

PIOTR ŻUBER

Uniwersytet Warszawski

NOWE CELE, KIERUNKI I SPOSOBY PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW I MIAST

Abstract: New Goals, Directions and Ways of Implementing Development Policies of Polish Regions and Cities. This article addresses the issue of the role of regions, big cities and urban areas in the socio-economic and spatial development trends in the EU as well Poland shaped through – and in connection with the process of globalization and functioning of the Common Market. The analysis of the situation and trends is prepared on the basis of the recent reports and data presented by the EC and OECD and – in case of Poland – Ministry of Investment and Economic Development as well Main Statistical Office. Against this background with the reference to other research work published recently and his own experience the Author formulates a number of proposals for modification of territorially sensitive socio-economic policy in Poland (at national, regional as well urban level).

Keywords: Cities and urban areas in Europe, EU trends in urban areas, regional and urban development policy in perspective of globalization, territorial impact of globalization,

Wprowadzenie

Biorąc pod uwagę wyniki badań i analiz dokonanych w ciągu kilku ostatnich lat przez liczne ośrodki naukowe i instytucje publiczne, zarówno międzynarodowe jak i krajowe, tradycyjne spojrzenie na wszystkie miasta jako miejsca koncentracji działalności gospodarczej o wyższej niż na obszarach wiejskich produktywności, stwarzających najlepsze warunki do rozwoju oraz zapewniające wysoki poziom życia mieszkańców musi ulec weryfikacji. Kształtowana w coraz większym stopniu pod wpływem zjawisk globalizacji i oddziaływania przestrzennego Wspólnego Rynku rola miast w rozwoju regionalnym i rozwoju całych państw musi zostać na nowo określona. Weryfikacja spojrzenia na rolę miast w rozwoju całej EU i Polski powinna znaleźć odzwierciedlenie w propozycji nowego spojrzenia na politykę rozwoju biorącą pod uwagę wymiar przestrzenny: w tym politykę regionalną, rozwoju miast czy

rozwoju obszarów wiejskich. W perspektywie kilkunastu najbliższych lat oznacza to konieczność sformułowania propozycji nowych celów, kierunków i sposobów prowadzenia polityki regionalnej rozwoju zarówno na poziomie całej UE, Polski, jak i poszczególnych samorządów terytorialnych, zarówno wojewódzkich, jak i lokalnych.

1. Ewolucja roli rozwojowej miast w UE i w Polsce w procesach rozwojowych

Pomimo jeszcze do niedawna utrzymującego się paradygmatu, że stopień urbanizacji odzwierciedla stopień rozwoju i perspektywy rozwojowe regionów i państw, nie wszystkie miasta w Europie (i w Polsce) są obszarem koncentracji wysoko produktywnej i konkurencyjnej działalności gospodarczej zapewniającej dobre i trwałe miejsca pracy. Nie wszystkie miasta oferują dobre warunki życia i rozwoju dla swoich obywateli. Tylko niektóre (a tak naprawdę jest ich coraz mniej) miasta i obszary zurbanizowane w Europie są konkurencyjne i dostarczają odpowiednich warunków i perspektyw rozwojowych swoim mieszkańcom. Wiele miast, w szczególności średnich i małych, nie zapewnia lepszych warunków rozwoju niż obszary wiejskie, w szczególności tych dobrze zintegrowanych funkcjonalnie z lokomotywami wzrostu. Ponadto wiele dużych miast w krajach Europy Zachodniej przeżywa kryzys o podłożu ekonomicznym i społecznym – niekoniecznie dotyczy to tylko tych zaliczanych do miast przemysłowych.

Rola poszczególnych miast w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu i poszczególnych krajów, która była zawsze zróżnicowana ze względu na położenie geograficzne, wielkość ośrodka i specjalizację społeczno-gospodarczą, zmienia się pod wpływem ogólnoświatowych trendów rozwojowych w obrębie systemu gospodarczego (kapitalizmu) często utożsamianych z procesem globalizacji, ale okazuje się, że dużą rolę odgrywają także procesy integracji europejskiej, w tym sposób funkcjonowania wolnego rynku, zachowania przedsiębiorstw zarówno graczy globalnych, jak i małych przedsiębiorstw, a także polityki publiczne wdrażane z poziomu UE (np. polityka spójności czy polityka konkurencji), poszczególnych krajów czy wreszcie regionów i poszczególnych miast.

