

Grzegorz Gorzelak, Maciej Smętkowski

EUROREG, Uniwersytet Warszawski

ROZWÓJ REGIONALNY, POLITYKA REGIONALNA



Streszczenie.....	3
1. Równość czy wydajność – zagadnienie teorii, problem praktyki	5
1.1. Ujęcia teoretyczne	5
1.2. Teorie a procesy realne	7
2. Zmiany polskiej doktryny polityki przestrzennej i regionalnej	11
2.1. Okres międzywojenny	11
2.2. Okres PRL	11
2.3. Polska Odrodzona	13
3. Zmiany struktur regionalnych Polski – stabilność i zmiana.....	16
3.1. Zróżnicowanie regionalne Polski – od polaryzacji do petryfikacji (?).....	16
3.2. Wymiary zróżnicowań polskiej przestrzeni – historyczny vs. metropolitalny	18
3.3. Metropolizacja jako najważniejszy skutek transformacji	19
3.4. Dyfuzja i/lub rozprzestrzenianie się rozwoju w układach metropolitalnych.....	22
3.5. Rola funduszy europejskich	24
3.5.1. Środki Polityki Spójności.....	24
3.5.2. Środki Wspólnej Polityki Rolnej	28
4. Problemy wybranych obszarów i typów jednostek przestrzennych	31
4.1. Rola transferów budżetowych a zróżnicowanie w skali lokalnej w Polsce	31
4.2. Problemy rozwojowe obszarów metropolitalnych	32
4.2.1. Zróżnicowanie wewnątrz obszarów metropolitalnych.....	32
4.2.2. Problem suburbanizacji i rozlewania się miast.....	33
4.3. Sytuacja średnich miast na przykładzie powiatów grodzkich	35
4.4. Depopulacja Polski pozametropolitalnej?	36
4.5. Sukces czy porażka w Polsce pozametropolitalnej?	37
5. Elementy współczesnego podejścia do rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej	41
6. Podsumowanie: pożądane kierunki polityki regionalnej	44
6.1. Koncentracja i dyfuzja	44
6.2. Rozwój endogeny	45
6.3. Edukacja, nie tylko infrastruktura	45
6.4. Zarządzanie procesami niekorzystnymi – przestrzenne minimum socjalne	46
6.5. Bardzo ograniczone zmiany terytorialnej organizacji kraju	47
Literatura	48

Streszczenie

Nasze opracowanie ma na celu odniesienie się do obecnie deklarowanej (i w mniejszym stopniu realizowanej) polityki regionalnej Polski na tle teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego, ewolucji polskiej polityki regionalnej i przestrzennej oraz analiz procesów regionalnego zróżnicowania po 1990 r. Na koniec przedstawiamy konstruktywne propozycje w obszarze polityki regionalnej.

Główne tezy są następujące:

1. Nie ma bezpośredniej zależności przyczynowej między teorią, doktryną, polityką i praktyką. Doktryny często są formułowane na podstawie założeń ideologicznych, z nikłym uwzględnieniem przesłanek teoretycznych; polityka regionalna nie zawsze jest podporządkowana obowiązującej aktualnie doktrynie, a praktyka podejmowania decyzji mających odniesienia regionalne i przestrzenne często nie jest podporządkowana opracowanej przez właściwe organy polityce.
2. Doktryna polskiej polityki regionalnej zatacza koło od wyrównywania różnic („równość”) przez dążenie do zapewnienia szybkiego wzrostu („wydajność”) z powrotem do wyrównywania różnic. Ostatni etap nie w pełni odpowiada współczesnym kierunkom Polityki Spójności UE.
3. Polską przestrzeń społeczno-gospodarczą różnicują dwa podstawowe „wymiar”: historyczny, stabilny proces „długiego trwania”, dzielący kraj na część zachodnią (wyżej rozwiniętą) i wschodnią (rozwiniętą słabiej) oraz wymiar odróżniający obszary metropolitalne od pozametropolitalnych, którzy zastąpił charakterystyczny dla gospodarek przemysłowych podział na miasto i wieś.
4. W Polsce po 1990 r., głównie na skutek procesu metropolizacji, różnice między regionami rosły do 2012 r. (z wyjątkiem 2008 r., kiedy spowolnienie wzrostu gospodarczego mocniej dotknęło lepiej rozwinięte regiony kraju). Po 2012 r. nastąpiła stabilizacja poziomu zróżnicowań regionalnych.
5. Zahamowanie wzrostu zróżnicowań terytorialnych jest w znacznym stopniu wynikiem wzmocnienia procesów dyfuzji rozwoju z niektórych obszarów metropolitalnych na tereny bardziej od nich oddalone. Ponadto, wiele nawet peryferyjnie położonych układów lokalnych odnosi sukcesy w wyniku sprawnej polityki rozwoju, co przyczynia się do spadku zróżnicowań terytorialnych.

6. Wbrew pojawiającym się opiniom nie obserwuje się „upadku” małych i średnich miast; utrata funkcji wojewódzkiej nie jest powszechnym czynnikiem działającym niekorzystnie. Procesy rozwoju poszczególnych układów terytorialnych są znacznie bardziej złożone i zindywidualizowane, a zero-jedynkowe zgeneralizowane podejście jest zarówno nadmiernie uproszczone, jak i nieprawdziwe.
7. Jedyne nowy dokument zawierający przesłanki polityki przestrzennej i regionalnej – „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” – jest dokumentem gołosłownym, tak w warstwie intelektualnej, jak w odniesieniu do jej związków z rzeczywistością, z którą w wielu aspektach popada w sprzeczność (np. wskazując na znaczącą rolę samorządu terytorialnego przy jednoczesnej centralizacji relacji rząd–samorząd).
8. Doktrynę „polaryzacji i dyfuzji” (lepszym sformułowaniem jest „koncentracji i dyfuzji”) należy uznać za pożądaną zasadę prowadzenia polityki regionalnej. Szczególną rolę w promowaniu rozwoju obszarów słabiej rozwiniętych powinna pełnić edukacja i wzmacnianie ich kapitału ludzkiego.
9. Konieczne jest proaktywne zarządzanie często niekorzystną – lecz nieuchronną – zmianą (jak np. wyludnianie się niektórych obszarów peryferyjnych), które powinno zastąpić reaktywne (i w związku z tym mało skuteczne) działanie po tym, jak zmiana ta zaszła.

1. Równość czy wydajność – zagadnienie teorii, problem praktyki

Jednym z najważniejszych zagadnień – obok programowania rozwoju regionalnego i lokalnego oraz kierowania nim – zarówno teorii rozwoju regionalnego, a przy okazji wyzwaniem dla polityki regionalnej jest problem regionalnych zróżnicowań i sposobów ich zmniejszania. Zarówno podstawy teoretyczne, jak i doświadczenia praktyczne nie dają w tej mierze jednoznacznych odpowiedzi.

1.1. Ujęcia teoretyczne

Podobnie jak w wielu innych zagadnieniach rozważanych na gruncie nauk społecznych, „czyste” ujęcia teoretyczne w odniesieniu do zjawiska zróżnicowań regionalnych¹ dają przeciwstawne interpretacje.

- a. *Teoria neoklasyczna* twierdzi, że w wyniku dążenia do obniżania kosztów produkcji przedsiębiorcy podejmują nową działalność w obszarach słabiej rozwiniętych (lub relokują się do nich z obszarów bardziej rozwiniętych). Obszary słabiej rozwinięte oferują tańsze czynniki produkcji – ziemię, siłę roboczą, często energię i inne zasilenia sieciowe, zazwyczaj mają też mniej rygorystyczne wymogi w zakresie ochrony środowiska. W rezultacie poziom rozwoju w sposób „naturalny” powinien ulec wyrównaniu na skutek zrównania poziomu produktywności. Jest to zatem teoria odwołująca się do podażowej strony procesu gospodarczego.
- b. *Teorie rozwoju spolaryzowanego* wskazują na czynniki prowadzące do dominacji sił różnicujących poziom rozwoju nad powodującymi jego wyrównywanie. Wśród teorii popytowych dobrze znana jest koncepcja określonej kumulatywnej przyczynowości (G. Myrdal, lata 50. XX wieku), wskazująca, że impulsy wywołane inwestycją (np. wynikającą z eksploatacji zasobów naturalnych lub infrastrukturalną) stwarzają lokalny popyt, który zostaje zaspokojony przez pojawiającą się lokalną podaż – ta z kolei tworzy kolejne efekty popytowe,

¹ Niżej wymienione teorie przyjmują szereg założeń wstępnych, takich jak np. pełna informacja, nieograniczona mobilność czynników produkcji czy doskonała konkurencja.

co przeradza się w ciąg mnożników (wygasających z tego powodu, że mniejszych od jedności): dodatnich w przypadku impulsów pozytywnych i ujemnych w przypadku negatywnych (jak np. wywołanych zamknięciem ważnego zakładu przemysłowego lub wyeksploatowaniem kopaliny).

Ważną teorią jest koncepcja rozwoju spolaryzowanego (F. Perroux, lata 50. XX wieku), łącząca aspekty podażowe i popytowe. Impuls w postaci innowacji, czyli zastosowania nowej technologii, powoduje szybki wzrost produkcji w przemyśle nazywanym „napędzającym” (*propeller industry*), który następnie wywołuje efekty popytowe w branżach współpracujących. Tworzy się „biegun wzrostu”, rosnący szybciej od innych sektorów gospodarki. Po przydaniu aspektów przestrzennych teoria ta zyskała duże (wręcz przesadne) znaczenie w polityce regionalnej.

Współcześnie duże znaczenie uzyskała podażowa teoria nazwana nową geografiami ekonomiczną (P. Krugman, początek lat 90. XX wieku). Wskazuje ona, że w miarę zmniejszania się kosztów transakcyjnych (transportu, ceł i taryf, wymiany walut itp.) opłacalne staje się koncentrowanie produkcji w miejscach stwarzających najlepsze ku temu możliwości, nie zaś rozpraszanie jej tak, by znajdowała się w pobliżu rynków. Obszary, w których warunki te są najkorzystniejsze, to duże aglomeracje, a więc efektem tych procesów jest dalsza koncentracja, a więc różnicowanie się rozwoju.

Teorią, której w zasadzie nie można zakwalifikować ani do podażowych, ani do popytowych, jest koncepcja bazy ekonomicznej (W. Sombart, początek XX wieku), zgodnie z którą o rozwoju układu terytorialnego decyduje jego zdolność do wytwarzania dóbr i usług „eksportowanych” do jego otoczenia. Sektory te stanowią bazę umożliwiającą rozwój, a sektory pracujące na potrzeby lokalne stanowią jedynie ich dopełnienie. Ponieważ nie wszystkie obszary są w stanie wytworzyć produkty czy usługi, na które pojawia się zewnętrzny popyt, różnicowanie rozwoju ulega pogłębieniu.

- c. Powyższe ujęcia teoretyczne to tylko koncepcje najważniejsze – liczba propozycji w literaturze na ten temat jest ogromna. Warto dla dalszych rozważań odnotować spór o to, czy „przestrzeń” (odległość, miejsce) ma jeszcze znaczenie w gospodarce informacyjnej (a więc spór o „koniec geografii”, zapoczątkowany w latach 90. XX wieku). Został on jednoznacznie rozstrzygnięty na rzecz uznania, że o „końcu geografii” mowy być nie może, ponieważ – mimo że przesyłanie informacji nie zabiera ani czasu, ani energii – korzyści aglomeracji są ważne

(a nawet coraz ważniejsze) z uwagi na rosnącą rolę innowacji, których tworzenie i dyfuzja wymaga odpowiedniego miejscowego środowiska (*innovative milieu*), mogącego zaistnieć w niektórych tylko obszarach o specyficznych cechach geograficznych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych, instytucjonalnych itp. Podkreśla się w tym kontekście rolę kontaktów „twarzą w twarz”, w środowisku zarówno innowatorów, jak i kadr zarządzających.

1.2. Teorie a procesy realne

- a. Trzeba w tym miejscu rozstrzygnąć pytanie: które ujęcia teoretyczne są właściwe dla interpretacji obecnych procesów rozwoju? Odpowiedź nie jest trudna: wszystkie, w zależności od tego, w jakich skalach przestrzennych oraz w odniesieniu do których segmentów gospodarki procesy te rozpatrujemy.
- b. Teoria neoklasyczna dobrze tłumaczy rozprzestrzenianie się rozwoju w skali międzynarodowej w odniesieniu do segmentu niskiego i średniego (wytwórczego). Kraje, które uzyskały poziom rozwoju uznany za wystarczający (infrastruktura, instytucje, kwalifikacje, system prawny) przyjmują inwestycje z krajów wyżej rozwiniętych, przyspieszając tym samym swój rozwój. Daleki Wschód, Ameryka Łacińska, Turcja, Europa Środkowo-Wschodnia, a ostatnio niektóre kraje Afryki to przykłady tego zjawiska. Grozi ono, co prawda, często nadmierną eksploatacją miejscowych zasobów (w tym środowiska naturalnego)² oraz stwarza strukturalne trudności uzyskania zdolności do budowy gospodarki innowacyjnej – ale dla wielu krajów i regionów słabo rozwiniętych jest to jedyna szansa na poprawę sytuacji.
- c. Natomiast w skali subkrajowej obserwujemy przewagę procesów polaryzacji. Inwestor zewnętrzny działający w sektorze wytwórczym w kraju słabo lub średnio rozwiniętym poszukuje miejsc o najlepszej relacji kosztów produkcji do efektywności ponoszonych nakładów. Owszem, w regionie słabiej rozwiniętym koszty są niższe – ale jeszcze niższa jest produktywność zaangażowanych czynników produkcji, co wynika z trudności w pozyskaniu zasobów o niezbędnej jakości (kwalifikacji, infrastruktury, kooperantów, wyspecjalizowanych

² Choć, jak stwierdziła J. Robinson, „Jedno jest tylko gorsze od bycia eksploatowanym przez kapitalizm – niebycie eksploatowanym przez kapitalizm [The only thing worse than being exploited by capitalism is not being exploited by capitalism]”.

usługodawców, w tym sektora B+R, itd.). W konsekwencji inwestycje są lokowane w miejscach już najwyżej rozwiniętych – w dużych miastach i ich bezpośrednim otoczeniu (w dodatku położonych możliwie blisko rynków zbytu) – co prowadzi do różnicowania się poziomów rozwoju wewnątrz krajów przyjmujących inwestycje z zewnątrz.

- d. Sektor wysoki, tworzący innowacje – a szerzej, sektor „twórczy” – podlega rozprzestrzenianiu w znacznie mniejszym zakresie. W ogromnej części pozostaje skoncentrowany w krajach i regionach o najlepszych cechach „środowiska innowacyjnego”. Sektor ten z jednej strony wykazuje najwyższą wartość dodaną na zatrudnionego, a z drugiej charakteryzuje się wysoką dynamiką wzrostu. Co więcej, sektor innowacyjny tworzy kolejne miejsca pracy oraz powoduje, że płace w obszarach, w których jest on skoncentrowany, są wyższe niż w miejscach o tradycyjnej strukturze gospodarki (Moretti 2013)³. W rezultacie wysoko rozwinięte obszary metropolitalne – wykazujące największą atrakcyjność dla sektora innowacyjnego, a także dla funkcji zarządczych, finansowych, szeroko rozumianych przemysłów kultury, skupiające „klasę kreatywną” (Florida 2004; Wojnar 2017) – rosną szybciej niż ich otoczenie, co pogłębia terytorialne zróżnicowanie poziomu rozwoju zarówno w skali globalnej, jak i w poszczególnych krajach.

Proces metropolizacji⁴ występuje szczególnie intensywnie w krajach postsocjalistycznych, w tym w Polsce, co jest spowodowane opóźnieniem zmian strukturalnych względem krajów Zachodu (rozpoczęły się one dopiero po 1990 r., a w krajach wyżej rozwiniętych trwały już wtedy od kilku dekad) i, w związku z tym, przyspieszonym tempem ich zachodzenia. Korzystną specyfiką polskiej struktury przestrzennej jest to, że funkcje metropolitalne są rozwinięte w kilku dużych miastach w miarę równomiernie położonych na obszarze kraju (przy ich deficycie w jego wschodniej części).

