

WNIOSKI I REKOMENDACJE DO DALSZYCH BADAŃ DOTYCZĄCYCH ŚCIEŻEK ROZWOJU SŁABO ROZWINIĘTYCH REGIONÓW

(Jacek Szlachta, Wojciech Dziemianowicz)

Abstract: Conclusions and Recommendations for Research on Development Paths of Less Developed Regions. Presented paper addresses issue of key research areas, which are important for development of backward regions in Poland. Proposed areas of priority research activities concentrates on: building resilience of regional structures on socio-economic crises; using megatrends impact on development paths; implementing public intervention generating economic growth; developing territorial keys for development; utilising capacity of cities, especially biggest; increasing quality of public management, strengthening of innovativeness and competitiveness of EU regions and cities; using better social and cultural dimension of socio-economic development; increasing potential of cross-border cooperation and using new development concepts, monitoring of socio-economic development through objective measuring of levels and paths. For Poland It is very important to use research activities to support process of closing gap with more affluent EU regions.

Keywords: Economic innovativeness, regional development, regional policy, regional trajectories, underdeveloped regions.

Przeprowadzone w ramach projektu NCN badanie naukowe zatytułowane: *Zmiana modeli procesów innowacji: szansa na zmianę ścieżek rozwoju regionów słabiej rozwiniętych*, dokumentuje teoretyczne podstawy oraz empiryczne doświadczenia słabszych regionów polskich i europejskich, jakie dotyczą możliwości i uwarunkowań zasadniczej zmiany (poprawy) ich pozycji i struktury społeczno-ekonomicznej. W opracowaniu tym podjęto m.in.: kwestię teoretycznych przesłanek innowacyjności regionów słabiej rozwiniętych, problem regionu innowacyjnego w świetle teorii rozwoju regionalnego, a także tematykę ścieżek rozwojowych regionów słabiej rozwiniętych w kontekście modeli procesów innowacji. W badaniu tym uwzględniono szczególne znaczenie kontekstu rozwojowego Unii Europejskiej i jej polityk, w tym przede wszystkim europejskiej polityki spójności oraz polityki regionalnej i innych polityk publicznych państw członkowskich UE, niezbędnych do skutecznego generowania szans rozwojowych regionów słabiej rozwiniętych. Wskazano

na szczególne znaczenie wieloszczeblowego zarządzania publicznego, które umożliwia wykorzystanie różnych poziomów administracji publicznych dla kształtowania korzystnej trajektorii rozwojowej na poziomie regionalnym.

W ramach tego projektu zrealizowano pięć analiz przypadków regionów zagranicznych, które według różnych ocen odniosły w XXI w. sukces społeczno-gospodarczy, polegający na zasadniczej modyfikacji ścieżki rozwojowej na podstawie szeroko definiowanych procesów innowacyjnych, a były to: Brandenburgia, Friuli Venezia Giulia, Galicja, Nord – Pas-de-Calais oraz Walia. Kolejne pięć studiów przypadków dotyczyło polskich województw: dolnośląskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Wszystkie te województwa zaliczane są do regionów słabiej rozwiniętych w Unii Europejskiej, ale wszystkie po akcesji istotnie poprawiły swoją pozycję (patrz tab. 2). Regiony Polski są traktowane jako peryferyjne, zarówno ze względu na niekorzystne położenie geograficzne w pobliżu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, jak też struktury gospodarcze nazywane peryferyjną gospodarką rynkową. Badanie to służyło określeniu ścieżek rozwojowych regionów słabiej rozwiniętych, które wykorzystują procesy innowacji jako motor zmian ścieżki rozwojowej. Ze względu na rosnące w ostatnich dekadach znaczenie większych miast jako generatorów procesów rozwojowych w różnych skalach przestrzennych podjęto także temat polityki miejskiej.

Zasadniczo wnioski dotyczą kontekstu rozwojowego regionów znajdujących się w Unii Europejskiej. Wynika to z bardzo specyficznej w porównaniu z innymi kontynentami świata sytuacji państw i regionów należących do tej organizacji gospodarczej, gdy regionom w wyniku reformy Delorsa z 1988 r. została dedykowana specjalna polityka prowadzona na poziomie krajowym i regionalnym na bazie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – europejskiej polityki spójności. Wynika to także z oczywistego faktu, że naturalnym benchmarkingiem dla oceny procesów społeczno-gospodarczych w regionach Polski są inne regiony Unii Europejskiej. Podstawowe wnioski tej pracy są odnoszone do regionów administracyjnych, jakimi w Polsce są województwa, będące jednocześnie obszarami typu NUTS 2 Unii Europejskiej [*Parlament Europejski* 2003]¹. Analityka, a w związku z tym proponowane rekomendacje dotyczą sytuacji mającej miejsce po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz będącej wynikiem reformy terytorialnej i ustrojowej państwa wdrożonej od 1 stycznia 1999 r.

Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce wprowadzono zasadniczą reformę organizacji terytorialnej państwa, w wyniku której na poziomie regionalnym powołano 16 dużych województw o charakterze rządowo-samorządowym, co jest zbliżone do modelu, jaki obowiązuje we Francji. Samorządy województw dysponują własnymi budżetami oraz

¹ Klasyfikacja na obszary typu NUTS (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), czyli Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej jest to uniwersalna regionalizacja Unii Europejskiej, która uwzględnia trzy poziomy geograficzne: makroregiony (NUTS 1), regiony (NUTS 2) oraz subregiony (NUTS 3). W Polsce na tych trzech poziomach wyróżniamy odpowiednio: 6, 16 i 72 jednostek terytorialnych. Podstawowe znaczenie w modelu europejskiej polityki spójności mają obszary typu NUTS 2, w Polsce są to województwa, będące jednocześnie podstawowymi jednostkami organizacji terytorialnej państwa.

są zarządzane przez pochodzące z wyboru ciała przedstawicielskie. Od 1 maja 2004 r., gdy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, kraj nasz stał się stopniowo największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W dwu wieloletnich okresach programowania obowiązujących w UE, jakie obejmują lata 2007-2013 i 2014-2020, inwestycje publiczne w Polsce są finansowane w ok. 50% ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI), co dokumentuje ich szczególne znaczenie dla dynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce ok. 40% całej alokacji EFSI jest zarządzane na poziomie regionalnym, co doskonale ilustruje wysoki poziom decentralizacji europejskiej polityki spójności. W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego dotyczy to ponad 50% alokacji zarządzanej przez Urzędy Marszałkowskie.

Istotne znaczenie mają zmiany ukierunkowania interwencji strukturalnej UE podejmowanej ze środków EFSI. Po pierwsze, najważniejszym beneficjentem europejskiej polityki spójności są regiony typu NUTS 2 w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. Zakres dopuszczalnych kierunków interwencji jest w takich regionach najszerzy. Tak więc można stwierdzić, że w UE priorytetowo są traktowane regiony słabiej rozwinięte. Po drugie, rejestrujemy stopniowe modyfikowanie kierunku interwencji z infrastruktury sieciowej na rzecz wspierania przedsiębiorstw, w coraz szerszym zakresie dotyczące innowacji, badań i rozwoju przedsiębiorczości. Tak więc regiony słabiej rozwinięte, dzięki wsparciu dostępnemu w ramach europejskiej polityki spójności zyskują możliwość zwiększenia skali środków ukierunkowanych proinnowacyjnie. Potwierdzają to dane dotyczące Polski zawarte w tab. 1. Po trzecie, nastąpiło podporządkowanie interwencji strukturalnej UE *Strategii Europa 2020*. Jednym z trzech priorytetów tej strategii jest rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach [Komisja Europejska 2010]. Tak więc polityka ta jest w coraz mniejszym stopniu zorientowana na klasyczne działania prospójnościowe, w coraz większym stopniu na działania prokonkurencyjne. Ta zmiana dotyczy także regionów słabiej rozwiniętych, co stanowi wyzwanie dla efektywnego ukierunkowania tych środków.

Tabela 1

Struktura wydatków w ramach europejskiej polityki spójności
w latach 2007-2013 i 2014-2020 w %

Obszary tematyczne	2007-2013	2014-2020
Otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom	21,2	24,9
Spójność społeczna i aktywność zawodowa	20,7	20,0
Infrastruktura sieciowa	42,2	34,7
Środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami	16,0	20,4

Źródło: [Ministerstwo Rozwoju 2015].

Inne istotne zmiany polegają na coraz powszechniejszym stosowaniu konkursowych procedur wyboru projektów oraz na przesunięciu alokacji z instrumentów grantowych na rzecz instrumentów zwrotnych, co dotyczy nie tylko wsparcia sektora przedsiębiorstw. Wsparcie podmiotowe dla instytucji otoczenia biznesu zostało zastąpione wsparciem przedmiotowym, wynikającym z realizacji konkretnych programów na rzecz przedsiębiorców. Zakłada się, że te zmiany prowadzą do wzrostu efektywności interwencji europejskiej polityki spójności.

Te bardzo specyficzne uwarunkowania rozwojowe wynikają z aktywności interwencji strukturalnej na poziomie Unii Europejskiej, podejmowanej przede wszystkim w ramach europejskiej polityki spójności. Kierunki interwencji w ramach polityki regionalnej państw członkowskich UE (interregionalnej i intraregionalnej) oraz przez politykę spójności Unii Europejskiej uwzględniają m.in. następujące tematy, które powinny być priorytetami badawczymi w nadchodzących latach:

- (1) Sposoby budowania odporności regionów na zjawiska kryzysowe, jakie mają miejsce w UE i w świecie.** W warunkach dobrej koniunktury światowej na ogół wszystkie regiony rejestrują korzystne zmiany strukturalne, wzrost gospodarczy oraz tworzenie nowych i trwałych miejsc pracy. Kryzys gospodarczy w światowej skali oznacza na ogół regres społeczno-gospodarczy w zdecydowanej większości regionów, a w skrajnym przypadku nawet głębokie załamanie gospodarcze. Towarzyszą temu niekorzystne zmiany społeczne, m.in. w postaci: wzrostu różnicowań społecznych; wysokiego bezrobocia, w tym dotykającego młodzieży; wzrostu zasięgu wykluczenia społecznego; a także rozwoju różnych patologii społecznych. Te niekorzystne prawidłowości zostały potwierdzone doświadczeniami globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, jaki dotknął szczególnie silnie Unię Europejską po 2007 r. Dlatego jako istotny problem badań naukowych pojawia się tematyka dotycząca sposobu kształtowania struktury społeczno-gospodarczej i przestrzennej regionów zwiększającej ich odporność gospodarczą [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Badania te dokumentują, że znacznie bardziej odporne są struktury policentryczne, gdy rozwój oparty jest na wielu sektorach, rozmieszczonych w różnych miejscach, tworzących struktury typu klastrowego. Analiza prawidłowości przebiegu ostatniego kryzysu w różnych układach strukturalnych wskazała, że wysoki poziom internacjonalizacji gospodarki, z wysokim udziałem sektorów wysokiej techniki pozwala na lepsze dostosowania społeczeństwa i gospodarki narodowej do wyzwań wynikających z regresu gospodarczego [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2016]. Degradacja pozycji regionów słabiej rozwiniętych jest w warunkach niskiej koniunktury znacznie głębsza niż przeciętnie.
- (2) Ocena globalnych megatrendów i ich wpływu na regionalne trajektorie rozwojowe.** Procesy rozwoju społeczno-gospodarczego państw i regionów są w istotnym zakresie uwarunkowane umiejętnością wykorzystania obiektywnych procesów, jakie mają miejsce w gospodarce światowej oraz zabezpieczenia się przed niekorzystnymi megatrendami [Szlachta 2013]. Przykładami takich megatrendów

są m.in.: ekspansja informacyjnych i komunikacyjnych technologii; zmiany klimatyczne i konieczność ich spowalniania; możliwości wynikające z wprowadzenia modelu gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*); erozja pozycji gospodarczej Europy w świecie i konieczność szukania nowych nisz rozwojowych, pozwalających na utrzymanie kluczowej pozycji kontynentu w gospodarce światowej; zmiany demograficzne, oznaczające starzenie się społeczeństwa Europy oraz generujące duże potoki migracyjne w skali międzynarodowej. W skali światowej pojawił się także terroryzm, generujący wysokie koszty utrzymania bezpieczeństwa publicznego oraz wywołujący napięcia polityczne w układzie krajowym i międzynarodowym. Dodatkowo w samej Europie mamy do czynienia z kryzysem integracji europejskiej, czego najbardziej wyrazistym przejawem jest Brexit, towarzyszy temu nawrót tendencji autarkicznych, pojawienie się rozwiązań populistycznych oraz problemy funkcjonowania strefy euro, które osłabiają także pozycję innych walut europejskich. Specyficznym przykładem takich przewartościowań są jakościowe zmiany zwane dzikimi kartami (*wild cards*) lub czarnymi łabędziami (*black swans*), które dotyczą różnych trudno przewidywalnych wydarzeń, jakie zasadniczo modyfikują trajektorie rozwojowe, także mające miejsce w układach terytorialnych [Taleb 2007]. Podmioty gospodarcze, jednostki samorządu terytorialnego oraz społeczności które potrafią wykorzystać takie szanse wygrywają konkurencję w tzw. grze o rozwój.

- (3) Poszukiwanie generującej rozwój społeczno-gospodarczy optymalnej struktury interwencji publicznej (finansowanie i instrumentacja)** [Szlachta 2011]. W krajach i regionach słabiej rozwiniętych (tzw. kohezyjnych) Unia Europejska od 1989 r., gdy wprowadzono pakiet Delorsa prowadzi aktywną politykę regionalną, koncentrującą ok. 1/3 wydatków budżetowych tej organizacji. Polityka ta zorientowana jest na infrastrukturę sieciową, trwałą i zrównoważony rozwój, wspieranie sektora przedsiębiorstw (w tym przede wszystkim mikro, małych, średnich) oraz kształtowanie wysokiej jakości kapitału ludzkiego (tab. 1). Kluczowe znaczenie ma ukierunkowanie środków EFSI na efekty podażowe, czyli tworzące potencjały rozwojowe, a nie na efekty popytowe, polegające przede wszystkim na transferowaniu dochodów na rzecz beneficjentów. Podstawowym celem tej interwencji strukturalnej jest zmniejszenie różnicowań w układzie państw członkowskich i regionów Unii Europejskiej. Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna jest celem traktatowym zapisanym w Traktacie Lizbońskim [Barcz 2008]. Europejska polityka spójności jest realizowana w wieloletnim horyzoncie czasowym, ostatnie wieloletnie perspektywy finansowe obejmują lata 2000-2006, 2007-2013 i 2014-2020. Pierwszym kluczowym elementem jest modelowanie makroekonomiczne, które służy naukowej refleksji odnośnie do kształtowania prorozwojowej struktury wydatków i rozwiązań europejskiej polityki spójności, a umożliwiają to modele makroekonomiczne, takie jak: HERMIN, QUEST i RHOMOLO. Drugim kluczowym elementem jest ewaluacja typu *ex ante*, *on going* i *ex post*, realizowana na

