

# Jacek Sołtys

---

## Wyzwania i problemy aktywizacji peryferyjnych niskorozwiniętych obszarów Unii Europejskiej

---

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie nr 18, 177-191

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Jacek Sołtys\***

## WYZWANIA I PROBLEMY AKTYWIZACJI PERYFERYJNYCH NISKOROZWINIĘTYCH OBSZARÓW UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

Są duże dysproporcje w poziomie rozwoju między obszarami metropolitalnymi a pozostałymi, zwanymi tu peryferyjnymi. Dysproporcje dotyczą też badań – wiele z nich dotyczy obszarów metropolitalnych. Dlatego autor podjął w 2009 r. badania dotyczące problemów aktywizacji obszarów peryferyjnych. Głównym problemem jest w nich niedostatek endogenicznych czynników stanowiący barierę samodzielnego zainicjowania wzrostu. Potrzeba rozwoju wynika natomiast ze względów społecznych, ekologicznych i ekonomicznych. Autor przedstawia uwarunkowania rozwoju obszarów peryferyjnych wynikające z teorii. Przedstawia też wyniki swoich badań: typologię peryferyjnych niskorozwiniętych podregionów Unii Europejskiej, typologię powiatów i miast Polski północnej, wnioski z badania czynników rozwojowych wybranych miast oraz problemy, hipotezy, pytania, dylematy i zadania badawcze.

177

### Słowa kluczowe

obszary peryferyjne, problemy rozwoju, rozwój regionalny, typologia, Unia Europejska



### Wstęp

Pojęcie obszaru peryferyjnego wywodzi się z koncepcji rdzeni i peryferii Milтона Friedmana spokrewnionej z teorią biegunów wzrostu.

---

\* **Jacek Sołtys** – doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Absolwent Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej. Prowadzone zajęcia dydaktyczne: planowanie regionalne (w latach 1975–2014), planowanie przestrzenne w gminach, planowanie strategiczne, projektowanie zagospodarowania rekreacyjnego i turystycznego. Zainteresowania naukowe: metody planowania przestrzennego i strategicznego (w tym metoda scenariuszy), rozwój zrównoważony, typologia miast i regionów, sieć osadnicza, aktywizacja gospodarcza obszarów peryferyjnych. Pracował w wielu krajowych i międzynarodowych projektach badawczych. Autor dwóch książek i ponad 40 innych publikacji. Współautor ponad 30 strategii dla gmin. Członek European Regional Science Association i Towarzystwa Urbanistów Polskich. Przewodnik turystyczny.

Rdzenie to terytorialne systemy społeczne o wysokiej zdolności tworzenia innowacji, natomiast peryferie to wszystkie regiony poza rdzeniami (Domański 2005). Są duże różnice w poziomie rozwoju między tymi kategoriami obszarów. Dysproporcje dotyczą też badań – wiele z nich obejmuje obszary metropolitalne i aspekty rozwoju z nimi najbardziej związane, np. gospodarkę opartą na wiedzy. Tymczasem poza obszarami metropolitalnymi, na obszarach zwanych tu peryferyjnymi, mieszka i mieszkać będzie spora część ludzi, jest tam też wiele problemów i wyzwań rozwojowych. Te spostrzeżenia legły u podstaw podjęcia przez autora w 2009 r. badań dotyczących problemów aktywizacji obszarów peryferyjnych prowadzonych na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej od 2009 r.

Obszary peryferyjne posiadają przeważnie znacząco niższy poziom rozwoju, wiele z nich cechuje również wysokie bezrobocie, niska produktywność oraz niska dostępność terytorialna (Krajowa..., 2009). Emigracja osób młodych, przedsiębiorczych i wykształconych osłabia i tak przeważnie niski potencjał rozwoju. Niedostatek endogenicznych czynników rozwoju stanowi barierę utrudniającą samodzielne zainicjowanie wzrostu. Do pokonania tej bariery potrzebna jest interwencja zewnętrzna w ramach polityki regionalnej, inicjująca proces rozwoju. Stanowi to wyzwanie wynikające ze względów społecznych, ekologicznych (przeciwdziałanie nadkoncentracji w obszarach metropolitalnych) i ekonomicznych (ograniczanie emigracji osób lepiej wykształconych i przedsiębiorczych utrwalającej bariery rozwoju) (Sołtys 2014), a także z polityki spójności Unii Europejskiej. Podejmowane sposoby interwencji nie zawsze są skuteczne, gdyż niekiedy bazują na teoriach nie przystających do warunków miejsca i czasu. Niedostateczna jest wiedza o mechanizmach rozwoju, zwłaszcza takich, które dotyczą obszarów peryferyjnych.

