

Urszula Markowska-Przybyła

CELE POLSKIEJ POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO A OBECNY STAN ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENI

1. Wstęp

Przestrzennym aspektem współczesnych procesów gospodarczych jest m.in. osłabienie związków centrum–otoczenie na rzecz związków typu „centrum–centrum”, czyli procesy metropolizacji. Skutkuje to polaryzacją przestrzeni. Powstają na tym tle zasadnicze pytania o kierunek polityki regionalnej państwa oraz kierunek polityki zagospodarowania przestrzennego. W dobie ogromnych i szybkich przemian mamy często do czynienia z dylematami: wspierać regiony zapóźnione w rozwoju czy regiony przodujące, potencjalne ośrodki mogące konkurować w skali globalnej, czy słuszny jest model zmniejszania rozpiętości interregionalnych (model polityki motywowanej społecznie), czy raczej rację bytu ma model polityki regionalnej motywowanej globalnie (por. np. [5]? Istnieją także głosy, że nie ma konieczności wyboru między dwoma modelami – współcześnie należy dążyć do wyrównywania różnic między regionami, tyle że chodzi o wyrównywanie szans rozwoju, a nie efektów rozwoju, co ma swój wyraz w polityce zorientowanej na podnoszenie konkurencyjności regionów (por. np. [8; 15].

2. Założenia polskiej polityki regionalnej i przestrzennej w kontekście zróżnicowań przestrzeni

Podstawowym wyznacznikiem współczesnych decyzji dotyczących rozwoju gospodarki narodowej są uwarunkowania zewnętrzne związane z procesami globalizacji oraz integracji z gospodarką krajów Unii Europejskiej.

W *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) 2001-2006* [6] za cel strategiczny przyjęto „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską”. W *Projekcie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2007-2013* sformułowano trzy cele strategiczne: wzrost konkurencyjności polskich województw, większą spójność społeczną, go-

spodarczą i przestrzenną oraz szybszy wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych [9, s. 45]. Przytoczone cele najważniejszych dokumentów o charakterze planistycznym w kraju zakładają więc realizację polityki opartej na podnoszeniu konkurencyjności poszczególnych regionów kraju z jednoczesnym wyrównywaniem zróżnicowania w wymiarze przestrzennym.

W *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* zauważa się, że istotą złożoności kształtowania polskiej przestrzeni jest konieczność współzależnego wiązania efektywnościowych uwarunkowań i wyzwań rozwoju globalnego ze społecznymi oczekiwaniami i aspiracjami społeczeństwa. Problemem kluczowym strategii rozwoju kraju jest: jak pogodzić wymogi konkurencyjności i efektywności oraz związaną z tym konieczność szybkiej restrukturyzacji z zaspokajaniem społecznych aspiracji do sprawiedliwości i równości oraz tworzeniem szans na poprawę jakości życia „tu i teraz” [4, s. 533]. Według autorów *Koncepcji...* priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości. Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału. Akceptacja priorytetu efektywności nie oznacza jednak bezwarunkowej zgody na trwałą polaryzację polskiej przestrzeni. Podstawową zasadą wprowadzania efektywności na całym terytorium państwa jest równoważenie rozwoju. Równoważenie rozwoju jest wiodącą zasadą dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zasadą, w której należy uwzględnić: policentryzm i umiarkowany stopień koncentracji, polaryzację struktury społeczno-gospodarczej jako trend obiektywnie uwarunkowany oraz ekorozwój jako wyznacznik cywilizacji XXI w. W *Koncepcji...* uznano, że [4, s. 533]:

- polaryzacja przestrzeni jest nieuchronnym procesem wynikającym z dążenia do poprawy efektywności,
- niezbywalnym zadaniem państwa jest dążenie do realizacji zasady równych szans,
- najlepszą i jedyną drogą w układach przestrzennych jest sprzyjanie przenikaniu efektywności z biegunów wzrostu na całą przestrzeń kraju.

