostępność infrastruktury cyfrowej¹⁰² 	

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Grupa 4 – rekomendacje dla polityki regionalnej

- **rekultywacja** środowiska naturalnego, **rewitalizacja** zdegradowanej substancji miejskiej,
- wspieranie **potencjału innowacyjności w nauce i przedsiębiorstwach**, w tym współpracy pomiędzy uczelniami wyższymi i sektorem nauki z jednej strony a przedsiębiorstwami z drugiej (klastry innowacyjności, klastry technologiczne);
- **wsparcie rozbudowy potencjału sektora nauki**;
- podnoszenie **potencjału kapitału ludzkiego** poprzez zwiększanie jakości kształcenia oraz rozwój odpowiedniej infrastruktury;
- budowa **infrastruktury transportowej** zwiększającej dostępność podregionów z grup 1 i 2;
- wspieranie rozwoju **kapitału społecznego**.

5.2.5. Grupa 5. Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej

Analiza zgromadzonych danych statystycznych doprowadziła do wyodrębnienia dwóch klas podregionów w Polsce południowej i południowo-wschodniej. Pierwsza z nich (grupa 5) to ośrodki na względnie wyższym poziomie rozwoju, drugą z kolei należy uznać (grupa 6) za peryferyjną nie tylko w skali krajowej, ale także lokalnej.

Do grupy 5 zakwalifikowane zostały **podregiony znajdujące się w obszarze oddziaływania względnie silnych (w ujęciu regionalnym) ośrodków miejskich** – Białegostoku, Płocka, Lublina oraz Rzeszowa. Pewnym zaskoczeniem jest dołączenie do tego grona podregionu ostrołęcko-siedleckiego, co może być wynikiem niedoskonałości zbioru danych zgromadzonych dla części kryteriów tematycznych oraz jego relatywnie niskiej „rozdzielczości” (NTS 3).¹⁰³ Obszary uwzględnione w tej grupie charakteryzuje niski na tle kraju poziom roz-

¹⁰⁰ Niski poziom akumulacji kapitału ludzkiego ma charakter względny, gdy za punkt odniesienia weźmie się podregiony z grup 1–3.

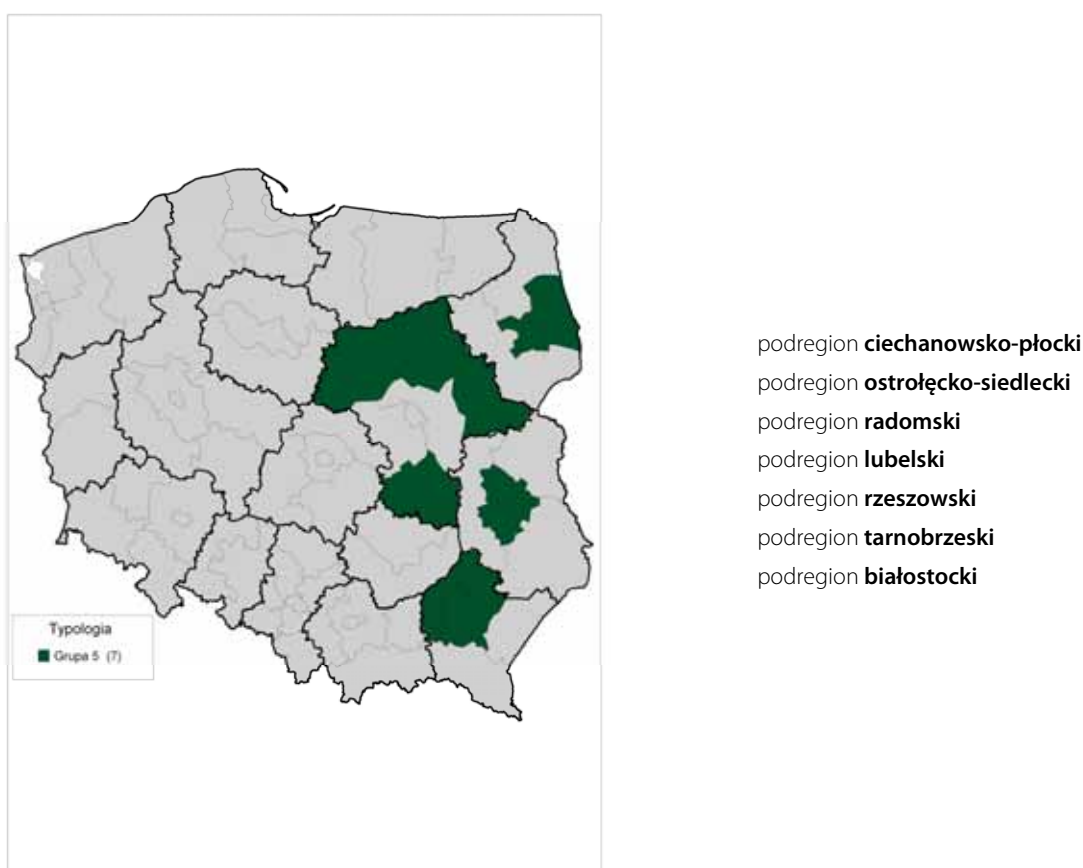
¹⁰¹ Niekorzystna sytuacja demograficzna występuje przede wszystkim z podregionach sosnowieckim i katowickim.

¹⁰² Stosunkowo słaba dostępność infrastruktury cyfrowej w podregionie katowickim (szerokopasmowy Internet w szkołach) oraz gliwickim (słaba dostępność szerokopasmowego Internetu dla odbiorców indywidualnych).

¹⁰³ Jak zostało wskazane w rozdziale poświęconym metodologii prac analitycznych, część danych dotyczących m.in. innowacyjności dostępna jest jedynie na poziomie wojewódzkim, co spowodowało konieczność podjęcia próby dezagregacji na poziom podregionów. W przypadku podregionu ostrołęcko-siedleckiego oraz, w mniejszym stopniu radomskiego, prawdopodobnie nie został w pełni zniwelowany efekt sąsiedztwa Warszawy, co doprowadziło do sztucznego zawyżenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego też, zaliczenie okręgu siedlecko-ostrołęckiego do grupy 5, a nie 6 mogło być oparte na artefakcie statystycznym wynikającym z niedoskonałości bazy danych. Podjęcie szerszego badania, którego wynikiem byłaby bardziej szczegółowa baza danych zdezagregowana do poziomu NTS 4 mogłoby potencjalnie rozstrzygnąć ten problem.

woju gospodarczego – za wyjątkiem podregionu ciechanowsko-płockiego (w którym znajduje się największy w Polsce ośrodek przemysłu petrochemicznego) – PKB *per capita* w żadnym z nich nie przekracza 90% przeciętnej dla Polski.¹⁰⁴ Podobnie jak w przypadku grupy 6, dużym wyzwaniem rozwojowym są **uwarunkowane historycznie problemy strukturalne rolnictwa**. Przeludnienie agrarne (por. Wilkin 2004, OECD 2008) oraz bardzo niewielka towarowości rolnictwa (por. Halamska 2007) dotyczą w ramach grupy 5 przede wszystkim wschodnich części Mazowsza oraz województwa podkarpackiego. **Przeciętny poziom innowacyjności podregionów z grupy 5 jest stosunkowo niski**, choć są one w tym wymiarze bardzo zróżnicowane. Relatywnie wysoki potencjał wdrażania nowoczesnych technologii posiadają podregiony: lubelski, tarnobrzeski oraz rzeszowski, znacznie gorzej w tym wymiarze wygląda sytuacja Mazowsza oraz podregionu białostockiego.

Mapa 30. Charakterystyka grupy 5



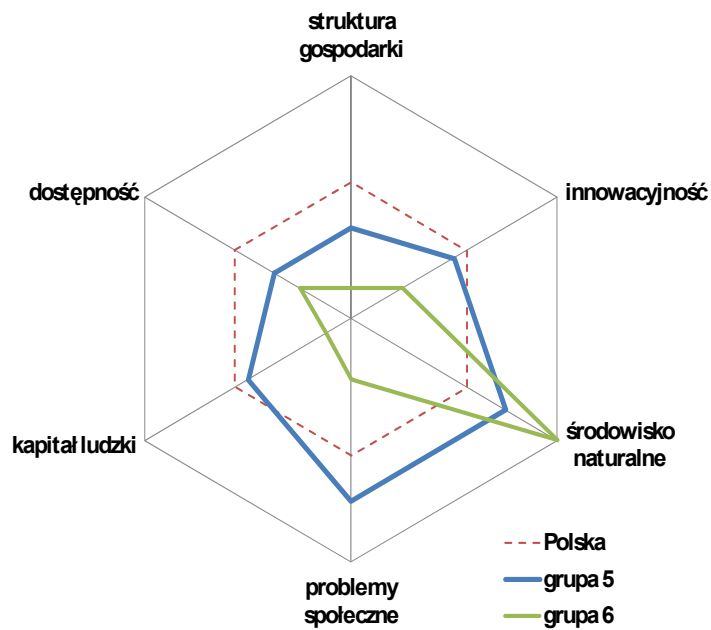
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Z uwagi na mniejszą skalę urbanizacji niż na obszarach wielkomiejskich, w ramach grupy 5 **na wysokim poziomie kształtują się wskaźniki mierzące stan środowiska naturalnego**.¹⁰⁵ Nie powinno się jednak rozpatrywać tego zjawiska w kategoriach potencjału rozwojowego – udział powierzchni prawnie chronionych w powierzchni ogółem jest przeciętnie stosunkowo niski, zaś **stopień zagospodarowania turystycznego należy do najniższych w kraju**.

¹⁰⁴ W podregionie ciechanowsko-płockim poziom PKB *per capita* przekracza średnią dla kraju, natomiast wskaźnik mierzący wartość produkcji sprzedanej przemysłu przypadającą na jednego mieszkańca osiąga najwyższą wartość w Polsce.

¹⁰⁵ Negatywnie wyróżnia się jedynie podregion ciechanowsko-płocki, szczególnie pod względem kumulacji odpadów oraz zanieczyszczenia powietrza.

Wykres 5. Charakterystyka grupy 5



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Podregiony z grupy 5 wyróżnia także na tle pozostałych peryferyjnych części kraju **względnie dobra sytuacja lokalnych rynków pracy**, co szczególnie dotyczy dość wysokiego poziomu aktywności zawodowej. Poziom kwalifikacji siły roboczej nie należy do najwyższych w kraju, jednak obecność relatywnie dużych ośrodków miejskich w pozytywny sposób odróżnia omawiane obszary od ich bezpośredniego sąsiedztwa w Polsce wschodniej i południowo-wschodniej.¹⁰⁶ Za wyjątkiem trzech podregionów województwa mazowieckiego, pozostałe charakteryzują się przeciętnym poziomem wskaźników mierzących poziom zagrożeń demograficznych. Sytuacja na Mazowszu jest symptomatyczna, jeśli chodzi o bardzo niską dynamikę ludności oraz należące do najniższych w kraju wartości współczynnika feminizacji w grupie wiekowej 20–29. Jest to wynik silnego odpływu migracyjnego osób najbardziej mobilnych poszukujących lepszych możliwości zarobkowych, który w przyszłości może doprowadzić do stopniowego wyludniania się omawianych podregionów (OECD 2008). Zjawisko to samo w sobie nie jest niepokojące, jednak jeżeli będzie wiązać się z emigracją do silniejszych ośrodków metropolitalnych i ich zaplecza (grupy 1–3), doprowadzi nieuchronnie do zmiany proporcji ludnościowych w kraju.

Tabela 18. Bariery i potencjały grupy 5

Grupa 5: Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej	
potencjały ¹⁰⁷	bariery
<ul style="list-style-type: none"> *przyciąganie kapitału¹⁰⁸ * poziom rozwoju gospodarczego * sytuacja na rynku pracy kapitał społeczny *kwalifikacje siły roboczej * jakość kształcenia 	<ul style="list-style-type: none"> struktura rolnictwa dostępność komunikacyjna

¹⁰⁶ M.in. za relatywnie korzystną na tle pozostałych grup peryferyjnych uznać należy jakość kształcenia.

¹⁰⁷ Potencjały oznaczone gwiazdką (*) mają charakter względny, co oznacza że dany podregion pozytywnie odróżnia się od pozostałych grup peryferyjnych, choć w porównaniu z grupami 1–4 wartości wskaźników mogą kształtować się na poziomach niskich w ujęciu bezwzględnym.

¹⁰⁸ W szczególności należy wyróżnić podregion ciechanowsko-płocki.

zróżnicowanie wewnętrzne:

- dostępność infrastruktury podstawowej
- zasoby mieszkaniowe
- dostępność infrastruktury cyfrowej¹⁰⁹
- sytuacja demograficzna
- produktywność gospodarki

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Zróżnicowanej strukturze gospodarczej towarzyszy także **niejednolity poziom jakości życia** w podregionach zakwalifikowanych do grupy 5 – np. w wymiarze jakości zasobów mieszkaniowych. Sytuacja w podregionie lubelskim jest pod tym względem najgorsza w kraju, tymczasem w rejonie Białegostoku osiąga poziom wyższy od przeciętnego. Nie należy także pomijać występującego we wszystkich podregionach grupy problemu ubóstwa ekonomicznego, zaznaczając jednocześnie, że sytuacja w tym zakresie jest znacznie bardziej korzystna niż w pozostałych grupach peryferyjnych. W ujęciu syntetycznym, dostęp do infrastruktury społecznej należy uznać za przeciętny, przy czym zróżnicowanie dostępności jej poszczególnych komponentów jest bardzo duże. Z jednej strony, liczba bibliotek oraz ośrodków opieki zdrowotnej jest na zadowalającym poziomie, z drugiej jednak wszystkie regiony cierpią na niedostatek przedszkoli.

We wszystkich zakwalifikowanych do grupy 5 terenów Polski wschodniej **na względnie wysokim poziomie znajduje się akumulacja kapitału społecznego**. W sposób jednolity charakteryzują się one stosunkowo wysoką na tle kraju frekwencją w wyborach powszechnych. Aktywność organizacji samorządowych jest zróżnicowana znacznie bardziej, przy czym najniższy poziom notowany jest na terenie podregionów województwa mazowieckiego.

W kontekście prowadzenia w przyszłości interwencji polityki regionalnej w podregionach z grupy 5, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na ich przeciętnie słabą dostępność transportową – możliwości komunikacyjne podregionów leżących wzdłuż wschodniej granicy należą do najgorszych w kraju. Dużym problemem jest obecnie brak szlaków komunikacyjnych zorientowanych południkowo, co znacznie ogranicza spójność wewnętrzną regionu (por. Komornicki 2007, OECD 2008). W Polsce wschodniej priorytetowo traktowane powinny być inwestycje łączące omawiane ośrodki z biegunami wzrostu, w szczególności z Warszawą. Dodatkowego wsparcia wymaga także rozwój infrastruktury informacyjnej, której dostępność pozostaje znacznie ograniczona.

Grupa 5 – rekomendacje dla polityki regionalnej

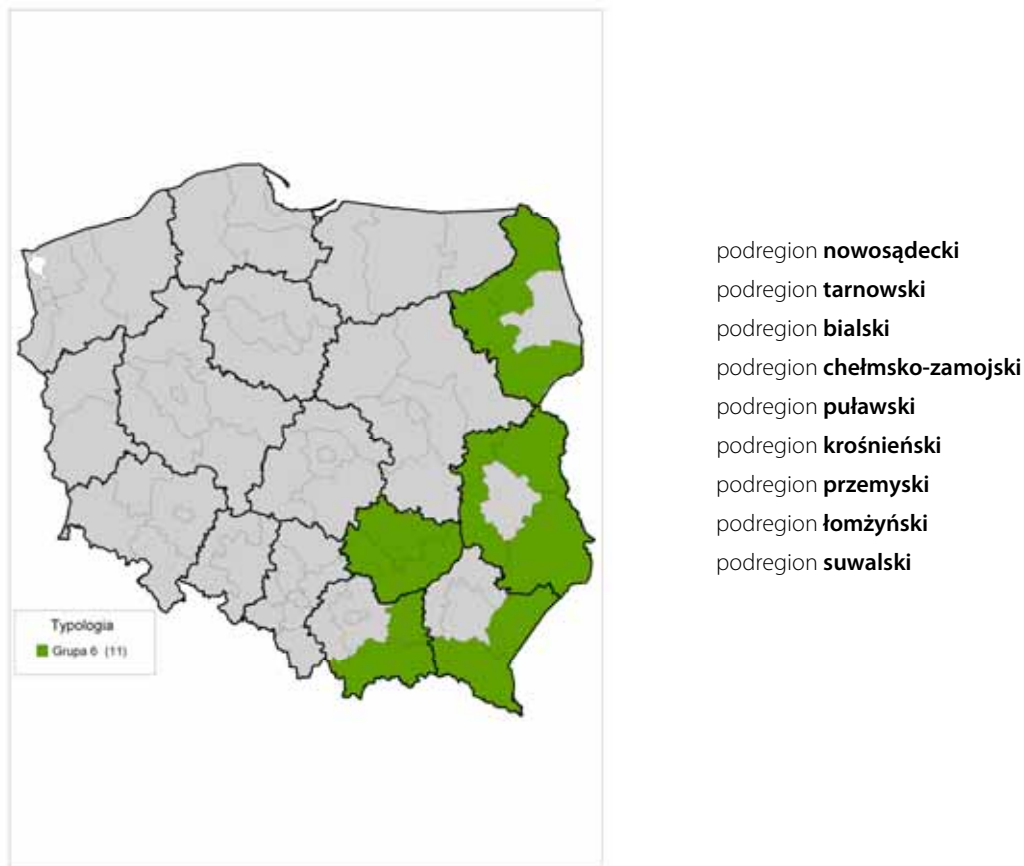
- wspomaganie **lokalnej przedsiębiorczości**, wspieranie powstawania **parków przemysłowych**;
- podnoszenie potencjału **kapitału ludzkiego** poprzez zwiększanie jakości kształcenia oraz rozwój odpowiedniej infrastruktury;
- wspieranie potencjałów związanych z **kapitałem społecznym i kulturowym**;
- zwiększenie **dostępności komunikacyjnej poprzez rozbudowę połączeń z „biegunami wzrostu”, przede wszystkim z Warszawą**;
- polepszenie **dostępności infrastruktury cyfrowej**.