Cele niniejszego artykułu są następujące:

- Naświetlenie uwarunkowań rozwoju obszarów peryferyjnych wynikających z teorii.
- Podsumowanie wyników dotychczasowych badań autora.
- Zarysowanie w świetle powyższego sytuacji badawczej: problemów, hipotez, pytań i zadań badawczych.

Wśród badań autora prezentuje się typologię peryferyjnych niskorozwiniętych podregionów NTS3 Unii Europejskiej, wyniki bardziej szczegółowych badań regionów Polski północnej oraz wynikające z badań empirycznych i analiz teoretycznych problemy, hipotezy i pytania badawcze, zakładając, że wiele z nich jest wspólnych dla regionów w różnych krajach. Wymaga to jednak potwierdzenia poprzez dalsze badania.

## Peryferyjność regionów w świetle teorii

Mechanizmy rozwoju gospodarczego regionów objaśnia wiele teorii. Przyczyny peryferyjności wskazał m.in. Andrzej Miszczuk (2010) na podstawie wybranych teorii rozwoju regionalnego opisanych przez Caseya J. Dawkinsa (2003 za Miszczuk 2010). Teorie te uzupełniają się i wyjaśniają dlaczego w niektórych regionach nastąpił większy rozwój i dlaczego ten rozwój utrwała się. Teoria wzrostu egzogenicznego wskazuje znaczenie rozwoju napływu kapitału i zasobów pracy, neoklasyczna teoria wzrostu egzogenicznego kładzie nacisk na rolę popytu zewnętrznego i eksportu, teoria wzrostu endogenicznego podkreśla wagę zdolności i zasobów umożliwiających wykorzystanie popytu, doceniając rolę inwestowania w rozwój czynników produkcji i „uczenia się” sposobów najbardziej efektywnego wykorzystania tych czynników. Z teorii wynika, że przyczyną peryferyjności regionów jest:

- Brak lub niedostatek walorów przestrzeni dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych.
- Niedostatecznie rozwinięty sektor endogeniczny lub spadek popytu na jego produkty.
- Brak zdolności reagowania na zewnętrzny popyt i niemożność wytwarzania produktów możliwych do wyeksportowania. Brak ten może wynikać z niedostatku kapitału, słabości zarządzania lub braku innowacji pozwalających stworzyć produkt nowy albo lepszy, tańszy i lepiej promowany od produktów firm konkurencyjnych.

Peryferyjność powinna zanikać zgodnie z teorią międzyregionalnej konwergencji. Powinny maleć różnice cen czynników produkcji. Warunkiem jest jednak swobodny przepływ czynników między regionami, a w rzeczywistości nie jest on swobodny. Konwergencja tempa wzrostu gospodarczego nie doprowadza do konwergencji wielkości makroekonomicznych. Niektóre teorie zwracają uwagę na rolę instytucji i elit regionalnych i lokalnych. Peryferyjność oznacza nieskuteczność lub brak lokalnych elit politycznych i gospodarczych, a także preferowanie przez władze regionalne lokalnych elit, co zniechęca zewnętrznych inwestorów nie uzyskujących oczekiwanych korzyści zewnętrznych. W odpowiedzi na zmienność uwarunkowań firmy przybierają nową formę organizacji, aby reagować na zmiany poprzez innowacje. Ta nowa forma to sieci współpracy, wymiany wiedzy i informacji. Omiijają one jednak na ogół regiony peryferyjne (Miszczuk 2010).

Działalność gospodarcza może rozwijać się, jeśli rośnie popyt na jej produkty lub rozszerza udział w rynku dzięki produktom bardziej konkurencyjnym. Niedostatek popytu lokalnego jest zatem główną przeszkodą dla rozwoju sektora endogenicznego. Stanowi barierę

bardzo istotną, gdyż w tym sektorze działa większość lokalnych firm i w nim podejmuje działalność wiele nowych przedsiębiorstw. Zgodnie z teorią bazy ekonomicznej motorem rozwoju są działalności egzogeniczne (Gałązka 2011). W miarę ich rozwoju rośnie popyt podmiotów na usługi, zwiększa się zatrudnienie i zarobki, a więc siła nabywcza ludności i jej popyt na usługi i budownictwo, co prowadzi do rozwoju sektora endogenicznego.