1.1. Jakie to są trendy, jak zmienia się rola miast i jakie są tego przyczyny?

Badania i analizy przeprowadzone w ciągu ostatnich kilku lat przez OECD i Komisję Europejską dostarczyły bardzo ciekawych informacji na temat, które regiony wygrywają jako miejsca koncentracji wysoko produktywnej działalności gospodarczej, wytwarzania nowych technologii decydujących o poziomie konkurencyjności, a tym samym dalszych perspektywach rozwoju oraz które oferują miejsca (najlepsze i w ogóle) pracy. Inną, trudniejszą sprawą jest wyjaśnienie, dlaczego do-

kładnie tak się dzieje – w dalszej części opracowania przedstawionych zostanie kilka obserwacji na ten temat.

Sytuację rozwojową regionu należy rozumieć jako zdolność regionu do dalszego wzrostu i generowania miejsc pracy w warunkach Wspólnego Rynku i zglobalizowanej gospodarki – nie należy utożsamiać tego pojęcia tylko z poziomem PKB *per capita*. Wiele prac naukowych i raportów m.in. wskazuje na fakt istotnej **polaryzacji** sytuacji społeczno-gospodarczej poszczególnych typów regionów w Unii Europejskiej, w szczególności w następstwie kryzysu po 2008 r. Polaryzacja ta jak powiedziano wcześniej, nie wiąże się tylko z faktem przejściowego, w większości przypadków obniżenia się poziomu PKB *per capita* w dziesiątkach regionów europejskich na poziomie NUTS II (choć do dziś wiele regionów np. greckich ma PKB na mieszkańca niższe niż przed 2008 r.), ale raczej z **postępującą koncentracją zatrudnienia, tworzenia wartości dodanej i wzrostu wydajności w ograniczonej liczbie regionów**, głównie metropolitalnych i głównie stołecznych położonych na terenie kilku najwyżej rozwiniętych państw UE. Dodatkowo w niektórych najwyżej rozwiniętych krajach (np. we Francji, Wielkiej Brytanii) pojawiło się zjawisko **regionów w pułapce średniego dochodu** – mniej zamożnych niż metropolie, ale nadal powyżej średniej UE, stagnujących społecznie i gospodarczo.

W krajach, które przystąpiły do UE w 2004 r. i później, na skutek znacznie szybszego wzrostu gospodarczego niż w pozostałych krajach UE, skoncentrowanego w obszarach metropolitalnych, w tym w szczególności w obszarach stołecznych, polaryzacja sytuacji rozwojowej, zarówno pomiędzy regionami, jak i kategoriami miast jest bardziej wyraźna. Nowe inwestycje i miejsca pracy w najbardziej produktywnych sektorach są tworzone przede wszystkim w regionach metropolitalnych (ale co istotne nie tylko w obszarach stołecznych), podczas gdy obszary o słabszej sieci miast, mimo nadrabiania dystansu w zakresie PKB *per capita* w stosunku do średniej UE, powiększają swój dystans w odniesieniu do wydajności pracy względem krajowych championów. Choć dziś w warunkach ogólnego wzrostu gospodarczego tak dobrze tego nie widać, stawia to poważne wyzwania przed polityką terytorialną – regionalną i miejską.

Zasadniczo Eurostat i Komisja Europejska [*Komisja Europejska* 2017: 4] ze względu na poziom urbanizacji wydzieliła na poziomie NUTS III regiony z przewagą obszarów miejskich, pośrednie i z przewagą obszarów wiejskich. Klasyfikacja ta powstała na podstawie klasyfikacji OECD¹, która jednak posługuje się trochę innymi określeniami o czym będzie mowa później. Kategorią określoną według innej klasyfikacji, ale także wykorzystywaną do badań porównawczych w zakresie roli miast w rozwoju społeczno-gospodarczym w UE, jest stopień metropolitalności regionów wyznaczonych na podstawie zasięgu obszarów funkcjonalnych zbliżonych do NUTS III. Klasyfikacja ta obejmuje dwie podkategorie obszarów metropolitalnych: stołeczne i inne. Stołeczny region metropolitalny obejmuje stolicę państwa.

¹ Szczegółowy opis metodyki znajduje się w *Regionalnym roczniku statystycznym*, Eurostat, 2010.

7 raport kohezyjny opublikowany przez KE w 2017 r. [Komisja Europejska 2017] zawiera wiele informacji na temat przebiegu procesów rozwojowych na poziomie regionalnym, także w przekrojach obejmujących stopień urbanizacji w UE w odniesieniu do szerokiego spektrum czynników rozwojowych. Na potrzeby prezentowanego opracowania zostaną przedstawione wnioski oparte na analizie tylko kilku z nich: przede wszystkim procesów demograficznych, w tym rozwoju ludnościowego, zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy oraz wskaźników związanych z PKB i wydajnością.

