

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**281**

# Problemy rozwoju regionalnego



Redaktorzy naukowi

**Elżbieta Sobczak**

**Małgorzata Markowska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-325-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Hanna Adamska</b> , Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich – próba oceny .....	11
<b>Emilia Bogacka</b> , Stan i perspektywy wzrostu bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim.....	19
<b>Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska</b> , Kampanie promujące markę „Podlaskie” w opinii mieszkańców województwa mazowieckiego .....	28
<b>Tomasz Kolakowski</b> , Dynamika i kierunki rozwoju bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	36
<b>Alina Kulczyk-Dynowska</b> , Konflikty przestrzenne na przykładzie parku narodowego .....	48
<b>Florian Kuźnik</b> , Polityka rozwoju metropolitalnego regionu .....	57
<b>Renata Lisowska</b> , Bariery i stimulatory rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach zmarginalizowanych .....	74
<b>Marian Maciejuk</b> , Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej .....	85
<b>Magdalena Malucha</b> , Europejska polityka klimatyczna.....	95
<b>Agnieszka Panasiewicz</b> , Zarządzanie ryzykiem jako narzędzie równoważenia rozwoju w skali regionalnej.....	103
<b>Zbigniew Piepiora</b> , Zapobieganie negatywnym konsekwencjom klęsk elementarnych w województwie opolskim – aspekty finansowe.....	113
<b>Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz</b> , Czynniki i bariery rozwoju obszaru pogranicza polsko-niemieckiego w opinii samorządów lokalnych.....	121
<b>Andrzej Raszkowski</b> , Rankingi marek narodowych na przykładzie raportu Brand Finance.....	130
<b>Elżbieta Sobczak</b> , Zróżnicowanie struktury pracujących według sektorów intensywności działalności B+R w państwach Unii Europejskiej.....	140
<b>Mariusz E. Sokolowicz</b> , Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej w kontekście ich przydatności dla badań procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.....	151
<b>Jacek Soltys</b> , Uwarunkowania i dylematy polityki regionalnej na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego .....	160
<b>Olga Stefko</b> , Możliwości i bariery rozwoju gospodarstw rolniczych i ogrodniczych w Wielkopolsce .....	169



<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz</b> , Implementacja i realizacja celów spójności terytorialnej w Polsce .....	178
<b>Jarosław Uglis</b> , Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego .....	187
<b>Agnieszka Zielińska</b> , Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w województwie podkarpackim .....	198

## Summaries

<b>Hanna Adamska</b> , Sustainable development of rural areas – assessment attempt .....	18
<b>Emilia Bogacka</b> , Public safety state and growth perspectives in Lower Silesia Voivodeship .....	27
<b>Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska</b> , Branding campaigns of Podlaskie in the opinion of Mazovia Voivodeship residents .....	35
<b>Tomasz Kołakowski</b> , Dynamics and directions of FDI in Lower Silesia.....	47
<b>Alina Kulczyk-Dynowska</b> , Spatial conflicts based on the example of a national park.....	56
<b>Florian Kuźnik</b> , Metropolitan policy of a region .....	73
<b>Renata Lisowska</b> , Stimulants and barriers to the development of small and medium enterprises located in marginalized regions.....	84
<b>Marian Maciejuk</b> , Diversity of local self-government in the European Union member states .....	94
<b>Magdalena Malucha</b> , European climate policy .....	102
<b>Agnieszka Panasiewicz</b> , Risk management as a tool for sustainable development on a regional scale.....	112
<b>Zbigniew Piepiora</b> , Preventing of negative consequences of natural disasters in Opole Voivodeship – financial aspects .....	120
<b>Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz</b> , Factors and barriers of development in the Polish-German borderland in the opinion of local self-governments...	129
<b>Andrzej Raszkowski</b> , National brands ranking based on brand finance report.....	139
<b>Elżbieta Sobczak</b> , Diversification of workforce structure by R&D activity intensity sectors in EU countries .....	139
<b>Mariusz E. Sokolowicz</b> , Institutions and territory. Review of institutional economics' strands in the context of their usefulness in the research on local and regional development .....	150
<b>Jacek Soltyś</b> , Conditions and dilemmas of regional policy in the peripheral area of Pomeranian Voivodeship .....	159