Teorie wyjaśniają przyczyny rozwoju i peryferyjności, ale w niewielkim stopniu wynika z nich, jak zainicjować rozwój. Teoria cyklu produktu jako jedna z nielicznych wskazuje szanse rozwoju peryferii przez lokalizację w nich produkcji w fazie, gdy produkt nabiera zestandaryzowanego charakteru i można obniżyć koszty przez zatrudnianie pracowników niżej wykwalifikowanych. Niesie to również zagrożenia, na przykład zaprzestanie produkcji, gdy produkt zestarzeje się albo wcześniejsze przeniesienie produkcji do regionu o jeszcze niższych kosztach pracy. Przenoszenie korzystnych efektów z regionu rozwiniętego do peryferyjnego ukazywane jest przez teorię biegunów wzrostu oraz teorię kumulatywnej przyczynowości. Impulsami rozwoju regionów peryferyjnych mogą być poszerzające się rynki zbytu ich produktów i dyfuzja innowacji. Jednak te korzyści niwelowane są przez „wymywanie” kapitału i zasobów pracy z regionów peryferyjnych do rozwiniętych (Miszczuk 2010). Gałązka (2011) zwraca też uwagę na oddziaływanie większych ośrodków jako czynnik rozwoju obszarów peryferyjnych zgodnie również z teorią biegunów wzrostu oraz koncepcją polaryzacji sektorowej i regionalnej. Pojawia się pytanie o zasięg takiego aktywizującego oddziaływania (dyfuzji). „Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji zakłada, że regiony peryferyjne powinny na pewien czas odseparować się od systemu światowego, przeprowadzić wewnętrzną restrukturyzację, a dopiero po dokonaniu [...] zmian wrócić na arenę międzynarodową” (Strzelecki 2008: 87). W Unii Europejskiej wydaje się niemożliwy rozwój według tej teorii, ale na jej bazie powstała teoria niezależnego rozwoju regionalnego. Podobna koncepcja rozwoju występowała w krajach alpejskich i zakładała aktywizację powiązań wewnątrzregionalnych i zasobów wewnętrznych oraz uwzględnianie aspektu ekonomicznego, ekologicznego i socjokulturowego (Strzelecki 2008).

Niektóre teorie powstały dawno – większość w warunkach ukształtowanej gospodarki kapitalistycznej. Pojawiają się pytania, które teorie i w jakim stopniu sprawdzają się współcześnie – w dobie globalizacji po zaistnieniu kryzysu, a szczególnie w państwach postsocjalistycznych 25 lat po transformacji.

Polskie dokumenty planistyczne (Krajowa strategia rozwoju regionalnego..., 2010; Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, 2011) akcentują wykorzystanie potencjałów endogenicznych terytoriów dla kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz wspomagania rozprzestrzeniania procesów rozwoju (dyfuzji) z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary. Ponownie pojawiają się pytania o zasięg dyfuzji i prawdziwość tezy, że każde terytorium posiada potencjał endogeniczny zdolny kreować rozwój.

### Niskorozwinięte podregiony peryferyjne w Unii Europejskiej

Obszary peryferyjne Unii Europejskiej badano według podregionów statystycznych NTS3, mimo mniejszego zestawu dostępnych danych niż dla regionów NTS2, ponieważ:

- obszary metropolitalne służące definiowaniu obszarów peryferyjnych publikowane przez Eurostat wyznaczone są jako podregiony NTS3;
- poziom NTS2 nie uwidocznia różnicowania poziomu rozwoju, przeważnie wyższego w podregionie stolicy regionu niż innych podregionach, a wskaźniki średnie dla regionu zawyżane są przez ich stolice.

Jako pierwszy krok w kierunku poznania podregionów peryferyjnych sporządzono ich typologie ograniczone do podregionów niżej rozwiniętych jako bardziej problemowych, o PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE. Bazowano na danych Eurostatu z 2011 r., dla badania dynamiki uwzględniano różne okresy z przedziału 2006–12, zależnie od wskaźnika i dostępności danych.

W 2011 r. było w Unii Europejskiej 1294 podregionów NTS3: 307 metropolitalnych (Typology of Metro Regions, 2012) i 987 niemetro-politalnych. Podregionów o PKB *per capita* niższym od 75% średniej UE było 316, zamieszkałych przez prawie 100 mln ludności (Eurostat). Takich podregionów nie zawiera 9 państw UE: Austria, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg i Szwecja. Badany zbiór powiększono o 7 nadmorskich podregionów chorwackich<sup>1</sup> i pomniejszono o 4 podregiony, dla których brakowało niektórych wielkości. W badanym zbiorze jest 48 podregionów o PKB *per capita* niższym od 20% średniej UE: 23 bułgarskie, 44 rumuńskie, jeden węgierski. W 168 podregionach PKB *per capita* jest niższy od 50% średniej UE. Poza podregionami z wymienionych państw jest też: 6 cze-

<sup>1</sup> Chorwacja w 2011 r. nie była jeszcze członkiem UE, ale dla podregionów nadmorskich były dostępne wszystkie badane wskaźniki, dla pozostałych podregionów niektórych danych brakowało w EUROSTAT.

skich, 5 słowackich, 2 słoweńskie, 30 polskich, 12 portugalskich, 4 estońskie, 16 greckich, 5 chorwackich, 8 litewskich, 5 łotewskich, 12 portugalskich, włoski i maltański.