1.2. Demografia. Rozwój ludnościowy

Ludność większości krajów i regionów, które przystąpiły do UE po 2004 r., pomiędzy rokiem 2005 a 2015 zmniejszyła się – zarówno ze względu na ujemny przyrost naturalny, jak i emigrację zarobkową do krajów Europy Zachodniej. Sytuacja w zakresie obszarów miejskich jest zróżnicowana. Następuje przyrost ludności w metropolitalnych obszarach stołecznych oraz kilku innych miastach metropolitalnych. Tylko nieliczne obszary, w których nie znajdują się metropolie rosną demograficznie (np. obszar Czech, Wielkopolski i wschodniej Słowacji).

Od 2005 r. nastąpił znaczny wzrost ludności w krajach Europy Zachodniej, natomiast sytuacja w zakresie sytuacji na poziomie regionalnym jest zróżnicowana – następuje dalsza koncentracja ludności w największym metropoliach i ich obszarach funkcjonalnych, zarówno pod wpływem migracji wewnętrznych, jak i migracji zewnętrznych. Ubywa mieszkańców w regionach (miastach, obszarach pośrednich i obszarach wiejskich) Niemiec Wschodnich, jak i z obszarów najbardziej doświadczających kryzysu po 2008 r. – znacznej liczby regionów Portugalii, Grecji, południa Włoch, ale także środkowej, Francji, Szwecji i Finlandii (w szczególności obszarów północnych i graniczących z Rosją).

W latach 2005-2015 łączny przyrost ludności w stołecznych regionach metropolitalnych średnio w UE wyniósł aż 7% podczas gdy w innych obszarach metropolitalnych średnio osiągnął tylko 1,8%. W regionach niemetropolitalnych wzrost wyniósł łącznie 2,2% przy łącznym wzroście we wszystkich regionach na poziomie 2,4%. Okazuje się więc, że wzrost populacji koncentruje się w stołecznych regionach metropolitalnych – duże miasta nie będące stolicami państw rozwijają się przeciętnie nawet gorzej niż pozostałe obszary, na których nie występują miasta powyżej 250 tys. mieszkańców. Kiedy użyjemy drugiej klasyfikacji obraz przedstawia się następująco: obszary miejskie doświadczyły wzrostu ludności na poziomie 5,1%, podczas gdy obszary mieszane (miejsko-wiejskie) zanotowały wzrost ludności zaledwie o 0,2%, a obszary wiejskie o 1,1%. Dane te wskazują na pogarszającą się sytuację rozwojową w Europie, w szczególności wśród kategorii regionów pośrednich, na terenie których poziom urbanizacji jest dość wysoki (co najmniej 50%) i w których występują miasta małe i średniej wielkości. Trochę odmiennie przedstawia się sytuacja w UE13 – w krajach, które przystąpiły do UE po 2004 r. i w starych krajach członkowskich – UE15. Wzrost ludności

odbywał się w nich w latach 2005-2015 tylko dzięki wzrostowi ludności w stołecznych regionach metropolitalnych (5,1%) i to całkowicie w wyniku migracji, ponieważ przyrost naturalny w nich jest ujemny. Na tym tle można wskazać, że wzrost populacji w krajach UE był wszędzie dodatni i bardziej zrównoważony: największy w stołecznych obszarach metropolitalnych – aż 7,6%, w obszarach metropolitalnych niestołecznych o 2,6% – i bardzo duży, bo aż o 4,8% na obszarach innych. We wszystkich kategoriach wzrost był podzielony pomiędzy przyrost naturalny i migrację (1,3 wobec 3,0% średnio). W ujęciu klasyfikacji opartej na podziale na regiony miejskie, pośrednie i wiejskie w przypadku UE13 wszystkie kategorie zanotowały ubytek ludności, podczas gdy w przypadku UE15 – największy przyrost nastąpił na obszarach miejskich (o 6,5%), a następnie wiejskich (o 2,9%) i na końcu pośrednich (o 1,5%).

W Polsce według danych podawanych przez Eurostat i Komisję Europejską widać podobne trendy, jak ogólnie w UE – następuje koncentracja liczby ludności w obszarach NUTS III obejmujących obszary funkcjonalne największych metropolii i miast wojewódzkich (poza obszarami, w których znajdują się 4 stolice województw Polski Wschodniej (lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie) oraz Łódź, ale także widoczny jest przyrost ludności w obszarach mieszanych i wiejskich o bardziej zróżnicowanej sieci osadniczej np. na terenie Wielkopolski.

Te obserwacje potwierdzają dane i mapy odnoszące się do trendów demograficznych na poziomie gmin oraz opracowane na podstawie szczegółowych danych dla polskich miast przez Główny Urząd Statystyczny [*Główny Urząd Statystyczny* 2018] dla lat 2010-2016 oraz Instytut Rozwoju Miast dla lat 2006-2016, wykorzystane w Przeglądzie Terytorialnym 2017 przygotowanym przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju [*Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju* 2018: 110].