³ Podobnie – choć w innym kontekście – ujmował to prawie 90 lat temu E. Kwiatkowski (1931, s. 218, 219).

⁴ Jeden z najwybitniejszych obecnie uczonych „globalnych”, Manuel Castells, twierdzi, że „przyszłość rodzaju ludzkiego i krajów, w których zlokalizowane są poszczególne megamiasta, związana jest z ewolucją tych obszarów i **zarządzania** nimi. (...) Megamiasta są punktami węzłowymi i ośrodkami władzy nowych przestrzennych form/procesów wieku Informacji: przestrzeni przepływów”.

- e. Prawidłowości te powodują, że najważniejszym wyzwaniem dla racjonalnej, opartej na naukowych przesłankach polityki regionalnej jest z jednej strony zapewnienie korzystnych warunków funkcjonowania i rozwoju układów metropolitalnych, z drugiej zaś wzmacnianie procesów dyfuzji rozwoju z terenów najwyżej rozwiniętych i najszybciej rosnących do okolicznych obszarów. Jest to cel trudny do spełnienia, ponieważ ekonomiczna efektywność środków publicznych kierowanych do obszarów słabiej rozwiniętych jest niższa niż takich samych środków lokowanych w obszarach wyżej rozwiniętych⁵.
- f. Potwierdzenie w realnych procesach rozwojowych uzyskuje teoria bazy ekonomicznej. Doświadczenie wskazuje, że układ terytorialny może się rozwijać jedynie wtedy, gdy na jego zasoby istnieje zewnętrzny popyt. W szczególności obszary słabiej rozwinięte (dotknięte tzw. syndromem niedorozwoju, polegającym na łącznym występowaniu takich niekorzystnych czynników, jak peryferyjność, słabe wyposażenie w infrastrukturę, mało produktywna struktura społeczno-gospodarcza, niski poziom urbanizacji, słabe kwalifikacje i niekorzystna struktura demograficzna) nie uzyskują przyspieszenia rozwoju w wyniku publicznej (krajowej i zagranicznej) interwencji (pomocy) zewnętrznej, o ile nie będą w stanie wzmocnić owej bazy ekonomicznej. Może tak się stać np. w wyniku zapoczątkowania eksploatacji zasobów naturalnych, zwiększenia przepustowości granicy czy pojawienia się nowych preferencji w ruchu turystycznym. Korzystna zmiana będzie jednak krótkotrwała, o ile nie pociągnie za sobą zmiany strukturalnej polegającej na osłabieniu poszczególnych wymiarów owego syndromu niedorozwoju (zob. Gorzelak 2003).

Polityka regionalna jest jednak elementem polityki jako takiej, co powoduje, że jej warstwa racjonalna często zostaje podporządkowana warstwie ideologicznej (w najlepszym przypadku, gdyż bywa też podporządkowywana prostej walce o głosy wyborców). W konsekwencji najważniejszy dylemat polityki regionalnej – równość czy wydajność – jest rozstrzygany często w diametralnie odmienny sposób,

⁵ „Badania IMF (...) pokazują, że w gospodarek rozwiniętych wzrost inwestycji publicznych podnosi poziom produkcji o 0,4% w roku poniesienia i o 1,5% po czterech latach. Z kolei w krajach rozwijających się wpływ ten jest mniejszy i wynosi około 0,25% w pierwszym roku i 0,5% po czterech latach” (IMF 2015). Zależność ta występuje także w przypadku regionów.

w zależności od profilu ideologicznego czy politycznego władzy odpowiedzialnej za najważniejsze decyzje makroekonomiczne.

W konsekwencji nie ma bezpośredniej zależności przyczynowej między teorią, doktryną, polityką i praktyką. Doktryny często są formułowane na podstawie założeń ideologicznych, z nikłym uwzględnieniem przesłanek teoretycznych; polityka regionalna nie zawsze jest podporządkowana obowiązującej aktualnie doktrynie, a praktyka podejmowania decyzji mających odniesienia regionalne i przestrzenne często nie jest podporządkowana opracowanej przez właściwe organy polityce.

2. Zmiany polskiej doktryny polityki przestrzennej i regionalnej

2.1. Okres międzywojenny

Odzyskanie niepodległości w 1918 r. postawiło przed krajem ogromne wyzwanie scalenia (materialnego, instytucjonalnego, prawnego, kulturowego itd.) terytoriów, które przez ponad 120 lat podporządkowane były odmiennym systemom ekonomicznym, politycznym i prawno-instytucjonalnym. Wyzwaniu temu II RP sprostała w wysokim stopniu.

Polityka rozwoju nie mogła jednak zniwelować różnic międzyregionalnych – wyróżniano wtedy w Polsce trzy strefy: A, B i C, o malejącym od zachodu ku wschodowi poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego. W tym kontekście na szczególne podkreślenie zasługuje nowoczesne do dzisiaj podejście do regionalnej interwencji państwa w postaci podjęcia dwóch przedsięwzięć – budowy portu i miasta w Gdyni (lata 20. XX wieku) oraz Centralnego Okręgu Przemysłowego (koniec lat 30. XX wieku). W obydwu przypadkach interwencje podjęto w miejscach, których wybór nie był podyktowany ich specyficznymi, lokalnymi (regionalnymi) potrzebami, ale w tych, w których najlepiej można było rozwiązać problem ogólnokrajowy⁶. Należy też podkreślić dużą rolę planowania – w tym regionalnego – podejmowanego w Polsce w tym okresie, którego możliwości realizacji przerwała II wojna światowa.

2.2. Okres PRL

- a. W okresie odbudowy (plan trzyletni, 1947–1949) problematyka przestrzenna była wtórna względem wielkich wyzwań: uruchomienia przemysłu, integracji Ziem Odzyskanych, odbudowy infrastruktury transportowej i zniszczonych miast.

⁶ W przypadku Gdyni celem było uzyskanie dostępu do morza z pominięciem niechętnego Polsce Gdańsk, w przypadku COP budowa zrębów nowoczesnego przemysłu i kompleksu militarnego w regionie uznanym za relatywnie strategicznie bezpieczny (naturalne granice Wisły i Sanu) oraz spełniającym warunki społeczne (nadwyżki siły roboczej w przeludnionym rolnictwie), surowcowe (materiały budowlane regionu świętokrzyskiego, ropa i gaz na Podkarpaciu, rudy żelaza), przemysłowe (tradycje Staropolskiego Okręgu Przemysłowego), żywnościowe (żyzne ziemie Lubelszczyzny).

W 1947 r. opracowano „Studium Planu Krajowego”, będące ówczynie w skali międzynarodowej jedną z nowocześniejszych perspektyw zmian struktury przestrzennej kraju. Był to dokument pokazujący etapy zmian w przestrzeni kraju (w układzie przemysł–rolnictwo–usługi/urbanizacja), co korzystnie odróżniało go od późniejszych „krajowych planów przestrzennych”, które z reguły prezentowały jedynie stan docelowy, bez próby wskazania ścieżek i etapów dojścia do niego.

- b. Plan sześcioletni był formułowany i realizowany zgodnie z doktryną radziecką, w myśl której forsowna industrializacja (przy primacie sektora A – produkcji środków produkcji nad B – produkcją środków spożycia) była realizowana zgodnie z zasadą równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych. Plan sześcioletni nie został wykonany, a stopień jego niewykonania był większy we wschodniej, słabiej rozwiniętej części kraju. Nawet zatem w warunkach omnipotentnego państwa, które było decydującym, wykonawcą, stroną finansującą i kontrolerem dokonań, opór materii instytucjonalnej, społecznej i gospodarczej słabo rozwiniętych regionów okazał się zbyt duży. Co więcej, uchwała podjęta przez prezydium rządu w 1953 r. o deglomeracji Górnego Śląska nigdy – do końca PRL – nie była wykonywana. Różnicowanie polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej postępowało: szybciej rozwijały się miasta i okręgi przemysłowe, wolniej obszary wiejskie.
- c. Przełom październikowy 1956 r. zmienił doktrynę przestrzenną – „równomierne” zostało zastąpione przez „racjonalne” rozmieszczenie sił wytwórczych. Termin ten nie uzyskał jednak żadnej operacjonalizacji. W późniejszym okresie podjęto próby aktywizacji regionów słabo rozwiniętych, czego skutkiem było lokowanie zakładów przemysłowych we wschodniej części kraju, nie zawsze wystarczająco do tego przygotowanych ze względu na kwalifikacje, a nawet na dostępność surowca (np. do cukrowni Łapy dowożono buraki z Wielkopolski). Podjęta pod koniec lat 60. XX wieku próba deglomeracji Warszawy okazała się zupełnie nieskuteczna. Na przekształcenia struktury regionalnej kraju duży wpływ miały prowadzone w tym okresie inwestycje (surowcowe: siarka, miedź, węgiel brunatny i kamienny; energetyczne; chemiczne: Włocławek, Puławy, Płock). Warto zauważyć, że wzmocniona została pozycja – przynajmniej w warstwie deklaratywnej –

planowania regionalnego, a polska szkoła badań regionalnych i planowania regionalnego stała się jedną z ważniejszych w skali międzynarodowej⁷.

- d. W latach 70. XX wieku sformułowano doktrynę „umiarkowanej koncentracji policentrycznej”, której wpływ na procesy przestrzenne był niewielki w obliczu woluntaryzmu kształtującego branżową i przestrzenną strukturę inwestycji (np. Hutę Katowice zbudowano poza jakimkolwiek planem). Jednym z jej efektów była zmiana terytorialnej organizacji kraju (1 czerwca 1976 r. nagle utworzono 49 województw i zlikwidowano powiaty), jednak istota tej zmiany była polityczna (zwiększenie centralizacji władzy), a jej konsekwencją często nieracjonalne inwestycje publiczne w nowych stolicach wojewódzkich kosztem największych miast.
- e. Okres stagnacji lat 80. XX wieku to mozolne odbudowywanie struktur przedkryzysowych, tak w układzie branżowo-gałęziowym, jak terytorialnym (Gorzela 1989). Na odnotowanie zasługuje jakościowy postęp w badaniach przestrzennych spowodowany wielkim przedsięwzięciem badawczym „Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski” podjętym z inicjatywy A. Kuklińskiego w latach 1981–1983⁸.

2.3. Polska Odrodzona

- a. Intensywne kompleksowe reformy strukturalne początku lat 90. XX wieku nie pozostawiły miejsca na problematykę przestrzenną, choć przywrócenie samorządności lokalnej w 1990 r. miało istotne znaczenie dla procesów terytorialnych (prace nad zmianą struktur wojewódzkich, przerwane z powodu upadku rządu w 1993 r., musiały zostać odłożone do 1998 r.).
- b. W połowie lat 90. XX wieku podjęto zinstytucjonalizowaną refleksję nad polityką przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja tej polityki, przygotowana przez zespół przy Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (oficjalnie przyjęta i opublikowana dopiero w 2001 r.), jednoznacznie opowiedziała się za prymatem

⁷ Należy wymienić tu choćby takie osobistości jak profesorowie Kazimierz Dziewoński, Antoni Kukliński, Bronisław Malisz.

⁸ Publikacyjnym plonem tego przedsięwzięcia było wiele tomów, szczególnie zaś Biuletyny KPZK PAN, tomy 116–120 i 123–125.

utrzymania wysokiego, stałego tempa wzrostu, nawet kosztem (przejściowego) zwiększenia różnic międzyregionalnych. Sformułowano także pojęcie „równoważenia rozwoju” zamiast dążenia do „rozwoju zrównoważonego” oraz wprowadzono pojęcie „europoli”, czyli miast, które powinny być „lokomotywami” rozwoju i podejmować współpracę międzynarodową.

- c. Prymat celu wzrostu nad wyrównywaniem różnic międzyregionalnych został utrzymany w przygotowanej przez RCSS „Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” z 2005 r. Wyznaczono w niej dziewięć obszarów metropolitalnych oraz trzy takie obszary kształtujące się w Polsce Wschodniej. Ustalono, że sieci transportowe powinny w pierwszym rzędzie zapewnić wzajemne połączenia obszarów metropolitalnych oraz ośrodków metropolitalnych z ich zapleczem regionalnym, a dopiero w dalszej kolejności usprawnić połączenia tranzytowe przez Polskę. Przyjęto także funkcjonalne, a nie konwergencyjne rozumienie spójności terytorialnej, oznaczające, że „spójność” nie oznacza „wyrównywania”, ale zapewnienie takiej przestrzennej organizacji, która ułatwia uzyskanie spójności gospodarczej i społecznej.
- d. Ponieważ dokument ten nie został zaakceptowany przez następną rząd, opracowano nową, znacznie szerszą „Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju 2030”, przyjętą w 2012 r. W znacznej części utrzymała ona zasady i priorytety ustalone w poprzednim dokumencie, przedstawiając je w bardziej szczegółowy i bogato udokumentowany sposób.
- e. Przedstawiona w 2011 r. „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności” wprowadziła doktrynę „polaryzacji i dyfuzji” (niestety nie użyto „łagodniejszej” formuły „koncentracji i dyfuzji”), zgodnie z którą polityka regionalna powinna wspierać obszary metropolitalne, a także wzmocnić procesy rozprzestrzeniania się rozwoju z tych obszarów do ich otoczenia. Doktryna ta w 2013 r. została osłabiona przez wskazanie na potrzebę wspierania rozwoju mniejszych miast oraz obszarów wiejskich, w związku z czym została w istocie rozmyta.
- f. Obecny rząd w 2015 r. zerwał z poprzednimi koncepcjami i *explicite* powrócił do dążenia do wyrównywania różnic międzyregionalnych, ze szczególnym naciskiem

na obszary słabiej rozwinięte, a ostatnio także na małe i średnie miasta⁹. Choć obszary metropolitalne (ponownie określane w tradycyjny, a nie współczesny sposób jako „aglomeracje”) są dalej uznawane za istotne elementy przestrzennej struktury funkcjonalnej kraju, za najważniejsze uznaje się ich wzajemne powiązania materialne, a nie, współcześnie uważane za istotę procesów rozwoju, powiązania informacyjno-decyzyjne.

Mamy zatem do czynienia z meandrami polskiej polityki regionalnej i przestrzennej, której doktryna zatacza koło od wyrównywania różnic („równość”) przez dążenie do zapewnienia szybkiego wzrostu („wydajność”) z powrotem do wyrównywania różnic. Dwa ostatnie etapy są powiązane z polityką regionalną Unii Europejskiej. O ile w latach 2005–2013 doktryna polskiej polityki regionalnej wyprzedzała i dzięki temu współkształtowała założenia europejskiej Polityki Spójności, o tyle po 2015 r. znalazła się względem niej w pozycji wtórnej, zacofanej, gdyż Polityka Spójności przesuwiała się w kierunku wzmocnienia efektywności rozwoju, odchodząc od prostych formuł wyrównywania jego poziomu w układach terytorialnych (choć z niego nie rezygnując).