---

<b>Olga Stefko</b> , Possibilities and barriers of development in agricultural and horticultural farms in Wielkopolska Voivodeship.....	177
<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz</b> , Implementation and realization of territorial cohesion aims in Poland .....	186
<b>Jarosław Uglis</b> , Socio-economic development assessment of rural communities in Wielkopolska Voivodeship.....	197
<b>Agnieszka Zielińska</b> , Cooperation between self-government units and NGOs in Podkarpackie Voivodeship.....	206

**Jacek Soltys**

Politechnika Gdańska

---

## UWARUNKOWANIA I DYLEMATY POLITYKI REGIONALNEJ NA OBSZARZE PERYFERYJNYM WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

**Streszczenie:** Istnieją duże różnice w poziomie rozwoju między obszarami metropolitalnymi a obszarami poza nimi, czyli peryferyjnymi. Różnice te dotyczą również czynników i szans rozwoju. Autor ocenia czynniki rozwojowe w powiatach na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego. Analizuje też uwarunkowania przestrzenne rozwoju obszaru. Za ważne uwarunkowanie uznaje dystans 30 km jako akceptowalny dla dojazdów do pracy. Wynika z niego, że tzw. miejski system dzienny, bazujący na miastach powiatowych i niektórych innych miastach, może być modułem polityki regionalnej. W polu zainteresowania autora znajdują się też dylematy polityki regionalnej: efektywność czy spójność, kierunki wsparcia (obecny biznes czy pozyskiwanie nowego), szerokość i elastyczność zasady interwencji.

**Słowa kluczowe:** czynniki rozwoju, obszar peryferyjny, polityka regionalna, uwarunkowania rozwoju, województwo pomorskie.

### 1. Wstęp

Powszechnym zjawiskiem są duże różnice w poziomie rozwoju, zwłaszcza między obszarami metropolitalnymi a obszarami poza nimi, zwanymi peryferyjnymi. Różnice dotyczą też czynników rozwoju – w obszarach peryferyjnych jest ich mało, co stanowi barierę utrudniającą rozwój. Do pokonania tej bariery potrzebna jest interwencja w ramach polityki regionalnej, zakładającej aktywizację obszarów peryferyjnych.

Artykuł bazuje na badaniach problemów aktywizacji obszarów peryferyjnych prowadzonych przez autora od 2009 r. Celem artykułu jest prezentacja wyników badań przeprowadzonych dla obszaru peryferyjnego województwa pomorskiego oraz analiza możliwych kierunków polityki regionalnej w nawiązaniu do czynników i uwarunkowań rozwoju badanego obszaru oraz dylematów pojawiających się w planowaniu.

W poznawaniu uwarunkowań opierano się na informacjach powszechnie dostępnych, badaniach dla powiatowych urzędów pracy i badaniach dotyczących wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji (OSI) [*Obszary...* 2011]. Treści dotyczące polityki regionalnej i jej dylematów autor oparł na swoich przemysleniach,



korzystając z doświadczeń w planowaniu strategicznym rozwoju jednostek terytorialnych, studiów literatury oraz zajęć dydaktycznych na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej.

W delimitacji obszaru peryferyjnego województwa pomorskiego jako przedmiotu badań kierowano się dotychczasowymi studiami [*Studia...* 2006] i analizami sporządzonymi w celu wyznaczenia OSI [*Obszary...* 2011]. Wśród kryteriów delimitacji uwzględniono potencjał gospodarczy i stopę bezrobocia (tab. 1, rys. 1). Ze względu na dostępność danych statystycznych potrzebnych do rozpoznania uwarunkowań rozwoju badanego obszaru jego zasięg ustalono w granicach powiatów. Do obszaru peryferyjnego zaliczono całe podregiony NTS3 słupski i starogardzki (w związku z czym i cały powiat tczewski, mimo iż Tczew i gmina Tczew zaliczane są przeważnie do obszaru metropolitalnego) oraz powiat nowodworski z podregionu gdańskiego ze względu na jego niski potencjał gospodarczy i bardzo wysoką stopę bezrobocia (rys. 1).