¹⁰⁹ Za duży problem należy uznać dostępność szerokopasmowego Internetu dla odbiorców indywidualnych w podregionach radomskim oraz ostrołęcko-siedleckim.

5.2.6. Grupa 6. Peryferie Polski wschodniej i południowo-wschodniej

Drugą z wyodrębnionych grup podregionów Polski wschodniej i południowo-wschodniej są jej **obszary peryferyjne**, przy czym peryferyjność w tym przypadku należy rozumieć także jako **dystans rozwojowy wobec względnie lepiej rozwiniętych obszarów zakwalifikowanych do grupy 5**. Jednostki NTS 3 z grupy 6 w jeszcze mniejszym stopniu doświadczały wzrostu gospodarczego, obecnie w większości z nich PKB przypadające na jednego mieszkańca rzadko przekracza poziom 50–60% przeciętnej wartości dla Polski. Istotną barierą jest położenie geograficzne omawianych obszarów. Znajdują się one na wschodnich krańcach Unii Europejskiej, zaś ich bezpośrednie sąsiedztwo: Ukraina oraz Białoruś nie daje obecnie perspektyw dynamizacji obszarów przygranicznych (OECD 2008).

Mapa 31. Charakterystyka grupy 6



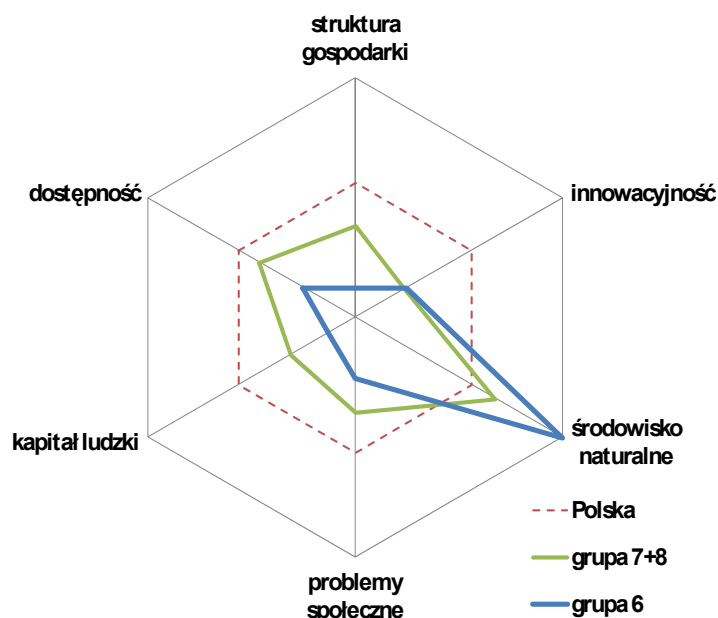
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Wśród trzech grup „peryferyjnych”, **sytuację strukturalną gospodarek podregionów Polski wschodniej i południowo-wschodniej należy uznać za najmniej korzystną**¹¹⁰. W większości z nich istotną rolę w tworzeniu lokalnego PKB odgrywa sektor rolniczy. W szczególności w podregionach województw podkarpackiego i lubelskiego **produkcja rolna jest w dużej mierze anachroniczna** – zdecydowanie dominują gospodarstwa małe, nieefektywne, niezdolne do podjęcia towarowej produkcji i udziału w gospodarce rynkowej. Obszary te charakteryzuje **problem przeludnienia agrarnego** oraz **bardzo dużej skali zjawiska ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich**, co znacznie ogranicza wiarygodność oficjalnych statystyk opisujących

¹¹⁰ Trzeba przy tym zwrócić uwagę na fakt, że z grup 7 i 8 nie zostały wyodrębnione lokalne ośrodki o względnie wyższym potencjalnie społeczno-gospodarczym, jak to miało miejsce w przypadku grupy 6. Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej stworzyły grupę 5, a tym samym w ramach grupy 6 pozostały jedynie podregiony zdecydowanie najsłabsze. Świadczy to o wyższym, wewnętrznym skonstrastowaniu obszarów Polski wschodniej a jednocześnie jest pokłosiem znacznie słabiej wykształconych lokalnych ośrodków miejskich na północy kraju (z wyjątkiem Trójmiasta zaliczonego do grupy 2 oraz Bydgoszczy z Toruniem zakwalifikowanych do grupy 3).

sytuację lokalnych rynków pracy. Pomimo względnie korzystnych wskaźników aktywności zawodowej oraz oscylujących wokół średniej krajowej stopy bezrobocia rejestrowanego, faktyczny obraz sytuacji jest prawdopodobnie znacznie gorszy (por. Halamska 2007, Rosner 2005, Bukowski et al. 2007).

Wykres 6. Charakterystyka grupy 6



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Obszary peryferyjne Polski wschodniej i południowej charakteryzuje **najniższy w kraju poziom produktywności pracy**. Niewielka jest innowacyjność funkcjonujących tutaj przedsiębiorstw, podobnie niekorzystnie kształtują się statystyki opisujące aktywność wdrożeniową sektora nauki. Za lokalny potencjał rozwojowy uznać należy **stosunkowo czyste środowisko naturalne**. W połączeniu z relatywnie dużym udziałem powierzchni obszarów chronionych w części podregionów (dotyczy to przede wszystkim podregionów: nowosądeckiego, krośnieńskiego oraz kieleckiego) świadczy to o **dużym potencjale turystycznym grupy 6**. Niestety, jedynie Nowosądecczyzna oraz podregion krośnieński posiadają bazę infrastrukturalną umożliwiającą przynajmniej częściowe wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego.

Również w kontekście potencjalnego rozwoju turystyki, należy wspomnieć o **ograniczonej dostępności komunikacyjnej** podregionów z grupy 6. Problem braku dostępu do dobrze funkcjonującej sieci połączeń transportowych dotyczy w pierwszej kolejności obszarów leżących wzdłuż granicy wschodniej – podregionów: suwalskiego, krośnieńskiego oraz chełmsko-zamojskiego. Stosunkowo lepsza dostępność charakteryzuje podregiony kielecki oraz tarnowski, co należy tłumaczyć geograficzną bliskością Krakowa. Dużym problemem, praktycznie w ramach całej grupy, jest **zjawisko wykluczenia cyfrowego** – szczególnie dużym wyzwaniem rozwojowym wydaje się więc zwiększenie dostępu do wydajnego Internetu szerokopasmowego osiągalnego dla odbiorców indywidualnych.¹¹¹

¹¹¹ Dostępność Internetu szerokopasmowego w szkołach można uznać za zadowalającą w chwili obecnej.

Tabela 19. Bariery i potencjały grupy 6

Grupa 6: Peryferie Polski wschodniej i południowo-wschodniej	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> walory środowiska naturalnego * kapitał społeczny * jakość kształcenia 	<ul style="list-style-type: none"> przyciąganie kapitału poziom rozwoju gospodarczego produktywność gospodarki struktura rolnictwa innowacyjność sektora nauki innowacyjność przedsiębiorstw zasoby mieszkaniowe dostępność infrastruktury podstawowej kwalifikacje siły roboczej zagrożenia demograficzne dostępność komunikacyjna dostępność infrastruktury cyfrowej¹¹²
zróżnicowanie wewnętrzne:	
<ul style="list-style-type: none"> zagospodarowanie turystyczne¹¹³ 	

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Bardzo niski poziom rozwoju gospodarczego silnie odbija się na jakości życia mieszkańców obszarów wchodzących w skład grupy 6. **Jakość zasobów mieszkaniowych należy do najniższych w kraju** – problem ten dotyczy przede wszystkim województwa lubelskiego. Wśród badanych podregionów za istotny problem należy także uznać **zjawisko ubóstwa materialnego**. W kwestii dostępności infrastruktury społecznej, na alarmująco niskim poziomie znajduje się w grupie 6 odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Zaniedbania w tym obszarze stanowią istotną barierę rozwojową w przyszłości i skutkować problemami zarówno na rynku pracy jak i negatywnie przekładać się na akumulację kapitału ludzkiego. Podobnie jak w przeciętnie lepiej rozwiniętych podregionach wschodniej i południowo-wschodniej części kraju, także w grupie 6 zaobserwować można **dość wysoki poziom akumulacji kapitału społecznego**, przede wszystkim dzięki wysokiej frekwencji w wyborach powszechnych.

Grupa 6 – rekomendacje dla polityki regionalnej

- podnoszenie potencjału kapitału ludzkiego poprzez zwiększanie jakości kształcenia;
- inwestycje w obszarze infrastruktury społecznej, szczególnie edukacyjnej;
- polepszanie połączeń komunikacyjnych z najbliższymi „biegunami wzrostu”;
- zwiększenie dostępności infrastruktury cyfrowej, szczególnie dla odbiorców indywidualnych;
- wspieranie rozwoju sektora turystycznego na terenach posiadających wystarczający potencjał w tym zakresie.

5.2.7. Grupa 7. Peryferie Polski południowo-zachodniej i centralnej

Podregiony znajdujące się poza najsilniejszymi ośrodkami wzrostu z centralnych (w tym Wielkopolski) oraz południowo-zachodnich części kraju zostały łącznie zakwalifikowane do oddzielnej grupy. Na tle pozostałych klas peryferyjnych, **ich strukturę gospodarczą należy uznać za przeciętnie bardziej korzystną**, w większości przypadków poziom PKB na mieszkańca znajduje się w granicach 75–90% średniej krajowej. Są to także

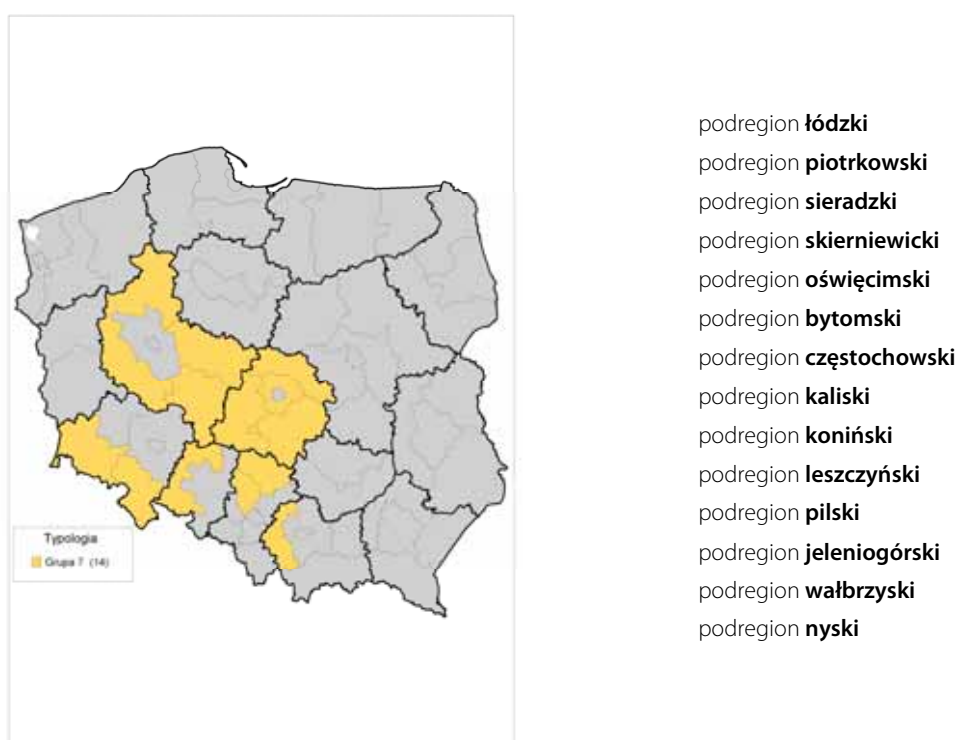
¹¹² W porównaniu z pozostałymi grupami peryferyjnymi, podregiony grupy 6 charakteryzuje względnie dobra dostępność Internetu szerokopasmowego w szkołach, zdecydowanie gorszy mają do niego dostęp odbiorcy indywidualni.

¹¹³ Stosunkowo dobra sytuacja jedynie w podregionach nowosądeckim oraz krośnieńskim.

obszary znacznie gęściej zaludnione od podregionów z grup 6 i 8 – **relatywnie wyższy poziom urbanizacji** należy uznać za niewątpliwą atut omawianych obszarów (OECD 2008).

Struktura gospodarek podregionów skoncentrowanych w ramach grupy 7 nie jest jednolita. Ich wspólną cechą jest w mniejszym stopniu problem anachronicznej struktury rolnictwa niż w przypadku grupy 6 – na omawianych obszarach rolnictwo albo nie odgrywa już tak silnej roli (część południowa i centralna) lub jest w skali kraju stosunkowo efektywne i nastawione na produkcję towarową (peryferie Wielkopolski) (por. Halamska 2007, Rosner 2005). W porównaniu z pozostałymi peryferyjnymi klasami obszarów, podregiony centralnej i południowo-zachodniej Polski charakteryzowały w ostatnich latach **stosunkowo duże wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego**. Zjawisko to dało się zaobserwować przede wszystkim w podregionach jeleniogórskim, konińskim oraz piotrkowskim, co może w przyszłości znaleźć swoje odzwierciedlenie w zwiększonej atrakcyjności inwestycyjnej tych obszarów.

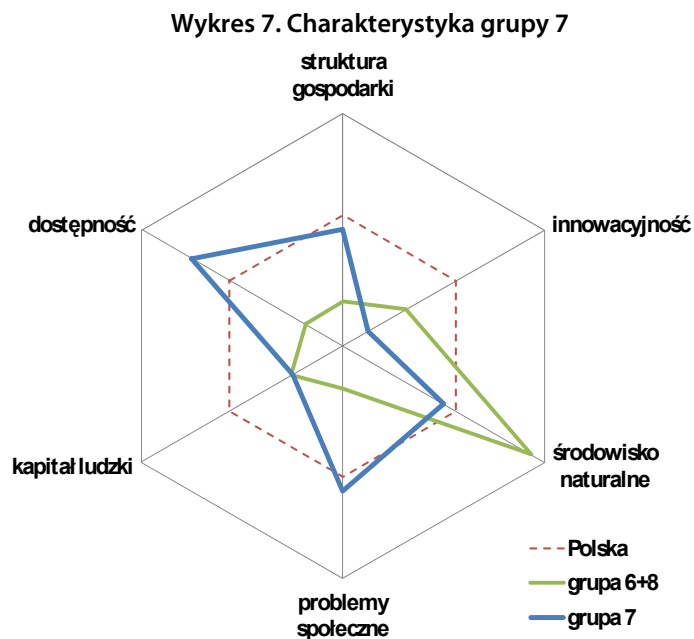
Mapa 32. Charakterystyka grupy 7



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Podregiony z grupy 7 charakteryzowała **zróżnicowana sytuacja lokalnych rynków pracy**. Szczególnie negatywne zjawiska dotknęły podregiony bytomski¹¹⁴ oraz wałbrzyski, a więc tereny na których wciąż nie zostały w pełni rozwiązane problemy restrukturyzacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, w tym górnictwa. Podobnie jak w przypadku pozostałych grup peryferyjnych, do największych wyzwań rozwojowych zaliczyć należy ogólnie **niewielką efektywność gospodarowania** – produktywność mierzona wartością dodaną brutto wytwarzaną przez przeciętnego pracującego znajduje się na bardzo niskim poziomie. Barię we wzroście wydajności jest **niewielki poziom innowacyjności** – dotyczy to zarówno sektora przedsiębiorstw, jak i ośrodków akademickich – we wszystkich podregionach grupy 7 znajduje się ona na dość niskim poziomie.