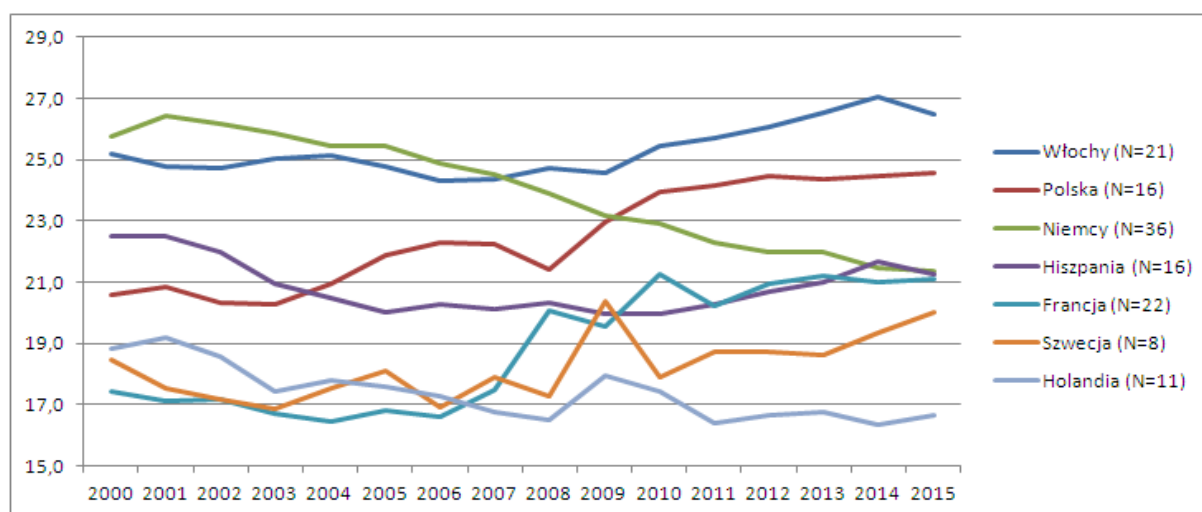
⁹ W czerwcu 2018 r. Beata Szydło stwierdziła podczas spotkania w Starachowicach: „Polska rozwija się, będzie się rozwijała, mamy nadzieję, coraz szybciej. Naszym celem jest to, by rozwijała się równomiernie, żeby każdy region miał swoje szanse. Od władz lokalnych w dużym stopniu zależy, jak te szanse są wykorzystywane. Ale nie może być tak, że tylko wybrane duże ośrodki mają swoją szansę na rozwój, a te mniejsze spychane są zupełnie na peryferie” (<http://www.radiomaryja.pl/informacje/polska-informacje/b-szydlo-naszym-celem-jest-by-polska-rozwijala-sie-rownomiernie/> [dostęp: 10 stycznia 2019]).

3. Zmiany struktur regionalnych Polski – stabilność i zmiana

3.1. Zróżnicowanie regionalne Polski – od polaryzacji do petryfikacji (?)

Badanie zróżnicowań międzyregionalnych może być prowadzone przy użyciu wielu metod i wskaźników statystycznych mierzących skalę dyspersji różnych zjawisk. Spośród tych wielu możliwości w niniejszym opracowaniu posługujemy się współczynnikiem zmienności odniesionym do poziomu PKB na mieszkańca w układach terytorialnych (zgodnych z jednostkami podziału administracyjnego).

Poniższy wykres (ryc. 1) przedstawia poziomy i ewolucję zróżnicowań regionalnych w Polsce w porównaniu do pięciu krajów europejskich o zbliżonej wielkości regionów (NUTS2) oraz w Holandii.



Ryc. 1. Współczynnik zmienności regionalnego (NUTS2) PKB *per capita* w wybranych krajach UE w latach 2000–2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

W 2000 r. skala zróżnicowań regionalnych w Polsce była na tle porównywanych krajów przeciętna. Największe zróżnicowania na poziomie NUTS2 były obserwowane w Niemczech i we Włoszech, co w pierwszym przypadku wynikało z sytuacji wschodnich landów, natomiast w drugim z uwarunkowanego kulturowo podziału na północ i południe kraju. O ile jednak w Niemczech obserwowano po 2000 r. bardzo wyraźną konwergencję poziomu rozwoju (na temat jej potencjalnych przyczyn zob.

np. Smętkowski 2012), o tyle we Włoszech po kryzysie gospodarczym w 2008 r. nastąpił wyraźny wzrost zróżnicowań regionalnych, zahamowany dopiero w 2014 r. Natomiast w Polsce na skutek procesu metropolizacji (m.in. Kukliński i in. 2000; Gorzelak, Smętkowski 2005; Jałowiecki 2008; Wójcik 2008; Czyż 2011; Domański 2018) różnice między regionami rosły do 2012 r. (z wyjątkiem 2008 r., w którym spowolnienie wzrostu gospodarczego mocniej dotknęło lepiej rozwinięte regiony kraju)¹⁰. Po 2012 r. nastąpiła stabilizacja poziomu zróżnicowań regionalnych. Na tle porównywanych krajów zróżnicowania w Polsce są relatywnie wysokie, niższe tylko od zróżnicowań we Włoszech. W porównywalnej wielkościowo Hiszpanii w okresie 2000–2005 – prawdopodobnie na skutek wdrażania Polityki Spójności (Perez i in. 2008) – skala zróżnicowań regionalnych wyraźnie zmalała, a do 2010 r. utrzymywała się na względnie stałym poziomie. Proces stopniowej dywergencji regionalnej w tym kraju rozpoczął się po 2011 r., co być może było związane z nową perspektywą finansową Polityki Spójności i zmianą zasad kwalifikowalności regionów. Konwergencja regionalna do 2008 r. zachodziła też we Francji i Szwecji, które charakteryzowały się najmniejszą skalą zróżnicowań PKB *per capita* – podobną do tej obserwowanej w Holandii. Ostatni kryzys doprowadził jednak do pewnego wzrostu polaryzacji, choć we Francji podobnie jak w Polsce wzrost zróżnicowań regionalnych został zahamowany w 2012 r. Także w Holandii efekt kryzysu z 2008 r. był krótkotrwały i nie zakłócił procesu powolnej regionalnej konwergencji obserwowanej w badanym okresie.

Sytuacja pod względem skali i zmiany regionalnych zróżnicowań PKB *per capita* była zatem w europejskich krajach porównywalnych pod względem wielkości terytorium do Polski dość różna. Tym, co wyróżniało Polskę, był wzrost skali zróżnicowań regionalnych w okresie przed kryzysem światowym w 2008 r., kontynuacja tego wzrostu do 2012 r. i jego późniejsze zahamowanie.

¹⁰ W jednym z niedawnych opracowań (Bukowski i in. 2017) twierdzi się, że z powodu niedoszacowania migracji regionalnych w Polsce do 2008 r. następowała regionalna (w skali NUTS2) konwergencja PKB *per capita*, co jest sprzeczne z naszymi obserwacjami prezentowanymi w niniejszym opracowaniu. Te rozbieżności można wyjaśnić przede wszystkim wykorzystaniem w powyższym raporcie danych o szacunkowej liczbie ludności obliczonej na podstawie BAEL (populacja w wieku 15 lat i więcej), które nie były korygowane wstecznie – w przeciwieństwie do danych o rachunkach regionalnych – wynikami spisów powszechnych z 2002 r. i 2011 r.

3.2. Wymiary zróżnicowań polskiej przestrzeni – historyczny vs. metropolitalny

Wyniki badań zróżnicowań między regionami Polski (Gorzelał 2000; Gorzelał, Jałowiecki 2002; Smętkowski, Płoszaj 2016a; Gorzelał, 2018a) pokazały, że wymiar historyczny jest jednym ze stale istotnych czynników różnicujących przestrzeń społeczno-ekonomiczną Polski.

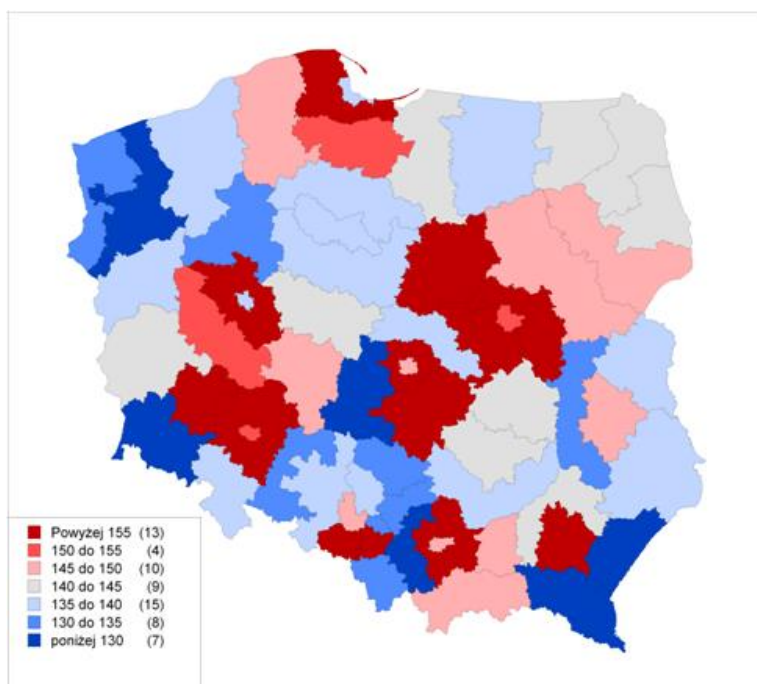
Wymiar historyczny strukturalizujący polską przestrzeń społeczno-gospodarczą (i polityczną) to podział na wschód–zachód, zgodny z koncepcją „długiego trwania” F. Braudela. Od średniowiecza północno-zachodnia część obecnych ziem polskich była wyżej rozwinięta niż część wschodnia – u progu odrodzenia Wisła była granicą „filtrującą” innowacje materialne i instytucjonalne, płynące z zachodu Europy. Podział ten pogłębiły zabory, których granice są do dziś widoczne w zjawiskach społecznych i gospodarczych. Wymiar ten można określić jako strukturalny, gdyż grupuje takie zjawiska jak zróżnicowanie struktury agrarnej, procesy demograficzne, wyposażenie obszarów wiejskich w infrastrukturę socjalną i komunalną, sprawność samorządów lokalnych (Gorzelał 2018a; Smętkowski, Płoszaj 2016b), a także ostatnio zaobserwowane (po 1990 r.) zachowania polityczne (np. Kowalski 2016).i

Procesy, które zaszły w krajach postsocjalistycznych po 1990 r. – w tym oczywiście w Polsce, w której wystąpiły one najwcześniej i były głębokie – zmieniły relacje między poszczególnymi kompleksami zjawisk, a więc także ich relacje przestrzenne. Do 1990 r. drugim wymiarem zróżnicowań regionalnych – funkcjonalnym – był podział na miasto i wieś, gdyż „miasto” koncentrowało trzy zespoły wzajemnie powiązanych zjawisk: urbanizacja–uprzemysłowienie–wysoki poziom życia (dochody bieżące i dostępność infrastruktury). Ten syndrom był charakterystyczny dla krajów szybko uprzemysławiających się, a nie występował – lub był słabszy – w krajach wyżej rozwiniętych (Gorzelał, Wyżnikiewicz 1981). Po 1990 r., w rezultacie głębokich zmian strukturalnych, wymiar ten został zastąpiony przez podział na obszary metropolitalne i obszary pozostałe, ponieważ tylko w wielkich miastach mogły pojawić się tzw. funkcje metropolitalne (naukowe, akademickie, finansowe, zarządcze, kulturalne, wzorcotwórcze itp.) o wysokiej wartości dodanej i wysokiej dynamice wzrostu, które zastąpiły zanikający w tych miastach przemysł. Obszary pozametropolitalne nie były dla tych funkcji atrakcyjne, a więc nie wypełniły one luki

po zanikającym przemyśle. Pojawienie się tego wymiaru jest przejawem metropolizacji, jednego z najważniejszych wyznaczników współczesnego modelu rozwoju.

3.3. Metropolizacja jako najważniejszy skutek transformacji

Jak wynika z poprzednich uwag, główną przyczyną wzrostu skali zróżnicowań regionalnych w Polsce (szczególnie intensywnego do 2010 r.) był proces metropolizacji. Przejawiał się on w dynamicznym rozwoju największych miast wraz z ich najbliższym otoczeniem (ryc. 2).



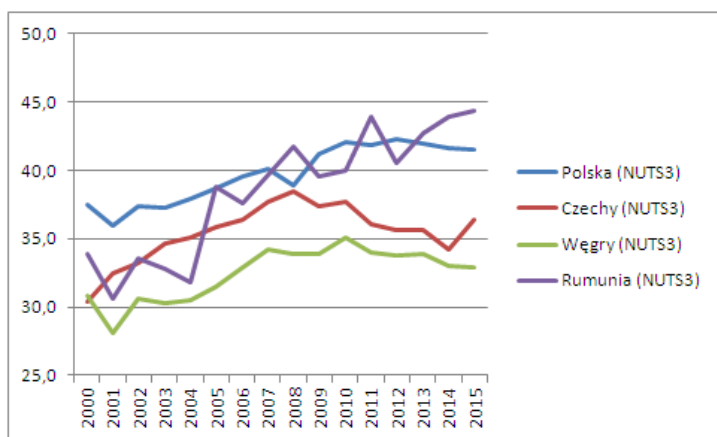
Ryc. 2. Realny wzrost PKB według podregionów NUTS3 w latach 2000–2010 (N=65), 2000=100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dotyczyło to w szczególności Warszawy, Poznania, Trójmiasta, Krakowa, Wrocławia, a również – choć przy niższym ogólnie poziomie rozwoju – Łodzi. Tylko na tych obszarach mogły lokować się wyspecjalizowane usługi o wysokiej wartości dodanej i znacznej dynamice wzrostu, które zastąpiły tradycyjne rodzaje przemysłu, dzisiaj w zasadzie nieobecne w wielkich polskich miastach, ale przy widocznym rozwoju

nowoczesnego przemysłu w ich obszarach metropolitalnych. Decydujący udział w napływie usług wiedzy i funkcji zarządczych miał kapitał zagraniczny¹¹.

Poza nimi wysoką dynamikę notowały niektóre podregiony¹² surowcowo-energetyczne (płocki, bełchatowski i legnicki) oraz obrzeżne podregiony konurbacji górnośląskiej (tyski i rybnicki), a także podregion rzeszowski, atrakcyjny dla inwestorów zewnętrznych lokujących się we względnie nowoczesnych przemysłach bazujących na tradycjach dawnego COP-u przy jednoczesnej wysokiej aktywności sektora B+R w przemyśle oraz ścisłych powiązaniach regionalnego zaplecza badawczo-akademickiego (a nawet szkolnego) z miejscowymi zakładami przemysłowymi.



Ryc. 3. Współczynnik zmienności PKB *per capita* według podregionów (NUTS3) w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

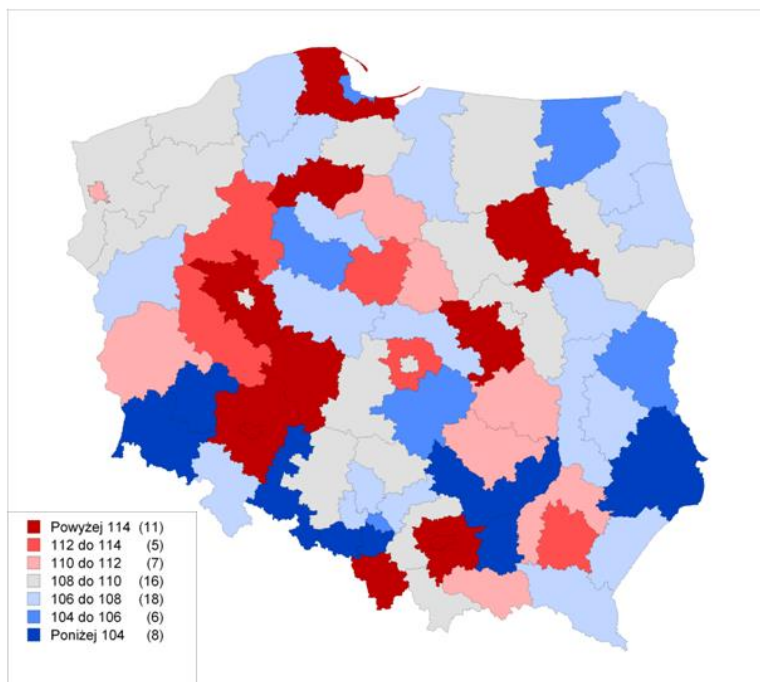
Regionalna polaryzacja związana z procesem metropolizacji była w tym okresie widoczna również w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (ryc. 3). W Czechach i na Węgrzech ta tendencja uległa odwróceniu odpowiednio w 2008 r. i 2010 r. W Polsce zahamowanie narastania różnic między podregionami NUTS3 nastąpiło w 2012 r. (podobnie jak w skali NUTS2, czyli województw), ale przy braku

¹¹ Wg ostatniego rankingu światowych metropolii z punktu widzenia wskaźnika ich „usieciowienia”, sporządzanego przez Globalization and World Cities Research Network, Warszawa zajęła w 2016 r. 18. miejsce na świecie, Wrocław – 211., Kraków – 226., Poznań – 249., Katowice – 264., Łódź – 345. Prawdopodobnie Trójmiasto też byłoby tu notowane, ale sam Gdańsk jeszcze nie jest (GaWC 2016).