W ostatnim okresie największą liczbę miast z dodatnim wzrostem oraz największym procentowo przyrostem ludności w latach 2010-2016 odnotowano w Warszawie i w miastach należących do metropolii warszawskiej. Mniej dynamicznie zachodzą procesy koncentracji w metropolii poznańskiej, wrocławskiej, krakowskiej, trójmiejskiej i białostockiej. Wśród innych mniejszych miast wojewódzkich, największy wzrost ludności jest obserwowany z przypadku Zielonej Góry i Rzeszowa. Należy zauważyć, że w przypadku wszystkich miast wojewódzkich, także w tych, w których nie jest obserwowany wzrost ludności ośrodka centralnego czy otaczających go mniejszych miast, obszary wiejskie należące do ich obszarów funkcjonalnych notują pozytywne wskaźniki w zakresie wzrostu populacji w wyniku procesów suburbanizacji.

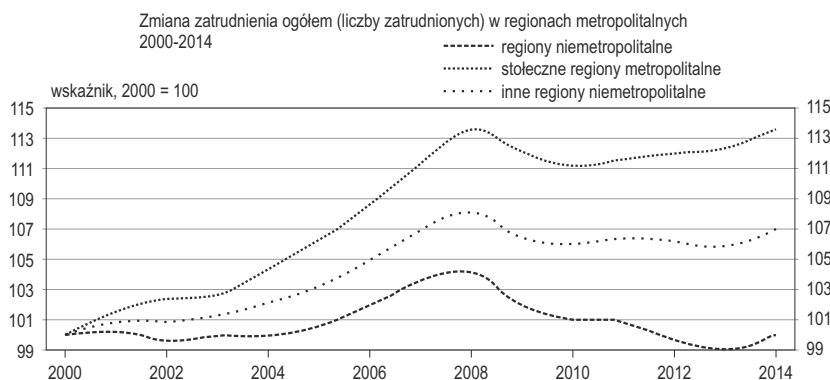
Niestety wskazane mapy zostały sporządzone na podstawie danych na temat osób zameldowanych a nie faktycznie rezydujących, co powoduje, że nieuchwycona została zarówno nierejestrowana imigracja z obszaru Polski, jak i migracje czasowe, co mogłoby pokazać jeszcze większą faktyczną koncentrację ludności w największych i/lub w najbardziej dynamicznych ośrodkach miejskich.

Przywołane wcześniej analizy wskazują na dodatkowe zjawisko w zakresie sytuacji demograficznej polskich miast – sytuacja w zakresie rozwoju demograficzne-

go miast średnich i małych poza strefami metropolitalnymi największych ośrodków miejskich staje się coraz bardziej zróżnicowana – znakomita większość traci mieszkańców (tylko w części przenoszących się do obszarów wiejskich w wyniku suburbanizacji). Jeżeli porównamy dane z lat 2006-2016 (IRM) z danymi dla lat 2010-2016 (GUS) widać wyraźnie, że liczba miast średniej wielkości nie będących stolicami województw, które są w stanie przyciągnąć nowych mieszkańców dramatycznie się zmniejsza z upływem czasu. W ostatnim okresie ludności przybywa tylko w bardzo niewielkich średnich i małych miastach położonych poza obszarami metropolitalnymi, chociaż patrząc z dłuższej perspektywy widać, że taki pozytywny wzrost ludności w stosunku do roku 2006 odnotowały liczne miasta, na obszarach, na których występuje przyrost ludności ogółem (czyli także wiejskiej) m.in. w Wielkopolsce, województwie pomorskim, małopolskim, i południowej części województwa śląskiego, jak i na obszarach tracących ludność wiejską – takich jak Mazowsze, obszar Warmii i Mazur czy też znaczna część województwa warmińsko-mazurskiego, lubelskiego i podlaskiego. Ubytek ludności w największym stopniu i w największej liczbie miast dotyka obszar województwa dolnośląskiego (większość miast poza aglomeracją Wrocławia), śląskiego, łódzkiego, południowej części województwa mazowieckiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (oprócz Ełku) i całego Pomorza Środkowego (bez obszaru nadmorskiego).