¹¹⁴ Podregion bytomski charakteryzuje jeden z najniższych w kraju wskaźników aktywności zawodowej.



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

W przeciwieństwie do pozostałych klas obszarów peryferyjnych, w Polsce centralnej i południowo-zachodniej za poważną barierę rozwojową uznać należy **stan zanieczyszczenia oraz przekształcenia środowiska naturalnego**. Problem ten ze szczególnie dużą siłą występuje w podregionach konińskim (zmiany w krajobrazie, kumulacja odpadów, zanieczyszczenie wód powierzchniowych) oraz piotrkowskim (poważne zanieczyszczenie powietrza). Jako całość grupę 7 charakteryzują ograniczone walory środowiska przyrodniczego. Wyjątkiem pod tym względem jest podregion jeleniogórski, który dysponuje dobrze zagospodarowaną bazą infrastrukturalną.

W wymiarze społecznym do istotnych wyzwań rozwojowych zaliczyć należy, wspólny z pozostałymi klasami regionów peryferyjnych, **problem ubóstwa ekonomicznego ludności**. Podregiony z grupy 7 charakteryzuje przy tym **stosunkowo dobra dostępność najważniejszych komponentów infrastruktury podstawowej**. W szczególności, znacznie bardziej niż w grupach 6 i 8 upowszechniona jest edukacja na poziomie przedшкоlnym, co wydaje się bezpośrednio wynikać z przeciętnie znacznie wyższego poziomu urbanizacji w podregionach Polski centralnej i południowo-zachodniej. Dobra dostępność przedszkoli nie przekłada się jednak w tym przypadku na dobre osiągnięcia uczniów na wyższych szczeblach kształcenia. Notowane w omawianych podregionach wyniki egzaminu gimnazjalnego należą do najniższych w kraju i są porównywalne jedynie z osiągnięciami młodzieży pochodzącej z obszarów grupy 8.

Jakkolwiek lepszą od regionów peryferyjnych Polski wschodniej, sytuację demograficzną grupy 7 rozważać należy raczej w kategoriach barier niż potencjałów (por. Halamska 2007). Problem obciążenia demograficznego zaobserwować można przede wszystkim w podregionach: wałbrzyskim, skierniewickim oraz sieradzkim. Z kolei **dynamika ludności w całej grupie znajduje się na alarmująco niskim poziomie**, co jest pokłosiem występujących we wszystkich klasach peryferyjnych silnych odpływów migracyjnych mieszkańców. Znajdują one swoje odzwierciedlenie w relatywnie niskim udziale kobiet w grupie wiekowej 20–29 lat (por. Kaczmarczyk i Okólski 2008).

Na tle pozostałych skupisk regionów peryferyjnych, grupę 7 jednoznacznie wyróżnia **bardzo dobra dostępność komunikacyjna**, co stanowi silny atut rozwojowy omawianych obszarów, przy czym ciągle należy pamiętać o konieczności rozwijania połączeń terenów peryferyjnych z regionalnymi biegunami wzrostu. Dobrej dostępności transportowej nie towarzyszy niestety łatwa osiągalność infrastruktury cyfrowej – przeznaczony dla indywidualnych odbiorców Internet szerokopasmowy jest na omawianym obszarze wciąż dobrem rzadkim, choć sytuacja jest i tak zauważalnie lepsza niż np. na terenie Polski wschodniej.

Tabela 20. Bariery i potencjały grupy 7

Grupa 7: Peryferie Polski południowo-zachodniej i centralnej	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> *struktura rolnictwa dostępność komunikacyjna 	<ul style="list-style-type: none"> produktywność gospodarki innowacyjność sektora nauki innowacyjność przedsiębiorstw ubóstwo ekonomiczne zanieczyszczenie wód powierzchniowych i gleb kwalifikacje siły roboczej jakość kształcenia zagrożenia demograficzne dostępność infrastruktury cyfrowej¹¹⁵
zróźnicowanie wewnętrzne:	
<ul style="list-style-type: none"> sytuacja na rynku pracy przyciąganie kapitału¹¹⁶ poziom rozwoju gospodarczego¹¹⁷ kapitał społeczny¹¹⁸ jakość kształcenia¹¹⁹ kondycja zdrowotna społeczeństwa 	

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Grupa 7 – rekomendacje dla polityki regionalnej
<ul style="list-style-type: none"> podnoszenie potencjału kapitału ludzkiego poprzez zwiększanie jakości kształcenia; inwestycje w obszarze infrastruktury społecznej, szczególnie edukacyjnej; poprawianie połączeń komunikacyjnych z najbliższymi „biegunami wzrostu”; zwiększenie dostępności infrastruktury cyfrowej, szczególnie dla odbiorców indywidualnych.

5.2.8. Grupa 8. Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej

Analiza skupień oparta na omówionym wcześniej zbiorze danych statystycznych przyporządkowała peryferyjne regiony Polski północnej i północno-zachodniej do grupy 8. Pod względem struktury społeczno-gospodarczej, **podregiony grupy 8 wyróżniają na tle pozostałych klas obszarów peryferyjnych dwie podstawowe cechy – przeciętnie bardzo niski poziom urbanizacji połączony ze specyficzną sytuacją agrarną.** W żadnym z omawianych podregionów przeciętna gęstość zaludnienia nie przekracza pułapu 100 osób na km². Szczególnie niska gęstość zaludnienia charakteryzuje podregiony leżące wzdłuż północnej granicy kraju – ełcki, stargardzki oraz koszaliński.

¹¹⁵ Stosunkowo dobra dostępność infrastruktury cyfrowej charakteryzuje jedynie podregiony łódzki, jeleniogórski oraz wałbrzyski, natomiast odpowiednie wskaźniki w pozostałych podregionach należących do grupy znajdują się na bardzo niskim poziomie.

¹¹⁶ Pozytywnie na tle grup 5–8 wyróżniają się podregiony: częstochowski, koniński oraz jeleniogórski.

¹¹⁷ Stosunkowo wysoki poziom rozwoju gospodarczego charakteryzuje podregiony piotrkowski oraz koniński, na drugim biegunie znajdują się podregiony: nyski, bytomski oraz wałbrzyski.

¹¹⁸ W grupie 7 wartości poziomu akumulacji kapitału społecznego są bardzo zróżnicowane. Wartości stosownych wskaźników są wysokie w podregionach sieradzki oraz piotrkowski, z kolei poziom kapitału społecznego w podregionie bytomskim należy do najniższych w kraju.

¹¹⁹ Podregiony grupy 8 charakteryzuje bardzo zróżnicowana jakość kształcenia na poziomie gimnazjalnym. Stosunkowo dobre wyniki osiągają uczniowie w podregionach: oświęcimskim, częstochowskim oraz skierniewickim. Z kolei jedne z najgorszych wyników w skali kraju notowane są w podregionach piłskim oraz wałbrzyskim.

Mapa 33. Charakterystyka grupy 8



podregion **gorzowski**
 podregion **zielonogórski**
 podregion **koszaliński**
 podregion **stargardzki**
 podregion **szczeciński**
 podregion **grudziądzki**
 podregion **włocławski**
 podregion **słupski**
 podregion **starogardzki**
 podregion **elbląski**
 podregion **ełcki**
 podregion **olsztyński**

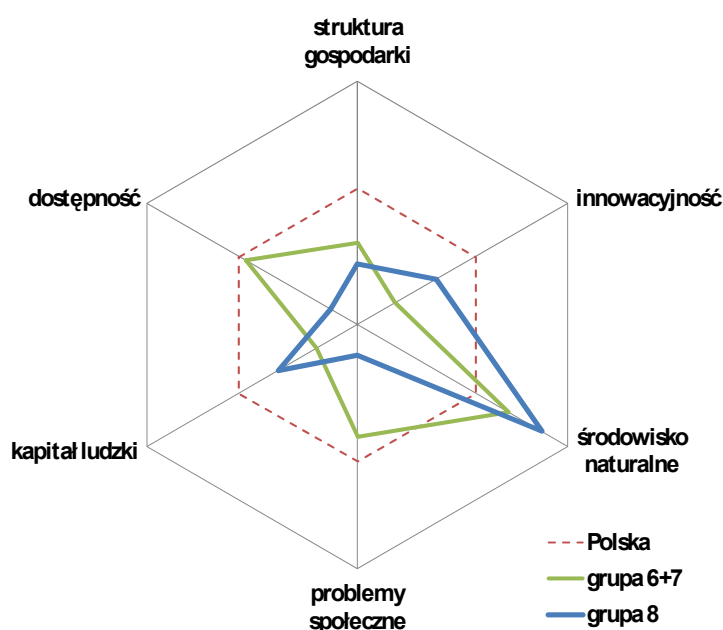
Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Obszary zakwalifikowane do grupy 8 są zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Znalazły się niej bowiem zarówno podregiony, na terenie których leżą względnie silne w skali lokalnej ośrodki miejskie takie jak Olsztyn, Koszalin oraz Zielona Góra, w których poziom PKB *per capita* był bliski lub wręcz przekraczał ogólnopolską średnią, jak i obszary na zdecydowanie niższym poziomie rozwoju – np. podregiony słupski oraz stargardzki. Niejednolita jest także struktura lokalnych rynków pracy. W podregionach gorzowskim oraz zielonogórskim sytuację należy uznać za ogólnie korzystną, szczególnie pod względem aktywności zawodowej. Na drugim biegunie znajdują się z kolei peryferyjne części województwa pomorskiego, które wyróżniają jedne z najwyższych w kraju stopy bezrobocia rejestrowanego.

Cechą charakterystyczną grupy 8 jest przede wszystkim **stosunkowo wysoka efektywność i towarowość rolnictwa**. Sytuacja ta ma swoje źródła przede wszystkim w uwarunkowaniach historycznych – w okresie PRL to właśnie w północnej części kraju tworzone były duże państwowe gospodarstwa rolne, które miejscami silnie dominowały nad gospodarstwami indywidualnymi pod względem powierzchni upraw. Obecnie, w ich miejscu funkcjonują często duże i wydajne gospodarstwa towarowe. Szczególnie dobra sytuacja wyróżnia pod tym względem województwo warmińsko-mazurskie. W kontekście przyszłych perspektyw rozwojowych, aktualny stan sektora rolniczego w grupie 8 należy uznać za atut, szczególnie gdy za punkt odniesienia wybierze się przeludnione agrarne regiony Polski wschodniej.

Pozytywnie należy także rozpatrywać także **dobry stan środowiska naturalnego** – wartości poszczególnych wskaźników mierzących skalę najważniejszych wyzwań ekologicznych należą do najlepszych w kraju. O dużym potencjale rozwoju sektora turystycznego świadczy także **stosunkowo dobra dostępność infrastruktury turystycznej**, szczególnie w powiatach nadmorskich oraz na Pojezierzu Warmińsko-Mazurskim. Istotną barierą w realizacji tego potencjału może być jednak w przyszłości ograniczona dostępność komunikacyjna wysuniętych najbardziej na północ atrakcyjnych pod względem wypoczynkowym obszarów.

Wykres 8. Charakterystyka grupy 8



Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Tabela 21. Bariery i potencjały grupy 8

Grupa 8: Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej	
potencjały	bariery
<ul style="list-style-type: none"> • struktura rolnictwa • walory środowiska naturalnego • * produktywność gospodarki • * sytuacja demograficzna 	<ul style="list-style-type: none"> • przyciąganie kapitału¹²⁰ • innowacyjność sektora nauki • innowacyjność przedsiębiorstw • ubóstwo ekonomiczne • kwalifikacje siły roboczej • jakość kształcenia • dostępność komunikacyjna • dostępność infrastruktury cyfrowej
zróźnicowanie wewnętrzne:	
<ul style="list-style-type: none"> • poziom rozwoju gospodarczego¹²¹ • sytuacja na rynku pracy • *zagospodarowanie turystyczne¹²² • zasoby mieszkaniowe¹²³ 	

Źródło: Opracowanie własne DPP MRR oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

Podobnie jak w pozostałych grupach peryferyjnych, do znaczących barier rozwojowych północnej oraz zachodniej części kraju należy **zjawisko ubóstwa ekonomicznego**. Problem ten jest szczególnie istotny w podregionach oddalonych od regionalnych „lokomotyw wzrostu” – Szczecina oraz Trójmiasta, a także od ośrodków miejskich o potencjale lokalnym – Olsztyna, Zielonej Góry, czy Gorzowa Wielkopolskiego. Zasięg

¹²⁰ Relatywnie skuteczne w przyciąganiu kapitału są jedynie podregiony szczeciński, gorzowski oraz zielonogórski.

¹²¹ Wysoki na tle grup 5-8 poziom rozwoju gospodarczego charakteryzuje podregiony szczeciński oraz zielonogórski, jedne z najniższych w skali kraju wskaźniki dotyczą natomiast podregionów wrocławskiego oraz elckiego.

¹²² Względnie dobre zagospodarowanie turystyczne szczególnie w podregionach nadmorskich oraz na terenie woj. warmińsko-mazurskiego.

¹²³ Bardzo niekorzystna sytuacja (także w skali ogólnokrajowej) występuje w podregionie wrocławskim, stosunkowo dobre zasoby mieszkaniowe zaobserwować można w podregionach koszalińskim oraz gorzowskim.

zjawiska ubóstwa jest w ramach grupy 8 bardzo silnie skorelowany z problemami rynku mieszkaniowego. Niską jakość powierzchni mieszkaniowych oraz ich ograniczony zasób zaobserwować można właśnie w podregionach najbiedniejszych – wrocławskim, grudziądzkim, ełckim, stargardzkim oraz elbląskim. Tereny te odbiegają także od pozostałych w grupie pod względem przeciętnej dostępności najważniejszych elementów infrastruktury podstawowej, przede wszystkim pod względem upowszechnienia edukacji na poziomie przed-szkolnym. Przeciętne osiągnięcia uczniów pochodzących z tych obszarów w egzaminach zewnętrznych także należą do najniższych w kraju, co jest w literaturze tłumaczone zarówno uwarunkowaniami kulturowo-historycznymi, jak i cechami charakterystycznymi lokalnych rynków pracy (por. Herbst 2007).

Podregiony włączone do grupy 8 dzielą także z pozostałymi klasami peryferyjnymi **problem stosunkowo niskiej jakości kapitału ludzkiego oraz niskiej innowacyjności**. Problem ten silnie odbija się na niskiej produktywności działających na terenie północnej i zachodniej Polski przedsiębiorstw, aczkolwiek na tle grupy 6 oraz 7 znajduje się ona na poziomie relatywnie wyższym. Także na północy i zachodzie kraju poważnym wyzwaniem rozwojowym jest **problem wykluczenia cyfrowego**. Omawiane obszary charakteryzuje przeciętnie słaba dostępność szerokopasmowego Internetu, zarówno przeznaczonego dla odbiorców indywidualnych, jak i dostępnych dla uczniów w placówkach szkolnych.

Względnie korzystna jest sytuacja podregionów grupy 8 pod względem sytuacji demograficznej oraz zdrowotnej społeczeństwa. Tereny te charakteryzuje przeciętnie **najniższa w kraju skala zjawiska zagrożenia demograficznego**. Należy jednocześnie podkreślić, że w kolejnych latach sytuacja ulegnie prawdopodobnie znacznemu pogorszeniu: dynamika ludności na północy kraju jest niższa od przeciętnej, z kolei o silnych od-pływach migracyjnych świadczy obserwowany szczególnie w najbiedniejszych podregionach grupy niski współczynnik feminizacji w młodszych kohortach.

Grupa 8 – rekomendacje dla polityki regionalnej

- podnoszenie potencjału kapitału ludzkiego poprzez zwiększanie jakości kształcenia;
- inwestycje w obszarze infrastruktury społecznej, szczególnie edukacyjnej;
- polepszanie połączeń komunikacyjnych z najbliższymi „biegunami wzrostu”;
- zwiększenie dostępności infrastruktury cyfrowej, szczególnie dla odbiorców indywidualnych;
- wspieranie rozwoju sektora turystycznego na terenach posiadających wystarczający potencjał w tym zakresie.

6. Wnioski i rekomendacje

W niniejszym raporcie przedstawione zostały przesłanki, z których wynika konieczność rozpoczęcia prac nad identyfikacją i delimitacją obszarów problemowych/strategicznej interwencji. Należy podkreślić, że podejście polegające na zorientowaniu polityki regionalnej na wyodrębnione tematycznie lub terytorialnie obszary jest jak najbardziej właściwe, tworzy ono bowiem szansę na udzielenie obszarom problemowym/strategicznej interwencji adekwatnego wsparcia w formie, która w rzeczywisty sposób odpowiada ich potrzebom rozwojowym i zidentyfikowanej specyfice sytuacji społeczno-gospodarczej.