## 2. Charakterystyka obszaru badań i uwarunkowań jego rozwoju

Większość badanego obszaru położona jest na Pojezierzu Kaszubskim, trzy powiaty leżą nad Bałtykiem, co rzutuje na występowanie wysokich walorów turystycznych. Dopełniają je walory kulturowe (zabytki, kultura ludowa Kaszub).

Przyrost demograficzny w badanym obszarze jest dodatni, przeważnie wysoki (tab. 1). Dla kapitału ludzkiego i społecznego brak jest informacji w układzie powiatów. Podregiony NTS3 starogardzki i słupski w badaniach kapitału społecznego uzyskują wartości średnie w skali Polski, w której jednak generalnie kapitał ten jest niski [*Diagnoza...* 2011].

Sieć osadnicza obszaru jest nierównomierna: na północnym zachodzie jest 100-tysięczny Słupsk, w środkowo-zachodniej części obszaru sieć miast należy do najrzadszych w Polsce, we wschodniej dość blisko są 4 miasta mające 40-60 tys. ludności i 6 mniejszych.

W podregionach NTS3 słupskim i starogardzkim PKB na 1 mieszkańca wynosił w 2010 r. 75,2% i 76,5% średniej krajowej. Relacje te są podobne jak w 2000 r., ale gorsze niż w 2002 r., kiedy to wynosiły 76,8% i 81,8%. Potencjał gospodarczy zbadano przez niżej wymienione wskaźniki za 2010 r. odnoszone do 1000 ludności w wieku produkcyjnym, następnie po standaryzacji zsyntetyzowano je jako sumy z uwzględnieniem wag (wagi w nawiasach przy wskaźnikach):

- podmioty gospodarki narodowej w sektorze prywatnym o liczbie pracujących 50 i więcej (2),
- podmioty gospodarki narodowej w sektorze prywatnym z udziałem kapitału zagranicznego (1),
- pracujący w gospodarce narodowej (2,5)<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Bez pracujących w podmiotach gospodarczych zatrudniających do 9 osób.



**Tabela 1.** Charakterystyka powiatów obszaru peryferyjnego województwa pomorskiego (2010 r.)

Powiat	Potencjał gospodarczy <sup>a)</sup>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Stopa bezrobocia rejestrowanego	Ludność miasta powiatowego	Ludność na 1 km <sup>2</sup>	Przyrost naturalny na 1000 ludności <sup>b)</sup>	Walory turystyczne (w punktach)	Udzielone noclegi na 1000 ludności	Odległość stolicy powiatu od drogi szybkiego ruchu w km <sup>c)</sup>
Bytowski	-0,43	2766	22,0	16 650	34,7	4,98	5,9	986	Ai 126, Sp 59
Chojnicki	-0,12	2557	18,2	39 919	68,8	4,37	7,8	1 169	Ai 87, Sp 66
Człuchowski	-0,59	2785	24,7	14 189	36,0	3,32	4,3	899	Ai 109, Sp 44
Kościerski	-0,49	2629	15,2	23 138	59,0	6,09	7,4	2 911	Ai 72
Kwidziński	0,74	3031	12,7	38 296	98,3	4,04	3,4	300	Ai 25
Lęborski	-0,43	2847	19,9	34 581	90,8	3,42	9,1	8 353	Si 75, Sp 0
Malborski	-0,49	2826	23,4	38 278	127,4	1,73	2,8	1 332	Ai 24, Sp 2
Nowodworski	-1,02	2752	29,0	9 904	53,1	1,73	7,2	10 396	Ai 55, Spb 0
Słupski z m. Słupsk	-0,02	2920	16,7	96 655	81,1	1,37	8,8	4 592	Si 156, Sp 0
Starogardzki	-0,39	2935	19,2	48 185	92,7	3,75	4,6	460	Ai 13
Sztumski	-0,59	2600	23,8	9 676	56,9	3,35	2,4	45	Ai 38
Tczewski	0,31	3062	14,2	60 152	163,2	3,37	2,9	368	Ai 5
POLSKA	x	3435	12,4	x	122,2	0,24	x	1 461	x