Najbardziej znane typologie operujące poziomem NTS3 według podejścia OECD (*OECD Regional Typology*, 2011) i podobna do niej nowa typologia UE (*Urban-rural Typology*) klasyfikują podregiony jako przeważająco miejskie, pośrednie i przeważająco wiejskie, w tym peryferyjne. Bardziej kompleksowa typologia dla 25 państw bazowała na danych z 2003 r. (Aumayr 2007). Autor uznał zatem za celowe sporządzenie nowszej typologii uwzględniającej następujące cechy:

- poziom i dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego (PKB *per capita* – % średniej 28 państw UE, pracujący na 1000 ludności w wieku produkcyjnym, dynamika wzrostu: liczby pracujących, ludności, wartości dodanej brutto (WDB) ogółem i według sektorów (rolnictwo i leśnictwo, przemysł, budownictwo, usługi), saldo migracji na 1000 ludności;
- wskaźniki struktury wieku (ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 ludności w wieku produkcyjnym, ludność w wieku poprodukcyjnym do ludności w wieku przedprodukcyjnym);
- struktura gospodarki (pracujący i WDB w % według sektorów, WDB na 1000 ludności w wieku produkcyjnym);
- gęstość zaludnienia.

182

Użyto 24 wskaźniki. Zastosowano metodę składowych głównych (PCA). Uwzględniono 7 składowych. Subregiony grupowano w typy (klastry) metodą analizy skupień, z algorytmem *k*-średnich. Sporządzono 2 warianty grupowania<sup>2</sup>: 6-klastrowy (Sołtys 2014b) i 4-klastrowy (Sołtys 2015a). W typologii 6-klastrowej typy tworzą podregiony o następujących cechach:

Typ 1. Średnio i wyżej rozwinięte (PKB *per capita* 32–74% UE28) przemysłowe (przemysł w większości podregionów 35–64% WDB).

Typ 2. Średnio i wyżej rozwinięte z dobrze rozwiniętymi usługami i budownictwem.

Typ 3. Średnio i wyżej rozwinięte z najwyższym zatrudnieniem i najniższym udziałem rolnictwa.

Typ 4. Średnio i wyżej rozwinięte z dobrze rozwiniętymi usługami i rolnictwem, w niektórych podregionach z niskim udziałem przemysłu i budownictwa, niską gęstością zaludnienia, najstarszą strukturą wieku.

Typ 5. Średnio i nisko rozwinięte (PKB *per capita* 10–38% UE28), o spadającej liczbie ludności, w niektórych podregionach z wysokim udziałem przemysłu (30–54%WDB).

<sup>2</sup> Analizy ilościowe sporządził Jarosław Łosiński.

Typ 6. Nisko rozwinięte (PKB *per capita* 10–36% UE28), w niektórych podregionach z wysokim udziałem rolnictwa (do 27% WDB); w większości podregionów z ujemnym saldem migracji, ale w 44% ze wzrostem liczby ludności.

Typologię tę trudno wykorzystać do porównań międzynarodowych, zwłaszcza podregionów z państw postsocjalistycznych (dominujących w typie 1 i 5 i stanowiących cały typ 6) i z innych państw (dominujących lub wyłącznych w typach 2, 3 i 4). Z tego powodu sporządzono też typologię 4-klastrową. Większość podregionów z typu 3 i 4 utworzyło w niej jeden typ 2, a z typów 5 i 6 – typ 4. Podregiony polskie trafiły do trzech typów: cztery – do typu 4 wraz z większością podregionów z państw postsocjalistycznych, większość – do typów 1 i 3, w których znalazły się podregiony niemieckie, włoskie, hiszpańskie, belgijskie, niektóre portugalskie i trzy greckie (Sołtys 2015a).