6.1. Wnioski i rekomendacje dla polityki skierowanej wobec OP/SI

1. W wyniku przeprowadzonych prac badawczych z wykorzystaniem metody analizy skupień wyróżniono 8 podobszarów Polski, różniących się między sobą pod względem potencjałów i barier rozwojowych bio-

rać pod uwagę takie kryteria tematyczne jak: struktura gospodarki, innowacyjność, środowisko naturalne, problemy społeczne, kapitał ludzki oraz dostępność.

2. W **zgodzie z polaryzacyjno-dyfuzyjnym** modelem rozwoju, strategiczna interwencja skierowana do wyłonionych ostatecznie OP/SI powinna uwzględniać następujące zagadnienia:¹²⁴
 - a. W wypadku Warszawy (**grupa 1**) wspierany powinien być jej metropolitalny potencjał zarówno w perspektywie regionalnej (Warszawa jako centrum rozwoju Mazowsza stymulujące wzrost dobrobytu całego regionu), krajowej (Warszawa jako centrum rozwoju kraju, stymulujące wzrost innych potencjalnych metropolii), ponadkrajowej (Warszawa jako potencjalne silne MEGA Europy, a więc jedno z jej głównych centrum kultury, nauki i biznesu). Pełna realizacja tego potencjału wymaga wspierania innowacyjności, dalszego podnoszenia akumulacji kapitału ludzkiego, budowania kapitału społecznego oraz niwelowania barier, szczególnie w zakresie dostępności komunikacyjnej stolicy oraz przeciwdziałania negatywnym skutkom jej dynamicznego rozwoju.
 - b. W wypadku pozostałych *metropolii potencjalnych* (**grupa 2**) priorytetem polityki regionalnej powinien być ich potencjał jako regionalnych i krajowych centrów rozwoju, przyciągających imigrantów i inwestycje (m.in. poprzez stymulowanie dalszej akumulacji kapitału ludzkiego oraz rozwój innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy) oraz zdolnych do efektywnego stymulowania rozwoju otaczających je obszarów. Zagadnieniem nie mniej ważnym jest eliminacja barier związanych z ograniczoną dostępnością transportową, która znacznie utrudnia budowę powiązań funkcjonalnych pomiędzy „biegunami wzrostu”.
 - c. W wypadku zapleczy metropolii (**grupa 3**) przedmiotem interwencji powinien być ich potencjał do stworzenia wraz ze znajdującymi się w ich centrum „lokomotywami rozwoju” w pełni rozwiniętych układów metropolitalnych o zasięgu krajowym lub – zwłaszcza w wypadku Warszawy – międzynarodowym, zdolnych do pełnoprawnego uczestnictwa we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy. Szczególnie ważne jest przełamywanie barier w obszarze połączeń komunikacyjnych oraz dostępności infrastruktury społecznej i cyfrowej.
 - d. W wypadku konurbacji śląskiej (**grupa 4**) priorytetowo powinien zostać potraktowany jej potencjał wynikający z najlepszego w kraju skomunikowania ze światem, zasobach ludnościowych i wysokiej urbanizacji, aby w przyszłości możliwe było wykształcenie tam funkcji metropolitalnych. Duży nacisk położyć należy także na eliminację barier w obszarze kapitału ludzkiego i społecznego oraz degradacji środowiska naturalnego i w zakresie potrzeb rekultywacyjnych zdegradowanych terenów miejskich.
 - e. W wypadku wyróżniających się ośrodków Mazowsza i Polski wschodniej (**grupa 5**) skupić należy się na ich potencjale leżącym w bliskości Warszawy i względnie wysokim kapitale ludzkim, przy jednoczesnym przełamywaniu barier związanych z ograniczoną dostępnością komunikacyjną.
 - f. W wypadku peryferii Polski wschodniej i południowo-wschodniej (**grupa 6**) polityka regionalna powinna brać pod uwagę ich istotny atut, na który składa się stosunkowo wysoki poziom kapitału społecznego oraz występujący lokalnie potencjał turystyczny, z drugiej zaś strony charakteryzujące je bariery, takie jak słabe funkcjonalne powiązania z obszarami należącymi do grup 1–3 i 5, wysoki poziom ubóstwa materialnego i wykluczenia cyfrowego. Za poważne wyzwanie uznać należy także uwolnienie nadwyżek siły roboczej z nieefektywnego sektora rolniczego.
 - g. W wypadku peryferii Polski centralnej i południowo-zachodniej (**grupa 7**) przy budowaniu założeń interwencji należy uwzględnić ich potencjały leżące przede wszystkim w dobrej dostępności komunikacyjnej, ale także ich niepełne wykorzystanie wobec ograniczonych funkcjonalnych powiązań z obszarami należącymi do grup 1–4.
 - h. W wypadku peryferii Polski północnej i północno-zachodniej (**grupa 8**) istotnym zagadnieniem jest ich potencjał w formie relatywnie dobrej sytuacji demograficznej, stosunkowo korzystnej strukturze

¹²⁴ Szczegółowe rekomendacje dla każdej z grup zaprezentowane zostały w rozdziale 5. W tym miejscu zawarto ich syntetyczne podsumowanie.

agrarną oraz dobrej jakości środowiska naturalnego. Kluczowym wyzwaniem są także deficyty w postaci bardzo niskiej gęstości zaludnienia, trudności w dostępie do infrastruktury cyfrowej oraz słabych funkcjonalnych powiązaniach z obszarami należącymi do grup 1–3.

6.2. Wnioski z przeprowadzonych prac analitycznych i rekomendacje dla dalszych działań badawczych

1. Przewagą przyjętej metody identyfikacji OP/SI nad metodami uznaniowymi jest jej **metodologiczna przezroczystość** – metoda wyodrębniła w Polsce 8 obszarów różniących się wzajemnie pod względem istotnych potencjałów i barier rozwojowych umożliwiając jednocześnie ich interpretacyjną identyfikację, a także naukową weryfikację przez niezależnych badaczy.
2. Jednocześnie skonstruowana w projekcie **baza wskaźników stanowi doskonały punkt wyjścia dla dalszych prac**, których celem powinno być m.in. stworzenie szerszego, doskonalszego układu wskaźnikowego zorganizowanego np. wg układu PSR (przyczyna, skutek, reakcja) z wyodrębnieniem wskaźników nakładu, produktu i rezultatu.
3. Wartościową inicjatywą byłoby także **podjęcie wysiłków prowadzących do konstrukcji szerszej bazy wskaźników** (lub jej wyodrębnionej interpretacyjnie części) reprezentatywnej na poziomie NTS 4 – umożliwiłoby to zastosowanie metod ilościowych (grupowanie indeksów syntetycznych) do identyfikacji OP/SI z większą precyzją niż jest to możliwe przy użyciu obecnej bazy danych poziomie NTS 3. Jedną z metod, jaką w takim wypadku można zastosować jest **statystyka małych obszarów**, umożliwiająca „odtworzenie” danych dostępnych na wyższych poziomach agregacji terytorialnej na poziomach niższych.
4. Dalszym etapem analitycznych prac badawczych powinno być **wyodrębnienie z 8 grup podregionów ostatecznej listy OP/SI**, m.in. w oparciu o cele polityki regionalnej, które docelowo określone zostaną w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Propozycja Departamentu Programów Ponadregionalnych MRR w tym zakresie została zaprezentowana w kolejnej części niniejszego opracowania.

II PROPOZYCJE IDENTYFIKACJI OP/SI

1. Propozycja Departamentu Programów Ponadregionalnych MRR na potrzeby projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego

I. Założenia prac DPP nad propozycją map obszarów problemowych / strategicznej interwencji (OP/SI) na potrzeby Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)

Przygotowując niniejszą propozycję map OP/SI na potrzeby projektu KSRR, DPP oparł się przede wszystkim na przesłankach wynikających z:

- 1) **pierwszej części niniejszego opracowania**, w której dokonano identyfikacji obszarów o charakterze polaryzacyjnym i dyfuzyjnym na poziomie NTS 3;
- 2) **raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe***¹²⁵ opracowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa RM pod kierownictwem Ministra M. Boniego i oficjalnie zaprezentowanego w dniu 17 czerwca 2009 r., w którym określono wyzwania rozwojowe, które powinna uwzględniać polityka regionalna;
- 3) **wstępnej propozycji celów KSRR**, które zakładają, że skoncentrowane wsparcie ma być kierowane do obszarów problemowych/strategicznej interwencji zidentyfikowanych na poziomie NTS 3 lub NTS 4.

Wyzwania rozwojowe w raporcie *Polska 2030* istotne z punktu widzenia prac na mapami OP/SI

Raport wskazuje na **model polaryzacyjno-dyfuzyjny** jako optymalny model rozwojowy dla Polski w perspektywie długookresowej.

W części raportu poświęconej spójności regionalnej stwierdza się, m.in. że:

- **Polaryzacja dochodów w wymiarze terytorialnym jest zjawiskiem naturalnym** w dynamicznie rozwijającej się gospodarce, a „lokomotywnymi” szybkiego wzrostu w Polsce są metropolie.
- Wyzwanie polega na tym, aby dopuszczając do krótkookresowej polaryzacji rozwoju w Polsce stworzyć jednocześnie podstawy do podnoszenia dochodu i jakości życia na obszarach, które dzisiaj znajdują się w relatywnie trudnej sytuacji.
- **Szansa relatywnie biednych obszarów polega przede wszystkim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów**, a nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji i przywilejów. Dzięki temu może zwiększyć się ich atrakcyjność, co doprowadzi do silniejszych funkcjonalnych powiązań z liderami wzrostu, czyli z obszarami metropolitalnymi i regionalnymi centrami miejskimi.
- W perspektywie 2030 r. za **kluczowe wyzwania** związane z solidarnością i spójnością regionalną należy uznać: **brak dostępu do wysokiej jakości edukacji, słabo rozwiniętą sieć transportu tradycyjnego oraz wykluczenie cyfrowe mieszkańców uboższych regionów.**

¹²⁵ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe.*, (2009), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009 r.

Zakładane cele KSRR

Zgodnie z założeniami projektu KSRR¹²⁶ krajowa polityka regionalna rozumiana jest jako działalność wszystkich podmiotów publicznych zgodnie z ukierunkowanymi przestrzennie celami, formułowanymi w odniesieniu do regionów i innych terytoriów. Ma ona realizować **jeden horyzontalny cel strategiczny: efektywne wykorzystanie specyficznych terytorialnie potencjałów rozwojowych oraz budowa zdolności do przyciągania zewnętrznych zasobów dla kreowania wzrostu i zatrudnienia w horyzoncie długookresowym.**

Cel strategiczny ma być realizowany przez **trzy cele szczegółowe:**

- 1) **Wspomaganie wzrostu konkurencyjności polskich województw** (Cel 1 – „polaryzacyjny”).
- 2) **Przeciwdziałanie procesom marginalizacji (dywergencji) na obszarach problemowych** (Cel 2 – „dyfuzyjny”).
- 3) **Usprawnianie procesów planowania i realizacji polityk publicznych** mających istotny wpływ terytorialny.

II. Propozycja map obszarów problemowych i obszarów strategicznej interwencji na potrzeby projektu KSRR

Z raportu *Polska 2030* i wstępnych celów KSRR jednoznacznie wynika, że na potrzeby projektowania interwencji w ramach krajowej polityki regionalnej należy wskazać **dwie grupy obszarów:**

- 1) **obszary strategicznej interwencji (polaryzacyjne)**, będące przedmiotem działań w ramach Celu 1 krajowej polityki regionalnej (*wzrost konkurencyjności*),
- 2) **obszary problemowe (dyfuzyjne)**, będące przedmiotem działań w ramach Celu 2 krajowej polityki regionalnej (*przeciwdziałanie marginalizacji*).

Obszary strategicznej interwencji (OSI)

Z założeń zaprezentowanych przez DKS MRR wynika, że w ramach **celu 1** wspierane będą **wszystkie miasta wojewódzkie wraz z otoczeniem.**

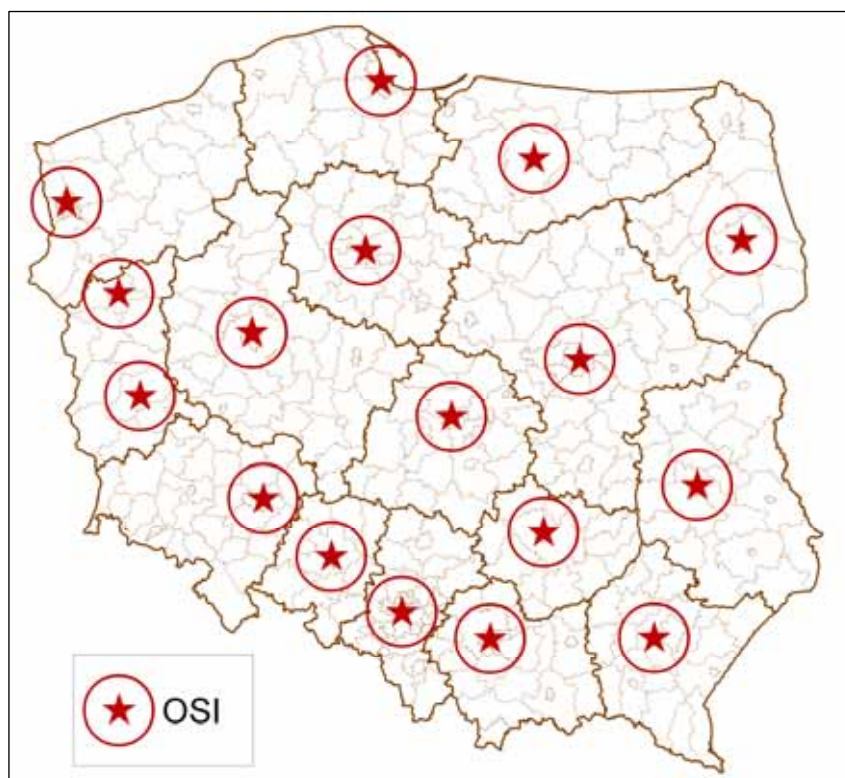
Takie podejście w dużym stopniu jest zbieżne z wynikami prac analitycznych przeprowadzonych w DPP, zgodnie z którymi metropolie zostały zaklasyfikowane do obszarów polaryzacyjnych¹²⁷ oraz ze wskazaniami zawartymi w raporcie *Polska 2030*¹²⁸.

¹²⁶ Wersja zaprezentowana przez przedstawicieli Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR w dniu 15 czerwca 2009 r. w Kołobrzegu podczas warsztatów *Grupy ds. nowej koncepcji polityki regionalnej*.

¹²⁷ Na podstawie raportu *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych/strategicznej interwencji*, w którym do obszarów polaryzacyjnych zaliczono na poziomie NTS 3 następujące miasta wraz z ich otoczeniem: Warszawę (grupa 1), Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Szczecin (grupa 2) oraz konurbację śląską (typ 4).

¹²⁸ W raporcie *Polska 2030* w odniesieniu do obszarów metropolitalnych podkreślono znacznie siedmiu aglomeracji o liczbie ludności przekraczającej 500 tys.: Warszawy, Łodzi, Krakowa, Poznania, Wrocławia, aglomeracji śląskiej oraz Trójmiasta.

Mapa 1. Obszary strategicznej interwencji w Polsce



Opracowanie własne DPP MRR, lipiec 2009.

Warto jednak mieć na uwadze, że **grupa miast wojewódzkich jest silnie zróżnicowana** i w jej ramach można wyróżnić kilka podgrup ze względu na specyfikę potencjałów i barier poszczególnych miast. Dlatego wstępnie ze względu na ich charakter proponuje się następujące ich **pogrupowanie**, które pomoże w trafniejszym ukierunkowaniu interwencji na OSI, a tym samym efektywniejszą realizację celu 1 KSRR:

1. **Warszawa** jako metropolia aspirująca do klasy MEGA.
2. **Kraków, Wrocław, Poznań, Trójmiasto** jako potencjalne metropolie.
3. **Łódź, Szczecin** jako bieguny wzrostu wymagające silnego rozwoju funkcji metropolitalnych i przeciwdziałania ich marginalizacji.
4. **podregion bydgosko-toruński** ze specyficzną pozycją Torunia i Bydgoszczy jako ośrodków intensywnej współpracy, które jednak ze względu na niższy poziom rozwoju nie mogą zostać zaliczone do grup 1–3.
5. **aglomeracja śląska (tj.: podregion rybnicki, gliwicki, katowicki, sosnowiecki, tyski)** jako obszar charakteryzujący się szczególnymi potrzebami w zakresie rekultywacji środowiska naturalnego, rewitalizacji zdegradowanej substancji miejskiej.
6. **pozostałe miasta wojewódzkie: Zielona Góra, Gorzów Wlkp., Opole, Olsztyn, Białystok, Lublin, Rzeszów, Kielce** jako istotne regionalne ośrodki wzrostu wymagające wsparcia.

Obszary problemowe (OP)

W ramach **celu 2** wspierane będą **zidentyfikowane na poziomie NTS 4 obszary problemowe, na których koncentrują się wyzwania rozwojowe**. Punktem wyjścia dla ich identyfikacji były podregiony określone jako „dyfuzyjne”¹²⁹.