1.3. Zatrudnienie i tworzenie miejsc pracy

Analiza przestrzennego rozkładu tworzenia nowych miejsc może być wskazówką konkurencyjności danego obszaru oraz jego bezwzględnej atrakcyjności dla mieszkańców, zarówno wewnątrz kraju, jak i migrantów w ramach Wspólnego Rynku oraz tych migrujących z bardziej odległych obszarów. Analiza danych przedsta-



Ryc. 1. Zmiana zatrudnienia ogółem według kategorii regionów funkcjonalnych w UE w latach 2000-2014

Źródło: [Komisja Europejska: 2017: 4].

wionych na ryc. 1 wskazuje, że aczkolwiek w UE wszystkie kategorie regionów do lat 2007-2008 tworzyły miejsca pracy (przy czym najwięcej stołeczne regiony metropolitalne) po okresie spadku zatrudnienia po 2008 r. nastąpiła odbudowa zdolności do tworzenia miejsc pracy w regionach metropolitalnych, w tym przede wszystkim stołecznych, podczas gdy zatrudnienie w 2014 r. było na poziomie zatrudnienia w 2001 r. w pozostałych typach regionów (a więc na obszarach wiejskich i pośrednich nie posiadających większych miast). Nawet jeśli po 2014 r. nastąpiło w wielu regionach niem Metropolitalnych odbudowanie zatrudnienia do poziomów przedkryzysowych trend w UE jest wyraźny – nowe miejsca pracy, a tym samym zwiększanie zatrudniania jest możliwe przede wszystkim na obszarach zurbanizowanych i to głównie w metropoliach stołecznych. Jeśli porównamy wzrost zatrudnienia w podziale na kategorie zamożności regionów (bardzo wysokie, wysokie, średnie, niskie) to okazuje się, że w latach 2001-2014 największy średnioroczny wzrost zatrudnienia (0,9%) odnotowano w regionach o bardzo wysokim stopniu rozwoju, które wszystkie zawierają się w ramach funkcjonalnych regionów metropolitalnych, natomiast ujemny wzrost (czyli utrata miejsc pracy) nastąpił w regionach najbiedniejszych (o -0,6%). Analiza statystyki zatrudnienia według krajów i lat wskazuje, że za wartość tego wskaźnika odpowiada głównie sytuacja w biedniejszych regionach Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch po 2008 r., podczas gdy dodatni przyrost zatrudnienia występował w regionach krajów EU13 (w większości zaliczanych do tej kategorii).






1.4. Kształtowanie się poziomu PKB i produktywności

Najwyższe poziomy PKB *per capita* w PPP obserwowane na poziomie NUTS II obejmują całe lub część obszarów metropolii stołecznych (wyznaczanych na poziomie funkcjonalnym) w najbogatszych krajach UE: Wewnętrzny Londyn – Zachód (611% średniej UE), Luksemburg (258%), irlandzki region Południowy i Wschodni obejmujący Dublin (217%) oraz Region Brukseli (200%). Do wyjątków należy sytuacja w Niemczech, w których PKB *per capita* w najbogatszym kraju związkowym Hamburg przewyższa poziom zamożności mieszkańców w stołecznym Berlinie. Wśród innych regionów, których poziom przewyższa o co najmniej 50% średnią dla UE tylko niektóre regiony niemieckie (Oberbayern: Monachium, Stuttgart, Darmstadt, Bremen), jeden austriacki (Salzburg) oraz 3 brytyjskie (Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshir) nie są regionami stołecznymi, ale wszystkie obejmują duże aglomeracje miejskie. W krajach EU13 wszystkie regiony stołeczne, chociaż zazwyczaj nie tak bogate w przeliczeniu PKB na mieszkańca, jak ich odpowiedniki w krajach Europy Zachodniej, są najbardziej zamożnymi regionami w swoich krajach.

Metropolitalne regiony stołeczne w latach 2001-2008 notowały najszybszy wzrost PKB na mieszkańca (2,0% średniorocznie), podczas gdy w latach pokryzysowych spadek (o 0,1) był na tych obszarach mniejszy niż w regionach pośrednich i wiejskich. Ciekawe jest, że w latach przedkryzysowych także regiony niemetro-



Ośrodki

-  globalne węzły
-  lokomotywy rozwoju o znaczeniu europejskim
-  silne MEGA
-  potencjalne i słabe MEGA
-  regionalne i lokalne



obszary kumulacji potencjału ośrodków metropolitalnych



zasięg europejskiego obszaru koncentracji działalności i przepływów



obszar dodatkowych impulsów rozwojowych



kierunek rozprzestrzeniania się procesów integracyjnych

Ryc. 2. Docelowy kształt metropolii sieciowej w Europie w 2030 r.
 Źródło: [Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 2011: 55].

talne (głównie wiejskie i z niewielkimi miastami) notowały lepsze wyniki w zakresie wzrostu wydajności pracy niż niestołeczne regiony metropolitalne.