Tab. 1. Liczebność typów podregionów według państw

Państwo	Typ						Liczba	
	1	2	3	4	5	6	podregionów	typów
Belgia		6					6	1
Bulgaria	1				5	8	24	3
Chorwacja	2	4			1		7	3
Czechy	13						13	1
Estonia			1		4		5	2
Grecja		2		42			44	2
Hiszpania		8	1	1			10	3
Litwa					8		8	1
Łotwa	1				4		5	2
Malta	1	1					2	2
Niemcy	1	25					26	2
Polska	7					24	31	2
Portugalia	4	1	15	5	1		26	5
Rumunia	1				21	12	34	3
Słowacja	4					2	6	2
Słowenia	9	1					10	2
Węgry	2				12		14	2
Wielka Brytania			27				27	1



Włochy			21					21	1
Liczba podregionów		46	69	44	48	66	46	319	
w tym z państw postsoc.	liczba	40	5	1	0	65	46	157	
	udział %	87,0	7,2	2,3	0,0	98,5	100,0	49,2	
Liczba państw		12	9	4	3	8	4		
w tym postsocjalistycznych		10	3	1	0	7	4		

Źródło (Sołtys, 2014)

W dalszych badaniach zasadne jest uzupełnienie typologii o cechy spoza Eurostatu, czyli wielkość głównego węzła osadniczego i dostępność transportową. Takie cechy zostały uwzględnione w typologiach dla północnej Polski omówionych w następnym rozdziale.

### Badania polskich obszarów peryferyjnych

Częściową odpowiedź na niektóre pytania badawcze postawione w rozdziale 2. dają badania przeprowadzone w Polsce. Nie znalazły tu potwierdzenia hipotezy, że sposobem na aktywizację gospodarczą obszarów peryferyjnych może być dyfuzja z ośrodków najlepiej rozwiniętych. Jej zasięg nie przekracza bowiem zasięgów dojazdów do pracy (Guzik 2013; Wójcik, Herbst 2013). Wymagają weryfikacji hipotezy, że każde terytorium posiada potencjał endogeniczny zdolny kreować rozwój.

Konfiguracje niektórych czynników rozwojowych możliwych do rozpoznania w oparciu o dane dostępne w skali kilku województw zbadano poprzez typologie powiatów (Sołtys 2012) i miast (Sołtys 2015b). Uwzględniono następujące cechy:

- wielkość podmiotów gospodarczych,
- potencjał ekonomiczny sektora przemysłowego (przemysł i budownictwo),
- potencjał ekonomiczny sektora usług,
- poziom rozwoju turystyki,
- udział ludności miejskiej,
- walory turystyczne (w punktach),
- stopa bezrobocia rejestrowanego,
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto.

Wynikowe typy powiatów mają następującą charakterystykę:

Typ 1 – najwyższy poziom większości cech, spory węzeł osadniczy, wysokie wartości turystyczne jako jeden z głównych<sup>3</sup> czynników rozwoju;

Typ 2 – wysoki poziom potencjału przemysłowego i zarobków;

Typ 3 – ogólny poziom rozwoju nieco powyżej średniej; typ bardzo zróżnicowany, dzieli się na podtypy:

3a – wysokie wartości turystyczne, rozwinięta turystyka,

3b – wysokie wartości turystyczne, mniej rozwinięta turystyka,

3c – pozostałe powiaty;

Typ 4 – ogólny poziom rozwoju nieco powyżej średniej; niski potencjał sektora usług, małe miasta powiatowe, wartości turystyczne, rozwinięta turystyka; najniższe wynagrodzenia pracownicze;

Typ 5 – najniższy poziom większości cech; podtypy:

3a – wysokie wartości turystyczne, rozwinięta turystyka,

3b – wysokie wartości turystyczne, mniej rozwinięta turystyka,

3c – pozostałe powiaty.

Typologie lub klasyfikacje powiatów sporządzane w przyszłości powinny brać pod uwagę drogi ekspresowe, które zostaną zbudowane. Większość powiatów problemowych, które będą poza tymi drogami jest obecnie w typie 4 w podtypie 5c.

Dla miast w polskich województwach nadmorskich sporządzono typologię z punktu widzenia poziomu rozwoju i jego uwarunkowań możliwych do rozpoznania w skali makro oraz możliwej roli aktywizującej i pożądanym działań wspomagających. Miasta pogrupowano w następujące typy:

Typ 1 – podregionalne ośrodki obsługi.

Typ 2 – miasta dobrze rozwinięte gospodarczo – ośrodki aktywizujące o pożądanym wspomaganiu rozwoju:

2a – lokalnego sektora egzogenicznego i usług poziomu powiatowego;

2b – głównie lokalnego sektora egzogenicznego;

2c – różnych kierunków (jak wyżej oraz poprawy atrakcyjności dla inwestycji zewnętrznych).

Typ 3 – miasta rozwinięte gospodarczo poniżej średniej – ośrodki aktywizacji o pożądanym poprawie atrakcyjności dla zewnętrznych inwestycji i wspomaganiu rozwoju usług powiatowych.