¹²⁹ W analizach dot. identyfikacji OP uwzględniono powiaty wchodzące w skład grupy 5, 6, 7 i 8, a także podregiony: opolski oraz legnicko-głogowski.

Kierując się dodatkowo zapisami raportu *Polska 2030* uznano, że **jako obszary problemowe należy wskazać te spośród nich, które charakteryzują się:**

1. niską jakością edukacji
2. niską dostępnością komunikacyjną
3. niskim poziomem informatyzacji

Do delimitacji OP wykorzystano opisane w pierwszej części opracowania **wskaźniki syntetyczne: dostępność infrastruktury komunikacyjnej i transportowej¹³⁰, rozwój społeczeństwa informacyjnego¹³¹** oraz nowy wskaźnik: **jakość edukacji¹³²**. Na mapach przedstawiono zróżnicowanie przestrzenne wartości tych trzech wskaźników na poziomie NTS 4¹³³.

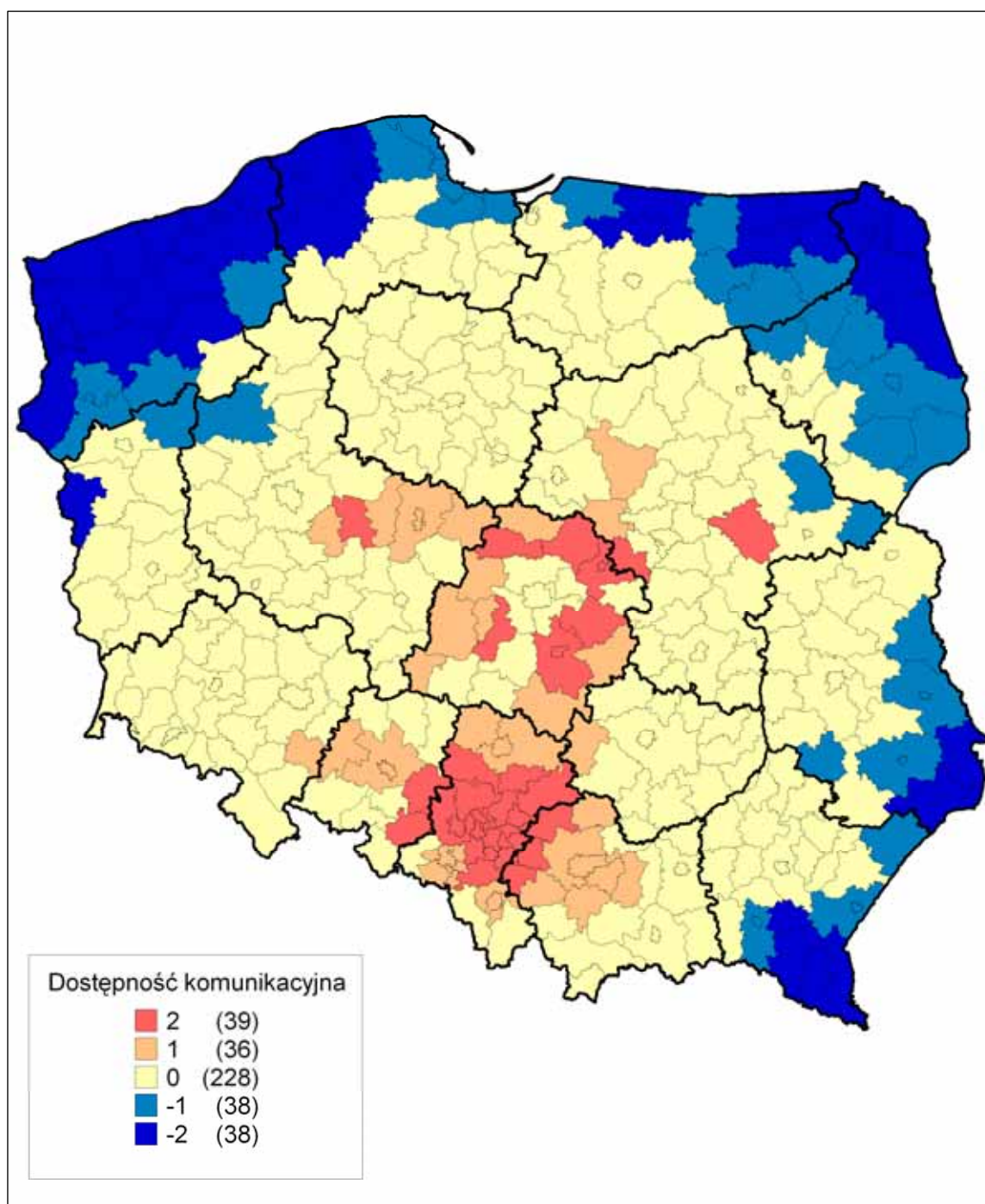
¹³⁰ Wskaźnik dostępności transportowej na poziomie powiatów opracowany na zlecenie DPP MRR przez PAN (2008 r.).

¹³¹ Wskaźnik informatyzacji zbudowano z następujących wskaźników: liczby komputerów z dostępem do Internetu szerokopasmowego w stosunku do liczby uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach oraz liczby abonentów indywidualnych z dostępem do stacjonarnego Internetu szerokopasmowego w stosunku do liczby mieszkańców.

¹³² Wskaźnik jakości edukacji zbudowano z następujących wskaźników pierwotnych: odsetek dzieci w wieku 3–6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej, liczba imprez oświatowych w muzeach w stosunku do liczby uczniów gimnazjów.

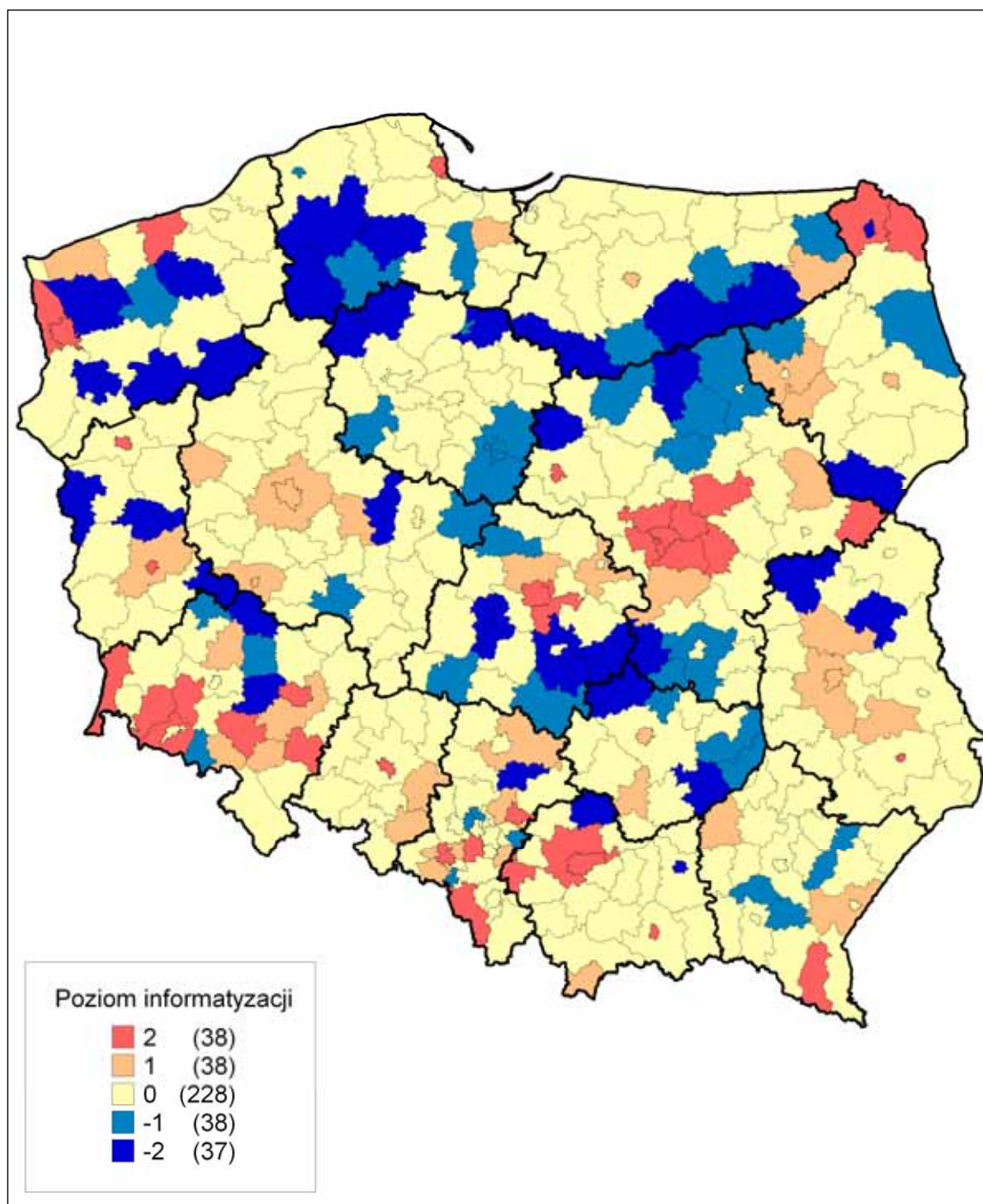
¹³³ Wartość „2” przypisano jednostkom z pierwszego decyła, wartość „1” – jednostkom z drugiego decyła, wartość „0” – jednostkom z decyli 3–8, „-1” – jednostkom z dziewiątego decyła, „-2” – jednostkom dziesiątego decyła.

Mapa 2. Dostępność komunikacyjna powiatów



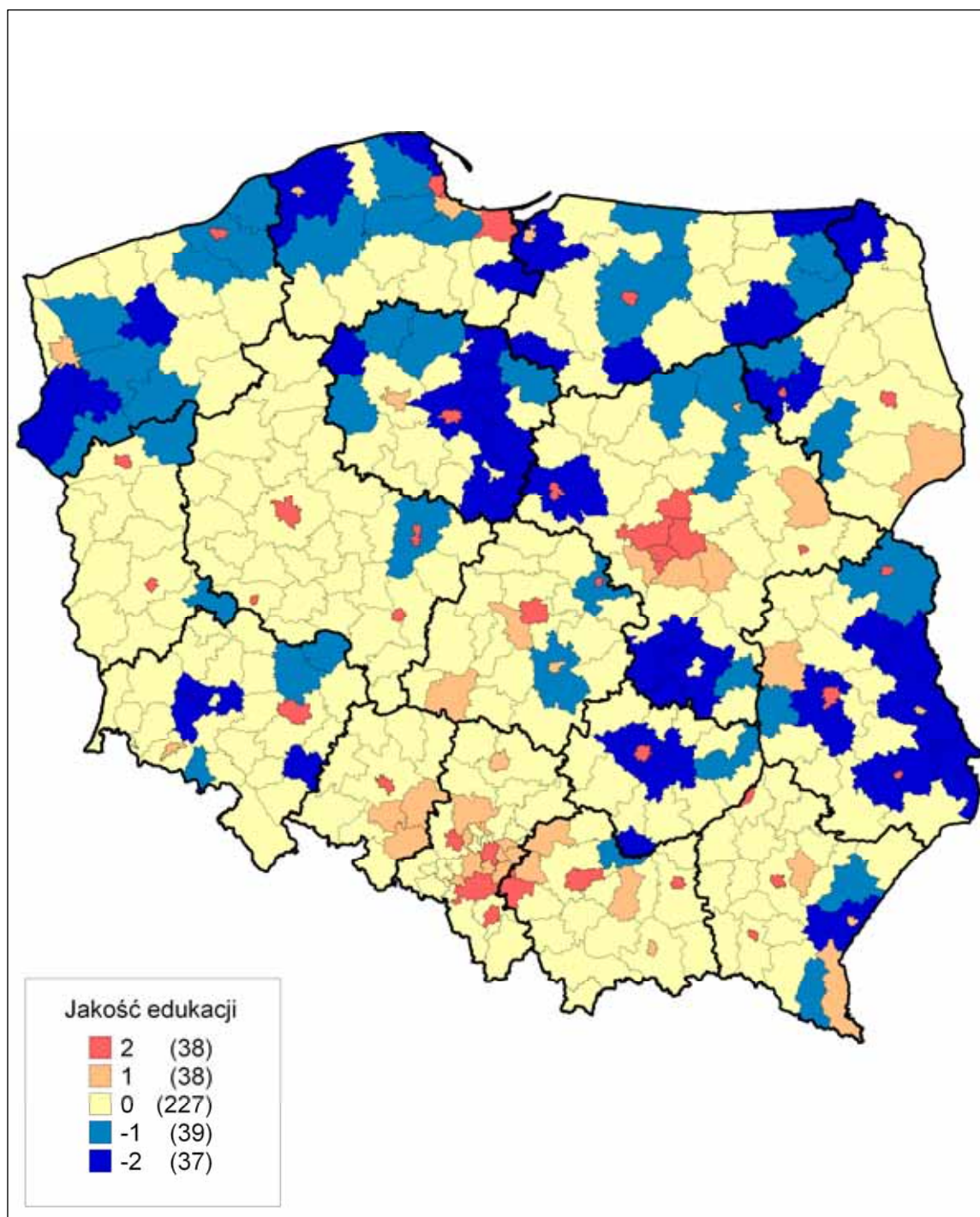
Opracowanie własne DPP MRR, lipiec 2009.

Mapa 3. Poziom informatyzacji powiatów



Opracowanie własne DPP MRR, lipiec 2009.

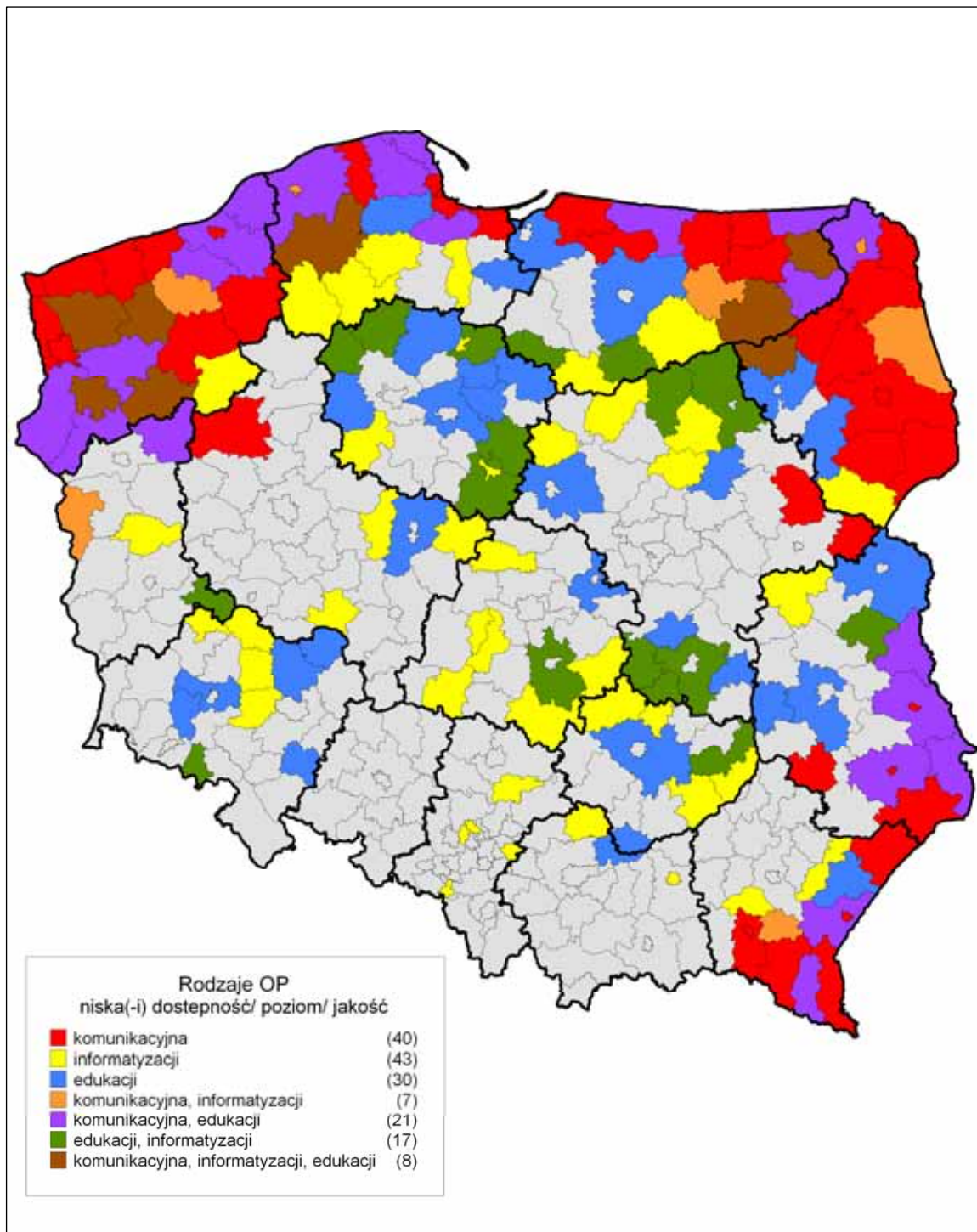
Mapa 4. Jakość edukacji w powiatach



Opracowanie własne DPP MRR, lipiec 2009.