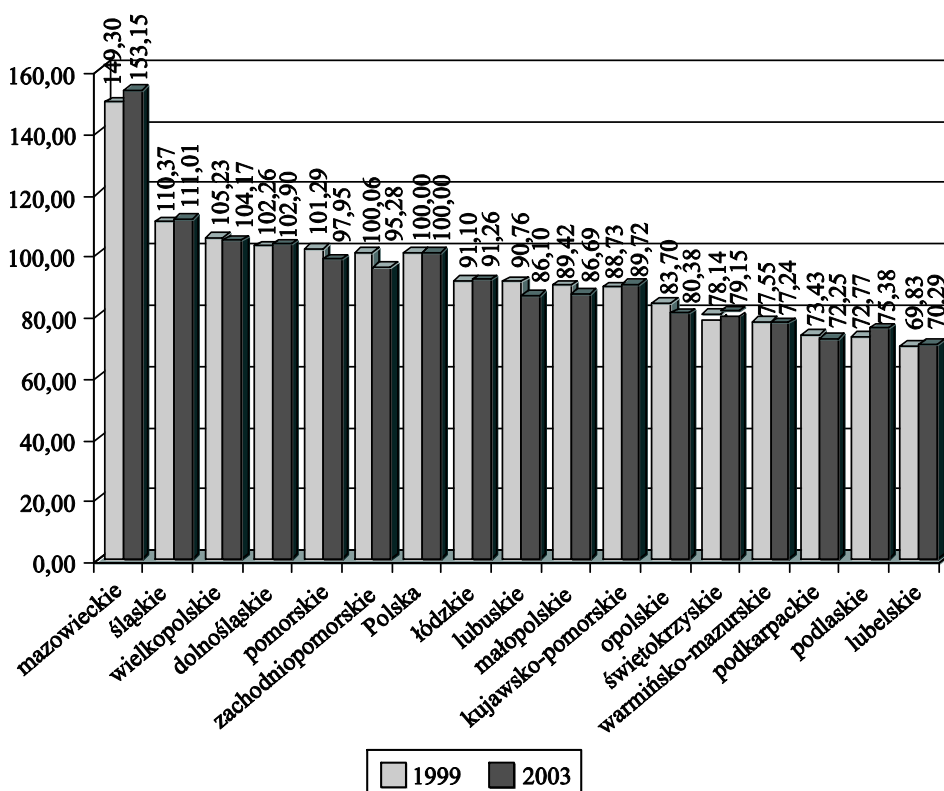
3. Zróżnicowanie polskiej przestrzeni – wyniki badań empirycznych. **Zróżnicowanie międzyregionalne**

Analiza przestrzennego zróżnicowania PKB na 1 mieszkańca jest sposobem analizy zróżnicowań przestrzeni gospodarczej, stopnia polaryzacji oraz jednym z trzech wymiarów badania spójności obszaru – wymiaru ekonomicznego¹. Analiza

¹ Pozostałymi wymiarami są wymiar społeczny i terytorialny. Wymiar społeczny spójności bada się przez analizowanie stopy bezrobocia, poziomu ubóstwa i innych wskaźników rozwoju społecznego, a wymiar terytorialny – przez wyróżnianie regionów tworzących obszary centralne, peryferyjne i pośrednie [3, s. 21].

przestrzennego zróżnicowania PKB *per capita* w układzie między- i wewnątrzregionalnym² posłużyła zbadaniu aktualnych dysproporcji rozwojowych oraz zmian, jakie zaszły od momentu powstania nowych województw.

W 1999 r. PKB na 1 mieszkańca wynosił w kraju średnio 15 914 zł [11]. Najwyższy poziom PKB *per capita* był w województwie mazowieckim – 23 760 zł, co stanowiło 149,3% średniej krajowej. Wysoki poziom PKB *per capita* osiągnęły województwa śląskie (110,4% średniej dla Polski), wielkopolskie (105,2%) i dolnośląskie (102,3%). Najniższymi wartościami PKB *per capita* charakteryzowały się województwa Polski wschodniej: lubelskie (69,8%), podlaskie (72,8%) i podkarpackie (73,4%). W 2003 r. pod tym względem zaszły niewielkie zmiany (por. rys. 1).