¹² „Podregiony” to w nomenklaturze UE NUTS3. Ich liczba w Polsce stale się zmieniała, co niezwykle utrudnia prowadzenie badań porównawczych. Pierwotnie było ich 44, obecnie ich liczba wynosi 73, porównywalność w czasie jest więc bardzo ograniczona.

późniejszej wyraźnej konwergencji. Natomiast w przypadku Rumunii, w której procesy transformacji systemowej były wyraźnie opóźnione w stosunku do pozostałych krajów, a poziom rozwoju gospodarczego był niższy, polaryzacja regionalna wciąż zachodziła, choć jej dynamika powoli słabła.

Stabilizacja zróżnicowań regionalnych na poziomie NUTS3 w okresie 2012–2015 nie wynikała z zatrzymania procesu metropolizacji, lecz raczej z osłabienia dynamiki części pozostałych podregionów, które szybko rozwijały się w poprzedniej dekadzie (ryc. 4). Dotyczyło to w szczególności podregionu legnickiego, jak również obrzeżnych podregionów konurbacji górnośląskiej. Z drugiej strony dynamika wyraźnie przyspieszyła w niektórych podregionach położonych w województwach mazowieckim (ostrołęcki), kujawsko-pomorskim (świecki) i wielkopolskim (kalisko-ostrowski).



Ryc. 4. Realny wzrost PKB według podregionów NUTS3 w latach 2012–2015 (2012=100).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza korelacji wskazuje na brak istotnie statystycznej zależności między poziomem rozwoju podregionów w 2010 r. a dynamiką ich wzrostu gospodarczego w latach 2010–2015, czyli konwergencji typu *beta*, co potwierdzało widoczną stagnację współczynnika zmienności zróżnicowań w tym okresie, czyli konwergencję

typu *sigma*¹³. Zahamowanie narastania skali regionalnych różnicowań w czasie – zgodnie z teorią J. Williamsona (1965)¹⁴ – było widoczne we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Smętkowski 2015). Tempo narastania różnicowań było w nich szczególnie wysokie w latach 90. XX wieku, a zahamowaniu/spowolnieniu ulegało zwykle wraz z osiągnięciem poziomu dochodu rzędu 5–7 tys. euro *per capita* (wg kursu wymiany). Należy przypuszczać, że główną przyczyną polaryzacji w pierwszym okresie była zmiana modelu rozwoju wynikająca z transformacji systemowej i związany z tym napływ kapitału zagranicznego, który – zwłaszcza w pierwszym okresie – był silnie skoncentrowany przestrzennie. Ten impuls rozwojowy, choć z opóźnieniem, zaczął oddziaływać na pozostałe obszary poszczególnych krajów, co doprowadziło do zahamowania tempa narastania różnic. W efekcie wraz z dalszym wzrostem poziomu zamożności obserwowano już umiarkowany wzrost różnicowań regionalnych. Z tej zależności wyłamała się wyłącznie Estonia, w której tendencja do wyraźnej dywergencji ujawniła się ponownie po przekroczeniu poziomu około 12 tys. euro *per capita*. Należy jednak w tym przypadku wziąć pod uwagę mały rozmiar kraju i niewielką liczbę regionów NUTS3 (jest ich 5), co może mieć wpływ na otrzymane wyniki, podobnie jak dynamika rozwoju Tallinna (np. Kalvet 2007).

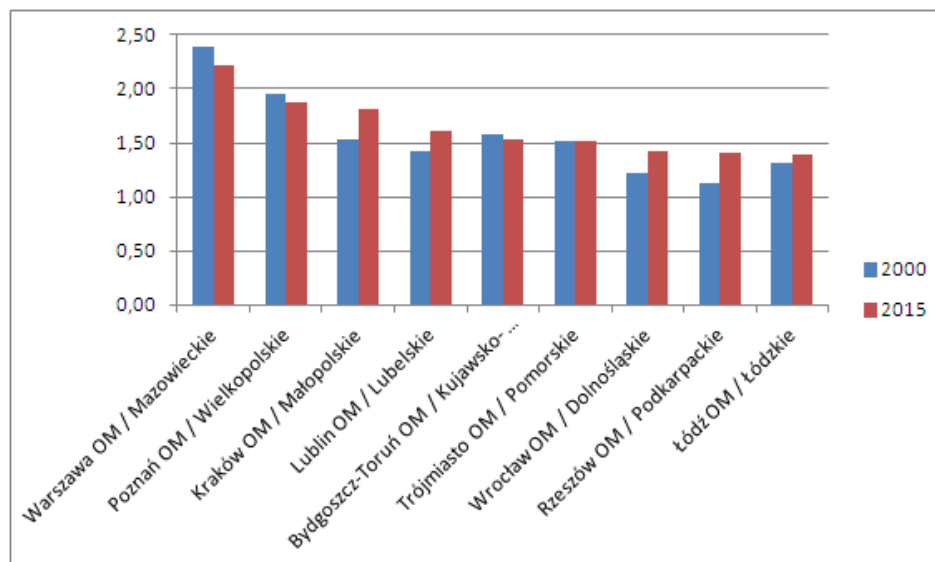
3.4. Dyfuzja i/lub rozprzestrzenianie się rozwoju w układach metropolitalnych

Zahamowanie tempa narastania terytorialnych różnic w poziomie rozwoju można także prześledzić na przykładzie wybranych regionów metropolitalnych i relacji między obszarami metropolitalnymi (miasto wraz z jego otoczeniem) a pozostałymi podregionami wchodzącymi w skład danego województwa (ryc. 5). Skala różnic

¹³ Konwergencja typu *beta* zachodzi, gdy regiony niżej rozwinięte rosną szybciej niż regiony wyżej rozwinięte, a typu *sigma*, gdy absolutne różnice między tymi grupami regionów się zmniejszają. Ponieważ wyższe tempo wzrostu od niższej podstawy może dać bezwzględne przyrosty mniejsze niż niższe tempo wzrostu od wyższej podstawy, nie zawsze konwergencja *beta* prowadzi do konwergencji *sigma*. Konwergencja *beta* jest więc warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym, do zaistnienia konwergencji *sigma*.

¹⁴ Według tej hipotezy zależność między poziomem rozwoju a jego terytorialnym zróżnicowaniem przyjmuje kształt odwróconej litery U. Choć hipoteza ta przez autora była dowodzona przy zastosowaniu ułomnej metodologii, dalsze badania wydają się ją potwierdzać.

wewnątrzregionalnych w Europie Środkowo-Wschodniej była na tle krajów Europy Zachodniej szczególnie wysoka, głównie z uwagi na znaczące różnice strukturalne w układzie metropolia (usługi)–region (rolnictwo, tradycyjny przemysł) (Smętkowski i in. 2012).



Ryc. 5. Stosunek PKB *per capita* metropolii (miasto wraz z otaczającym NUTS3) do jej otoczenia regionalnego w wybranych województwach w latach 2000–2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W przypadku dwóch z głównych ośrodków wzrostu w Polsce – metropolii warszawskiej i poznańskiej, w których stosunek w dochodach *per capita* między metropolią i regionem był szczególnie wysoki¹⁵ – można było zaobserwować spadek skali tych zróżnicowań w okresie po 2008/2009 r. W przypadku województw łódzkiego oraz kujawsko-pomorskiego skala zróżnicowań była stabilna. Natomiast skala zróżnicowań wewnątrzregionalnych rosła wyraźnie po 2012 r. w województwach małopolskim (rozwój Krakowa) i dolnośląskim (poza rozwojem Wrocławia pewną rolę odegrało osłabienie dynamiki wzrostu podregionu legnickiego). Proces polaryzacji rozwoju po 2008 r. – mimo dość niskiego poziomu zróżnicowań – był widoczny również w województwie podkarpackim na skutek szybkiego rozwoju Rzeszowa.

¹⁵ W obu przypadkach wyraźny wzrost tej relacji nastąpił w latach 1997–2000 głównie na skutek dużego napływu kapitału zagranicznego do tych obszarów metropolitalnych (zob. np. Domański 2001).

Wynika z tego, że można było zaobserwować również proces dyfuzji rozwoju z metropolii do jej otoczenia regionalnego, widoczny w przypadku województw mazowieckiego i wielkopolskiego, o czym świadczy również korelacja dynamiki rozwojowej poszczególnych sektorów gospodarczych np. rozwój przemysłu w obszarze metropolitalnym sprzyjał rozwojowi sektora usług prostych w otoczeniu regionalnym (zob. Smętkowski 2014). Kanały tej dyfuzji były zróżnicowane – począwszy od lokowania dużych inwestycji przemysłowych poza obszarami metropolitalnymi (np. LG w Mławie w woj. mazowieckim) lub też na obrzeżach metropolii, co ułatwia codzienne dojazdy do pracy mieszkańców spoza tego obszaru, a kończąc na możliwości rozwoju firm w pozostałej części regionu, które oferują swoje usługi na rynku metropolitalnym (np. budownictwo, transport).

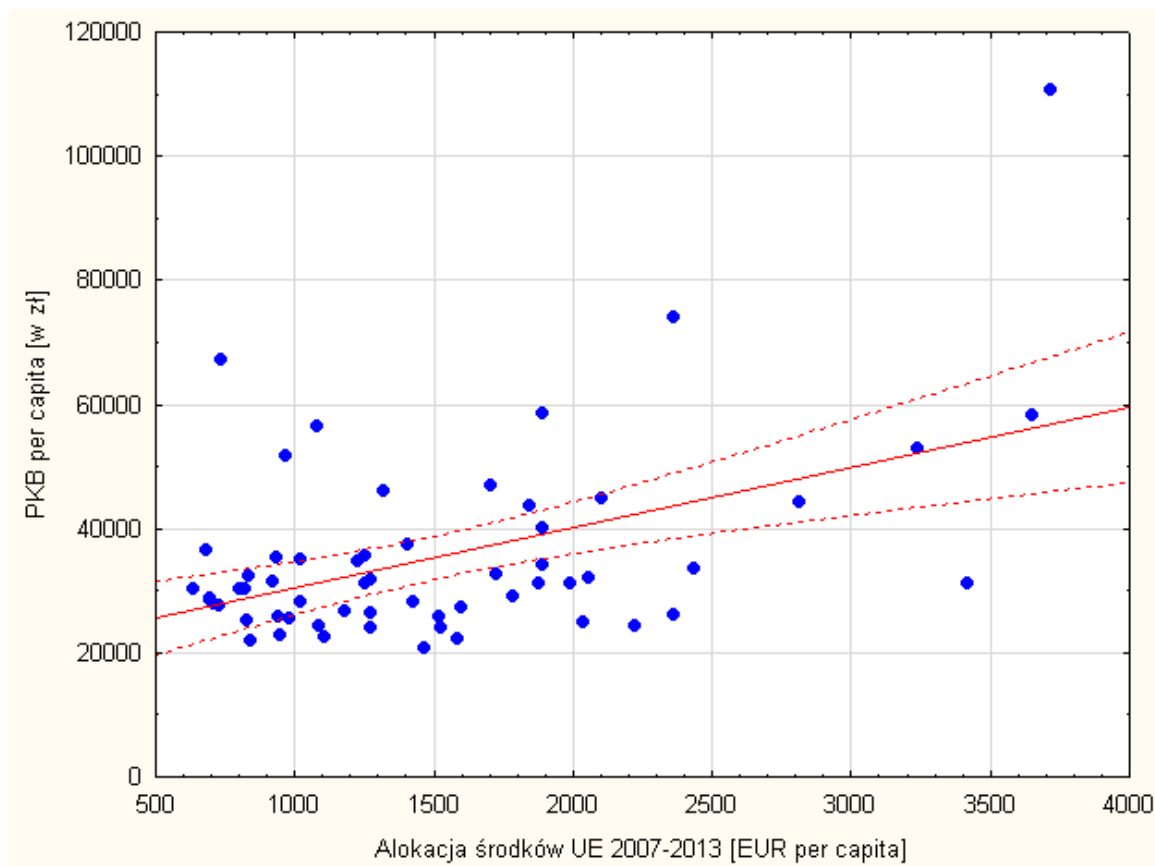
W wymiarze krajowym wzrost gospodarczy nie ograniczył się do największych metropolii, ale wpłynął na szybszą dynamikę rozwoju obszarów funkcjonalnych niektórych miast wojewódzkich, co prowadziło do wzrostu skali zróżnicowań wewnątrzregionalnych (np. w województwie podkarpackim, w którym obszar dawnego COP-u, czyli okręg rzeszowski i północno-zachodnia część województwa, rozwija się szczególnie dynamicznie). W tym przypadku także można mówić o procesie rozprzestrzeniania się rozwoju, który objął drugorzędne ośrodki miejskie na skutek ich silniejszego włączenia w zachodzące procesy globalizacji (Ciołek 2017). Proces ten obserwowany jest również w niektórych krajach Europy (zob. np. ESPON 2013).

3.5. Rola funduszy europejskich

3.5.1. Środki Polityki Spójności

Na podstawie danych Komisji Europejskiej o lokalizacji wydatków 90% europejskich środków Polityki Spójności dla okresu programowania 2007–2013 (EC 2016) można podjąć próbę oceny, czy polityka ta miała wyrównawczy wpływ na zróżnicowania regionalne w Polsce. Badaniami objęto lata 2010–2015, czyli okres, w którym

w największym stopniu mógł się uwidocznić – zwłaszcza popytowy¹⁶ – wpływ Polityki Spójności perspektywy finansowej 2007–2013 na dynamikę rozwoju regionów¹⁷.



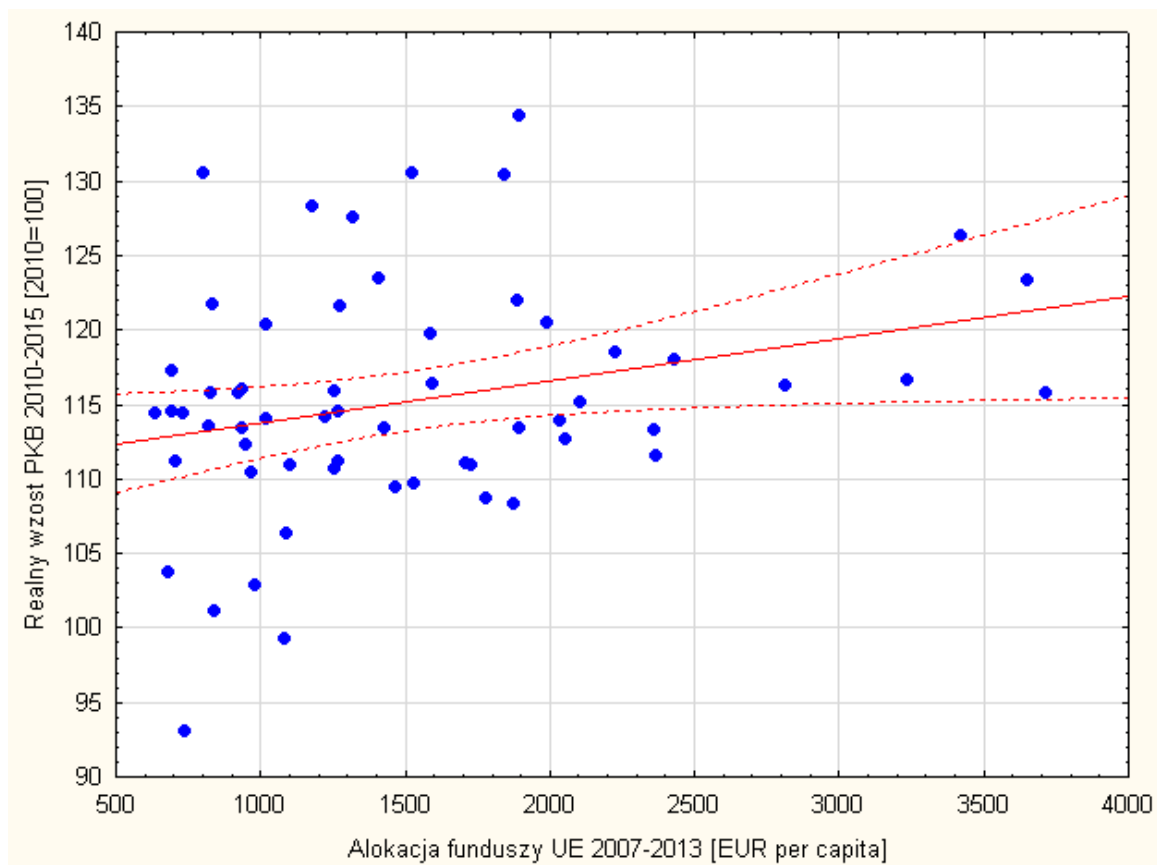
Ryc. 7. Alokacja środków Polityki Spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 a poziom rozwoju podregionów NUTS3 w 2000 r. [N=59]*

*dokonano agregacji podregionów dopasowując podziały statystyczne NUTS3 z 2008 i 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Komisji Europejskiej.