Uwzględniając wartości wszystkich trzech wskaźników w poszczególnych powiatach można zaproponować **wstępną listę OP** zaprezentowaną na Mapie 5.

Mapa 5. Typy OP ze względu na ich wyzwania rozwojowe



Opracowanie własne DPP MRR, lipiec 2009.

III. Potrzeba przeprowadzenia dodatkowych analiz w celu zaprojektowania adekwatnych i skutecznych mechanizmów wsparcia dla zidentyfikowanych OP/SI

Wstępna propozycja delimitacji OP/SI wymaga przeprowadzenia dalszych niezbędnych działań badawczych, w następującym zakresie:

- **w odniesieniu do OSI:**
 - **wskazanie ich zróżnicowanych potencjałów i barier rozwojowych**, szczególnie w odniesieniu do OSI w ramach grupy 6 („pozostałe miasta wojewódzkie”). Miasta grupy 6 nie zostały uwzględnione w pierwszej części opracowania jako osobne jednostki, ponieważ nie są one wyodrębnione na poziomie NTS 3, dla którego przeprowadzono analizy.
 - **dokonanie delimitacji obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich**. Proponuje się wykorzystać w tym celu wyniki badania GUS dotyczącego dojazdów do pracy, które będą dostępne we wrześniu 2009 r. oraz wyniki badań dotychczas przeprowadzonych w podobnym zakresie (np. M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Diagnoza problemów obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, MSWiA, Warszawa 2008).
 - **dokonanie delimitacji peryferii rozwojowych wewnątrz wielkich miast czyli dzielnic lub ich fragmentów** zgodnie z propozycją zawartą w raporcie *Polska 2030*, które należałoby uwzględnić w interwencjach publicznych, aby miasta te mogły rozwijać się w sposób zrównoważony i trwały.
- **w odniesieniu do OP:**
 - rozważenia potrzeby i **możliwości zastosowania większej liczby wskaźników** odzwierciedlających analizowane zagadnienia rozwoju dyfuzyjnego oraz wskazania takich wskaźników i zastosowania ich w pogłębionych analizach OP,
 - **określenia indywidualnych potencjałów poszczególnych obszarów dyfuzyjnych**, które pozwolą na zaprojektowanie najbardziej efektywnych instrumentów interwencji,
 - **uwzględnienie funkcjonalnych powiązań OP** również z innymi obszarami.

2 Propozycje ekspertów

dr Maciej Bukowski

Szkoła Główna Handlowa

Instytut Badań Strukturalnych

Decydenci, którzy stają przed zadaniem wyodrębnienia z terytorium kraju stosunkowo niewielkich obszarów, do których skierowana ma zostać strategiczna interwencja publiczna, muszą z góry założyć, że ich **wyбір zderzy się z opozycją tych, którzy nie dostaną takiego wsparcia, na jakie liczyli**. Opór ten będzie tym większy im większe środki zostaną przeznaczone na wsparcie dla tak wyłonionych obszarów oraz im społecznie atrakcyjniejsze kategorie działań publicznych obejmą. Świadomość tego niebezpieczeństwa może sama w sobie grozić „rozmydleniem” planowanej interwencji, a więc albo objęciem nią nadmiernie szerokiej kategorii beneficjentów (przy danej puli środków), albo brakiem merytorycznej ostrości w wyłanianiu kategorii objętych wsparciem. Uniknięcie tego zagrożenia wymaga kierowania się przy podejmowaniu decyzji o podziale środków i instrumentarium interwencji, jasnymi przesłankami merytorycznymi, a więc **podążanie za wskazaniami jednoznacznie określonej busoli rozwoju**.

Taką busolę tworzy **raport Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP pt. „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe”**. Wskazuje on, że rozwój naszego kraju w najbliższym dwudziestolecu powinien odbywać się według **polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju**. Zgodnie z tym modelem skuteczna **polityka regionalna powinna być skoncentrowana terytorialnie**, a jej zasadą musi być **zwiększenie zasięgu obszarów o dużej aktywności ekonomicznej oraz stymulacja ich powstania i wzrostu** wszędzie tam gdzie są one obecnie „w strefie cienia”, między stagnacją i rozwojem. Tym samym **skuteczna polityka regionalna musi „akceptować rzeczywistość”, a więc musi ona wzmacniać, a nie zapobiegać naturalnym procesom modernizacyjnym** w postaci np. emigracji z terenów peryferyjnych do regionów metropolitalnych, koncentracji inwestycji prywatnych w ośrodkach wzrostu etc.

Nie oznacza to jednak, że celem polityki regionalnej, w tym instrumentów skierowanych do obszarów problemowych/strategicznej interwencji (OPSI), powinna być eliminacja podziału centrum-peryferie, czy miastowies. Nawet bardzo głębokie zmiany strukturalne na wsi i w regionach peryferyjnych w pełni tego podziału nie wyeliminują. Zacząć się one jednak muszą w już dziś widocznych (w różnej skali) krajowych, regionalnych i lokalnych centrach rozwoju. **Szansa regionów znajdujących się dziś w relatywnie gorszej sytuacji leży więc we wzroście obszarów lepiej od nich rozwiniętych przy jednoczesnej budowie transportowych, ekonomicznych, edukacyjnych i kulturowych powiązań z nimi oraz wzmacnianiu własnych, endogenych potencjałów**. Pamiętając o tym, że wykorzystanie wewnętrznych przewag i przezwyciężenie barier stojących na drodze rozwoju polskich regionów – zarówno tych położonych centralnie jak i tych peryferyjnych – leży w interesie nie tylko całego kraju, ale i Polski regionalnej i lokalnej. Można powiedzieć, że **ostateczna lista OP/SI musi uwzględniać zarówno obszary o dużym potencjale wzrostu, jak i obszary peryferyjne, przy zastrzeżeniu, że obie te kategorie zostaną ze sobą funkcjonalnie powiązane**.

Dlatego moim zdaniem ważne jest, aby **skupić się na wyodrębnieniu tych OP/SI, w których podjęcie interwencji publicznej może w horyzoncie 10 lat przynieść największy realny zwrot w skali kraju/regionu**. Proponuję przy tym nierozspraszanie środków wedle zasady „wszystko dla wszystkich”, lecz raczej skupienie ich na tym co najważniejsze. W szczególności proponuję skupienie na:

1. **Rozwoju potencjału metropolitalnego Warszawy** poprzez jej ścisłe powiązanie z Mazowszem, zwłaszcza w warstwie komunikacyjnej (kolejowej i drogowej) przy jednoczesnej akceptacji tego, że mieszkańcy Mazowsza będą przenosić się bliżej Warszawy w te regiony, które zostaną z nią dobrze skomunikowane – celem interwencji powinno być w tym wypadku **utworzenie warszawskiego obszaru metropolitalnego w pierścieniu do 100 km od miasta**.
2. Powinien powstać **specyficzny program strategicznej interwencji dla Warszawy** obejmujący jej funkcje metropolii europejskiej zwłaszcza w obszarze kultury i nauki – a więc umożliwienie powstania w Warszawie punktów widocznych na mapie Europy – muzeów, teatrów, ośrodków rozrywki etc. Warszawa powinna tu podążać śladami np. Berlina, a Rząd RP powinien ją w tym wspierać tak, aby Polska zyskała ośrodek rangi światowej, którego brak obniża konkurencyjność międzynarodową naszego kraju jako całości.
3. W Polsce wschodniej ważne jest **skupienie się na odblokowaniu potencjałów Lublina i Białegostoku** poprzez ich lepsze skomunikowanie z Warszawą i powiązanie funkcjonalne z regionem, przy jednoczesnej koncentracji na budowie kapitału ludzkiego w regionie (skupienie na szkolnictwie wyższym i kulturze) oraz infrastruktury ułatwiającej lokowanie inwestycji produkcyjnych – celem interwencji w tym wypadku powinno być to, aby miasta te (wraz z ich otoczeniem) przeszły **szybki proces modernizacji i uprzemysłowienia, stając się atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pracy** dla innych mieszkańców Polski wschodniej.
4. W Polsce centralnej – **koncentracja na wydobyciu wciąż zablokowanego potencjału Łodzi** tak, by dzięki ścisłym powiązaniu z Warszawą oraz dobremu skomunikowaniu ze światem stała się ona na po-

wrót centrum rozwoju wysoko produktywnych gałęzi gospodarki – celem interwencji powinno być w tym wypadku **przeobrażenie Łodzi w ośrodek metropolitalny i usługowo-przemysłowy** porównywalny z innymi (poza Warszawą) dużymi miastami w Polsce i w podobny sposób co one **promieniujący na otaczający ją region**.

5. Horyzontalnym OP/SI obejmującym wszystkie metropolie wraz z Warszawą i otaczającymi je zapleciami mógłby być **program nakierowany na imigrację do tych obszarów osób z regionów peryferyjnych**, w tym zwłaszcza wsparcie dla władz lokalnych w przygotowaniu planów zagospodarowania przestrzennego, uzbrajaniu terenów pod budowę mieszkań oraz budowie infrastruktury społecznej (szkoły, przedszkola) – celem tego programu byłoby **zwiększenie ludności polskich ośrodków wzrostu, przyspieszenie urbanizacji, odmłodzenie populacji w miastach**.
6. **Centra innowacji i technologii (klastry) dla centrów rozwoju** – współfinansowanie ze środków strukturalnych oraz centralnych środków na rozwój budowy klastrów przemysłowych wysokich technologii powinno być **ściśle powiązane z wewnętrznym potencjałem regionów**, a więc nie powinno rozprasać się na cały kraj, lecz **skupiać na Warszawie, Poznaniu, Krakowie, Wrocławiu, Trójmieście i ew. Łodzi i Szczecinie**. Jego uzupełnieniem powinna być **horyzontalna polityka nakierowana na akumulację kapitału ludzkiego w naukach technicznych, matematycznych i przyrodniczych** oraz **przyciąganie imigrantów** o tym profilu do tych ośrodków miejskich.
7. Ostatnim obszarem strategicznej interwencji, jaki warto wyodrębnić powinna być **rewitalizacja Śląska** – ten specjalny OP/SI powinien dotyczyć aglomeracji śląskiej, a jego celem powinna być **gruntowna modernizacja struktury śląskiej gospodarki w horyzoncie kilkunastoletnim**, której wzorem mogłaby być rewitalizacja terenów hutniczych przeprowadzona w Pittsburgu (USA) w latach 80. i 90. XX wieku.

Niezależnie od powyższych siedmiu zaleceń chciałbym podkreślić, że za **wartość samą w sobie należy uznać zaproponowane przez DPP MRR naukowe podejście do identyfikacji OP/SI**. Przewagą przyjętej metody ich wyodrębniania jest jej **nieuznaniowość i rygoryzm metodologiczny**, pozwalający na stopniową budowę trwałej bazy informacyjnej dla prowadzonej w Polsce polityki regionalnej. Przy wyłanianiu ostatecznej listy OP/SI warto więc wziąć pod uwagę osiem obszarów wyodrębnionych w opracowaniu DPP. Moim zdaniem **wyniki tych analiz (wraz z interpretacją) powinny wchodzić w skład warunków brzegowych wytyczających ew. obszary/pola oraz zakres i skalę interwencji regionalnej** w przyszłości.

Prof. dr hab. Paweł Churski
Zakład Analizy Regionalnej
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Pojęcie obszarów problemowych wiąże się z wyodrębnianiem na gruncie badań regionalnych obszarów biednych i bogatych, rozwijających się i stagnujących, silnych i słabych, czy też kryzysogennych i ekspansywnych. Potrzeba wyznaczania tych obszarów wiąże się bezpośrednio z jedną z zasad polityki regionalnej – **zasadą koncentracji**. **Koncentracja merytoryczna** (związana z celami polityki) oraz **koncentracja przestrzenna** (związana z wyznaczonymi obszarami) interwencji jest **niezbędna zwłaszcza w sytuacji dysponowania ograniczonymi środkami, których rozproszenie obniża efektywność podejmowanych działań**. Pomimo powszechnego posługiwania się terminem obszarów problemowych nie dokonano jednoznacznego, uniwersalnego określenia jego definicji. Definiując obszary problemowe w literaturze przedmiotu wskazuje się na brak występowania na ich obszarze pewnej cechy (cech) lub też definiuje się obszary problemowe na użytek konkretnej pracy. Najczęściej jednak **pod pojęciem obszarów problemowych rozumie się obszary charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wykazujące słabą dynamikę rozwoju i cechujące się występowaniem negatywnych skutków społecznych procesu przemian** (por. Bański, 1999; Churski, 2004). Tym samym pojęcie obszarów problemowych ma jednoznacznie pejoratywne znaczenie i wiąże się bezpośrednio z polityką regionalną opartą na modelu wyrównawczym, zakładającym konieczność wspierania obszarów najsłabszych w celu dążenia do konwergencji regionalnej.

Niedoskonałość polityki regionalnej opierającej się na takim modelu została wskazana m.in. w *Czwartym Raplocie na temat Spójności Ekonomicznej i Społecznej Unii Europejskiej* (por. Fourth Report..., 2007), *Zielonej Księdze w Sprawie Spójności Terytorialnej* (por. Green Paper..., 2008) oraz Raplocie Fabrizio Barca (por. *An Agenda for...*, 2009), prowadząc do wniosku o konieczności wykorzystania w polityce regionalnej koncepcji rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, który może stać się bardziej skuteczny, a tym samym bardziej efektywny.

Powyższy problem był pierwszym, jaki napotkał Zespół Ekspertki ds. obszarów problemowych/ strategicznej interwencji (OP/SI). Ze względu na sformułowania zawarte w ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, która zobowiązuje ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do wyznaczania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa, należy pozostawić w użyciu pojęcie *obszaru problemowego*. Sensowne, ze względu na wskazane powyżej wyniki ewaluacji europejskiej polityki regionalnej, wydaje się jednak rozszerzenie tego terminu o drugi człon, który gdyby nie ograniczenia terminologii ustawy byłby optymalnym, a którym są **obszary strategicznej interwencji państwa**. Tylko takie podejście pozwala przyjąć założenie o możliwości prowadzenia w Polsce polityki rozwoju opartej na koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnej, a nie jedynie wyrównawczej.

Należy pamiętać, że **decyzje na temat wyznaczania OP/SI będą zawsze decyzjami o charakterze politycznym**. Zadaniem Zespołu nie było zastępowanie decydentów i prowadzenie jakiegokolwiek spekulacji politycznej. Zadaniem Zespołu, w tych uwarunkowaniach, było **dostarczenie informacji o występujących przestrzennie dysproporcjach rozwojowych oraz przedstawianie rekomendacji w zakresie ich zmniejszania**. W celu przedstawienia diagnozy zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego niezbędne stało się **opracowanie bazy danych pozwalającej na opis przy pomocy wskaźników poszczególnych składników rzeczywistości społeczno-gospodarczej i trajektorii ich**

zmian (zgodnie z podejściem cząstkowym rozwoju społeczno-gospodarczego). Diagnoza ta powinna być prowadzona na poziomie jednostek NTS 4, co jednak ze względu na brak danych na tym etapie prac stało się niemożliwe do realizacji i doprowadziło w konsekwencji do przyjęcia układu jednostek NTS 3. Na podstawie utworzonej bazy wskaźników, przy wykorzystaniu metod ekonometrii przestrzennej, możliwym stała się **identyfikacja obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w układzie wewnątrzregionalnym Polski**. Uzyskane **rozkłady obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej stanowiąc mogą podstawę dla formułowania rekomendacji przy wyznaczaniu OP/SI dla potrzeb prowadzenia polityki intraregionalnej i interregionalnej**, zgodnie z ukierunkowaniem wskazanym w dokumentach strategicznych oraz umocowaniem prawnym decydentów. Wyniki tych analiz zawiera prezentowane w niniejszym tomie opracowanie Instytutu Badań Strukturalnych przygotowane przy współpracy z Departamentem Programów Ponadregionalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Zespołem Ekspertckim ds. OP/SI.