Rys. 1. PKB *per capita* w regionach w latach 1999 i 2003 jako % średniej dla Polski

Źródło: [11; 12].

² Jako regiony traktowane będą w niniejszej pracy województwa, czyli jednostki poziomu NTS 2 (a nie regiony w nomenklaturze NTS – czyli jednostki NTS 1).

Tabela 1. Zróżnicowanie międzyregionalne w Polsce w latach 1999 i 2003

	1999	2003
PKB <i>per capita</i> woj. mazowieckiego/PKB <i>per capita</i> woj. lubelskiego	2,14	2,18
Współczynnik zmienności	0,32	0,34
PKB <i>per capita</i> regionów „lepszyc” niż średnia krajowa/PKB <i>per capita</i> regionów „gorszych” niż średnia krajowa*	1,41	1,44

* Tzn.: w 1999 r. stosunek PKB na 1 mieszkańca województw: mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego do PKB *per capita* pozostałych 10 województw, w 2003 r. stosunek PKB *per capita* województw: mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego do PKB *per capita* pozostałych 12 województw. PKB *per capita* grupy regionów obliczono jako PKB globalne tych regionów odniesione do liczby ludności tych regionów, a nie jako średnia arytmetyczna z wartości PKB *per capita* poszczególnych województw, tak by wyeliminować problem zróżnicowanej wielkości poszczególnych regionów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie [11; 12].

W 1999 r. stosunek PKB *per capita* województwa mazowieckiego do PKB *per capita* województwa lubelskiego wynosił 2,14, w 2003 r. wzrósł do 2,18, co świadczy o wzroście zróżnicowania międzyregionalnego. Świadczy o tym także wzrost współczynnika zmienności: w 1999 r. wynosił on 0,32, a w 2003 r. 0,34. Wzrostowi zróżnicowania międzyregionalnego towarzyszy wzrost liczby regionów osiągających PKB *per capita* niższe od średniej krajowej – w 1999 r. 6 regionów osiągnęło średnią powyżej tej średniej, a w 2003 r. tylko 4. Stosunek PKB na 1 mieszkańca regionów osiągających wartości PKB *per capita* powyżej średniej krajowej do PKB na 1 mieszkańca regionów osiągających wartości tej miary poniżej średniej w 1999 r. wynosił 1,41, a w 2003 r. już 1,44, co również potwierdza wzrost zróżnicowania międzywojewódzkiego w badanym okresie.

4. Zróżnicowanie wewnątrzregionalne

Oprócz zróżnicowań międzyregionalnych równie ważne dla spójności obszaru są także zróżnicowania wewnątrzregionalne. Wśród nich można zobrazować także relacje, jakie zachodzą między centrum regionu a otaczającym je obszarem. Relacje te są szczególnie istotne obecnie, gdy mamy do czynienia z tzw. metropolizacją przestrzeni, będącą wyrazem współczesnych procesów globalizacji. Metropolizacja według B. Jałowieckiego to „ostatnia faza urbanizacji, polegająca na przekształcaniu się przestrzeni miejskich i zmianie relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem oraz nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych. Objawia się osłabieniem lub zerwaniem związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniem ich kontaktami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej” [2, s. 29]. Metropolizacja oznacza więc nie tyle wzrost liczby ludności, mieszkającej w wielkich zespołach miejskich, ile koncentrację kierowniczych funkcji gospodarki globalnej oraz wzrost siły i znaczenia wzajemnych powiązań między metropoliami [13, s. 85]. Procesy globa-

lizacji powodują, że dotychczasowe więzi centrum–peryferie ulegają osłabieniu. Procesy metropolizacji powodują polaryzację. Już J. Fridmann [1], formułując w latach osiemdziesiątych hipotezę miasta światowego, dostrzegł, że powstawanie miast światowych prowadzi do polaryzacji przestrzennej i społecznej i pociąga za sobą koszty społeczne, często nie do udźwignięcia, zwłaszcza przez kraje rozwijające się.