poziomie krajowym i regionalnym. Uzupełniające znaczenie ma system monitoringu pozwalający na sprawne korekty kierunków interwencji. Ścieżka rozwoju regionów słabiej rozwiniętych wynika z interwencji podejmowanej na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Dlatego istotne jest określenie, jaki poziom administracji publicznej jest najbardziej predestynowany do skutecznego podjęcia konkretnych wyzwań rozwojowych (europejski, krajowy, regionalny, lokalny), często współdziałanie kilku poziomów administracji publicznej w ramach modelu wieloszczeblowego zarządzania jest kluczem do sukcesu gospodarczego.

- (4) Określenie, w jaki sposób wymiar terytorialny może przyczynić się do generowania rozwoju społeczno-gospodarczego (*territory matters*).** W ostatnich dekadach nastąpiła zasadnicza modyfikacja doktryny rozwoju społeczno-ekonomicznego, polegająca na wprowadzeniu do teorii ekonomii wymiaru terytorialnego, a wyrazem tych zmian były m.in.: nowa geografia ekonomiczna (*new economic geography* – Krugman 1995 oraz Fujita *et al.* 2001), przestrzeń przepływów (*space of flows* – Castells 1996, 1997) oraz polityka oparta na miejscach (*place based policy* – Barca 2009). Dotychczasowa przestrzenna doktryna rozwoju społeczno-gospodarczego została uzupełniona o przesłanki terytorialne. OECD i Bank Światowy podjęły działania, aby przełożyć te teoretyczne doktryny na praktyczne rozwiązania dotyczące polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w układach terytorialnych [OECD 2009, *The World Bank* 2009, Gill 2010]. Pojawiły się takie kategorie analityczne, jak: potencjały terytorialne, klucze terytorialne [Zauchta *et al.* 2015]. Jako jedną z technik stosowanych w programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego zaproponowano ocenę oddziaływania terytorialnego (*territorial impact assessment*). Istotne znaczenie dla dowartościowania wymiaru terytorialnego miała Unia Europejska, bowiem od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego obok spójności gospodarczej i społecznej wprowadzona została jako traktatowa także spójność terytorialna [Barcz 2008]. Niezbędne jest konsekwentne wprowadzanie instrumentów, jakie służą generowaniu rozwoju na poziomie lokalnym oraz rozwijanie potencjału strategicznego myślenia o rozwoju na poziomie regionalnym. Założenie, że przesłanki terytorialne mają znaczenie dla kształtowania ścieżek rozwojowych regionów (*territory matters*) oznacza m.in.: wykorzystanie unikalności terytorium Europy i Polski, akumulowanie terytorialnej wiedzy, aktywne oddziaływanie na polityki sektorowe, a także kształtowanie aspektów terytorialnych polityk publicznych. Oczywiście wartościowa refleksja teoretyczna powinna być podstawą kształtowania stosownych polityk publicznych. Niezbędne jest także prowadzenie prac dotyczących przyszłości Europy w długim horyzoncie czasowym, co jest szczególnie rozwijane w ramach programu ESPON [ESPON 2014]. Umożliwia to wprowadzenie podejścia typu scenariuszowego oraz ścieżek dojścia do stanów docelowych (*pathways*) uwzględniających kontekst rozwojowy regionów słabiej rozwiniętych.