Typ 4 – miasta rozwinięte gospodarczo poniżej średniej – ośrodki aktywizacji wymagające wspomagania rozwoju usług i innych działalności zgodnie z indywidualnymi studiami.

Typ 5 – inne miasta – bardziej rozwinięte gospodarczo.

---

<sup>3</sup> Powiaty grodzkie połączono z odpowiednimi ziemskimi – wskaźniki obliczono dla takich agregatów.

Typ 6 – inne miasta – mniej rozwinięte gospodarczo (Sołtys 2015b). Typologia może być tylko pierwszym krokiem dla poznania czynników rozwoju miast i ich możliwej roli w procesie aktywizacji. Trzeba uwzględnić przede wszystkim indywidualne cechy miast: konkurencyjność produktów, stabilność gospodarki, kapitał ludzki i społeczny, sprawność instytucji itp. Informacji o tych cechach powinny dostarczyć listy czynników tworzone w ramach analizy SWOT<sup>4</sup> w procesie planowania strategicznego miast. Z badania tych czynników dla miast powiatowych województwa pomorskiego wynika, że przeważnie są czynniki rozwoju, ale ich wykorzystanie utrudnia niedostatek lub brak innych istotnych czynników. W badanych strategiach powszechnie wymieniano walory turystyczne. Nie wiadomo w jakim stopniu rozwinięta się gospodarka turystyczna jako gałąź gospodarki i w jakiej mierze będzie napędem rozwoju gospodarczego wobec takich czynników negatywnych (nie zawsze rozpoznanych, a dość powszechnych), jak niedostatek zaufania, chęci i umiejętności współpracy (niski kapitał społeczny), brak sieciowych produktów turystycznych, zbyt szczegółowe i sztywne regulacje prawne.

Pojawia się pytanie: jak jest w innych regionach i państwach, w tym o wyższym kapitale społecznym, jaka jest konfiguracja czynników rozwojowych, dotychczasowe sposoby ich wykorzystywania, skuteczność tych działań i wnioski na przyszłość.

186

### **Problemy, hipotezy, zadania badawcze**

Z typologii i analiz teoretycznych możliwych układów przestrzennych (Sołtys 2010) wynika, że część obszarów peryferyjnych może być aktywizowana w oparciu o usługi podregionalne lub rozwinięty sektor egzogeniczny wyspecjalizowany (przemysł, turystyka, lecznictwo uzdrowiskowe). Nie wiadomo, czy drogi szybkiego ruchu przyczynią się do lokalizacji zewnętrznych inwestycji. Największym wyzwaniem jest i największe problemy stwarza aktywizacja obszarów bez widocznych czynników rozwojowych.

Można postawić następujące hipotezy:

W aktywizacji obszarów peryferyjnych kluczową rolę mogą odegrać miasta, w których rozwój gospodarczy wywoła pozytywne skutki w zasięgu dojazdów do pracy (miejski system dzienny).

---

<sup>4</sup> Analiza przeważnie ogranicza się do sporządzenia tych list (często z błędami). Drugi etap – macierz współzależności czynników – nie jest przeważnie wykonywany.

Plany zagospodarowania przestrzennego województw powinny ustalać elementy sieci osadniczej co najmniej dwojakiego rodzaju: ośrodki obsługi (zwłaszcza podregionalne) i ośrodki aktywizacji gospodarczej otoczenia jako rdzenie miejskich systemów dziennych, z ewentualnym rozróżnieniem kierunku wsparcia (podnoszenie konkurencyjności lokalnego sektora egzogenicznego lub atrakcyjności dla zewnętrznych inwestycji).

Na niektórych obszarach zasoby przyrodnicze i kulturowe mogą być podstawą rozwoju np. produkcji energii ze źródeł odnawialnych, turystyki, funkcji uzdrowiskowych, rezydencjalnych).

Problemem w polityce wsparcia jest trudność przewidywania, jakie rodzaje wsparcia (dozwolone w UE) przyniosą efekt, jaki i gdzie. Niektóre firmy osiągają sukcesy bez wsparcia, nieraz w miejscach, które wydają się przypadkowe. Natomiast przedsiębiorstwa zewnętrzne (zwłaszcza korporacje transnarodowe), które zainwestują, mogą potem przenieść produkcję do innego kraju, gdzie warunki będą lepsze. Wspólne dla obu kierunków wsparcia wymienionych w hipotezie 2 powinno być wzmacnianie kapitału ludzkiego, społecznego i instytucjonalnego.

Pojawiają się pytania:

- czy da się wykreować ośrodek aktywizujący na obszarach bez widocznych czynników rozwojowych, z niedostatkiem silnych firm (dominują firmy mikro, większość podmiotów gospodarczych jednoosobowych)?