<sup>a)</sup> Wskaźnik syntetyczny standaryzowany, <sup>b)</sup> w latach 2000-2010. <sup>c)</sup> Oznaczenia: A – autostrada, S – droga ekspresowa, i – istniejąca, pb – planowana do 2015 r., p – planowana po 2020 r.

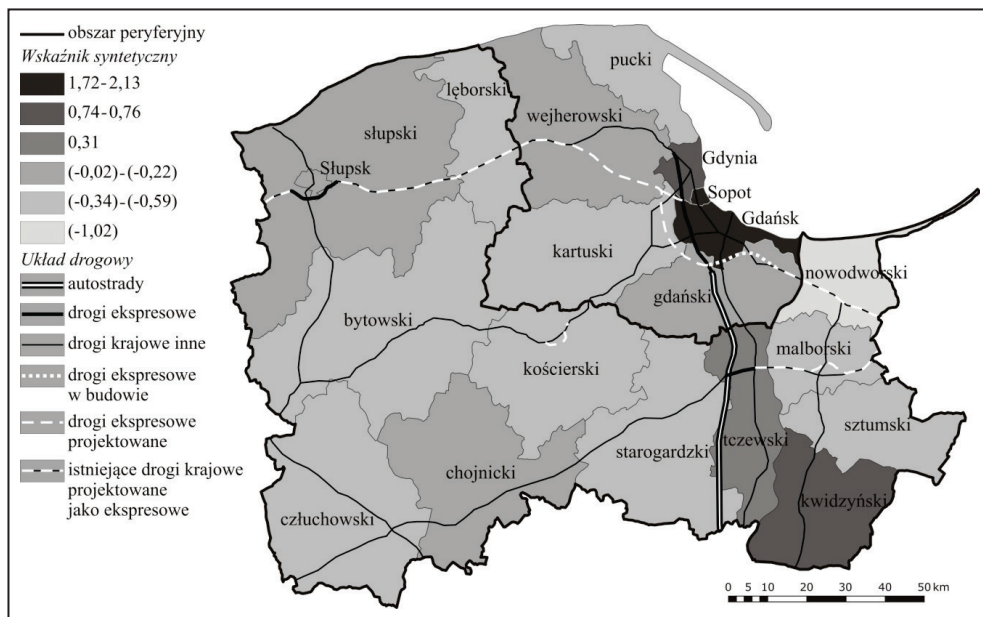
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS i obliczenia własne, walory turystyczne według [Sołtys 2011].





- wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach (2,5),
- nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (1),
- produkcja sprzedana w przemyśle średnio w latach 2008-2010 (1).

Powiaty grodzki i ziemski Słupsk w tabeli 1 i na rysunku 1 potraktowano łącznie, ponieważ przy oddzieleniu miasta i jego zaplecza funkcjonalnego niektóre wskaźniki nie ilustrują właściwie badanych zjawisk i są nieporównywalne z innymi powiatami.



**Rys. 1.** Potencjał gospodarczy powiatów województwa pomorskiego i układ drogowy

Źródło: opracowanie własne.

Czynnikami rozwoju większości powiatów są walory turystyczne, ale sezon turystyczny jest krótki. Wydłużenie sezonu i zwiększenie dochodów wymaga tworzenia atrakcyjnych produktów turystycznych. Barięą w tym jest niedostatek kapitału społecznego. Rozwój turystyki może aktywizować obszar pośrednio, głównie przez wzrost dochodów firm i ludności, który z kolei zwiększa popyt na usługi rynkowe i uruchamia ich rozwój. Przyrost stałych miejsc pracy daje jednak niewielki.