(5) Wykorzystanie potencjału miast, w tym największych dla generowania wzrostu i rozwoju. W latach 70. i 80. ubiegłego wieku miasta były problemem rozwojowym, miejscami koncentracji patologii, generującymi wysokie koszty sanacji gospodarczej, społecznej, ekologicznej oraz przestrzennej. W XXI w. miasta, szczególnie większe, odzyskały pozycję liderów procesów rozwojowych, generujących pozytywne zmiany strukturalne, będące miejscami koncentracji klasy kreatywnej, skupiające sektor B+R, tworzących innowacje, a także będących ośrodkami ich rozprzestrzeniania. Dlatego w coraz większym stopniu od potencjału miast zależne są trajektorie rozwojowe regionów. W wielu krajach, w tym także w Polsce, powstały w ostatnich latach dokumenty strategiczne dotyczące polityki miejskiej [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju* 2015]. Także w Unii Europejskiej została przyjęta Strategia Amsterdamska [*European Parliament* 2015]. Jako kluczowe kierunki rozwoju miast określono m.in.: wzmocnienie policentryczności sieci osadniczej, programowanie rozwoju w obszarach funkcjonalnych miast, rewitalizację miast, kształtowanie obszarów metropolitalnych jako lokomotyw procesów rozwojowych, cywilizowaną suburbanizację, skuteczną dyfuzję procesów rozwojowych, oddziaływanie miast na obszary wiejskie. Zidentyfikowane zostały bariery rozwojowe miast, do najważniejszych zaliczono m.in.: deficyty ładu przestrzennego, problemy niekontrolowanej suburbanizacji, problemy rozwojowe obszarów śródmiejskich, degradację niektórych obszarów wynikającą z regresu przemysłu, niekorzystne zmiany demograficzne, problemy rozwojowe małych miast, powstawanie gett zamieszkałych przez mniejszości i społeczności zmarginalizowane. W Unii Europejskiej zaproponowano wzmocnienie działań rewitalizacyjnych oraz kompleksowe programowanie rozwoju, które uwzględni cały miejski obszar funkcjonalny, a nie tylko miasto centralne. Niezbędne jest określenie, w jaki sposób kształtować regionalną politykę miejską, tak aby skutecznie wykorzystać potencjał miast dla kształtowania korzystnej trajektorii rozwojowej regionów słabiej rozwiniętych.

(6) Poprawa jakości rządzenia jako istotnego generatora ścieżki rozwojowej regionów słabiej rozwiniętych. Jedną z istotnych barier zmiany trajektorii rozwojowej regionów słabiej rozwiniętych pozostaje w dalszym ciągu niska jakość rządzenia. Deficyty w tym zakresie były przyczyną wprowadzenia jako jednego z jedenastu celów tematycznych europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020 wzmocnienia potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju* 2014]. Jest on adresowany przede wszystkim do regionów nowych państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. Oceny jakości rządzenia na poziomie krajowym i regionalnym potwierdzają lukę w państwach postkomunistycznych, co wynika m.in. z niskiego kapitału społecznego, braku umiejętności sieciowania współpracy różnych partnerów, a także z niedostatków wieloszczeblowego zarządzania publicznego. Poprawa jakości rzą-

dzenia na poziomie regionalnym i lokalnym jest jednym z kluczowych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego.

- (7) Wzmacnianie innowacyjności i konkurencyjności regionów oraz miast Unii Europejskiej.** W ostatnich dekadach Unia Europejska szerzej zaadresowała kwestie innowacyjności i konkurencyjności, czego wyrazem była Strategia Lizbońska z 2000 r., Odnowiona Strategia Lizbońska z 2005 r. oraz *Strategia Europa 2020* z 2010 r. Ta ostatnia uwzględnia: 3 priorytety, 5 celów, 7 inicjatyw przewodnich oraz 11 celów tematycznych. Jej realizacja służy powstrzymaniu degradacji pozycji gospodarczej Europy. Strategia ta wprowadziła nowe lub zasadniczo odnowione koncepty, takie jak: inteligentna specjalizacja, ukierunkowanie aktywności instytucji otoczenia biznesu, znaczenie klastrów i sektora nauki dla rozwoju, nowa generacja dokumentów strategicznych typu Regionalne Strategie Innowacji. Należy pilnie określić założenia kolejnej strategii, która będzie służyła skutecznie ukształtowaniu korzystnej trajektorii rozwojowej całej Unii Europejskiej, jej państw członkowskich i regionów także po 2020 r. Niedostatkami tych trzech dotychczasowych strategii było niskie dopasowanie jej założeń do kontekstu rozwojowego regionów słabiej rozwiniętych, bowiem były one adresowane raczej do kluczowych technologicznie państw Unii Europejskiej, a wymiar regionalny był drugorzędny i zdecydowanie wtórny.
- (8) Wykorzystanie społecznych i kulturowych potencjałów dla kształtowania ścieżki rozwojowej regionów słabiej rozwiniętych.** Trudności zmiany ścieżki rozwojowej takich obszarów wynikają bardzo często z nierozwiązanych problemów społecznych, co uniemożliwia wykorzystanie regionalnego potencjału kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Badania naukowe terytorialnych prawidłowości rynku pracy i bezrobocia,; ograniczania patologii społecznych w układach terytorialnych, kształtowania wysokiej dostępności do usług publicznych, także w układach terytorialnych, kształtowania procesów demograficznych i migracyjnych, a także percepcji i rzeczywistego stanu ładu przestrzennego są istotnymi polami analitycznymi. Zróżnicowania, w tym terytorialne, dochodów i warunków życia prowadzą do marginalizacji znacznej części społeczności lokalnych i regionalnych, co utrudnia słabszym regionom pokonanie syndromu tzw. zakłętego kręgu zacofania.
- (9) Obiektywne mierzenie pozycji rozwojowej na poziomie regionów.** Kwestia ta związana jest z krytycznymi ocenami produktu krajowego brutto na mieszkańca jako miernika osiągniętego sukcesu społeczno-gospodarczego. W wielu pracach naukowych wskazuje się na słabości tej kategorii ekonomicznej, nawet po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej. Pojawiają się propozycje zastosowania Wartości Dodanej Brutto (WDB), ale ta kategoria ekonomiczna nie jest specjalnie odpowiednia przy analizach prowadzonych na poziomie regionalnym. Dlatego pojawiają się różne propozycje mierników typu syntetycznego, gdzie czyste powietrze, długość życia w zdrowiu, wskaźnik szczęścia itd. mogą rekompensować mieszkańcom nieco niższy poziom uzyskiwanych dochodów. Najbardziej udane przykłady