- jakie efekty da rozwój oparty na wykorzystaniu zasobów przyrodniczych i kulturowych dla rynku pracy i jaki będzie jego zasięg aktywizujący?

Przyjmując model aktywizacji oparty na miejskich systemach dziennych można przewidzieć problemy o charakterze dylematów, przed jakimi mogą stanąć planiści:

- Czy stawiać bardziej na lokalną przedsiębiorczość i istniejące firmy, mimo ich słabości, czy na pozyskiwanie inwestorów z zewnątrz, mimo niedostatku korzystnych czynników i niepewnej trwałości ich działalności. Które czynniki da się wytworzyć?

- Czy wsparcie kierować bardziej na wzmacnianie i dopełnianie czynników rozwojowych w miastach, które już pełnią rolę aktywizującą czy tworzenie nowych ośrodków i nowych czynników w nich na obszarach, gdzie ich najbardziej brakuje? Czy i w jakim stopniu takie tworzenie jest możliwe?

- Czy lepszym rozwiązaniem jest większa liczba ośrodków aktywizujących, przez to lepiej dostępnych, ale mniejszych i słabszych, czy mniejsza liczba ośrodków, ale silnych?

Odpowiadając na ostatnie pytanie, można zauważyć, że najszerszy obszar zostałby zaktywizowany wówczas, gdyby modułem był miejski system dzienny oparty na miastach powiatowych. Są bardziej atrakcyjne do inwestowania od mniejszych miejscowości, a ich rozmieszczenie i dostępność transportowa pozwala na dojazd do któregoś z nich do pracy z całego obszaru peryferyjnego. Są również opinie odmienne, że większy efekt da rozwój ośrodków podregionalnych jako silniejszych, mimo że rzadziej rozmieszczonych (Sobała-Gwosdz 2005). Nie wiadomo jaki byłby ich zasięg aktywizujący poprzez dojazdy do pracy oraz w jakim stopniu ich atrakcyjność zwiększyłaby mobilność ludności. Według dotychczasowych badań mobilność była niewielka. Gotowość podjęcia pracy na miejscu deklarowało 90% bezrobotnych, w obrębie powiatu z dojazdem – 60% (Analiza lokalnego rynku..., 2007).

Wstępne rozstrzygnięcia powyższych dylematów były rozważane teoretycznie (Sołtys 2010). Jako zadania badawcze można wskazać weryfikację tych rozstrzygnięć i postawionych hipotez oraz:

- Określenie uwarunkowań i modeli rozwoju regionalnego obszarów peryferyjnych poprzez wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych.

188

- Określenie modelu oddziaływania rdzeni na rozwój ich otoczenia.

- Badania pozytywnych przykładów aktywizacji obszarów peryferyjnych i możliwości przenoszenia wzorów.

- Weryfikacja niektórych teorii rozwoju regionalnego – określenie w jakim stopniu i w jakich warunkach sprawdzają się w Polsce, innych państwach postsocjalistycznych oraz pozostałych europejskich obszarach peryferyjnych.

## Konkluzje

Na obszarach peryferyjnych są nieliczne enklawy stosunkowo dobrze rozwinięte o charakterze biegunów wzrostu (np. miasta z rozwiniętym przemysłem). Istnieje też wiele regionów, w których wobec niedostatku endogenicznych czynników rozwojowych, wyzwaniem jest zainicjowanie rozwoju.

Z analiz relacji przestrzennych wynika, że aktywizację obszarów peryferyjnych można oprzeć na miejskich systemach dziennych. Ośrodki aktywizujące wyznaczone w planowaniu regionalnym byłyby rdzeniami tych systemów. W wyznaczaniu takich ośrodków aktywizujących istotnym uwarunkowaniem jest akceptowalny zasięg dojazdów do pracy. Zasadą może być taki dobór ośrodków, aby przy niewielkiej

liczbie miast objąć zasięgiem aktywizacji stosunkowo duży obszar. Na niektórych obszarach zasoby przyrodnicze i kulturowe mogą być podstawą rozwoju dającego dochody (np. produkcji energii ze źródeł odnawialnych, turystyki, funkcji uzdrowiskowych i rezydencjalnych). Wymaga zbadania, w jakim stopniu rozwój ten skutkowałby przyrostem miejsc pracy.

Jako przedmiot przyszłych badań można wskazać:

- weryfikację powyższych hipotez,
- badania czynników rozwojowych i ich konfiguracji, modeli rozwoju oraz sposobów jego wspierania i ich efektów,
- badania porównawcze, w tym międzynarodowe, uwzględniające specyfiki krajowe i regionalne.