Stan zróżnicowań wewnątrzregionalnych obliczono dla jednostek typu NTS 3, czyli tzw. podregionów. Z obliczeń częściowo wyłączono województwo śląskie, z powodu zmiany podziału na jednostki NTS 3 w okresie objętym badaniem.

Podregionem o najwyższej wartości PKB *per capita* zarówno w 1999 r., jak i w 2003 r., była Warszawa, najuboższym – podregion łomżyński (woj. podlaskie) w 1999 r. oraz chełmsko-zamojski (woj. lubelskie) w 2003 r. Stosunek wartości skrajnych w 1999 r. wynosił 5,44, a w 2003 r. zmalał do 4,9. Zasadne jest jednak wyeliminowanie z analiz tzw. podregionów – miast (zwanych czasem, na wyrost, metropoliami), tzn. Warszawy, Poznania, Trójmiasta, Krakowa, Wrocławia, Łodzi³. Włączono je w dalszych analizach do otaczających je podregionów⁴. W takim przypadku relacje PKB *per capita* podregionów „najbogatszych” i „najbiedniejszych” znacznie się poprawiają, analogiczne wartości wynosiły: w 1999 r. 3,73, a w 2003 r. 3,44. Wskazuje to na zmniejszenie się rozpiętości przestrzennych w PKB na 1 mieszkańca w okresie 1999-2003.

Także inne miary potwierdzają zmniejszanie się dysproporcji rozwojowych: współczynnik zmienności w 1999 r. wynosił (dla wersji „z metropoliami”) 0,45, w 2003 – 0,41, dla wersji „bez metropolii” – 0,28 (1999 r.) i 0,27 (2003 r.).

Tabela 2. Zróżnicowanie wewnątrzregionalne w Polsce w latach 1999 i 2003

	1999	2003
PKB <i>per capita</i> najlepszego podregionu/PKB <i>per capita</i> najslabszego podregionu	5,44	4,90
PKB <i>per capita</i> najlepszego podregionu/PKB <i>per capita</i> najslabszego podregionu (bez metropolii)	3,73	3,44
Współczynnik zmienności (z metropoliami)	0,45	0,41
Współczynnik zmienności (bez metropolii)	0,28	0,27

Źródło: obliczenia własne na podstawie [11; 12].

³ Wysokie wskaźniki PKB odzwierciedlają nie tylko wysoki poziom ich rozwoju, ale także to, że koncentrują się na ich obszarze najbardziej dochodowe rodzaje działalności (centrale instytucji finansowych, przedsiębiorstwa zajmujące się handlem międzynarodowym, linie lotnicze). Wartość dodana przypisywana jest metropolii, choć często transferowana jest do innych regionów. Ponadto należy pamiętać o innym aspekcie regionalnego PKB, aspekcie wynikającym z różnic między miejscem zamieszkania a miejscem zatrudnienia. W niektórych przypadkach, szczególnie w centrach gospodarczych, PKB na mieszkańca jest bardzo wysoki. Wartość PKB w tych przypadkach wynika właśnie z tego, iż „wypracowywany” PKB przez mieszkańców spoza regionu jest odnoszony do liczby mieszkańców, która w tym przypadku jest mniejsza niż liczba zatrudnionych [7, s. 56]).

⁴ Tzn. Warszawę do podregionu warszawskiego, Poznań – poznańskiego, Wrocław – wrocławskiego, Łódź – łódzkiego, Kraków – krakowsko-tarnowskiego, Trójmiasto – gdańskiego.

Analizując relacje centrum–region w 6 województwach, dla których dostępne są dane statystyczne⁵, można stwierdzić, że nie nastąpił wzrost dysproporcji. We wszystkich 6 regionach stosunek PKB *per capita* metropolii do PKB *per capita* województwa w 1999 r. był wyższy niż w 2003 r. (por. tab. 3).