¹⁶ Rozróżnia się dwa rodzaje efektów transferów środków z zewnątrz do układu terytorialnego: przemijający popytowy, wynikający z uruchomienia mnożników dochodowych (mniejszych od jedności, a więc wygasających) i trwalszy podażowy, wynikający z poprawy efektywności czynników produkcji (podniesienie kwalifikacji, postęp technologiczny, uzyskanie nowych rynków itp.).

¹⁷ Wydatkowanie środków tej perspektywy finansowej rozpoczęło się w latach 2008–2009, a jej zakończenie zgodnie z zasadą n+2 nastąpiło w 2015 r. (choć niektóre środki mogły być także wydawane w 2016 r.).



Ryc. 8. Alokacja środków Polityki Spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 a dynamika rozwoju podregionów NUTS3 w 2000 r. [N=59]*

*dokonano agregacji podregionów dopasowując podziały statystyczne NUTS3 z 2008 i 2015 r.

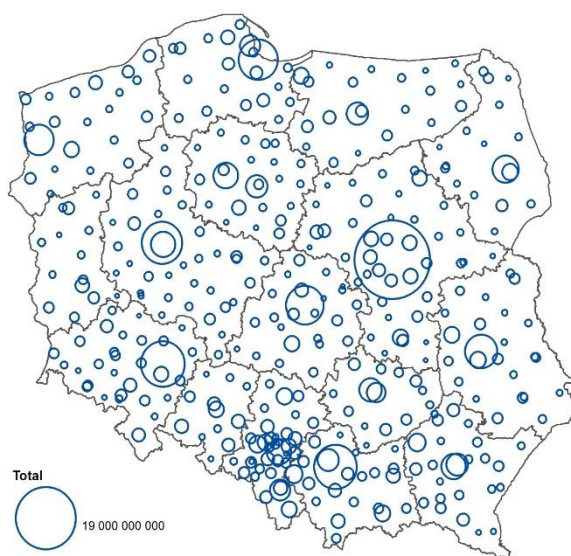
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Komisji Europejskiej.

Alokacja funduszy Polityki Spójności *per capita* była skorelowana z poziomem rozwoju gospodarczego regionów mierzonym PKB *per capita* (ryc. 8).

Współczynnik korelacji r-Pearsona wynosił w tym przypadku 0,48, ale po wyłączeniu Warszawy, która była przypadkiem odstającym¹⁸ wartość współczynnika spadła do poziomu 0,32.

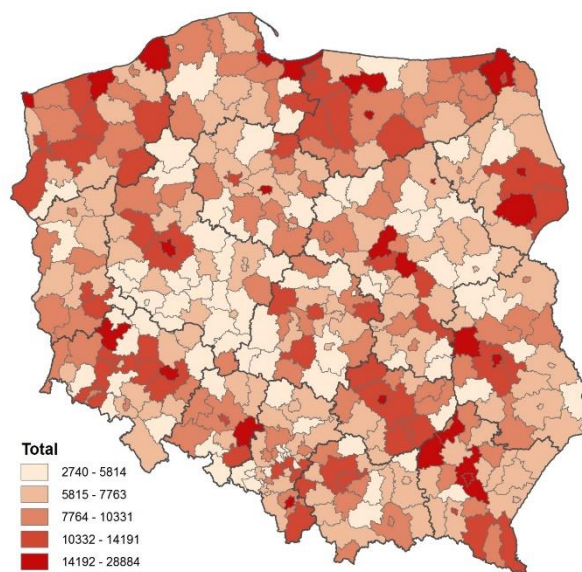
¹⁸ Ponadto wartość środków polityki spójności mogła być w Warszawie potencjalnie najbardziej zawyżona z uwagi na formalną lokalizację w tym mieście projektów/programów o zasięgu ogólnokrajowym.

Przestrzenne rozkłady tych środków prezentują ryc. 9 i 10.



Ryc. 9. Wartość projektów polityki Spójności 2007–2015 w powiatach.

Źródło: dane SIMIK.



Ryc. 10. Wartość projektów Polityki Spójności na 1 mieszkańca w latach 2007–2015 w powiatach.

Między skalą alokacji środków Polityki Spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 a dynamiką rozwoju regionów dało się zaobserwować słabą pozytywną zależność (wartość współczynnika korelacji 0,32 na poziomie istotności 0,05). Na podstawie wykresu rozrzutu (ryc. 8) można jednak sformułować hipotezę, że zależność ta miała charakter krzywoliniowy, w którym po przekroczeniu pewnego poziomu alokacji (około 2 tys. EUR *per capita*) nie było już widać znaczącego wpływu funduszy Polityki Spójności na dynamikę wzrostu PKB. Mogło to wynikać z tego, że w tej grupie regionów udział środków Polityki Spójności w regionalnym PKB był stosunkowo niski na skutek dużego absolutnego PKB. Potwierdzeniem tej hipotezy jest fakt, że zależność między dynamiką rozwoju podregionów a skalą napływu środków UE wyrażonym jako odsetek regionalnego PKB nie była istotna statystycznie

Środki Polityki Spójności w większym stopniu były alokowane w zamożniejszych podregionach NUTS3, lecz ich wpływ na przyspieszenie dynamiki wzrostu regionów nie był w badanym okresie znaczny. Niezależnie od skali tego wpływu można odrzucić hipotezę o tym, że w ilościowym wymiarze środki Polityki Spójności wpłynęły na konwergencję regionalną poziomu PKB na mieszkańca w Polsce.

Gdyby taka zależność przyczynowa występowała, to mogła ona raczej sprzyjać polaryzacji procesów rozwojowych w ujęciu przestrzennym.

W tym kontekście rysuje się hipoteza dodatkowa, zgodnie z którą pewne procesy konwergencji w skali lokalnej można łączyć ze strukturą wydawanych środków polityki spójności. Analiza statystyczna prowadzona za pomocą metody głównych składowych (Gorzela 2018a) wskazała, że w słabiej rozwiniętych obszarach Polski Wschodniej, środkowego Pomorza oraz Polski Centralnej wydatkowano relatywnie więcej środków Polityki Spójności na szeroko rozumiany kompleks edukacyjny (szkolnictwo, przeszkolenia, wzmacnianie kapitału ludzkiego). Być może zatem obserwowane procesy konwergencji potwierdzają obserwacje sprzed ponad dwóch dekad uzyskane w Hiszpanii (De la Fuente, Vives 1995) wskazujące, że w regionach słabo rozwiniętych korzystne jest intensywne finansowanie rozwoju edukacji, natomiast w regionach wysoko rozwiniętych rozwijanie infrastruktury – czyli usuwanie w każdym typie regionów tych barier, które hamują ich rozwój. Twierdzenia te są wręcz przeciwstawne względem powszechnych poglądów nt. właściwych proporcji różnego rodzaju interwencji w regionach różnych typów (zgodnie z którymi uznaje się, że w regionach słabo rozwiniętych należy w pierwszym rzędzie rozwijać infrastrukturę, głównie transportową), ale uzyskują potwierdzenie w Hiszpanii sprzed ponad 20 lat, oraz – jeżeli powyższe hipotezy potwierdzą się w dalszych badaniach – także ostatnio w Polsce.

3.5.2. Środki Wspólnej Polityki Rolnej

Uwzględnienie środków Wspólnej Polityki Rolnej w analizie wpływu funduszy UE na zróżnicowania regionalne w Polsce jest utrudnione z uwagi na brak odpowiednich statystyk, w tym zwłaszcza na poziomie NUTS3. Na podstawie szacunków opartych na udziale poszczególnych podregionów w powierzchni użytków rolnych w Polsce¹⁹ można stwierdzić, że środki Wspólnej Polityki Rolnej zarówno w ujęciu *per capita*, jak i pod względem udziału w regionalnym PKB w okresie 2010–2015 nie były skorelowane z dynamiką rozwoju podregionów. Ponadto z uwagi na ujemną korelację ich terytorialnego rozkładu i rozkładu środków Polityki Spójności

¹⁹ Skalę dokładności może tego szacunku ilustruje fakt, że około 70% dopłat bezpośrednich stanowiły jednolite płatności obszarowe. Z kolei dopłaty bezpośrednie stanowiły około połowy środków WPR w okresie programowania 2007–2013 i dwie trzecie w okresie 2014–2020.

(r-Pearsona -0,37) uwzględnienie ich jeszcze bardziej osłabiałoby (nieistotną statystycznie na poziomie 0,05) korelację między realnym wzrostem PKB a nakładami finansowanymi ze środków Polityki Spójności *per capita*.

* * *

Jak wynika z obrazu prezentowanego w tym punkcie, początkowo zróżnicowania regionalne w Polsce po 1989 r. zależały w największym stopniu od tego, jak rozwijały się duże miasta – zwłaszcza ośrodki metropolitalne, ale też miasta wojewódzkie. Metropolizacja prowadziła do wyraźnego wzrostu tych zróżnicowań, co występowało zwłaszcza w latach 90. XX wieku, ale proces polaryzacji trwał również w okresie dobrej koniunktury przed kryzysem w 2008 r. W efekcie tego ostatniego – podobnie jak w większości krajów Europy – dywergencja regionalna była kontynuowana aż do 2012 r. W ostatnich latach nastąpiło jednak zahamowanie tempa narastania różnic w skali zarówno regionalnej, jak i subregionalnej – a w skali lokalnej nawet wystąpiły pewne procesy konwergencyjne. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, czy procesy te okażą się trwałe.

Konwergencja – przynajmniej w pewnej mierze – wynikała z rozpoczęcia procesów dyfuzji rozwoju w skali regionów metropolitalnych, a także z procesu dalszego rozprzestrzeniania rozwoju, który zaczął obejmować część pozostałych dużych miast, głównie ośrodków wojewódzkich. W efekcie doprowadziło to do częściowego złagodzenia historycznego wymiaru zróżnicowań przestrzennych w Polsce związanego z podziałem zaborowym. Wymiar ten wciąż był dominujący w ujęciu infrastrukturalnym i demograficznym, ale ustępował metropolitalnemu pod względem dynamiki rozwoju, skali przedsiębiorczości czy rozwoju kapitału ludzkiego.

Unijna Polityka Spójności w Polsce miała stosunkowo niewielki wpływ na powyższe procesy, a jeśli już, to sprzyjała raczej procesom regionalnej polaryzacji, choć – z drugiej strony – procesom konwergencji w skalach lokalnych. Wpływ natury polaryzacyjnej był przy tym częściowo niwelowany – w ujęciu popytowym – napływem środków Wspólnej Polityki Rolnej, które w większym stopniu trafiały do uboższych regionów rolniczych.

Rozwój ośrodków metropolitalnych i wojewódzkich niósł różnorodne korzyści dla układów pozametropolitalnych, które mogły, po pierwsze, korzystać z szeregu usług wyższego rzędu oferowanych przez te miasta, a po drugie zyskiwały dostęp do

możliwości rozwojowych związanych z napływem inwestycji, a także możliwością świadczenia usług prostych dla metropolii. Głównym negatywnym skutkiem dla układów pozametropolitalnych była natomiast utrata zasobów kapitału ludzkiego.

4. Problemy wybranych obszarów i typów jednostek przestrzennych

Procesy rozwoju zachodzące na poziomie regionalnym mogą w różny sposób oddziaływać na sytuację mieszkańców. Z perspektywy tych ostatnich kluczową skalą odniesienia jest bowiem poziom lokalny, począwszy od sąsiedztwa/dzielnicy/miejscowości, przez gminę, a na lokalnym rynku pracy kończąc. Znaczenie poziomu lokalnego jest o tyle istotne, że skala i zmiany zróżnicowań mogą kształtować się odmiennie w zależności od rozpatrywanej skali przestrzennej (zob. np. Smętkowski 2013, s. 47). W efekcie obserwowane procesy metropolizacji mogą mieć zróżnicowany wpływ na poszczególne elementy systemu osadniczego, z jednej strony tworząc nowe możliwości ich rozwoju, ale z drugiej przynosząc wyzwania, którym muszą sprostać.

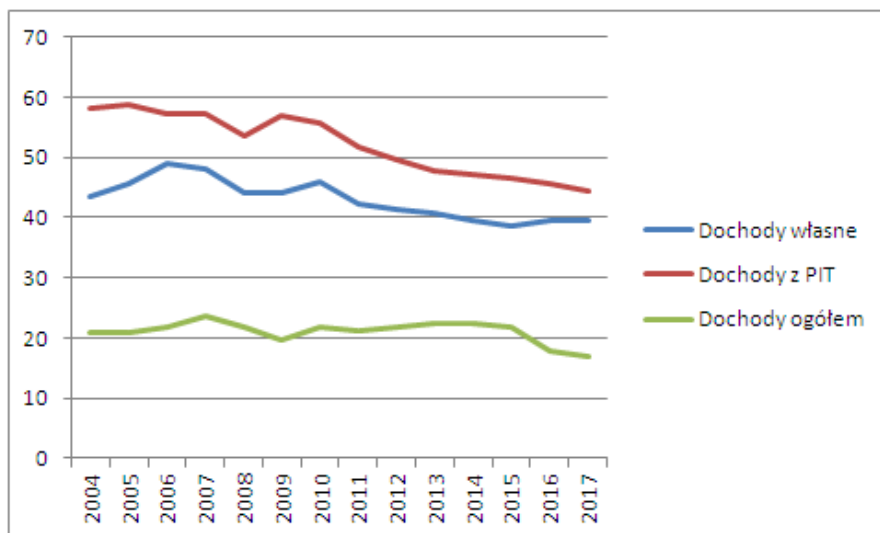
4.1. Rola transferów budżetowych a zróżnicowanie w skali lokalnej w Polsce

W celu oceny stopnia zróżnicowań na poziomie lokalnym w Polsce można wykorzystać wskaźniki obrazujące wpływy podatkowe do budżetów lokalnych, zagregowane z poziomu gminnego do skali powiatów²⁰.

W całym badanym okresie można było obserwować spadek zróżnicowań na poziomie powiatowym w dochodach własnych gmin *per capita* (od 2006 r.), a od 2009 r. wyraźną konwergencję dochodów gmin z podatku od osób fizycznych *per capita* (ryc. 11). Wskazuje to na rozpoczęcie procesu rozprzestrzeniania się rozwoju w Polsce, choć należy zwrócić uwagę, że po 2013 r. wspomniane tempo konwergencji w przypadku dochodów z PIT spadło, a w przypadku ogółu dochodów własnych gmin tendencja uległa zahamowaniu. Na skutek redystrybucyjnej polityki państwa skala zróżnicowań dochodów lokalnych jednostek samorządu lokalnego

²⁰ Zaletą tej skali przestrzennej dla pomiaru dochodów własnych w porównaniu z gminną jest większe prawdopodobieństwo domykania się lokalnych rynków pracy w ich granicach administracyjnych. Analizę objęto okres od 2004 r., w którym ustalono nowy udział gmin w podatku od osób fizycznych na poziomie 35,72%, choć należy pamiętać, że ten udział rósł stopniowo, osiągając wartość 37,79% w 2016 r. (zob. np. Galiński 2015).

(zagregowanych do powiatów) – niezależnie od zachodzących procesów rynkowych – była stosunkowo niewielka i stabilna właściwie w całym okresie (z rysującą się tendencją spadkową po 2015 r.). Oznacza to, że potencjalne różnice w dostępie do dóbr i usług publicznych w Polsce oferowanych na poziomie lokalnym mogą być – przy założeniu tej samej sprawności samorządów – stosunkowo niewielkie.