Niedostateczna siła nabywczą, ograniczana przez wysokie bezrobocie, jest główną barierą rozwoju sektora endogenicznego, istotną, gdyż w tym sektorze działa większość lokalnych firm i w nim przeważnie podejmują działalność nowe firmy. Jest to też bariera rozwoju miastotwórczych funkcji centralnych (usług na rzecz danego miasta i jego otoczenia), które w skali regionu są endogeniczne. Barięą ta nie dotyczy usług sektora publicznego, ale ich rozwój jest limitowany skromnymi zasó-

bami budżetów publicznych nie tylko na rozwój, ale i na późniejsze utrzymanie funkcjonowania usług.

Rozwój przemysłu i usług egzogenicznych warunkowany jest przez obecny potencjał gospodarczy, w wielu powiatach zbyt słaby, by zdynamizować rozwój. Na potencjał ten rzutują w dużym stopniu silne firmy przemysłowe, najsilniejsze w Kwidzynie (tab. 1, rys. 1).

Pozyskanie inwestycji zewnętrznych w sektor egzogeniczny warunkowane jest atrakcyjnością inwestycyjną. Wpływa na nią dostępność do dróg szybkiego ruchu, która jest i będzie zróżnicowana, a jej poprawa następować będzie wolno (tab. 1, rys. 1).

### 3. Uwarunkowania wynikające z relacji przestrzennych

Według teorii bazy ekonomicznej motorem rozwoju jest sektor egzogeniczny [Domański 1972; Dzięwoński 1971]. Wzrost dochodów pracowników lub zatrudnienia w istniejącym sektorze egzogenicznym albo pozyskanie inwestycji zewnętrznych zwiększa popyt endogeniczny w zasięgu dojazdów do pracy, aktywizując obszar w tym zasięgu. Zasięg ten jest trudny do jednoznacznego określenia, gdyż natężenie dojazdów maleje wraz ze wzrostem odległości. Można przyjąć 30 km jako akceptowalną długość dojazdów do pracy według badań dla PUP w Kościerzynie [*Raport 2008*]<sup>2</sup>. Modułami w planowaniu polityki regionalnej aktywizacji obszaru peryferyjnego mogą być tzw. miejskie systemy dzienne, kształtowane w dużym stopniu przez dojazdy do pracy. Systemy te zbliżone są skalą do powiatów. Aktywizację obszarów peryferyjnych można by zatem oprzeć na miastach powiatowych. W niektórych przypadkach struktura przestrzeni uzasadnia wyznaczenie innych ośrodków aktywizacji (np. Czersk, Miastko).

W polityce regionalnej aktywizacji obszarów peryferyjnych wymaga uwzględnienia aktywizujący zasięg dróg. Są badania stwierdzające prawidłowość lokalizacji małych i średnich zakładów przy lokalnych drogach w odległości do 5 km od węzła autostrady, a dużych zakładów – do 15 km [Kołodziejcki i in. 2000]. Przypuszcza się, że od dróg ekspresowych odległości te będą mniejsze. Analizując możliwe scenariusze i zasięg zmian, założono, że duże zakłady będą powstawać w odległości do 10 km od dróg ekspresowych w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców. Przy tych założeniach, uwzględniając dojazdy do pracy na akceptowalną odległość do 30 km, można przyjąć, że autostrada A1 aktywizować będzie powiat tczewski i starogardzki, budowana droga ekspresowa S7 – nowodworski, a planowana droga S6 – lęborski i słupski ze Słupskiem.

<sup>2</sup> Potwierdzają to badania dla innych urzędów pracy.