Tabela 3. Relacje centrum–region w 6 wybranych regionach Polski w latach 1999 i 2003

PKB <i>per capita</i> centrum/PKB <i>per capita</i> regionu	1999	2003
Warszawa/mazowieckie	2,029	1,922
Wrocław/dolnośląskie	1,554	1,422
Łódź/łódzkie	1,424	1,361
Poznań/wielkopolskie	1,958	1,910
Trójmiasto/pomorskie	1,512	1,420
Kraków/małopolskie	1,424	1,361

Źródło: obliczenia własne na podstawie [11; 12].

Należy w tym miejscu dodać, że największe polskie miasta traciły na tle regionu, ale także były to obszary, których sytuacja najbardziej pogorszyła się na tle kraju. Na przykład Gdańsk-Gdynia-Sopot w 1999 r. osiągał PKB *per capita* o wartości równej 153,2% średniej krajowej, w 2003 r. tylko 139,1% (spadek o 14,1 pkt. proc.), Wrocław – spadek o 12,5 pkt. proc., Kraków 13,1 pkt. proc., Warszawa – 8,6 pkt. proc., Łódź – 5,6 pkt. proc. Oznacza to, że wzrost gospodarczy w tych regionach osiągany jest zwłaszcza w pozostałych podregionach, a w świetle tych danych statystycznych trudno mówić o narastającej polaryzacji wewnątrzregionalnej.

Do analizy zróżnicowań inter- i intraregionalnych posłużyć się można także miarą nierówności Theila [14, za: 10], według wzoru:

$$T = \sum_{i=1}^n s_i \log(ns_i), \quad (1)$$

gdzie: n – liczba regionów, y_i – PKB *per capita* w regionie i , $s_i = y_i / \sum_{i=1}^n y_i$. Wartość miary T zawarta jest w przedziale $[0; \log(n)]$, gdzie 0 obrazuje doskonałą równomierność, a wartość $\log(n)$ pojawiałaby się, gdyby cały dochód skoncentrowany był w jednym regionie. Wartość miary T może być rozłożona następująco:

$$T = \sum_{g=1}^{\omega} s_g \log(n/n_g s_g) + \sum_{g=1}^{\omega} s_g \sum_{i \in g} s_{i,g} \log(n_g s_{i,g}), \quad (2)$$

gdzie: ω – liczba grup rozłącznych i wzajemnie się wykluczających, w które podgrupowane są regiony, n_g – liczba regionów w grupie g , $s_g = \sum_{i \in g} y_{i,g} / \sum_i y_i$,

⁵ Tzn. w województwach: mazowieckim, wielkopolskim, dolnośląskim, małopolskim, pomorskim i łódzkim.

$s_{i,g} = y_{i,g} / \sum_{i=1}^{n_g} y_{i,g} \cdot S_g$ obrazuje część całkowitego produktu przypadającą na grupę g , a $s_{i,g}$ jest to udział regionu i -tego w dochodzie grupy g . Pierwszy człon prawej strony równania (2) jest międzygrupowym (np. międzyregionalnym) komponentem nierówności przestrzennych, drugi – wewnątrzgrupowym (np. wewnątrzregionalnym). Możemy więc zapisać, że:

$$T = T_M + T_W, \quad (3)$$

gdzie: T_M – dysproporcje międzygrupowe, T_W – dysproporcje wewnątrzgrupowe.

Na podstawie powyższego wzoru obliczono dysproporcje rozwojowe dla polskich regionów i podregionów, czyli jednostek typu NTS 2 i NTS 3. Jednostki typu NTS 2 – województwa – potraktowano jako grupy, natomiast podregiony jako części składowe grup.

Wyniki obliczeń przedstawia tab. nr 4.