są efektem aktywności organizacji międzynarodowych, takich jak OECD i ONZ (przykładem Human Development Index – HDI). Zastosowanie mierników syntetycznych na ogół poprawia pozycję Polski i jej regionów. Kompleksowym wyrazem oceny jakości różnych miejsc, regionów i państw jako miejsc pracy i zamieszkania są decyzje migracyjne społeczeństwa, jakie podejmowane są w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej. Niezależnie od przyjętej kompozycji sposobu mierzenia poziomu rozwoju w ostatnich latach nastąpiło dowartościowanie monitoringu, który stał się trwałym elementem wszystkich strategii gospodarczych. Monitoring dotyczy procesów rzeczowych i finansowych, dla kluczowych mierników dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego zestawia się poziom wyjściowy oraz poziom końcowy, a także regularnie produkuje się raporty monitoringu na poziomie krajowym i regionalnym. Istotnym problemem jest jakość mierników dotyczących innowacyjności, kreatywności oraz poziomu nowoczesności sfery B+R. W ostatnich latach zasadniczo zwiększyła się ranga ewaluacji, podejmowanej w układzie *ex ante*, *on going* i *ex post*, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym, widzianej jako niezależna działalność, która służy osiągnięciu wysokiej jakości interwencji publicznej, kształtującej procesy rozwojowe.

(10) Inne kierunki badań naukowych, jakie są potencjalnie istotne dla kształtowania ścieżki rozwojowej regionów słabiej rozwiniętych to m.in.:

- a) Wykorzystanie potencjału współpracy transgranicznej. Sytuacja jest zasadniczo korzystniejsza w przypadku granic z innymi państwami członkowskimi UE, gdzie można szerzej wykorzystać możliwości wynikające ze zintegrowanego programowania rozwoju. Regiony, a szczególnie subregiony, które położone są wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej są szczególnie poszkodowane, dlatego wymagają zastosowania palety instrumentów aktywizujących społeczności lokalne, spowalniających migracje i ograniczających proces wymywania potencjału gospodarczego. Niezbędna jest zmiana percepcji tych obszarów, widzianych jako szansa, a nie jako problem rozwojowy.
- b) Wykorzystanie nowych lub modyfikowanych koncepcji rozwojowych. Tradycyjnymi przykładami są zielona gospodarka, wykorzystująca wysoką jakość środowiska przyrodniczego obszarów słabiej rozwiniętych jako walor rozwojowy oraz niebieska gospodarka, bazująca na wykorzystaniu walorów nadmorskiego położenia dla dynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego. W ostatnich latach pojawił się koncept gospodarki bezodpadowej lub okrężnej, albo obiegu zamkniętego (*circular economy*), która może być szansą rozwojową wielu regionów słabiej rozwiniętych.

Mimo krytycznych opinii odnośnie do diagnostyczności, podstawowym miernikiem spójności w Unii Europejskiej jest produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Taka konwencja, czyli zastosowanie parytetu siły nabywczej, poprawia pozycję słabych regionów, w których poziom cen jest na ogół znacznie niższy. Jak wynika z danych zawartych w tab. 2 w latach 2004-2014 pozycja

wszystkich polskich regionów poprawiła się istotnie w Unii Europejskiej. Pozycja Polski zmieniła się w tym okresie o 17 pkt proc. względem UE 28, a wszystkie województwa zarejestrowały dwucyfrowe przyrosty pkt proc. PKB *per capita*. W największym stopniu beneficjentem korzystnych zmian trajektorii rozwojowej po akcesji Polski do Unii Europejskiej były województwa związane z największymi metropoliami: mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie, łódzkie, pomorskie i śląskie, które poprawiły swoją pozycję o przynajmniej 14 pp. w ciągu tych dziesięciu lat. W tym samym czasie pozostałe województwa poprawiły pozycję o 10 pp. (3 województwa), 11 pp. (kolejne 3 województwa), 12 pp. (kolejne 2 województwa) oraz 13 pp. (jedno województwo). Co charakterystyczne znacznie większa poprawa pozycji Polski i jej województw nastąpiła w latach 2008-2014, niż w latach 2004-2008. Potwierdza to tezę, że Polska i jej regiony znacznie lepiej niż inne regiony i kraje członkowskie Unii Europejskiej zniosły globalny kryzys finansowy i gospodarczy, mający miejsce po 2007 r.