Ostatnia propozycja wiąże się z pytaniami o rolę porównań międzynarodowych i możliwy zakres przenoszenia doświadczeń wobec specyfiki – wykazanej w typologiach, ale i niewykazanej w nich – o której wiadomo, że jest i przejawia się m.in. w różnicach kulturowych i prawnych.

## Bibliografia

- Analiza lokalnego rynku pracy w powiecie kościerskim. Badania wśród osób bezrobotnych. Raport z badań* (2007), Kraków: Agencja Komunikacji Marketingowej „Interactive”.
- Aumayr, Christine M. (2007), *European Region Types in EU-25*, „The European Journal of Comparative Economics”, 4(2), Joanneum Research, Institute of Technology and Regional Policy, s. 109–147.
- Domański, Ryszard (2005), *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Eurostat (2014), Official webpage of European Union Statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) [17 czerwca 2014].
- Gałązka, Andrzej (2011), *Czynniki rozwoju w wybranych teoriach rozwoju regionalnego*, [w:] Zbigniew Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Handlowa w Warszawie.
- Guzik, Robert (red.) (2013), *Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej*, Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, [http://urząd.pomorskie.eu/res/umwp/dokumenty/polityka\\_miejska/rgbook\\_czesc\\_i.pdf](http://urząd.pomorskie.eu/res/umwp/dokumenty/polityka_miejska/rgbook_czesc_i.pdf).
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (2011), Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie. Projekt* (2009), Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- Miszczuk, Andrzej (2010), *Peryferyjność regionów*, [w:] Anna Tucholska (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 238–245.
- OECD *Regional Typology* (2011), Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- Sobala-Gwosdz, Agnieszka (2005), *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*, Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ.
- Sołtys, Jacek (2010), *Polityka regionalna w aktywizacji obszarów peryferyjnych – wybrane problemy*, [w:] Zbigniew Strzelecki i Paulina Legutko-Kobus (red.), *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 268–279.
- Sołtys, Jacek (2012), *Spatial conditions for development of peripheral areas – the case of northern Poland*, 52nd Congress of the European Regional Science Association: “Regions in Motion – Breaking the Path”, 21–25 August 2012, Bratislava, Slovakia, <http://hdl.handle.net/10419/120753>.
- Sołtys, Jacek (2014a), *Czynniki rozwojowe w dokumentach strategicznych miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego*, Wrocław: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 333, s. 11–21.
- Sołtys, Jacek (2014b), *Typology of peripheral sub-regions in the European Union*, 54th Congress of the European Regional Science Association: “Regional development & globalisation: Best practices”, 26–29 August 2014, St. Petersburg.
- Sołtys, Jacek (2015a), *Typology of low developed non-metropolitan sub-regions in the European Union*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, (394), s. 153–165.
- Sołtys, Jacek (2015b), *Typology of towns in the peripheries of Polish coastal regions: conclusions for urban policy*, „Journal of Economics & Management”, 19, s. 181–193.
- Strzelecki, Zbigniew (2008), *Polityka regionalna*, [w:] Zbigniew Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Typology of Metro Regions* (2012), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/metropolitan\\_regions](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions) [28 czerwca 2014].
- Urban-rural Typology* (2014), European Commission. Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Urban-rural\\_typology](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology) [19 października 2014].
- Wójcik, Piotr; Herbst, Mikołaj (2011), *Obszary polaryzacji i dyfuzji rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Próba delimitacji*, [www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Documents/3\\_kd\\_20012012a.pdf](http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/3_kd_20012012a.pdf).



Jacek Sołtys – doctor habilitatus, an assistant professor at the Department of Urban and Regional Planning at the Faculty of Architecture of Gdańsk University of Technology. Conducted courses on spacial planning: spacial planning in municipalities, strategic planning, recreational and touristic space development. Research interests: methods of spacial and strategic planning (including the scenario method), sustained development, typology of cities and regions, settlement grid, development of peripheral areas.

## **Abstract**

A common phenomenon are large disparities in levels of development, especially between metropolitan areas and other areas beyond, called peripherals. The disparities relate to research – many of them concern the metropolitan areas. In 2009 the author began the research on problems of regional development of peripheral areas. Deficiency of endogenous growth factors is the main problem in these areas. It becomes a barrier to self-initiate the growth. However, the need of development results from social, ecological and economic reasons. The author presents the conditions of development of peripheral areas resulting from the theory. He presents also results of their research: the typology of peripheral sub-regions in the European Union, the typology of counties and towns in the northern Poland, the conclusions of the developmental factors examination in selected towns and the problems, hypotheses, questions, dilemmas and research tasks.

## **Keywords**

peripheral areas, development problems, regional development, typology, European Union