Uzyskane rozkłady OP/SI posiadają podstawową wadę. Ze względu na ograniczenia związane z dostępem do danych zostały wyznaczone na poziomie jednostek NTS 3, czyli podregionów. Podregiony są zbyt duże i zbyt zróżnicowane wewnętrznie, aby można przyjąć ten poziom przestrzenny jako optymalny dla interwencji Rządu dla OP/SI. Skala przestrzenna jednostek NTS 3 nie zapewnia również, w mojej opinii, wystarczającej koncentracji przestrzennej przyszłej interwencji. Z tych też powodów uważam, że **należy kontynuować pracę nad opracowaniem bazy wskaźników dla poziomu NTS 4, co umożliwi w przyszłości wyznaczenie OP/SI na optymalnym poziomie przestrzennym**. Mając na uwadze wskazane ograniczenia i skłaniając się do realizacji polityki regionalnej w Polsce zgodnie z koncepcją rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego rekomenduję następujący rozkład interwencji:

OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI PAŃSTWA

1. **Metropolie i bieguny wzrostu:** Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Szczecin.
2. **Zaplecza metropolii** i silne ośrodki ponadlokalne.

PREFEROWANE UKIERUNKOWANIE INTERWENCJI:

- jakość i struktura kapitału ludzkiego i kapitału społecznego
- wzrost innowacyjności
- wzrost produktywności
- wzrost spójności przestrzennej
- ochrona środowiska

Pilna konieczność rozpatrywania na poziomie NTS 4, który lepiej ukierunkuje przestrzennie podejmowaną interwencję i pozwoli na lepszy poziom koncentracji zapewniający optymalne efekty mnożnikowe.

OBSZARY PROBLEMOWE

1. **Peryferie Polski** (zwłaszcza wschodnie, południowo zachodnie i północno zachodnie)
2. **Monofunkcyjne ośrodki** lokalne i ponadlokalne

PREFEROWANE UKIERUNKOWANIE INTERWENCJI:

- restrukturyzacja gospodarki (zwłaszcza rolnictwa i przemysłu)
- wyposażenie infrastrukturalne
- rozwój otoczenia biznesu
- wzrost spójności przestrzennej i społecznej

Pilna konieczność rozpatrywania tych obszarów na poziomie NTS 4, który lepiej ukierunkuje przestrzennie podejmowaną interwencję i pozwoli na lepszy poziom koncentracji zapewniający optymalne efekty mnożnikowe.

Uważam, że istotną sprawą, dyskutowaną również na posiedzeniach Zespołu Ekspertckiego ds. OP/SI, jest **sposób podejścia do realizacji polityki regionalnej w Polsce**. W pełni zgadzam się, ze stwierdzeniem zawartym zarówno w *Raporcie Polska 2030*, jak i *Tezach i założeniach do KSRR*, że **polityka regionalna w Polsce powinna być elementem polityki rozwoju**. Uważam, że **rola OP/SI powinna być jasno określona**. Dopuszczam w tym zakresie **dwie możliwości**:

1. **OP/SI funkcjonują**, zgodnie z założeniem ustawy, **tylko w ramach polityki interregionalnej Rządu wobec regionów i stanowią formę nadzwyczajnej interwencji**, która z jednej strony może przeciwdziałać procesom marginalizacji, którym nie mogą sprostać regiony w ramach prowadzonej polityki intraregionalnej, a z drugiej strony, która pozwala przewyżczać bariery pojawiające się na obszarach o relatywnie wysokim poziomie rozwoju (którym ponownie nie są w stanie sprostać regiony), dzięki której obszary te osiągają „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju i konkurowania na poziomie krajowym i międzynarodowym,
2. **OP/SI funkcjonują zarówno w ramach polityki interregionalnej, w zakresie wskazanym powyżej, jak również w ramach polityki intraregionalnej**, w ramach której władze regionalne wykorzystują ten instrument do nadzwyczajnej interwencji na wybranych obszarach województwa, samodzielnie finansując tę interwencję.

Osobiście opowiadam się za pierwszym podejściem, które uważam za bardziej czytelne, i które przyjmuję w dalszej części niniejszej opinii. Z dużą ostrożnością przyjmuję stwierdzenia, że należy odejść od podziału na politykę inter- i intraregionalną, przyjmując, że jest to polityka wspólna podmiotów publicznych (co zostało zawarte w założeniach do KSRR). Zgadzam się z koniecznością wdrażania w Polsce zasady *Multi-Level Governance*, ale uważam, że należy to przynajmniej w pierwszym etapie realizować w pewnych ramach organizacyjnych, jakie tworzy systematyzacja polityki regionalnej. Zapewnienie, że koordynację działań zagwarantuje *Kontrakt* przyjmuję z rezerwą, która jest równie duża, jak moja krytyczna ocena zastosowania tego instrumentu w Polsce w latach 2000–2006. Zgadzam się natomiast z **koniecznością pilnego powiązania polityki regionalnej z polityką przestrzenną**.

Przyjmując powyższe założenia, uważam, że **polityka regionalna Państwa powinna stanowić konglomerat polityki interregionalnej Rządu wobec regionów oraz intraregionalnej prowadzonej przez regiony wobec swoich obszarów, będącą efektem współpracy** zgodnym z zasadą *Multi-Level Governance*.

Polityka interregionalna Rządu powinna być:

- a. z jednej strony **skoncentrowana merytorycznie poprzez określenie celów zgodnych z celami polityki rozwoju państwa**. W ten sposób regiony będą miały możliwość realizacji na swoich obszarach działań zgodnych z tymi celami, np. poprzez ujęcie ich w Regionalnych Programach Operacyjnych, czy też aplikowanie do krajowych Programów Operacyjnych. Zwracam uwagę, że **objęcie wszystkich regionów takim ukierunkowanym merytorycznie/tematycznie (poprzez określenie celów) wsparciem pozwoli wzmocnić na poszczególnych obszarach ich zasoby endogeniczne**, które w obecnych uwarunkowaniach procesu rozwoju stają się podstawowym czynnikiem rozwojowym. Oczywiście skala tego wsparcia będzie różna w zależności od poziomu wyjściowego. Będzie ona przede wszystkim uzależniona od działań, jakie podejmowanych władze regionalne i lokalne przy programowaniu i realizacji polityki intraregionalnej;
- b. z drugiej strony **skoncentrowana przestrzennie poprzez wskazanie ograniczonej liczby, określonych przestrzennie w układzie jednostek NTS 3 (docelowo NTS 4) OP/SI na których kumulują się albo procesy marginalizacji** (rozwój dyfuzyjny oparty na zapewnieniu powiązań z biegunami wzrostu), **albo które przy relatywnie wysokim poziomie rozwoju napotykają na bariery rozwoju** (rozwój polaryzacyjny oparty na wzmocnianiu potencjałów endogenicznych biegunów wzrostu). **Liczba tych obszarów powinna być bardzo ograniczona**, tak aby skala finansowa interwencji był relatywnie duża, co zapewni uzyskanie zauważalnych efektów mnożnikowych.

Polityka intraregionalna województw, przy takich uwarunkowaniach, **koncentruje się na wzmacnianiu potencjałów endogenicznych** poprzez wykorzystanie ukierunkowanej merytorycznie polityki regionalnej Państwa oraz uzasadnianiu interwencji Rządu na określonych przestrzennie OP/SI, na obszarze których tego rodzaju działania mogą przynieść wymierne efekty, a które to działania pozostają poza możliwościami władz regionalnych i lokalnych.

LITERATURA

- Bański J., 1999. *Teoria i kierunki badań obszarów problemowych w Polsce. Przegląd Geograficzny*. t. LXXI, z. 4. Warszawa. s. 401–416.
- Barca F., 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report.
- Churski P., 2004. *Obszary problemowe w Polsce z perspektywy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku. Włocławek. ss. 118.
- Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Growing regions, Growing Europe*. European Commission. Luxembourg. 2007.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee*. COM(2008) 616 final. Brussels, 6.10.2008.

dr Marek W. Kozak

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG

Uniwersytet Warszawski

Obszary problemowe: propozycja

Polska myśl rozwojowa zdaje się od kilkunastu lat poruszać między skrajnymi podejściami: jedno wiąże się z ideą konwergencji europejskiej, drugie z konwergencją wewnątrz krajową, a nawet wewnątrz regionalną. Na żadnym z tych poziomów w ostatniej dekadzie nie odnosimy też spektakularnych sukcesów: doganiamy średnią UE, ale dość wolno, dywergencja w Polsce jest zjawiskiem udowodnionym, struktura gospodarcza nie jest nowoczesna, a konkurencyjność przedsiębiorstw mimo postępów niezbyt wysoka. Tymczasem w praktyce realizacji polityki spójności z trudem uwzględnia się tzw. czynniki lizbońskie, dając na ogół preferencję niewielkim, rozproszonym projektom infrastrukturalnym, niemającym dającego się udowodnić wpływu na budowę podstaw gospodarki opartej o wiedzę. Jak wynika z raportu Barca¹³⁴, to **generalny problem wykorzystania środków unijnych w skali UE, rozpraszających środki ponad akceptowalną miarę**. Raport MRR z lipca 2008 r. również odnotowuje ten problem.¹³⁵

Wobec ograniczoności środków, jakimi dysponujemy na potrzeby rozwojowe, sytuacja ta jest nie do utrzymania pod groźbą (dostrzeganą też w IV raporcie kohezyjnym) marginalizacji Polski lub wpadnięcia w dryf rozwojowy (*Raport Polska 2030*). Dlatego **wszystkie planowane priorytety i działania winny się charakteryzować zdolnością do koncentracji na niewielu kwestiach, ale mających udowodniony wpływ na trwały wzrost konkurencyjności**.

Obszary wzrostu są oczywiste: to głównie obszary metropolitalne. Ponieważ jednak rozwój napotyka nie tylko szanse, ale też bariery, zgodnie z tematyką prac Zespołu Eksperckiego ds. OP/SI, skupię się na obszarach problemowych w ujęciu przestrzennym. Z jednym wyjątkiem. Generalnie rzecz biorąc uważam bowiem, że **klucz do wsparcia restrukturyzacji i rozwoju zasługujących na interwencję obszarów Polski leży w radykalnej reformie systemu instytucjonalnego**, który wedle powszechnej już wiedzy jest kluczowym problemem blokującym wykorzystanie potencjałów rozwojowych. Transfery kapitałowe nie przyniosą istotnego efektu, o ile nadal będą wykorzystywane w warunkach niesprzyjających rozwojowi instytucji i postaw. To uważam za **główny obszar interwencji** koniecznej z punktu widzenia obszarów zacofanych, problemowych, wymagających restrukturyzacji wspieranej zewnętrznie. Bez tego inne obszary być może sobie poradzą, te wcześniej wymienione – nie. A strata z zaniechania reform instytucjonalnych dotyka całego kraju.

1. Stolice 5 województw Polski wschodniej (obszary aglomeracyjne)

Uzasadnienie wyboru stolic, nie zaś całych województw, jako przedmiotu interwencji jest następujące: województwa te charakteryzują się wysoce przestarzałą strukturą gospodarczą, czego głównym wskaźnikiem jest wysoki udział rolnictwa w strukturze zatrudnienia i tworzenia dochodu. Obszary znacznie zależne od rolnictwa według wszelkich przewidywań czeka spóźniona o wiele dziesięcioleci w stosunku do Polski zachodniej urbanizacja i depopulacja. Obserwowana w świetle statystyki powolność tego procesu (m.in. zaskakująco silna tendencja w początkach tej dekady do powstawania nowych gospodarstw karłowatych, powolne zmniejszanie zatrudnienia w rolnictwie) jest ogólnie rzecz biorąc efektem działania dwóch zbieżnych polityk: specyficznie polskiej wersji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz krajowej polityki wobec rolnictwa (obejmującej także politykę fiskalną i socjalną). Łącznie, przez stworzenie zestawu przywilejów dla właścicieli gospodarstw rolnych

¹³⁴ Barca F., 2009, *An Agenda for the Reformed Cohesion Policy. Independent Report*, s. XV.

¹³⁵ MRR, *Ocena postępów Polski*., lipiec 2008. Zob. też Gorzelak G., *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, Studia regionalne i Lokalne nr 2, 2009.

i członków ich gospodarstw domowych¹³⁶, obie te polityki przyczyniają się do hamowania przemian strukturalnych rolnictwa i wsi.

Dopóki więc mamy do czynienia z takim skumulowanym efektem, **wspieranie modernizacji i restrukturyzacji obszarów wiejskich Polski wschodniej miałyoby się z celem**, bowiem prowadziłyby jedynie do konfliktu właściwych im narzędzi z obu politykami rolnymi, polegającymi w znacznej części na transferach socjalnych petryfikujących strukturę agrarną.

Z tego względu środki w dyspozycji należałoby **skoncentrować na rozwoju potencjalnych aglomeracji Polski wschodniej, umocnieniu ich konkurencyjności**, a w efekcie także podniesieniu zdolności do absorpcji rąk do pracy uwalnianych z otaczającego sektora rolnego. Zakładając, że reforma WPR (a w ślad za nią zapewne także reforma polskiej polityki wobec rolnictwa i wsi) nastąpi w perspektywie kilku-kilkunastu lat, dysponujemy dostatecznym czasem, by wzmocnić główne ośrodki rozwojowe, co nie oznaczałoby wcale pogorszenia sytuacji na wsi, stale subsydiowanej przez polityki rolne. To stanowi wyjątkową szansę na zmiany.

Jeżeli zaś ośrodki te nie zostaną wzmocnione, to z chwilą podjęcia w skali europejskiej radykalnych reform WPR i zredukowania transferów finansowych do rolnictwa, należy się liczyć z pogorszeniem sytuacji na wsi wschodniopolskiej i wynikającymi stąd skutkami społecznymi, do których rozwiązania Polska nie jest ani gotowa, ani nie podejmuje działań przygotowawczych¹³⁷. **Wzmocnienie ośrodków wzrostu w Polsce wschodniej należy uznać za kluczowy instrument modernizacji gospodarczej oraz łagodzenia skutków nieuchronnej restrukturyzacji wsi i rolnictwa.**

Potrzeba wzmocnienia tych ośrodków została obszernie uzasadniona w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2001 r. Przemawiają za tym także doświadczenia polskie i europejskie realizacji polityki spójności, wskazujące na konieczność poprawy koncentracji interwencji publicznej. Wreszcie także współczesne teorie rozwoju. A w końcu: dane raportu MRR z lipca 2008 r. (s. 128), z którego wynika, że największe rozproszenie środków na projekty odnotowano właśnie w regionach Polski wschodniej.

2. Województwo śląskie

z naciskiem na **konurbację śląską** (w granicach funkcjonalnych) i **Rybnicki Okręg Węglowy**. W województwie tym mamy do czynienia z przestrzenną koncentracją problemów gospodarczych (przestarzała, obciążona przemysłem wydobywczym gospodarka), społecznych (niski poziom wykształcenia, niskie kwalifikacje, marginalizacja i wykluczenie społeczne) i środowiskowych (skumulowane następstwa blisko 200 lat rabunkowej gospodarki surowcowej). Województwo wskutek m.in. opóźnionej restrukturyzacji górnictwa relatywnie cofa się w rozwoju, co oznacza, że traci siły do przeprowadzenia samodzielnej restrukturyzacji (zresztą sam koszt rekultywacji przestrzeni poprzemysłowych przekracza jego możliwości). Nie ma opracowania, które nie uznawałoby województwa śląskiego za obszar wymagający skoordynowanej interwencji. Moim zdaniem **interwencja nie powinna się jednak rozpraszać na cały obszar województwa**¹³⁸.

¹³⁶ W gospodarstwach domowych rolnych ponad 1/3 rozporządzalnego dochodu pochodzi z transferów socjalnych i społecznych (Polska 2030, prezentacja), [http://www.zdp.kprm.gov.pl/userfiles/Krynica\(3\).pdf](http://www.zdp.kprm.gov.pl/userfiles/Krynica(3).pdf), pobrano w czerwcu 2009.

¹³⁷ I podkreślimy: koszt społeczny będzie miał pierwotną przyczynę w prowadzonej obecnie wobec rolnictwa i wsi polityce transferów o charakterze głównie socjalnym, zamiast restrukturyzacyjno-rozwojowym.

¹³⁸ Ze względu na specyfikę konurbacji powinna za to integrować działania wobec obszarów problemowych ze wsparciem obszarów wzrostu. Na Śląsku nie da się ich rozdzielić.

3. Pomorze środkowe

W niewdrożonej do realizacji koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2005 r. wskazuje się na potrzebę wsparcia dwóch podregionów (słupskiego i koszalińskiego)¹³⁹. W zgodzie z rekomendowaną zasadą koncentracji środków, jestem za **skupieniem wysiłków na trzech głównych ośrodkach dysponujących na Pomorzu środkowym niewątpliwym potencjałem rozwojowym, to jest Kołobrzegu, Koszalinie i Słupsku**. Pomorze Środkowe w większej części położone jest na nieurodzajnych gruntach, nie dysponuje rozwiniętą siatką większych miast, należy do najgorzej skomunikowanych z resztą kraju¹⁴⁰, odznacza się wyjątkowo niską gęstością zaludnienia. Obszar ten według wszelkich znaków przechodzi ostatnią fazę rozpoczętego jeszcze w XIX wieku odpływu ludności do lepiej rozwiniętych ośrodków (*Ostflucht*) i jest mało prawdopodobne, by proces ten można było odwrócić. Podobnie jak w przypadku Polski wschodniej, przy braku gotowości lokalnych ośrodków wzrostu do absorpcji uwalnianej ze wsi siły roboczej, postępować będzie migracja do polskich metropolii lub za granicę.