#### 4. Warianty i dylematy polityki regionalnej

Polityka regionalna powinna uwzględniać następujące uwarunkowania:

- kształtująca się metropolia, stanowiąca biegun rozwoju, ma szansę na największy wzrost zapotrzebowania na pracę, natomiast w Trójmieście przyrost naturalny jest ujemny,
- peryferie cechuje dodatni przyrost naturalny, zwłaszcza na wsi, a z drugiej strony niedostatek miejsc pracy i czynników rozwoju gospodarczego oraz nadmiar pracujących w rolnictwie, czego skutkiem będzie stopniowe uwalnianie zasobów pracy z tego sektora.

Logicznym następstwem powinny więc być migracje z obszarów peryferyjnych, zwłaszcza wiejskich, do obszaru metropolitalnego. Napotykać one jednak co najmniej dwie bariery: mieszkaniową i mentalną – niechęć do emigracji. Pojawia się zatem dylemat, czy wspierać migracje, czy pobudzać rozwój obszarów peryferyjnych? Wyżej wymienione uwarunkowania przemawiają za przełamywaniem barier migracji i innych barier rozwoju obszarów metropolitalnych i za wspomaganie wykorzystania ich szans rozwoju. Za aktywizacją obszarów peryferyjnych przemawia natomiast polityka spójności Unii Europejskiej oraz względy: społeczne (emigracja pozbawia opieki rodziny nad osobami w podeszłym wieku), ekonomiczne (emigracja oznacza „wymywanie” czynników i utrwalanie barier rozwoju) i ekologiczne – przeciwdziałanie nadmiernemu wzrostowi miast [Sołtys 2010]. Dlatego potrzebna jest polityka regionalna na rzecz rozwoju tych obszarów. Rodzi to pytanie o kierunki tej polityki.

Oczywiste jest wspieranie rozwoju produktów turystycznych, zwłaszcza tam, gdzie istnieje potencjał nie w pełni wykorzystany. Ten kierunek nie da jednak dużego przyrostu miejsc pracy. Może go dać rozwój, zwłaszcza w miastach, przemysłu i usług o znaczeniu ponadlokalnym.

Jeden z dylematów polityki regionalnej dotyczy wyboru jej kierunku ze względu na segmenty firm w polu zainteresowań. Tabela 2 ukazuje te segmenty wraz z uwarunkowaniami rozwoju.

**Tabela 2.** Uwarunkowania rozwoju różnych segmentów firm na obszarze peryferyjnym

Segment firm	Sektor	Uwarunkowania rozwoju
Firmy lokalne nowo tworzone (początkowo przeważnie bardzo małe)	Głównie endogeniczny	Głównie sektor endogeniczny – bariera popytu, słabość kapitałowa, brak doświadczenia i inne bariery wejścia
Firmy lokalne istniejące, różnej wielkości	Endogeniczny i egzogeniczny	Mała liczba dużych firm i silnych MSP
Istniejące zakłady firm zewnętrznych		Dostępność kapitału i <i>know-how</i> , doświadczenie. Zagrożenie przeniesieniem działalności do innego obszaru. W sektorze endogenicznym zagrożenie dla lokalnych firm
Inwestycje firm zewnętrznych w nowych lokalizacjach		

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem [Sołtys 2011].



W wielu wypowiedziach i dokumentach akcentuje się ułatwienia dla tworzenia nowych firm. Firmy te jednak, jak widać w tabeli 2, w znikomym stopniu mogą inicjować rozwój. Tworzeniu nowych firm towarzyszą likwidacje lub spadki zatrudnienia w innych firmach – jest to normalny proces, nieoznaczający jeszcze rozwoju<sup>3</sup>. Jako główne kierunki polityki regionalnej pozostają zatem:

- podnoszenie konkurencyjności istniejącego sektora egzogenicznego,
- podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej w celu pozyskania inwestycji zewnętrznych.

Można jeszcze dodać działania na rzecz utrwalania lokalizacji zakładów firm zewnętrznych.