Ryc. 11. Współczynniki zmienności zróżnicowań dochodów gmin *per capita w Polsce w latach 2004–2017 (dane zagregowane na poziomie powiatu).**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4.2. Problemy rozwojowe obszarów metropolitalnych

4.2.1. Zróżnicowanie wewnątrz obszarów metropolitalnych

Polityka redystrybucyjna transferująca wpływy podatkowe od najzamożniejszych samorządów do najbiedniejszych (tzw. janosikowe) oznacza, że ośrodki metropolitalne nie dysponują znacząco większymi środkami – biorąc pod uwagę konieczność utrzymania bardziej rozbudowanej infrastruktury – na zaspokajanie potrzeb swoich mieszkańców w porównaniu z pozostałymi gminami²¹. Co więcej, część świadczonych przez te miasta usług publicznych jest oferowana szerszemu

²¹ W 2017 r. w Warszawie dochody *per capita* wynosiły 178% średniej krajowej (ale przy około 26-procentowym udziale wydatków na transport przy średniej krajowej na poziomie 12%), w Poznaniu, Krakowie i Wrocławiu około 131%, a w Łodzi tylko 114% średniej, a więc na poziomie Łomży, Kalisza czy Grudziądza.

gronu odbiorców niż tylko ich mieszkańcy, mają one bowiem wyraźnie dodatni bilans dojazdów do pracy.

Badania przeprowadzone dla ośrodków wojewódzkich w Polsce (Smętkowski 2016) pokazały, iż istnieje zależność polegająca na tym, że im wyższy jest poziom zamożności danego miasta, tym większe prawdopodobieństwo koncentracji problemów społecznych w przestrzeni miejskiej, co świadczy o zachodzących procesach segregacji społecznej i jej przestrzennych wymiarów. Do jaskrawych przykładów tego typu zjawisk należą np. różnice w długości życia mieszkańców poszczególnych dzielnic Warszawy, która wynosi dla mężczyzn mieszkających w Wilanowie lub na Ursynowie około 80 lat, a dla tych mieszkających na Pradze Północ czy Woli odpowiednio 71 i 73 lata (na podstawie danych z okresu 2012–2014, UM Warszawa 2016). O skali tej różnicy może świadczyć fakt, że pierwsza wartość odpowiada średniej długości życia mężczyzn na Islandii (najdłuższej w Europie), podczas gdy druga – Bułgarii (jeden z najniższych europejskich wskaźników).

Przestrzennym wyrazem segregacji przestrzennej są tzw. osiedla grodzone, których liczba szybko rośnie w największych polskich miastach (w Warszawie jest ich ponad 200). Także różnicowanie się cen mieszkań – znacznie wyższych w miastach dużych i tych o wysokiej atrakcyjności turystycznej – jest przejawem segregacji. Co ciekawe, zagadnienia relacji funkcji metropolitalnych i lokalnych nie są przedmiotem badań naukowych ani też refleksji zarządów dużych miast, a jest to problem ciekawy naukowo i ważny praktycznie, tylko sporadycznie poruszany (Gorzela 2016b).

4.2.2. Problem suburbanizacji i rozlewania się miast

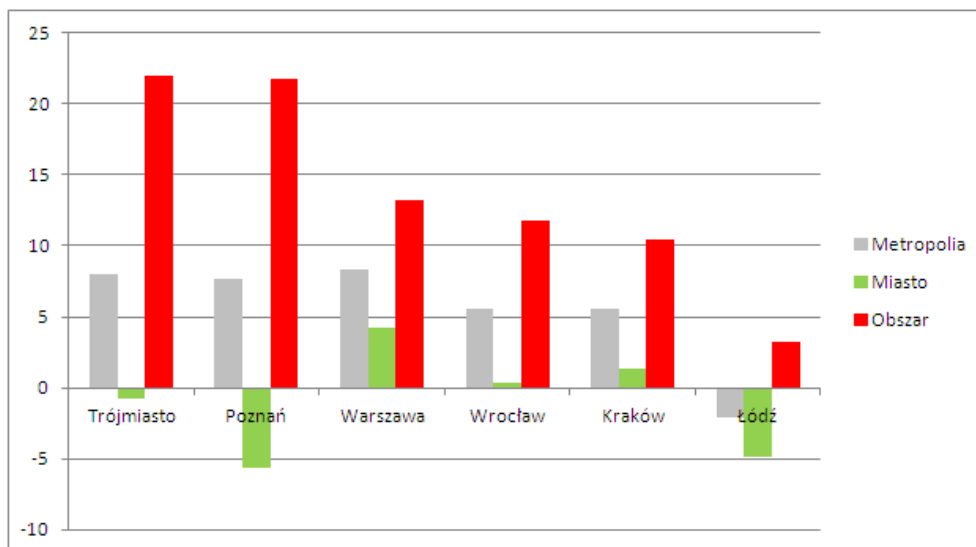
Drugim istotnym problemem obszarów metropolitalnych jest zachodząca w otoczeniu dużych miast suburbanizacja, która z jednej strony prowadzi do uszczuplenia wpływów podatkowych miast centralnych, a z drugiej wymusza konieczność zaspokojenia potrzeb nowych mieszkańców na obszarach otaczających miasto.

Wciąż jednak zarówno poziom ogólnej zamożności, jak i wyposażenia infrastrukturalnego nie wyróżnia aż tak znacząco gmin obszarów metropolitalnych na tle pozostałych (Smętkowski, Płoszaj 2016b). Oznacza to, że rozwój infrastruktury technicznej i społecznej często nie nadąża za napływem nowych mieszkańców. Z kolei poziom zamożności gmin otaczających miasto nie zawsze jest najwyższy, co wynika z koncentracji potencjału gospodarczego w mieście centralnym, o czym

świadczy to, że proces dekoncentracji miejsc pracy był znacznie słabszy od dekoncentracji ludności (zob. np. Smętkowski 2011).

O skali dekoncentracji ludności w obszarach metropolitalnych może świadczyć porównanie zmiany liczby mieszkańców w sześciu największych miastach Polski i ich bezpośrednim otoczeniu (dla uproszczenia utożsamionych z otaczającymi je NUTS3) (ryc. 12). W dwóch z tych miast tj. w Poznaniu i Trójmieście zjawisko przybrało na tyle duże rozmiary, że wyraźnej utracie mieszkańców w tych miastach centralnych towarzyszył ponad 20-procentowy przyrost liczby ludności w ich otoczeniu.

Ten problem nie był aż tak widoczny w Warszawie, Wrocławiu i Krakowie, w których nie następowało wyludnianie miasta centralnego, a przyrost nowych mieszkańców w ich obszarach metropolitalnych był – w świetle oficjalnych statystyk – wolniejszy. Szczególne problemy były widoczne natomiast w Łodzi, w której następowała depopulacja zarówno miasta, jak i całego obszaru metropolitalnego, choć przy niewielkim wzroście liczby mieszkańców poza miastem. Podobnie obszarem odpływowym jest Górny Śląsk.



Ryc. 12. Zmiana liczba ludności w obszarach metropolitalnych największych miast Polski w latach 2004–2016 [%].

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4.3. Sytuacja średnich miast na przykładzie powiatów grodzkich

Badanie dynamiki rozwoju średnich miast²² – które są wskazywane jako szczególnie zagrożone procesami metropolizacji (np. Śleszyński 2016a) – pozwala na zaobserwowanie kilku interesujących zależności. Grupa ośrodków miejskich średniej wielkości wykazywała w latach 2004–2016 dość zbliżoną dynamikę dochodów jednostek samorządowych *per capita*. Świadczy o tym m.in. współczynnik zmienności dochodów własnych *per capita*, który dla tych miast w 2004 r. wynosił 23,8%, a w 2017 spadł do 23,1%. Przeciętnie (w wyrażeniu nominalnym) dochody własne tych miast *per capita* wzrosły w badanym okresie o 243%, tylko w trzech z nich wzrost był niższy niż 200%, a w trzech innych wyższy niż 300%. Były to wartości zbliżone do dynamiki dochodów w miastach dużych. Dochody na mieszkańca w średnich miastach na prawach powiatu utrzymywały się na względnie stałym poziomie około 75% dochodów własnych na mieszkańca w miastach wojewódzkich.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nie odnotowano zatem dużych zmian w rankingu miast średnich pod względem poziomu ich zamożności. Do największych przegranych w ujęciu relatywnym należały powiaty grodzkie konurbacji górnośląskiej: Mysłowice, Zabrze, Ruda Śląska, Bytom, Siemianowice Śląskie, Piekary Śląskie, Sosnowiec, a w mniejszym stopniu Świętochłowice oraz Dąbrowa Górnicza. Poza nimi w tej grupie znalazły się Elbląg, Grudziądz, Chełm, Jelenia Góra i Radom – wszystkie to miasta przechodzące proces restrukturyzacji (czasem przez upadek) przemysłu. Wśród ośrodków, które poprawiły swoją pozycję, znalazły się miasta położone w różnych częściach Polski, w tym również we wschodniej części kraju, np. Ostrołęka, Suwałki, Łomża czy Krosno. W grupie tej znalazły się ośrodki przemysłowe takie jak Tarnów, Częstochowa, Kalisz, a także Żory, Tychy czy Jaworzno. Jak widać, utrata przez część tych miast funkcji administracyjnych po reformie z 1999 r. nie doprowadziła do znaczącego pogorszenia ich sytuacji, co potwierdzają również inne badania wskazujące na zróżnicowanie dynamiki

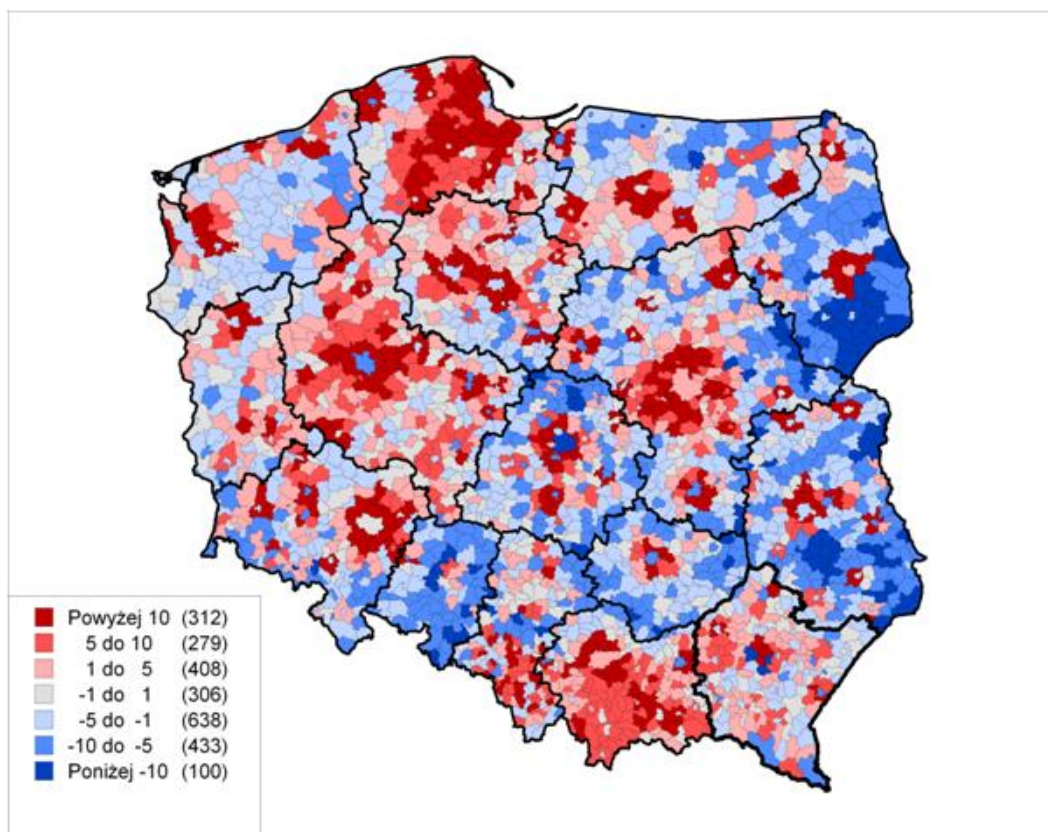
²² Badania ograniczono – w związku z koniecznością zapewnienia porównywalności – do tych miast, które posiadają prawa powiatu, ale nie są ośrodkami wojewódzkimi. Liczba ludności ośrodków w tej grupie wahała się od 41 tys. (Świnoujście) do 224 tys. mieszkańców (Częstochowa).

rozwojowej byłych ośrodków wojewódzkich (np. Kurniewicz, Swianiewicz 2016²³), w tym również te, które ukazują korzyści odnoszone przez obecne ośrodki wojewódzkie (Kisiela 2017).

4.4. Depopulacja Polski pozametropolitalnej?

Procesy metropolizacji nie oznaczają, że w pozametropolitalnej części kraju zachodziła szybka depopulacja, co dotyczyło również makroregionu Polski Wschodniej (zob. Celińska i in. 2010). Można oczywiście wskazać w Polsce obszary tracące ludność, ale wciąż zjawisko to nie miało charakteru powszechnego (ryc. 13). Skala tego spadku mogła być jednak większa niż przedstawiona na mapie z uwagi na zaniżone statystyki migracyjne (trudno jest wykazać migracje nierejestrowane, zarówno krajowe, jak i zagraniczne; zob. np. Śleszyński 2016b). Ponadto odpływ migracyjny był w znacznej mierze kompensowany przyrostem naturalnym, co będzie jednak wraz ze starzeniem społeczeństwa ulegać osłabieniu. Do obszarów najszybciej tracących ludności należała znaczna część woj. podlaskiego, lubelskiego i opolskiego (w tym ostatnim duże znaczenie mają migracje zagraniczne). Poza nimi problem dotyczył w szczególności obrzeży województw świętokrzyskiego, łódzkiego i mazowieckiego. Mapa pozwala też zauważyć, że przynajmniej za część spadku liczby ludności w miastach średnich oraz małych odpowiadały procesy suburbanizacji zachodzące w ich najbliższym otoczeniu. Jest to widoczne w większości układów miasto–gmina wiejska, niezależnie od części kraju (np. Łuków, Giżycko, Żary czy Biłgoraj). Warto również zauważyć, że znaczny napływ imigrantów zarobkowych z Ukrainy w ostatnich latach może mieć – w przypadku ich stałego osiedlenia w Polsce – istotny wpływ na sytuację demograficzną, w tym również w obszarach pozametropolitalnych.

²³ Pozycja ta jest wykazana w SOR (s. 133) jako *implicite* potwierdzająca tezę, że następuje upadek byłych miast wojewódzkich, podczas gdy autorzy zwracają uwagę na zróżnicowanie sytuacji w tej grupie miast.



Ryc. 13. Zmiana liczby ludności w gminach w latach 2004–2017 [%].

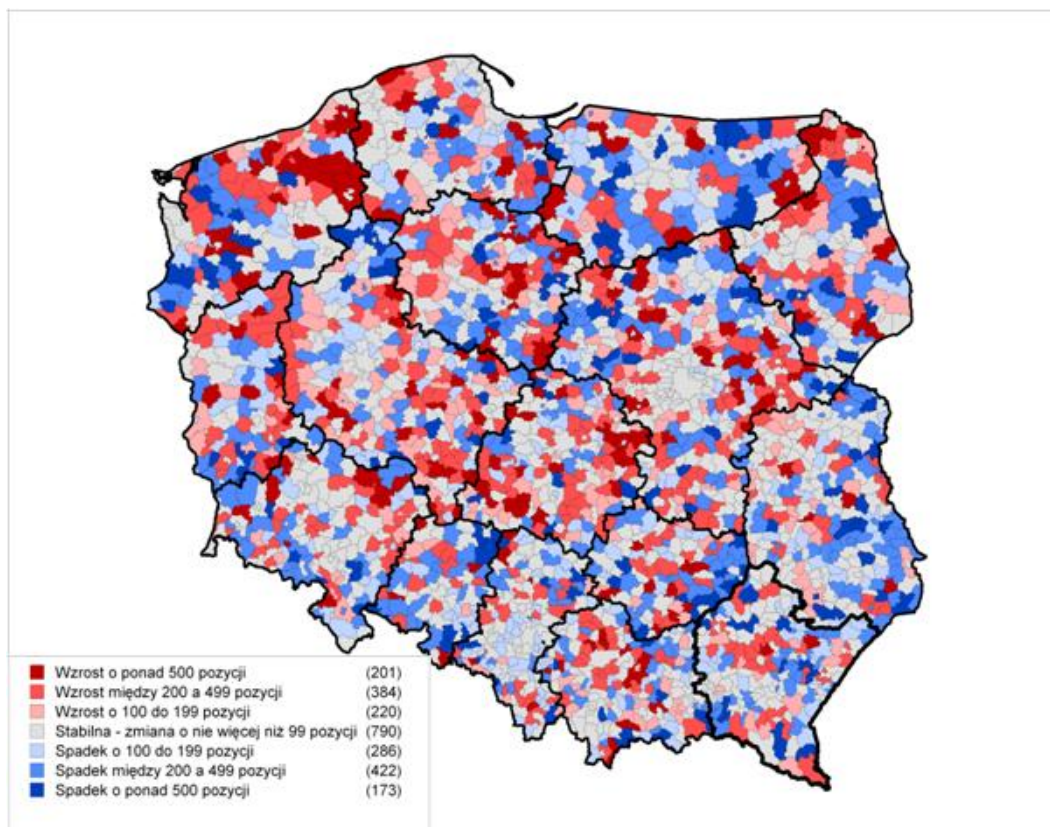
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4.5. Sukces czy porażka w Polsce pozametropolitalnej?