Tabela 4. Miara dysproporcji rozwojowych inter- i intraregionalnych wg miary Theila w Polsce w latach 1999 i 2003

	1999	2003
T miara dysproporcji ogółem	0,037	0,031
T_M dysproporcje międzygrupowe (międzywojewódzkie)	0,007	0,007
T_W dysproporcje wewnątrzgrupowe (wewnątrzwojewódzkie, pomiędzy podregionami)	0,030	0,024

Źródło: obliczenia własne na podstawie [11; 12].

Potwierdzają się zatem wcześniejsze analizy: zróżnicowanie przestrzenne PKB *per capita* w ujęciu wewnątrzregionalnym zmniejszyła się, o czym świadczy wartość miary T_W , ale także i T , gdyż do jej obliczenia za podstawę przyjęto podregiony (44 podregiony w 1999 r. i 45 podregionów w 2003 r.)⁶. Bez zmian pozostały wartości bezwzględne dysproporcji międzyregionalnych (0,007 w 1999 i 2003 r.), jednak na tle ogólnej wartości dysproporcji można stwierdzić, że ich udział w ogólnych dysproporcjach wzrósł.

5. Zakończenie

Cechą współczesnych procesów związanych z globalizacją jest wzrost nierówności w różnych układach – pomiędzy grupami społecznymi, pomiędzy jednostkami przestrzennymi itp. Wskazuje się na procesy metropolizacji, szybkiego rozwoju centrów gospodarczych oraz marginalizacji wielu regionów. Procesy te są uwarunkowaniem zewnętrznym prowadzonej polityki rozwoju regionalnego kraju, co ma swój wyraz w zaprezentowanych strategiach rozwoju regionalnego i *Kon-*

⁶ Gdy za podstawę obliczeń przyjęto województwa ($n = 16$), wartość T wyniosła 0,008 w 1999 r. i wzrosła do 0,009 w 2003 r.

cepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Badania empiryczne przeprowadzone dla okresu 1999-2003 nie potwierdzają jednoznacznie narastającej polaryzacji kraju. Największe polskie miasta poddane badaniu rozwijały się w badanym okresie wolniej niż ich otoczenie, nierówności wewnątrzregionalne uległy zmniejszeniu, a międzyregionalne nieznacznie się powiększyły.

Literatura

- [1] Fridmann J., *The World City Hypothesis*, „Development and Change” 1986 nr 17 (1).
- [2] Jałowiecki B., *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 1999.
- [3] Jasiński L.J., *Spójność ekonomiczna regionów w Polsce na tle krajów unii ekonomicznej i II Rzeczypospolitej*, „Gospodarka Narodowa” 2002 nr 4.
- [4] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, MP 2001 nr 26, poz. 432.
- [5] Kukliński A., *O nowym modelu polityki regionalnej – artykuł dyskusyjny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003 nr 4 (14).
- [6] *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2001.
- [7] Orłowski W.M., *Polskie regiony na tle wyzwań integracyjnych*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, IBnGR, Gdańsk 2001.
- [8] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
- [9] *Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005.
- [10] Rey S., *Spatial Analysis of Regional Income Inequality*, REAL Discussion Paper, October 2001.
- [11] *Rocznik statystyczny województw 2001*, GUS, Warszawa 2001.
- [12] *Rocznik statystyczny województw 2005*, GUS, Warszawa 2005.
- [13] Smętkowski M., *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001 nr 4.
- [14] Theil H., *Economics and Information Theory*, North Holland, Amsterdam 1967.
- [15] Winiarski B., *Konkurencyjność regionów a cele polityki i kierunki strategii rozwoju regionalnego*, [w:] S. Korenik (red.), *Przekroje regionalne w polityce ekonomicznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 799, Wrocław 1999.

THE AIMS OF POLISH REGIONAL DEVELOPMENT POLICY VERSUS CURRENT STATE OF DIVERSITY OF SPACE

Summary

The assumptions and the aims of regional development policy and spatial development policy in Poland in the context of contemporary changes connected with globalization are presented in the article. It describes the current state of diversity of Polish space in inter- and intraregional dimension as well as its change since 1999.

Urszula Markowska-Przybyła – dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.