Kierunek podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej bardziej efektywny jest na obszarach dobrze skomunikowanych. Pojawić się może dylemat, czy czekać, aż powstaną zaplanowane drogi ekspresowe, czy przygotowywać tereny inwestycyjne, ryzykując brak efektów przez długi okres. Rozwój lokalnych firm może dać bardziej trwałe efekty, ponieważ firma zewnętrzna (zwłaszcza transnarodowa korporacja), która zainwestuje, może potem przenieść działalność do innego kraju, w którym będą lepsze warunki. Możliwe są oba kierunki polityki aktywizacji obszarów peryferyjnych zastosowane w jednym miejscu, ale niedostatek środków spowoduje prawdopodobnie pojawienie się pytania, czy i w jakim stopniu dopuszczać łączenie tytułów wsparcia. Oszczędność przemawia za niełączeniem tytułów wsparcia, zwiększanie szans – przeciwnie. Z tym dylematem wiąże się ogólniejszy problem: jak formułowane powinny być zasady interwencji? Jak ukierunkowane, jak szerokie i w jakim stopniu elastyczne? Dotychczas były one mało zróżnicowane terytorialnie. Obecnie pojawiają się obszary strategicznej interwencji (OSI). W *Strategii rozwoju województwa pomorskiego* wyróżniane są (prócz całego województwa) następujące OSI: Obszar Metropolitalny Trójmiasta, gminy położone wzdłuż infrastruktury regionalnych korytarzy transportowych wskazanych w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, obszary: o wysokiej stopie bezrobocia, o niskim poziomie aktywności gospodarczej oraz 13 innych rodzajów obszarów [*Strategia...* 2012].

Możliwe są jeszcze bardziej skonkretyzowane odniesienia polityki regionalnej, np. ustalane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ośrodki, klasyfikowane według dwóch kryteriów<sup>4</sup>:

- miejsca w systemie obsługi (w tym zwłaszcza ośrodki podregionalne rozumiane jako te, w których rozwijane będą podregionalne usługi publiczne i tworzone warunki lokalizacji podregionalnych usług komercyjnych<sup>5</sup>),

<sup>3</sup> W pracach nad Powiatowym programem przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy w powiecie kościerskim przedstawiciele średnich firm uznali, że preferencje dla nowych firm zakłócają konkurencję.

<sup>4</sup> W dotychczasowych planach ośrodki klasyfikowane są przeważnie według jednego kryterium. Jeśli nie dotyczy ono miejsca w obsłudze, nieraz jest trudne do interpretacji.

<sup>5</sup> Przez usługi podregionalne rozumie się takie usługi, które ze względu na niepodzielność techniczną i ekonomiczną lub organizacyjną mogą być w kilku, ale tylko w kilku miejscach w województwie, a nie w każdym powiecie.



- roli w procesie rozwoju – np. ośrodki aktywizujące, z rozróżnieniem sposobu aktywizacji – przez wsparcie:
- tworzenia i promocji nowych terenów inwestycyjnych,
- poprawy konkurencyjności lokalnego sektora egzogenicznego.

Kolejny dylemat dotyczy elastyczności i zawiera się w pytaniu, czy przeznaczone do interwencji obszary lub ośrodki należy traktować jako preferowane, czy jedynie uprawnione. Z dotychczasowych doświadczeń programowania i hipotez funkcjonowania obu wariantów wynika, że zasadne są następujące kombinacje: konkretnie wyznaczone ośrodki jako preferowane (bardziej elastyczne zasady) albo szersze ramy przestrzenne (obszary, pasma) jako uprawnione (z mniejszą elastycznością zasad).

Warte rozważenia są sytuacje, gdy bez wsparcia niektóre firmy odnoszą duży sukces w miejscach, które wydają się przypadkowe. Nie da się tego przewidzieć, ale stwierdzenie tego powinno skutkować korektą układu ośrodków aktywizujących.