Wobec wcześniej wspomnianego sprzężonego oddziaływania obu polityk rolnych (polskiej i europejskiej), restrukturyzacja gospodarcza pomorskiej wsi poza wąskim pasem wybrzeża morskiego w chwili obecnej jest mało prawdopodobna, a wysiłki w ramach polityki spójności nie przyniosą znaczących efektów, o ile nie zostaną skoncentrowane na tych 3 miastach oraz np. dostępności komunikacyjnej. Biorąc pod uwagę kierunki ruchu (zwłaszcza w sezonie turystycznym), dla dalszego rozwoju każdego z tych miast oraz całego Pomorza środkowego rzeczą konieczną jest **poprawa ich skomunikowania między sobą oraz w układzie południowym** (przykład wiecznie zakorkowanej w sezonie turystycznym drogi Koszalin – Mielno to przykład marnowanych szans rozwojowych).

4. Obszary przyrodniczo ważne (funkcjonalne)

Ochrona tych obszarów zależy bardziej od jakości prawa europejskiego i polskiego oraz polityki rozwoju realizowanej przez rząd i samorządy terytorialne na właściwych obszarach niż od dodatkowej interwencji typu spójnościowego. W chwili obecnej mamy w Polsce złożony system ochrony przyrody (w tym krajobrazu), ściśle regulujący rodzaje aktywności gospodarczej, jakie mogą być na danym obszarze podejmowane (zależnie od reżimu ochrony). Problemem jest **niska umiejętności posługiwania się tym prawem, brak zdolności interesariuszy do osiągnięcia porozumienia** (niski kapitał społeczny) **i lęk urzędników przed podejmowaniem decyzji, rozpraszanie odpowiedzialności**. Rozwiązanie tych problemów nie wymaga ani pieniędzy, ani dodatkowych instrumentów prawnych, wymaga jednak **zmian w praktyce podejmowania decyzji w administracji publicznej**.

Pieniądzy i konsekwencji wymaga natomiast **uregulowanie stosunków wodnych na obszarach górskich i podgórszych i ochrona ich przed skutkami powodzi**¹⁴¹.

5. Rewitalizacja miast i obszarów marginalizacji

Podobnie, a nawet jeszcze bardziej niż w przypadku obszarów przyrodniczych, **rewitalizacja miast i obszarów zagrożonych marginalizacją** (w tym także osiedli popegeerowskich) **powinna być integralną częścią polityk samorządów terytorialnych**. Wkład instytucji centralnych winien polegać na **tworzeniu odpo-**

¹³⁹ Zob. *Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, wyd. specjalne – t. II, 2006.

¹⁴⁰ MRR, 2009, *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa, s. 143.

¹⁴¹ Konieczne jest też powstrzymanie nowych zasiedleń na obszarach zalewowych.

wiedniego prawa oraz rozwoju ogólnokrajowych sieci (zwłaszcza transportowych), **zmniejszających peryferyzację polskiej przestrzeni**¹⁴². Wnosząc ze struktury regionalnych programów operacyjnych, rewitalizacja miast generalnie nie zajmuje szczytowych pozycji na liście ich priorytetów. Wiejskie obszary marginalizacji, niestety, nie wykazują żadnej pozytywnej zmiany.¹⁴³ Wręcz przeciwnie, w dawnych wsiach pegeerowskich rośnie nam trzecie pokolenie trwale zależne od pomocy społecznej i nastawione wyłącznie roszczeniowo. Więcej niż pieniądze pomogłoby zatem takie **koordynowanie różnych działań w ramach samorządowych polityk rozwoju, by np. w odniesieniu do aktywizacji ekonomicznej, inkluzji społecznej oraz rewitalizacji zachęcać do ścisłej koordynacji przestrzennej, poszukiwania synergii między działaniami różnych instytucji (w tym pozarządowych) i programów**. To znacznie podniosłoby efektywność działań. Zwłaszcza w tej sferze rozwój *multi-level governance* i współpraca sieciowa byłyby z ogromną korzyścią. Formalnie rzecz biorąc, stopień decentralizacji państwa oraz zarządzania programami operacyjnymi w ramach polityki spójności stworzył podstawową strukturę dla tej nowej formy rządzenia. Tyle, że to nie budynek czyni teatr.

6. Obszary potencjalnie problemowe

Za celowe uważam **prowadzenie stałego monitoringu obszarów uzależnionych od przemysłu wydobywczego oraz przygotowanie, a następnie realizację planów ich dywersyfikacji gospodarczej**. Chodzi tu w pierwszej kolejności o **Zagłębie Miedziowe** oraz **obszary eksploatacji węgla brunatnego**.

Podsumowując, przedstawione tu, z konieczności skrótowe, propozycje obszarów problemowych, wychodzą z założeń o **potrzebie terytorialnej koncentracji środków, wzmocnienia roli *multi-level governance* we wdrażaniu oraz poszukiwania możliwości synergii**. Mniej chodzi o wielkość wsparcia finansowego, bardziej o efektywność wykorzystania.

Dla większości obszarów problemowych operowanie jednostkami administracyjnymi klasy NUTS 2 lub 3 jest przedsięwzięciem mało obiecującym. Celowe wydaje się bardziej **elastyczne podejście do delimitacji ich granic według zasięgu rzeczywistego występowania zjawiska**. Podobnie jak to było w przypadku niektórych inicjatyw wspólnotowych.

¹⁴² Plus programy społeczne, jak PO Kapitał Ludzki, który w większości jest wdrażany przez instytucje regionalne i powiatowe, zatem mieści się w działaniach samorządów. Tu jednak w większym stopniu winien być skorelowany z planami faktycznej restrukturyzacji gospodarczej i im przede wszystkim służyć.

¹⁴³ To kolejny dowód na to, że rozwój obszarów wiejskich ani sektora rolnego nie może być sensownie prowadzony w oderwaniu od reszty polityki rozwoju (spójności).

BIBLIOGRAFIA

- Allsopp, C., (2004), *Review of Statistics for Economic Policymaking. First Report to the Chancellor of the Exchequer, the Governor of the Bank of England and the National Statistician.*
- Aumayr, Ch. M., (2007), *European Region Types in EU-25*, The European Journal of Comparative Economics
- Bachtler, J., Downes, R., Helenska-Huges, E., Macquarrie, J., (1999), *Regional Development and Policy in the Transition Countries*, Regional and Industrial Policy Research Paper, No. 36.
- Bachtler, J., Wislade, F., (2004), *Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy*, European Policies Research Paper, Number 55
- Barro, R., Sala-i-Martin, J., (2000), *Economic Growth, 2nd edition*, MIT Press.
- Barry, F., (2004), *Enlargement and the EU Periphery: Introduction*, The World Economy, vol 27, no.6.
- Bijak, J., Kicingier, A., Kupiszewski, M., (2007), *Studium metodologiczne oszacowania rzeczywistej ludności Warszawy*, CEFMR Working Paper 2/2007
- Buczek G., (2006), *Czy Warszawa staje się miastem Trzeciego Świata*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 4(26)/2006.
- Bukowski, M., (red), (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2006. Produktywność dla pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Bukowski, M., (red), (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Bukowski, M., Zawistowski, J., (2006), *O czterech dylematach rynku pracy*, w: Golinowska, S., Boni, M. (red), *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE
- Bukowski, M., Dyrda, S., Marć, M., Skrok, Ł., (2007), *Reakcja gospodarki polskiej na fundusze strukturalne w latach 2007–2013. Wnioski dla Polski*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Bukowski, M., Kowal, P., Lewandowski, P., Zawistowski, J., (2006), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Charlton, A., (2003), *Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses*, OECD Development Centre Working Paper No. 203.
- Czapiński, J., Panek, T., (2006), *Diagnoza społeczna 2005*, WSFiZ w Warszawie.
- Davies, S., Gross, f., Yuill, D., (2007) *Where does all the money go? Operationalising the allocation of funding under EU and national regional policy*, EoRPA Paper 07/5.
- East of England Development Agency (EEDA), (2007), *GBI Regional Brochure*.
- Eckey, H.-F., Kosfeld, R., Türck, M., (2007), *Anmerkung zur Identifikation von Förderregionen in der "Gemeinschaftsaufgabe, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, Nr 90/07.
- Florida, R., (2005), *Cities and the Creative Class*, Routledge.
- Franke, T., Strauss, W.-Ch., Reimann, B., Beckman, K.L., (2007), *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, German Institute of Urban Affairs.
- Frenkel, I., 2008, *Ludność wiejska*, w: Wilkin, J., Nurzyńska, I., (red), (2008), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 2008 r.
- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), (2008), *Zmiany w liczbie gospodarstw rolnych w Polsce w okresie 1996–2002*, Warszawa, październik 2008.
- Gašior-Niemiec, A., Glasze, G., Lippok, D., Pütz R., (2007), *Grodzenie miasta: casus Warszawy*, Studia Lokalne i Regionalne, Nr 4(30)/2007.
- Getzen, T., (2000), *Ekonomika zdrowia*, PWN, Warszawa.
- Gorzelał, G., (2007a), *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, w: Gorzelał, G. (red), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.
- Gorzelał, G., (2007b), *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, w: *Ekspertyzy wykonane na zamówienie MRR na potrzeby Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Tom I*, MRR, Warszawa 2007 r.
- Gorzelał, G., (2008), *Uwagi na temat Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2008–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Grosse, T.G., (2007), *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych, w: Ekspertyzy wykonane na zamówienie MRR na potrzeby Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, Tom I, MRR, Warszawa 2007 r.*
- Grosse, T.G., (2008), *Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.*
- Halamska, M., (2007), *Regionalne zróżnicowanie rozwoju wsi, w: Gorzelak, G. (red), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.*
- Heimpold, G., (2001), *Regional policy in the Central and East European countries prior to the westward enlargement of the EU, with special focus on regional policy developments in East Germany*
- Herbst, M., (2007), *Edukacja a zróżnicowanie rozwoju polskich regionów, Gorzelak, G. (red), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.*
- Herbst, M., (2008), *Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 2(32)/2008.*
- Invest in Sweden Agency (ISA), (2007), *Fact Sheet – Financial Incentives.*
- Inglehart, R., (1997), *Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies, Princeton 1997.*
- Jałowiecki, B., (2006), *Czy Warszawa staje się miastem Trzeciego Świata?, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 4(26)/2006.*
- Jałowiecki, B., (2007), *Metropolie jako bieguny wzrostu, w: Gorzelak, G. (red), Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.*
- Kaczmarczyk, P., Okólski, M., (2008), *Współczesne migracje z i do Polski. Szanse i zagrożenia., Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, <http://www.zds.kprm.gov.pl/>.*
- Kalinowski, T., Hildebrandt, A., Nowicki, M., Susmarski, P., Tarkowski, M., (2008), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008, Instytut Badań nad gospodarką rynkową, Gdańsk 2008 r.*
- Karpiński Z., Kobus, M., Regulski A., (2008), *Diagnoza kapitału ludzkiego miasta stołecznego Warszawa, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.*
- Komisja Europejska (KE), (2007a), *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej.*
- Komisja Europejska (KE), (2007b), *Cohesion policy 2007–2013. Official texts and commentaries.*
- Komisja Europejska (KE), (2008), *Inforegio panorama: Polityka spójności UE 1988-2008. Inwestowanie w przyszłość Europy, nr 26.*
- Komornicki, T., (2008b), *Stan i perspektywy rozwoju kolei w Polsce Wschodniej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, marzec 2008 r.*
- Komornicki, T., Śleszyński, P., Pomianowski, W., Rosik, P., Siłka, P., Stępnia, M., (2008) *Opracowanie metodologii wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium Polski oraz jego oszacowanie, Warszawa 2008 r.*
- Korcelli, P. et al., (2008), *Ekspertyza projektu przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2030.*
- Kozak, M., (2006), *Konkurencyjność turystyczna polskich regionów, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3/2006.*
- Królikowski T., (2006), *Warszawa – przestrzeń po katastrofie, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 4(26)/2006.*
- Kronhalter, F. (2003), *A Study of the Competitiveness of Regions based on a Cluster Analysis. The Example of East Germany.*
- Krugman, P., (1991), *Increasing Returns and Economic Geography, MIT.*
- Magda, I., Zawistowski, J., (2007), *Regionalne rynki pracy, w: Zatrudnienie w Polsce 2007, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.*
- Majumder, R. (2004), *Infrastructure and Regional Development in India, MPRA Paper No. 4814*
- Mazurski, K. R., (2001), *Polskie i wschodniemieckie rolnictwo po 1989 r. Studium porównawcze, Instytut Spraw Politycznych PAN.*
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), (2007a), *Raport o rozwoju i polityce regionalnej, Warszawa, listopad 2007.*
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), (2007b), *Polska i jej fundusze, Warszawa.*
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), (2008a), *Nowa koncepcja polityki regionalnej. Wnioski z prac tematycznych grup roboczych, Warszawa, czerwiec 2008 r.*

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), (2008b), *Nowa koncepcja polityki regionalnej państwa. Raport końcowy z prac grupy tematycznej ds. polityki regionalnej: Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Kraków, czerwiec 2008 r.
- Ministre des Affaires Etrangères (MAE), (2006), *Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France*
- Ministry of Enterprise, Energy and Communication (MEEC), (2007), *Regional growth policy*, www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/09/41/6e723b7d.pdf
- OECD, (2006a), *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, OECD, Paryż.
- OECD, (2006b), *OECD Territorial Reviews: France*, OECD, Paryż.
- OECD, (2008), *OECD Territorial Reviews: Poland*, OECD, Paryż.
- OECD, (2008a), *Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide*, OECD, Paryż.
- Olechnicka, A., (2007), *Innowacyjność polskich regionów*, w: Gorzelak, G. (red), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.
- Opczyński K., (2005), *Generalny Pomiar Ruchu 2005. Synteza wyników*, <http://www.siskom.waw.pl/nauka/gpr/gpr2005-synteza.pdf>
- Ozaslan, M., Dincer, B., Ozgur, H. (2004), *Regional Disparities and Territorial Indicators in Turkey Socio-Economic Development Index (SEDI)*
- Pietrzyk, I., (2006), *Polityka regionalna Unii Europejskiej I region w państwach członkowskich*, PWE
- Poczta, W., (2008) *Rolnictwo*, w: Wilkin, J., Nurzyńska, I., (red), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 2008 r.
- Polverari, L., McMaster, M., Gross, F., Bachtler, J., Ferry, M., Yuill, D., (2005), *Strategic Planning for structural funds in 2007–2013. A review of strategies and programmes*, IQ-Net Thematic Paper No. 18(2).
- Putnam R., (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton 1993
- PriceWaterhouseCoopers (PWC), (2008), *Specjalne Strefy Ekonomiczne. 10 lat w Polsce*.
- Sailer-Fliege, U., (1999), *Characteristics of post-socialist urban transformation in East Central Europe*, *GeoJournal*, Vol. 49, No. 1, 1999.
- Sekula, E.A., (2006), *Jak Wam się podoba... Warszawa jako metropolia Trzeciego Świata?*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 4(26)/2006.
- Smętkowski, M., (2007), *Nowe relacje metropolia-region w gospodarce informacyjnej na przykładzie Warszawy i Mazowsza* w: Gorzelak, G. (red), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007 r.
- Skatina, D., Meyers, W.H. (2007), *Targeting development policies for lagging rural areas: Latvia case study*, *Zmes Ukio Moskali* 2007, T. 14.
- UNDP, (2007), *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
- Wilkin, J., (2002), *Przekształcenia własnościowe, zawodowe i społeczne na obszarach wiejskich*, Ekspertyza dla Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2002.
- Wilkin, J., Nurzyńska, I., (red), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 2008 r.
- Wintjes, R., (2007), *Monitoring and analysis of policies and public financing instruments conducive to higher levels of R&D investments: The "Policy Mi" project*, DG Research Working Paper
- Wójcik, P., (2008), *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionalnych*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(32)/2008.
- World Bank (WB), (2007), *FROM RED TO GRAY The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and the former Soviet Union*, Waszyngton.
- World Bank (WB), (2008), *World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*.
- Wyganowski S., (2006), *Dokąd zmierza Warszawa*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 4(26)/2006.
- Yuill, C., Ferry, M., Gross, T., (2007), *Review, Revision, Reform: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway*, EoRPA Paper 07/01
- Zegar, J., (2008), *Z czego żyje polska wieś*, w: Wilkin, J., Nurzyńska, I., (red), *Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 2008 r.

Wydawca:

Departament Programów Ponadregionalnych
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
www.mrr.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-134-7



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

PUBLIKACJA WSPÓFINANSOWANA
Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
ROZWOJU REGIONALNEGO