Tabela 2

PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w województwach w latach 2004-2014 w odniesieniu do UE28=100

Województwo	2004	2008	2014	Zmiany 2004-2014
Mazowieckie	77	89	109	32
Śląskie	57	61	71	14
Wielkopolskie	55	59	73	18
Dolnośląskie	52	60	76	24
Pomorskie	50	53	65	15
Zachodniopomorskie	47	51	57	10
Łódzkie	47	52	64	17
Kujawsko-Pomorskie	45	49	55	10
Lubuskie	45	48	57	12
Opolskie	44	48	55	11
Małopolskie	43	49	61	18
Warmińsko-Mazurskie	39	42	49	10
Świętokrzyskie	39	45	50	11
Podlaskie	38	41	49	11
Podkarpackie	35	39	48	13
Lubelskie	35	39	47	12
Polska	51	56	68	17

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [GUS i US w Katowicach 2006, 2016] (tab. 2, 3).

Znaczenie dużych miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego potwierdzają dane zestawione dla podregionów metropolitalnych typu NUTS 3 (patrz tab. 3). W latach 2004-2014 przyrost PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w układzie UE 28 zwiększył o: 55 pp. w Warszawie, 40 pp. we Wrocławiu i 32 pp. w Poznaniu i Krakowie. W tych czterech podregionach PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w 2014 r. jest wyższy niż przeciętnie w całej Unii Europejskiej.

Wyniki oraz doświadczenie zespołu badawczego zdobyte w trakcie prowadzonych analiz w projekcie, którego efekty były prezentowane w niniejszej publikacji pozwalają sformułować kilka dodatkowych sugestii odnośnie do kierunków badań, ale również o charakterze metodycznym.

Rozpoczynając od uwag o charakterze metodycznym należy wskazać następujące wnioski:

- 1. Badania statystyczne prowadzone na długich szeregach czasowych dla całej zbiorowości regionów europejskich są utrudnione przez braki danych,** jakie występują w wielu przypadkach w bazach Eurostatu, jak i urzędów krajowych. W licznych przypadkach uzupełnienie tych braków jest niemożliwe, dlatego konieczne jest stosowanie różnego rodzaju „trików” pozwalających z możliwie dobrym przybliżeniem budować bazę informacyjną o regionach europejskich;
- 2. Coraz bogatsza oferta zmiennych opisujących różne aspekty innowacyjności regionalnej nie chroni przed zmianami granic jednostek statystycznych.** Często przy zmianie granic urzędy statystyczne dokonują przeliczania wartości historycznych jedynie kilka lat wstecz, gdy długie szeregi czasowe wymagają znacznie więcej roczników;
- 3. Dużą wartość poznawczą należy przypisać studiom przypadku, szczególnie takim, które są realizowane przy triangulacji źródeł informacji.** Dane sta-

Tabela 3

Produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w dużych miastach Polski w latach 2004-2014 UE 28=100

Miasto	2004	2014	Zmiany w latach 2004-2014
Warszawa	144	199	+55
Kraków	78	110	+32
Łódź	61	85	+24
Poznań	103	135	+32
Gdańsk-Gdynia-Sopot	75	94	+19
Wrocław	72	112	+40
Polska	51	68	+17

tystyczne, wywiady pogłębione, ankiety na większej zbiorowości, czy w końcu przegląd literatury, to minimalny standard, który powinien być stosowany. Oczywiście każda z metod ma swoje zalety i wady, ale na pewno warto przyglądać się różnym regionom z bliska. Warto również rozważyć zasadność stosowania niektórych metod, które są szczególnie bliskie ewaluatorom. Mamy na myśli np. panele ekspertów. Duże różnice systemowe i polityczne między państwami UE skutkują często odmiennym spojrzeniem na to, co nazywamy regionem.

Do grona uwag merytorycznych, wynikających z przeprowadzonych badań, dotyczących kierunków badań, na pewno zaliczyć należy poniższe:

- 1. Pogłębianie wiedzy w zakresie tworzenia i funkcjonowania poczwórnej helisy i jej realnego wpływu na innowacyjność regionów peryferyjnych.** Relacje nauka – biznes – administracja są analizowane od wielu lat. Dołączenie do potrójnej helisy czwartego elementu, którym jest społeczność regionalna lub lokalna, rodzi nowe wyzwania. Przede wszystkim z tego powodu, iż efektywne działanie poczwórnej helisy jest wciąż rzadkie, choćby dlatego, że władze regionalne i lokalne nie są mentalnie przygotowane do rzeczywistego współzarządzania. Konieczne jest zatem diagnozowanie barier rozwoju poczwórnej helisy w regionach peryferyjnych.
- 2. Rozwój badań lokalnych systemów innowacji w Polsce.** W odróżnieniu od dobrze rozpoznanych już Regionalnych Systemów Innowacji, systemy lokalne z trudem przebijają się do świadomości polityków i badaczy. Zakłada się bowiem, że lokalne systemy innowacji, jeśli występują lub mogą występować, dotyczą ośrodków metropolitalnych. Potrzebna jest zatem pogłębiona analiza zachowań różnych układów lokalnych w obszarach peryferyjnych, która pozwoliłaby zinterpretować lokalne źródła wiedzy i mechanizmy jej rozprzestrzeniania i wykorzystania dla celów rozwojowych.
- 3. Badanie przyczyn słabej efektywności polityk wspierających klastry.** Literatura dotycząca klastrów w Polsce jest nad wyraz bogata. Trudno jednak wciąż odpowiedzieć na pytanie: dlaczego w momencie wygasania środków europejskich, znaczna część klastrów zawiesza swoją działalność (oczywiście często nieformalnie, ale w rzeczywistości ustają relacje, które wcześniej były finansowane ze środków europejskich).
- 4. Badanie terytorialnych konsekwencji koncentracji potencjału innowacyjnego w regionach peryferyjnych.** Zazwyczaj przyjmuje się, że wysoki poziom innowacyjności regionu zapewni mu bycie konkurencyjnym w dłuższej perspektywie czasowej. Jednak obserwowane skutki koncentracji potencjału innowacyjnego w określonych miejscach (najczęściej w stolicach województw) pozwalają przypomnieć znaną tezę, iż innowacyjność związana jest z polaryzacją regionalną. Wciąż zatem aktualne są pytania o rolę biegunów wzrostu w procesach rozwojowych oraz mechanizmy wymywania zasobów – szczególnie z obszarów peryferyjnych.
- 5. Badanie skutków interwencji publicznej ukierunkowanej na inteligentne specjalizacje.** Ten kierunek badań dotyka bardzo świeżego instrumentu, którego

efektywność w praktyce będzie można zweryfikować dopiero za kilka lat. Dysponujemy już dobrą wiedzą na temat potencjałów rozwojowych regionów (Dziemianowicz, Szlachta, Peszat 2014), która to wiedza jest wciąż pogłębianą dzięki licznym badaniom prowadzonym w regionach. Bazując na doświadczeniach w wyłanianiu inteligentnych specjalizacji (często z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych), warto podjąć badania na temat trafności i trwałości dokonanych wyborów z jednej strony, z drugiej zaś znaczenia inteligentnych specjalizacji dla kształtowania nowych (?) ścieżek rozwoju regionów peryferyjnych.

Zaprezentowane wnioski i propozycje badań mają charakter kierunkowy i są dobrane w sposób subiektywny. Paleta problemów i pytań badawczych na pewno jest większa. Jednak samo podjęcie tych wskazanych w opracowaniu, skutkowałoby na pewno możliwością zdobycia wiedzy o mechanizmach „rządzących” ścieżkami rozwoju regionów peryferyjnych, która byłaby przydatna do formułowania wysokiej jakości polityk rozwoju.

Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy*. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Barcz J. 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Castells M., 1996, *The Rise of the Network Society*. The Information Age: Economy, Society and Culture, t. I., MA, Cambridge, Blackwell, Oxford, UK.
- Castells M., 1997, *The Power of Identity*, The Information Age: Economy, Society and Culture, t. II. MA Cambridge, Blackwell, Oxford, UK.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K., 2014, *Potencjały rozwojowe i specjalizacje polskich województw*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- European Parliament*, 2015, *Developing an EU Urban Agenda*, Brussels.
- ESPON*, 2014, *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, Luxembourg.
- European Union*, 2003, Regulation No 1059 of the European Parliament and of Council of 26 May on establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), OJ L 154, Brussels, 21.6.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J., 2016, *The Vulnerability of Polish Regions to the Challenges of the Modern Economy*. *Gospodarka Narodowa*, 4: 23-46.

- Gill J., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People-centred*. The World Bank, Washington D. C., October.
- Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, 2006, Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne w 2004 r., Katowice-Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, 2016, Produkt Krajowy Brutto. Rachunki regionalne w 2014 r., Katowice-Warszawa.
- Komisja Europejska, 2010, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela 3. 3. 2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015, Krajowa polityka miejska do roku 2023, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju, 2015, Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020, Warszawa.
- OECD, 2009, *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, Paris 30-31 March.
- Parlament Europejski, 2003, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Wspólnot Europejskich nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Bruksela.
- Szlachta J., 2011, *Wpływ UE na ścieżkę rozwojową polskich regionów*, [w:] *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. IV, Kraków.
- Szlachta J., 2013, *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*. PTE, Warszawa.
- Taleb N. N., 2007, *The Black Swan: The Impact of Highly Improbable*. Penguin, London.
- The World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J. Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.