Z planowaniem ośrodków jako elementów sieci osadniczej wiąże się grupa dylematów wyrażanych przez pytania: które ośrodki wspierać, aby najlepiej aktywizować obszary peryferyjne? Czy lepiej jest dopełniać czynniki rozwojowe w miastach, które już pełnią funkcje aktywizujące, czy tworzyć na bazie innych miast nowe ośrodki i nowe czynniki? Czy tworzyć więcej małych ośrodków aktywizujących, czy mniej ośrodków, ale za to silnych? Czy tworzyć nowe ośrodki, czy usprawniać dojazd do istniejących? Jak lokalizować usługi podregionalne? Analizy tych dylematów zostały już przez autora przeprowadzone [Sołtys 2010].

## 5. Podsumowanie

Nie wiadomo, w jakim zakresie i stopniu aktywizacja obszarów peryferyjnych okaże się skuteczna, ponieważ ich peryferyjność wynika z niedostatku czynników rozwojowych, tworzącego nieraz barierę.

Modułem, którym operuje się w planowaniu aktywizacji obszarów, może być miejski system dzienny oparty na miastach powiatowych. Interwencje polityki regionalnej powinny być zróżnicowane, uwzględniające rozmieszczenie czynników rozwoju (które można dopełniać) i zasięg przewidywanych skutków. Analizy regionalne powinny ułatwiać takie rozmieszczenie interwencji, aby efekty aktywizujące były jak największe. Celowa jest silniejsza integracja planowania strategii rozwojowych z planowaniem przestrzennym. Plany zagospodarowania przestrzennego województw powinny klasyfikować ośrodki osadnicze według dwóch kryteriów: miejsca w systemie obsługi i roli w rozwoju, oraz określać też inne elementy struktury – jako obszary strategicznego wsparcia uwzględniane w strategii i programowaniu interwencji.

Pożądane są badania efektywności różnych sposobów interwencji w różnych konfiguracjach przestrzennych oraz sposobów rozstrzygania zasygnalizowanych dylematów.



## Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
- Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011 [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza\\_raport\\_2011.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf).
- Domański R., *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1972.
- Dziwoński K., *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast*, Instytut Geografii PAN, Prace Geograficzne nr 87, PWN, Warszawa 1971.
- Kołodziejcki J., Parteka T., Dutkowski M., Szwanowski S., *Uwarunkowania kształtowania się strefy rozwojowej*, [w:] *Strefa rozwojowa VI Korytarza TINA*, red. W. Szydarowski, Urząd Miasta Gdyni, Gdynia 2000.
- Obszary koncentracji potencjałów i barier rozwojowych województwa pomorskiego. Raport końcowy*, ResPublic sp. z o.o., Gdańsk – Warszawa 2011.
- Raport szczegółowy dla powiatu kościerskiego na podstawie badań przeprowadzonych w 2007 r.*, Human Capital Business, Sopot 2008.
- Sołtys J., *Polityka regionalna w aktywizacji obszarów peryferyjnych – wybrane problemy*, [w:] *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony*, red. Z. Strzelecki i P. Legutko-Kobus, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Sołtys J., *Towns in the regional policy of activation of peripheral areas – choosing problems – the case of northern Poland*, 2011, <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa11/e110830aFinal01688.pdf>.
- Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020*, Sejmik Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2012.
- Studia nad obszarem metropolitalnym Trójmiasta*, red. F. Pankau, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2006.

### CONDITIONS AND DILEMMAS OF REGIONAL POLICY IN THE PERIPHERAL AREA OF POMERANIAN VOIVODESHIP

**Summary:** There are big differences between the levels of development of metropolitan areas and those situated outside them, called peripheral areas. There are also differences in factors and opportunities for development. The author evaluates development factors in poviats (counties) in the peripheral area of Pomeranian Voivodeship. He also analyses the spatial conditions of area development. An important condition is 30 kilometres as an acceptable distance to the workplace. It follows that the daily urban system based on county towns and some other towns can be used as a unit for the regional policy. Dilemmas of regional policy that are of interest to the author, are: efficiency versus cohesion, support directions (supporting existing businesses versus new businesses development), width and flexibility of the intervention rules.

**Keywords:** development factors, peripheral area, regional policy, development conditions, Pomeranian Voivodeship.