O tym, że możliwy był sukces rozwojowy gmin położonych poza obszarami metropolitalnymi (zob. też Gorzelak 2106a), świadczy mapa pokazująca zmiany w rankingu dochodów własnych *per capita* w latach 2004–2017 (ryc. 14).

Kolorem czerwonym zaznaczono na niej te układy lokalne, które znacząco poprawiły pozycję w tym rankingu, natomiast kolorem niebieskim te, których relatywna pozycja uległa osłabieniu. We wszystkich województwach można wskazać zarówno gminy, które odniosły sukces, jak i te, których pozycja spadła. Nierzadko sąsiadowały ze sobą gminy, w których można było zaobserwować przeciwstawne tendencje zmian pozycji w rankingu. W niektórych przypadkach wśród źródeł sukcesu można wskazać rozwój infrastruktury drogowej (np. budowa dróg S3, S8, czy A1), która poprawiła ich dostępność, często prowadząc do napływu zewnętrznych inwestycji. W innych układach lokalnych czynnikiem rozwojowym mogła być udana restrukturyzacja rolnictwa, co prawdopodobnie stało się udziałem części gmin położonych

w województwie zachodniopomorskim. W jeszcze innych przypadkach dość wyraźne stało się zwiększenie pozytywnego oddziaływania ośrodków metropolitalnych takich jak Warszawa czy Poznań, które objęło część gminy położonych w odległości do 70 km od centrum miasta, podczas gdy wcześniej pozytywne oddziaływanie ograniczało się do zasięgu 30–40 km. Jest przy tym ciekawe – na co wskazuje porównanie map na ryc. 13 i 14 – że odpływ ludności niekoniecznie prowadził do relatywnego zubożenia gminy.



Ryc. 14. Zmiana gmin w rankingu zamożności w latach 2004–2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

* * *

Polityka redystrybucyjna na poziomie krajowym (z jednej strony „janosikowe”, a z drugiej subwencje wyrównawcza i edukacyjna) ograniczała w znacznym stopniu skalę lokalnych zróżnicowań pod względem dochodów budżetów samorządów lokalnych. Tworzyło to podstawy do w miarę równego dostępu do podstawowych

dóbr i usług publicznych dla ich mieszkańców²⁴. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na szczególną sytuację części ośrodków metropolitalnych, które doświadczały z jednej strony negatywnych procesów polaryzacji społeczno-przestrzennej, a z drugiej strony świadczyły usług publiczne na rzecz dojeżdżających do pracy, mieszkających w gminach ościennych, a także osób korzystających z usług wyższego rzędu, często dojeżdżających z dalszej odległości. Co więcej, w części z tych miast występowało potencjalnie groźne zjawisko depopulacji, a także starzenia się obszarów centralnych, znane w USA i krajach Europy Zachodniej pod nazwą kryzysu centrów miast (*inner city decline*), obserwowanego zwłaszcza w latach 80. i 90. XX wieku w wyniku suburbanizacji. W efekcie można oczekiwać narastającej presji na budżety samorządów ośrodków metropolitalnych w przyszłości, tym bardziej, że dotychczas część niedoborów była łagodzona środkami Polityki Spójności, co w sytuacji potencjalnego ograniczenia ich dostępności może negatywnie odbić się na poziomie i jakości usług publicznych w tych ośrodkach. Z drugiej strony widoczne są już procesy odradzenia się śródmieść niektórych dużych miast (znane zjawisko reurbanizacji), polegające na rewitalizacji uprzednio zdegradowanej zabudowy i przestrzeni publicznej.

Sytuacja miast średniej wielkości, które są często wskazywane jako układy najbardziej tracące na procesie metropolizacji, była zróżnicowana. Ta grupa miast rozwijała się stosunkowo równomiernie, a ponadto nie traciła w ostatnich latach dystansu do ośrodków wojewódzkich pod względem poziomu zamożności. Jednocześnie miasta te były zazwyczaj w mniejszym stopniu dotknięte procesami suburbanizacji. Nie zmienia to faktu, że w szczególnie trudniej sytuacji były te ośrodki, w których niezakończone były procesy restrukturyzacji tradycyjnego przemysłu, w tym zwłaszcza część miast położonych w konurbacji górnośląskiej (por. pkt 4.).

Metropolizacja nie doprowadziła jak dotąd do znacznej depopulacji pozametropolitalnej części kraju. Wynikało to ze stosunkowo małej mobilności mieszkańców Polski, spowodowanej głównie sytuacją mieszkaniową (niedostatek mieszkań na wynajem, znaczne zróżnicowanie cen mieszkań w skali kraju, które są

²⁴ Należy podkreślić tu słowo „podstawowego”. Oczywiście jest, że dobra i usługi wyższego rzędu, z których korzysta się rzadziej, są dostępne tylko w ośrodkach wyższych rzędów – co jest przedmiotem teorii miejsc centralnych W. Christallera.

znacznie droższe w ośrodkach przyciągających ludność niż na obszarach odpływowych). Obserwowane spadki liczby ludności poszczególnych obszarów w Polsce wynikały raczej z zachodzących procesów starzenia się *in situ*, co było widoczne zwłaszcza na obszarach charakteryzujących się niekorzystną strukturą wiekową (województwa podlaskie, lubelskie, opolskie) oraz migracjami zagranicznymi.

Możliwość osiągnięcia lokalnego sukcesu nie była ograniczona do gmin położonych w sąsiedztwie ośrodków metropolitalnych, choć to właśnie te ostatnie w pierwszym rzędzie skorzystały na zachodzących procesach metropolizacji. Czynniki tego sukcesu były przy tym dość zróżnicowane i wynikały m.in. z poprawy dostępności transportowej, udanych procesów restrukturyzacji tradycyjnych rodzajów działalności gospodarczej, ale również z rozszerzenia pozytywnego oddziaływania ośrodków metropolitalnych. Nie jest więc słuszna teza, że mamy do czynienia z „dziejowym determinizmem”, różnicującym „świat na wygrane wielkie aglomeracje i przegrane obszary peryferyjne” (Śleszyński 2018a, s. 14). Procesy rozwoju poszczególnych układów terytorialnych są znacznie bardziej złożone, a zero-jedynkowe zgeneralizowane podejście jest zarówno nadmiernie uproszczone, jak i nieprawdziwe.

5. Elementy współczesnego podejścia do rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej

Prezentacja, a tym bardziej ocena obecnie formułowanej polityki regionalnej i przestrzennej jest trudna, o ile w ogóle możliwa, gdyż istniejące dokumenty są albo efektem prac poprzedniego rządu i Sejmu, albo też – te przygotowane przez obecną ekipę rządową – cechują się (jak to zostanie wykazane w dalszej części tekstu) niską jakością. Ponadto, po 2015 r. realnie prowadzona polityka regionalna jeszcze się nie uwidoczniła. W pewnej mierze wynika to z faktu, że podstawowe założenia wydatkowania środków finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego oraz przedsięwzięć infrastrukturalnych, w których dużą rolę pełnią fundusze Polityki Spójności, zostały ustalone przed 2015 r. i będą obowiązywały do końca 2020 r., a w rzeczywistości jeszcze przez kolejne 3 lata (zgodnie z zasadą n+3).

Jedynym materiałem, który można poddać ocenie, jest „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (SOR), przyjęta przez rząd w 2017 r. Ten ponad 300-stronicowy dokument zawiera szereg odniesień do zagadnień przestrzennych. Jest to obecnie jedyny oficjalny dokument przyjęty przez obecną władzę odnoszący się do celów, instrumentów i zasad realizacji polityki regionalnej. Ocena tego dokumentu w jego wzmiankowanej warstwie nie może być pozytywna, gdyż:

1. Cele są zbyt ogólne, nie zawierają żadnej priorytetyzacji, odnoszą się do wszystkich elementów układu terytorialnego (czyli do miast wszelkiej wielkości oraz do obszarów wiejskich) z założeniem, że realizacja polityki regionalnej przyczyni się do poprawy sytuacji społecznej i gospodarczej ich wszystkich. W rzeczywistości poprawa sytuacji będzie zróżnicowana, a nie można wykluczyć, że niektóre obszary doświadczą stagnacji albo nawet regresu.
2. Strategia jest oparta na założeniu, że dylemat „równość czy wydajność” nie istnieje, czyli przyjmuje, iż wszelkie inwestycje mają zbliżoną efektywność, niezależnie od miejsca ich podejmowania. Jest to założenie fałszywe i nierealne.
3. Brak realizmu występuje także w warstwie odnoszącej się do promowania innowacyjności i przedsięwzięć o wysokim poziomie zaawansowania

technologicznego²⁵ w małych i średnich miastach (por. także Śleszyński 2018a). Przedsięwzięcia takie mogą pojawić się tylko w obszarach o wysokim poziomie sfery B+R, już wysokiego poziomu technologii, silnych powiązań zewnętrznych i wysokich kwalifikacji (Capello 2012). Małe i średnie miasta – szczególnie w obszarach peryferyjnych – wymogom tym nie mogą sprostać.

4. Podobnie (słusznie) nadanie w „Konstytucji dla nauki” wiodącej roli najlepszym polskim uczelniom – skoncentrowanym w największych miastach – zwiększy różnice w potencjale badawczym i akademickim między tymi miastami a mniejszymi ośrodkami, co stoi w sprzeczności z prowyrównawczo rozumianym „rozwojem zrównoważonym”. Oczekiwania, że relatywnie słabsze szkoły wyższe podniosą swój poziom dzięki intensyfikacji współpracy z ośrodkami najlepszymi, są trudne – o ile w ogóle możliwe – do spełnienia.
5. Dominującym nastawieniem SOR względem rozwoju gospodarki jest jej reetatyżacja oraz reindustrializacja²⁶. Owszem, wzmocnienie polskiego przemysłu jest celowe, jednak nie może tego robić państwo, którego możliwości w zakresie bezpośredniego oddziaływania na gospodarkę są ograniczone, a ponadto racjonalność wyborów niepoddanych rygorom rynkom jest wątpliwa.
6. SOR co prawda uznaje, że największe polskie miasta – w sposób tradycyjny nazywane „aglomeracjami” – mają duże znaczenie dla rozwoju kraju, jednak ich ujęcie w tym dokumencie prezentowane stanowi krok wstecz względem ugruntowanego i udokumentowanego poglądu, iż „Polska przestrzeń jest konkurencyjna i innowacyjna dzięki wykorzystaniu potencjału policentrycznej sieci metropolii”, jak zostało to zapisane w „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030”. Ponadto, w SOR nie docenia się obecnie najważniejszych powiązań informacyjno-decyzyjnych, a powraca się w niej do

²⁵ P. Śleszyński w wywiadzie dla Dziennika Gazety Prawnej, sformułował to następująco: „Reindustrializacja, a ściślej rzecz ujmując przesunięcia przestrzenne i strukturalne produkcji – bo zatrudnienie w przemyśle mamy na dość optymalnym poziomie ok. 25 proc. – jest z pewnością pomysłem, który może pomóc w ożywieniu mniejszych miast. Oczywiście mam na myśli przemysł zaawansowany technologicznie” (DGP 27.07.2018).

²⁶ Jasno przedstawia to P. Śleszyński: „Mając na względzie pogłębiające się przestrzenne nierównoważenie rynku pracy, potrzebne jest publiczne wsparcie wybranych miast charakteryzujących się słabo rozwiniętą funkcją przemysłową. Bardziej równomierne rozmieszczenie miejsc pracy w przemyśle sprzytałoby bowiem zmniejszaniu się odległości między domem a pracą pokonywanej wahadłowo, najczęściej w rytmie codziennym” (Śleszyński 2018a, s. 124).

uznania za najważniejsze powiązań materialnych, charakterystycznych dla gospodarki zasobochłonnej, nie zaś wiedzochłonnej.

7. Prezentowane w SOR założenia co do instytucjonalnej warstwy polityki regionalnej i rozwoju regionalnego są oparte na wzmacnianiu samorządności terytorialnej, a samorządy są traktowane jako równoprawny partner administracji rządowej. Praktyka ostatnich lat jednoznacznie przeczy tym założeniom (podobnie zresztą jak dzieje się to w przypadku też zawartych w SOR o wzmacnianiu praworządności itd.), doświadczamy bowiem postępującej centralizacji w układzie rząd–samorząd²⁷.
8. Wiele z zapowiedzi poczynionych w SOR, które miałyby być już obecnie realizowane, pozostaje jedynie w warstwie deklaratywnej, nie znajdując odzwierciedlenia w rzeczywistości. „Projekty flagowe”, które mogłyby wpłynąć na sytuację wielu regionów, nie są podejmowane. Prace nad związkami metropolitalnymi – poza utworzoną Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią – nie są widoczne.
9. Niektóre z tez SOR zasługują na uwagę, głównie te, które odnoszą się do sfery zaspokojenia potrzeb społecznych, także w zakresie interesujących nas w niniejszym opracowaniu uwarunkowań regionalnych i lokalnych. Jednak, jak w przypadku wielu innych zagadnień poruszonych w tym dokumencie, nie zostały one wystarczająco jasno sprecyzowane.

* * *

Podsumowując, SOR jest dokumentem gołosłownym, tak w warstwie intelektualnej, jak w odniesieniu do jej związków z rzeczywistością, z którą w wielu aspektach popada w sprzeczność.

²⁷ Przejawia się to w przejmowaniu przez agendy rządowe wielu funkcji dotychczas realizowanych przez samorządy (przejęcie kontroli nad Ośrodkami Doradztwa Rolniczego, Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcją Sanitarną, zarządzaniem gospodarką wodną, funkcjonowaniem stacji kontroli pojazdów, a także zwiększenie kontroli rządu nad konserwacją zbytków).

6. Podsumowanie: pożądane kierunki polityki regionalnej

6.1. Koncentracja i dyfuzja

Wbrew opiniom o porażce doktryny „polaryzacji i dyfuzji”²⁸ (Śleszyński 2018a, s. 96) należy ją uznać za pożądaną zasadę prowadzenia polityki regionalnej.

Obserwowane ostatnio procesy wskazują na postępujący rozwój największych polskich miast przy jednoczesnym wzmocnieniu tendencji dyfuzji rozwoju, co jest zgodne z tą doktryną polityki regionalnej (jak już wspomniano, „polaryzacja” powinna w niej być zastąpiona „koncentracją”).