W układzie krajów nowej i starej UE okazuje się, że znacznie większy wzrost PKB na mieszkańca, jak i wydajności pracy odnotowany był w ramach UE13 w obu okresach, z tym że największy przyrost wydajności w tych krajach obserwowany był:

- do 2008 r. w regionach niemetropolitalnych,
- od 2009 r. w regionach metropolitalnych pozastołecznych.

W krajach UE15 największy wzrost wydajności pracy w obu okresach oraz wzrost PKB na mieszkańca do 2008 r. i najmniejszy spadek po 2008 r. obserwowany był **w stołecznych regionach metropolitalnych**, natomiast dane dla regionów niemetropolitalnych i metropolitalnych niestołecznych są podobne.

W powiązaniu z analizami dokonywanymi przez OECD [2018] w praktyce oznacza to, że o ile w krajach starej Unii lokomotywą wzrostu zamożności, wydajności i zatrudnienia są metropolitalne regiony stołeczne (w których postępuje dalsza koncentracja), nieliczne regiony metropolitalne niestołeczne (głównie w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Austrii) oraz przylegające do nich regiony wiejskie i mieszane. Taki model przestrzenny zmienia do pewnego stopnia dotychczasowe wyobrażenie tzw. Banana – obszaru o największym poziomie rozwoju i produktywności w UE rozciągającym się od Londynu poprzez kraje Beneluksu wzdłuż Renu aż do południowego (po włoskiej stronie) podnóża Alp. Okazuje się, że w obecnych warunkach najlepsze warunki rozwoju i wzrostu w Unii Europejskiej oferują wszystkie stołeczne obszary metropolitalne obejmujące miasta centralne wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, w skład których wchodzi zarówno miasta, jak i najczęściej gęsto zaludnione obszary o charakterze mieszanym czy wręcz wiejskim. Do tej grupy dołączają metropolitalne regiony niemieckie, brytyjskie i austriackie wraz ze swoim funkcjonalnym zapleczem.

W układzie przestrzennym nadal można zauważyć największą koncentrację tego typu obszarów układających się w kształt banana, ale wyraźnie obszar zamożności i koncentracji nowych działalności gospodarczych rozlewa się na teren Niemiec i dalej w kierunku północnym obejmując południową Skandynawię oraz wschodnim włączając w orbitę działań Austrię, Słowenię, Czechy oraz zachodnie części Polski, Słowacji i Węgier. Postać tej nowej rozgwieźdy zaczyna przypominać kontury obszaru europejskiej metropolii sieciowej (ryc. 2) – europejskiego obszaru koordynacji i przepływów w 2030 r. zawartej w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [KPZK: 55].

Wiele regionów, w szczególności miejskich, często z przestarzałą bazą przemysłową, często brakiem kwalifikowanych kadr, ale jednocześnie za wysokimi dla nowych inwestorów płacami (niekonkurencyjnymi wobec malejących kosztów transportu i kosztami pracy, zarówno w biedniejszych regionach wspólnego rynku, jak i poza nim) wpadło po 2008 r. w pułapkę średniego dochodu – są wystarczająco bogate, aby zapewnić ponadprzeciętny poziom rozwoju i związany z tym dostęp do usług mieszkańców, ale jednocześnie w warunkach wolnego rynku i globalizacji nie

dysponują zasobami i potencjałami, które mogą zostać wykorzystane dla skutecznie konkurowania o inwestycje, podwyższania jakości życia i miejsca pracy.

W nowych krajach UE najszybsze wzrosty zamożności i wydajności obserwowane są w kategorii regionów metropolitalnych niestołecznych. Metropolitalne regiony stołeczne w tych krajach w większości zwiększają zatrudnienie, ale widocznie koncentrują się one w sektorach o mniejszej wartości dodanej, podczas gdy wiele średniej wielkości ośrodków miejskich (włączając w to ich obszary funkcjonalne) jest w stanie wykorzystać warunki działające na Wspólnym Rynku i dzięki dobrym (relatywnie tanim) zasobom ludzkim, przy tym samym poziomie zatrudnienia, polepszającej się infrastrukturze i szeroko pojmowanej przedsiębiorczości są w stanie zapewnić większy wzrost wydajności pracy i PKB na mieszkańca przez przyciąganie inwestycji w wysoce produktywny sektor przemysłowy. Hipotezę tę potwierdza pośrednio analiza sektorowa wzrostu wartości dodanej i zatrudnienia przedstawiona w układzie trzech typów regionów (słabo rozwinięte – poniżej 75% średniego poziomu PKB na mieszkańca w PPP, umiarkowanie rozwinięte – pomiędzy 75-90% oraz wysoko rozwinięte – powyżej 90%) [Komisja Europejska 2017: 13]. Największy udział w zatrudnieniu i wartości dodanej przemysł (sekcje B-E EKD) mają regiony średnio rozwinięte, podczas gdy nowe miejsca pracy i wzrost wartości dodanej w przemyśle był (do 2008 r.) i jest (od 2009) najwyższy w regionach słabo rozwiniętych.