Ponadto zarówno naukowa analiza szerokich doświadczeń międzynarodowych, jak i jej teoretyczne uogólnienia wskazują, że koncentracja odbywa się niezależnie od woli decydentów czy polityków. Po pierwsze, wynika to z tego, że takie są współczesne globalne siły rozwoju, którym kraj średniej wielkości i o średnim poziomie rozwoju może się przeciwstawić jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Po drugie, zamierzenia deglomeracyjne (SOR, s. 135; Śleszyński 2018a) są skazane na niepowodzenie, ponieważ tendencje aglomeracyjne są silniejsze od możliwej do przeprowadzenia deglomeracji. Po trzecie, polityka regionalna, której moc sprawcza jest ograniczona w obliczu procesów „długiego trwania” (Braudel, 1999; por. także pkt 3.1), powinna koncentrować się na poszerzeniu i wzmocnieniu kanałów dyfuzji rozwoju, gdyż przyspieszenie tego procesu w obszarach peryferyjnych, dotkniętych syndromem niedorozwoju, pozbawionych relacji z ośrodkami wyżej rozwiniętymi i bardziej dynamicznymi (a więc odciętych od kanałów dyfuzji rozwoju) nie jest możliwe. Wreszcie po czwarte, ku takim właśnie rozwiązaniom zmierza Polityka Spójności, która jest głównym źródłem finansowania polityki regionalnej w Polsce.

²⁸ Jak pisze P. Śleszyński (2018 s. 96): „Mamy do czynienia z modelem polaryzacyjnym rozwoju kraju, a ocena tego zjawiska w większości jest negatywna”.

6.2. Rozwój endogenny

Pojęcie „rozwoju od dołu” ma już 40 lat (Stöhr 1978) – w latach 80. XX wieku stało się dość modne w rozważaniach na procesami rozwoju w układach terytorialnych. Ostatnio przybrało ono nową postać jako doktryna „nowego lokalizmu” (Katz, Novak 2017). Tezy tej doktryny są dość jasne: to miasta same, a nie dzięki pomocy z zewnątrz muszą przełamywać zakłócenia w swoim rozwoju, wywołane zmianą zewnętrznych uwarunkowań i utratą swojej „bazy ekonomicznej”. Mogą to czynić dzięki syntezie wysiłków różnych aktorów obecnych w mieście – polityków, przedsiębiorców, organizacji społecznych – poszukując swojej drogi do sukcesu (np. Charlotte jest ważnym w USA ośrodkiem finansowym, a w Detroit zaczynają być widoczne przejawy odrodzenia dzięki przyciąganiu „klasy twórczej” (na temat polskich miast i klasy twórczej zob. Wojnar, 2017). Literatura nt. nieefektywności i braku korzyści z polegania na pomocy zewnętrznej jest niezwykle bogata, podobnie jak ta dotycząca „niezasłużonego dochodu” (*unearned income*, zob. Wojtowicz 2019). Poleganie na pomocy zewnętrznej, której wykorzystanie nie jest przeznaczone na zmianę struktury społeczno-gospodarczej, lecz na odsunięcie tej zmiany w czasie, a nawet jej zaniechanie (szczególnie pouczający jest tu z jednej strony przypadek południowych Włoch, a z drugiej Górnego Śląska) prowadzi do przedłużonej stagnacji (lub przedłużającej się recesji) i uniemożliwia wydobyć się z niedorozwoju lub trudności restrukturyzacji (Gorzela 2003).

6.3. Edukacja, nie tylko infrastruktura

Jak już wspomniano w tym opracowaniu, hiszpańskie badania wskazują, że wbrew potocznym poglądom w regionach słabo rozwiniętych szczególne nakłady publiczne powinny być ponoszone głównie na edukację, nie zaś na infrastrukturę transportową, którą należy rozwijać w pierwszym rzędzie w obszarach o silnej koncentracji wielu funkcji. Podobne poglądy wyrażają badacze wiejskich obszarów USA (Behr i in. 2105). Obecna, szczególnie niekorzystna, „reforma” szkolnictwa w Polsce istotnie zmniejsza szanse słabiej rozwiniętych obszarów peryferyjnych Polski.

6.4. Zarządzanie procesami niekorzystnymi – przestrzenne minimum socjalne

W powszechnym dyskursie nt. procesów demograficznych pojawia się ubolewanie nad odpływem migracyjnym z obszarów peryferyjnych do obszarów metropolitalnych. Proces ten jest jednak nieunikniony, z dwóch zasadniczych przyczyn: zmniejszania się liczby ludności kraju z powodu ujemnego przyrostu naturalnego i odpływu migracyjnego oraz tego, że ludzie mają pełne prawo do „głosowania nogami” i nie można ich „przypisać” do dotychczasowego miejsca zamieszkania. Zamiast więc starać się zahamować ruchy migracyjne (kiedy można by wręcz postawić tezę, że należałoby je nawet wzmocnić), należy podjąć refleksję, jak nie dopuścić do upadku infrastruktury technicznej i społecznej – a wcześniej, jak nie dopuszczać do jej nadmiernego rozbudowywania – w obliczu nieuchronnego zmniejszania się liczby osób z niej korzystających. Konieczne jest więc proaktywne zarządzanie często niekorzystną – lecz nieuchronną – zmianą, które powinno zastąpić reaktywne (i w związku z tym mało skuteczne) działanie po tym, jak zmiana ta zaszła.

Ponad 30 lat temu opublikowany został tekst (Gorzela 1985) o „przestrzennym minimum socjalnym”, które powinno być opracowane (na wzór minimum socjalnego tworzonego w latach 70. XX wieku) i które powinno zestawić zakres podstawowych usług, jakie powinny być dostępne dla mieszkańców danego kraju w zasadzie niezależnie od miejsca zamieszkania (pomijamy tu skrajne sytuacje zupełnie izolowanych zabudowań czy przysiółków). W zakres takiego minimum powinny wchodzić usługi edukacyjne (to w zasadzie jest zapewnione dzięki dowożeniu dzieci do szkół), zdrowotne (często dostęp jest utrudniony²⁹), handlu, kultury (biblioteki), transportu itd. Obowiązek zapewnienia tych usług powinien spoczywać na sektorze publicznym (głównie na samorządzie), który oczywiście może posługiwać się firmami działającymi na rynku. Nie ulega wątpliwości, że minimum to jest naruszane w wielu małych miejscowościach pozbawionych elementarnych urządzeń infrastruktury społecznej, handlowej i transportowej. Jest to szczególnie dotkliwe na wyludniających się obszarach wiejskich, gdyż średnie, a nawet małe miasta mają

²⁹ W Finlandii dowozi się osoby starsze do ośrodka zdrowia taksówką, co jest bardziej opłacalne niż trzymanie stałego sanitarnego taboru transportowego na obszarach słabo zaludnionych.

liczbę ludności wystarczającą do tego, by prowadzenie podstawowych placówek ciągle było opłacalne.

6.5. Bardzo ograniczone zmiany terytorialnej organizacji kraju

Wyrażane są ostatnio poglądy (Śleszyński 2018b), że należy rozpatrzyć celowość zmian w organizacji terytorialnej kraju (OTK). Proponuje się dwa warianty: 25–33 województw i likwidacja powiatów lub 12–13 województw i zmniejszenie liczby powiatów do ok. 150. Z tych dwóch wariantów pierwszy jest nie do przyjęcia, drugi zaś jest sensowny, a wręcz lepszy od obecnie obowiązującego. Jednak niezależnie od ewentualnych korzyści wynikających z takiej reformy, w żadnym przypadku nie należy jej obecnie ani w niedalekiej przyszłości podejmować, za czym przemawia jeden zasadniczy argument: coś w kraju poddanym wielu (ostatnio bardzo złym) reformom musi pozostać niezmiennie.

Jak jednak wskazywano (Gorzela 2018b), niepodejmowanie zasadniczych reform OTK nie powinno skłaniać do zaniechania jej korekt. Są dwa takie kierunki zmian: likwidacja powiatów grodzkich oraz umożliwianie tworzenia zarządów metropolitalnych wszędzie tam, gdzie istnieje gotowość samorządów dużych miast i otaczających ich obszarów, silnie z nimi funkcjonalnie powiązanych, do podejmowania wspólnych działań.

* * *

Zarysowane wyżej kierunki polityki regionalnej państwa są oczywiście tylko ogólnymi wskazówkami – wyznaczają one jednak założenia pożądanych prac koncepcyjnych i działań. Są one daleko odmienne od obowiązujących obecnie koncepcji, nie są także zgodne z dominującym dziś dyskursem naukowo-publicystycznym. Dlatego też prawdopodobieństwo uwzględnienia ich w prowadzonej polityce regionalnej jest nikłe – ale być może mają pewne szanse w przyszłości.

Literatura

- Behr T., Christofides C., Neelakantan P. (2015), *Analysis of Unearned Income in Rural and Urban Pennsylvania*, East Stroudsburg University of Pennsylvania.
- Braudel F. (1999), *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa.
- Bukowski B., Koryś P., Śniegocki A., 2017, *Na rozdrożu – polityka regionalna wobec globalnych przemian*, WiseEuropa, Warszawa.
- Capello R. (2012), *Knowledge – Innovation – Territory*, ESPON, <https://www.espon.eu/kit> (dostęp: 10 stycznia 2019).
- Celińska-Janowicz D., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętkowski M., (2010), *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski wschodniej*, „Raporty i Analizy EUROREG” 5/2010.
- Ciołek D. (2017), *Oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach*, „Gospodarka narodowa” 3(289), s. 55–87.
- Czyż T. (2011), *Przemiany struktury przestrzenno-ekonomicznej Polski w latach 1998–2008*, „Biuletyn KPZK PAN” 248, s. 45–61.
- De la Fuente A., Vives X., (1995), *Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain*, „Economic Policy” 10(20), s. 11–51.
- Domański B., (2001), *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski. Prawidłowości rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*, IGiGP UJ, Kraków, s. 522.
- Domański B., (2018), *Zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego polskich regionów w latach 1995–2015*, „Studia KPZK PAN” 183, PWN, Warszawa, s. 249–262.
- EC (2016), *Ex Post Evaluation of the ERDF and CF: Key outcomes of Cohesion Policy in 2007-2013*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/ (dostęp: 10 stycznia 2019).
- Florida R. (2004), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Galiński P. (2015), *Stabilność dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, „Journal of Management and Finance” 13 (4/1), s. 5–17.
- GaWC (2016), *The World According to GaWC 2016*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html> (dostęp: 10 stycznia 2019).

- Gorzelał G. (1985), *Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej*, [w:] Kukliński A. (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*, PAX, Warszawa.
- Gorzelał G. (1989), *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny – Rozwój Lokalny – Samorząd Terytorialny” 14, IGP UW, Warszawa.
- Gorzelał G. (2000), *Trwałość i zmiana: historia, transformacja i przyszłość polskich regionów*, „Ekonomista” 6, 2000, s. 1–18.
- Gorzelał G. (2003), *Bieda i zamożność regionów (założenia, hipotezy, przykłady)*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1(11), s. 37–59.
- Gorzelał G. (2016a), *Koniunktura w Polsce lokalnej*, [w:] Gorzelał G. (red.) *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzelał G. (2016b), *Funkcje metropolitalne i lokalne – konflikty i synergie, prezentacja*, http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_seminary_files/871/gorzelał_funkcje_metropolitalne_i_lokalne__konflikty_i_synergie_31.03.16.pdf (dostęp: 10 stycznia 2019).
- Gorzelał G. (2018a), „Twarde” i „miękkie” metody badania struktur regionalnych, w: Churski P. (red.) *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, „Studia KPZK PAN”, PWN, Warszawa, s. 173–184.
- Gorzelał G. (2018b), *Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(72), s. 48–55.
- Gorzelał G., Jałowiecki B. (2002), *European Boundaries: Unity or Division of the Continent?*, „Regional Studies” 36(4), s. 409–419.
- Gorzelał G., Płoszaj A., Smętkowski M. (2006), *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3(25), s. 67–82.
- Gorzelał G., Smętkowski M., (2005), *Metropolia i jej region*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzelał G., Wyżnikiewicz B. (1981), *Analiza porównawcza regionalnych procesów rozwoju w wybranych krajach*, „Biuletyn KPZK PAN” 113, PWN, Warszawa.
- IMF (2015), *Making Public Investment More Efficient*, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf> (dostęp: 10 stycznia 2019).
- Kwiatkowski E. (1931), *Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej*, Wydawnictwo Szkoły Ludowej, Kraków,

- http://delibra.bg.polsl.pl/Content/24381/BCPS_26536_1931_Dysproporcje---rzecz.pdf
(dostęp: 10 stycznia 2019).
- Kalvet T. (2007), *The Estonian Information Society Development Since the 1990s*, Praxis Working Paper No 29.
- Katz B., Novak J. (2017), *The New Localism. How Cities Can Thrive in the Age of Populism*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Kisiela P. (2017), *Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 477, Wrocław, s. 117–126.
- Kowalski M. (2016), *Trwałość geograficzna wyników wyborów w Polsce*, Prezentacja Warszawa, 26 stycznia 2016 r.,
https://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGMiL/osoby/sleszynski/JOW_seminarium_Prezentacja_MKowalski.pdf (dostęp: 10 stycznia 2019).
- Kukliński A., Kołodziejcki J., Markowski T., Dziemianowicz W. (red.) (2000), *Globalizacja polskich metropolii*, Rewasz, Warszawa.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P. (2016), *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne” 61(2), s. 25–50.
- Jałowiecki B. (2007), *Globalny świat metropolii*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Moretti E. (2013), *The New Geography of Jobs*, Mariner Books, Boston/New York.
- Perez J., Dones M., Llano C. (2008), *An interregional impact analysis of the EU structural funds in Spain (1995–1999)*, „Papers in Regional Science” 88(3), s. 509–529.
- Smętkowski M. (2011), *Wpływ Polityki Spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne, wydanie specjalne 2011, s. 123–154.
- Smętkowski M. (2012), *Wschodnie obszary problemowe i ich trajektorie rozwojowe na przykładzie Polski i Niemiec*, „Studia Regionalne i Lokalne” 4(50), s. 29–53.
- Smętkowski M. (2013), *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Smętkowski M. (2014), *Case Study Report: Warsaw Metropolitan Area and its Regional Hinterland*, GRINCOH Working Paper Series, Paper No. 6.06.05.

- Smętkowski M. (2015), *Zróźnicowane i dynamika rozwoju regionów Europy Środkowo-Wschodniej w okresie prosperity i kryzysu*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, 29(2), s. 37–52.
- Smętkowski M. (2016), *Lokalna koncentracja deprywacji w Polsce*, „Raporty i analizy EUROREG” 8/2016.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K. (2012), *Europejskie metropolie i ich regiony: Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Smętkowski M., Płoszaj A. (2016a), *Zróźnicowania społeczno-gospodarcze gmin według regionów historycznych*, [w:] Gorzelak G. (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 114–163.
- Smętkowski M., Płoszaj A. (2016b), *Porównanie metropolitalnego i historycznego wymiaru zróźnicowania polskiej przestrzeni*, [w:] Gorzelak G. (red.), *Polska gmina 2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 164–183.
- Stöhr W. (1978), *Development From Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm*, IIR-Discussion Papers, 4, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.
- Śleszyński P. (2016a), *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, IGiPZ, Warszawa.
- Śleszyński P. (2016b), *Współczesne i prognozowane uwarunkowania demograficzno-migracyjne w rozwoju miejskiego systemu osadniczego Polski*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście” 1(29), s. 97–106.
- Śleszyński P. (2018a), *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Kraków http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2018/07/profesor_%C5%9Aleszy%C5%84ski-polska-%C5%9Brednich-miast.-za%C5%82o%C5%BCenia-i-koncepcja-deglomeracji-w-polsce_KLUB-JAGIELLO%C5%83SKI_publicacja.pdf (dostęp: 10 stycznia 2019).
- Śleszyński P. (2018b), *Problem podziału terytorialnego Obszaru Metropolitalnego Warszawy i wnioski dla Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(72).
- UM Warszawa (2016), *Stan zdrowia mieszkańców m.st. Warszawy w latach 2012–2014*, http://www.um.warszawa.pl/sites/default/files/city_hall_attach/stan_zdrowia_2012_2014.pdf (dostęp: 10 stycznia 2019).

- Williamson J.G. (1965), *Regional inequalities and the process of national development*, „Economic Development and Cultural Change” 13(4), s. 3–84.
- Wojnar K. (2017), *Polska klasa kreatywna*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Wojtowicz D. (2019), *Pomoc zewnętrzna jako czynnik rozwoju regionalnego i lokalnego na przykładzie Polityki Spójności UE*, Poltext, Warszawa (w druku).
- Wójcik P. (2008), *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(32), s. 41–60.