W odniesieniu do Polski powyżej opisane trendy, w szczególności po kryzysie 2008 r. potwierdza częściowo analiza przeprowadzona przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju na poziomie NUTS II i NUTS III [Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2018: 14, 17]: najszybciej rozwijającym się województwem w latach 2012-2015 było wielkopolskie, gdzie wzrost w PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej walut wyniósł blisko 7%, podczas gdy w województwie mazowieckim wyniósł mniej – 6%. Dane odnoszące się do tego samego okresu wskazują na poziomie NUTS III, że szybszy niż w Warszawie (w granicach administracyjnych) wzrost PKB *per capita* w latach 2012-2015 zanotowano w co najmniej 33 jednostkach statystycznych NUTS III (na 66), przy czym największe wzrosty zaobserwowano w podregionach obejmujących największe miasta wojewódzkie i ich strefy funkcjonalne (Poznań, Trójmiasto, Łódź, Kraków, Wrocław) oraz w Rzeszowie, południowej Wielkopolsce i w trzech jednostkach na Mazowszu: podregion warszawski zachodni, płocki i ostrołęcki. Analiza dokonana także na poziomie podregionów dla Mazowsza i obejmująca znacznie dłuższy okres 2004-2015 wskazuje [Szlachta *et al.* 2017] na intensywny wzrost zamożności we wszystkich regionach Mazowsza, przy czym w 2015 r. już trzy przekroczyły poziom średniej UE: m.st. Warszawa (196%), warszawski zachodni (100%) oraz płocki (111%). Poziom rozwoju pozostałych podregionów, jakkolwiek pozostaje poniżej 75% średniej dla UE jest obecnie wyższy niż każdego z przylegających podregionów należących do województw Polski Wschodniej (warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego). Autorzy twierdzą, że może

to wskazywać na rozprzestrzenianie się pozytywnych zjawisk rozwojowych z terenu metropolii warszawskiej na tereny ją okalające.

2. Czynniki rozwoju miast w dobie globalizacji i Wspólnego Rynku

W poprzednim rozdziale zaprezentowano przegląd podstawowych trendów w zakresie kształtowania się procesów rozwojowych w UE i w Polsce na poziomie regionalnym, w tym w odniesieniu do skali urbanizacji i typu metropolizacji. Z punktu widzenia polityki regionalnej istotne jest oczywiście nie tylko rozumienie, jak i gdzie procesy polaryzacji i konwergencji zachodzą w wymiarze geograficznym i gospodarczym, ale także poznanie przyczyn takiego stanu rzeczy. Analiza dostępnych materiałów EU i OECD oraz licznych prac naukowych, których wybór podano w literaturze wskazuje, że odpowiedzialnością za zmianę roli poszczególnych regionów i miast w procesach rozwojowych można obarczać przede wszystkim globalizację, w tym jej europejską odmianę: funkcjonowanie Wspólnego Rynku oraz w odniesieniu do krajów strefy euro także próbę budowy Unii Gospodarczej i Walutowej, której konstrukcja okazała się (w pierwszym podejściu?) ułomna. Nie ma jednak jasności, jakie czynniki rozwoju mają decydujące znaczenie – poniżej podjęto próbę zestawienia tych, które pojawiają się najczęściej w różnych opracowaniach.

1. Podstawową rolę w procesach rozwoju przestrzennego napędzanego globalizacją mają zakorzenione lokalnie warunki do stałego **wzrostu wydajności pracy i powiązania z rynkiem zarówno globalnym, jak i w zależności od skali i rodzaju miasta – także regionalnym czy lokalnym**. Przepływy pomiędzy poszczególnymi węzłami sieci tworzącymi megamiasta są istotne dla tworzenia technologii czy wymiany idei, ale wydaje się, że nadszedł czas (powtórnie) na docenienie roli powiązań, jakie metropolie stołeczne (w przypadku państw) i te pozostałe odgrywają w rozwoju regionalnym.
2. **Rola sektora innowacji**. Analizy OECD [OECD 2018: 44] wskazują, że w dużej mierze stałe zróżnicowanie w szybkości wzrostu wydajności pracy pomiędzy regionami granicznymi (frontier), do których zalicza się metropolitalne regiony stołeczne, jak i nieliczne inne metropolie położone w innych państwach (Niemcy, Włochy Austria, Hiszpania) a pozostałymi regionami zarówno najuboższymi, jak i o średnim poziomie rozwoju pogłębia polaryzację w sytuacji regionalnej w EU. W okresie 1995-2014 różnica średnioroczna wyniosła ok. 0,3 pkt proc., ale w ciągu 20 lat poziomy produktywności pomiędzy regionami najbardziej rozwiniętymi (frontier) a 10 najmniej rozwiniętymi zwiększyły się o 56% [Bachtler 2017: 18]. W dużej części może to być wytłumaczone nie tyle brakiem innowacji (regiony frontier tworzą nowe technologie i są dzięki temu konkurencyjne globalnie), ale raczej brakiem dyfuzji innowacji w obrębie poszczególnych krajów i UE jako całości. Składa się na to wiele czynników,

do których należy zarówno brak odpowiednich zasobów ludzkich, instytucji, kapitału wreszcie niechęci firm z regionów zamożniejszych do dzielenia się *know-how* z firmami z biedniejszych regionów, ale być może także chodzi o źle skonstruowane bodźce – np. polityka spójności zwraca zbyt dużą uwagę na poziom PKB na mieszkańca, a nie wytworzenie warunków do zmian strukturalnych i dyfuzji innowacji.

3. **Rozwój gospodarki na podstawie sektorów podlegających wymianie**². Jak wskazują analizy UE [*Komisja Europejska* 2017] oraz OECD [*OECD* 2018] w czasie kryzysu po 2008 r. najwięcej firm upadło, a tym samym największe ubytki zatrudnienia, miały miejsce w tych regionach, które mają duży udział sektorów niepodlegających wymianie. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji w regionach Europy Południowej, które budowały swoją pomyślność na sektorach o niskim poziomie konkurencji w Europie czy na rynkach światowych. W przypadku kryzysu i ograniczenia zapotrzebowania na te towary i usługi ze względu na zmniejszającą się siłę nabywczą miejscowej ludności i często – ograniczenie zapotrzebowania np. ze strony turystów – regiony, w których zlokalizowane były tego typu sektory, doświadczyły znacznych ubytków zatrudnienia. Dodatkowo zmiany strukturalne w kierunku wprowadzenia bardziej atrakcyjnych na zewnątrz produktów opartych na własnych tradycjach czy też importowanych inwestycjach i *know-how* jest bardzo utrudniona ze względu na wysokie koszty pracy za co w dużej części odpowiada wejście tych krajów do Unii Gospodarczej i Walutowej. Sugeruje to, że inwestycje w sektory lub w ich ramach działalności produkty, które można sprzedać (pod warunkiem konkurencyjnej jakości i ceny) na zewnątrz w dłuższym okresie są bardziej opłacalne, chociaż wymaga to większych nakładów zmierzających do stałego doskonalenia produktu podlegającego wymianie, co wiąże się z nakładami na rozwój zasobów ludzkich, nowych technologii, inwestycji w sposób organizacji pracy oraz infrastruktury, zarówno związanej bezpośrednio z danym biznesem, jak i publicznej – ułatwiającej funkcjonowanie danego przedsiębiorstwa. Z tego punktu widzenia perspektywy rozwoju niestołecznych regionów metropolitalnych w nowych krajach członkowskich w większości są dobre – przyciągają one inwestycje w sektor przemysłowy i starają się wejść w globalne łańcuchy wymiany (choć w większości przypadków, jako poddostawcy firm z krajów Europy Zachodniej). Należy jednak pamiętać, że wzrost kosztów pracy, brak rozwoju rynków oraz niezakorzenie w sieci kooperacyjne i rodzimy sektor naukowo-badawczy, a także nieumiejętna polityka rozwoju może je w relatywnie krótkim czasie doprowadzić do obecnej sytuacji średniozamożnych regionów w krajach o wysokim poziomie PKN na mieszkańca określanych mianem regionów w pałapce średniego rozwoju.

² Sektor podlegający wymianie to ten, którego produkty – dobra i usługi jest poddany lub może podlegać handlowi międzyregionalnemu lub wymianie międzynarodowej. W warunkach globalizacji sektorem najbardziej podlegającym wymianie jest produkcja przemysłowa, podczas gdy sektory które nie podlegają wymianie (lub są trudno wymienne) składają się z lokalnie dostarczanych usług, takich jak zdrowie, edukacja, handel i budownictwo.

4. **Korzyści aglomeracji** – nadal najbardziej produktywne są firmy i pracownicy w dużych ośrodkach miejskich. Z punktu widzenia wyzwań związanych z globalizacją duże ośrodki miejskie oferują: m.in. obecność różnych usług korzystających z wiedzy (*knowledge intensive sectors*); bliskość instytucji i firm prowadzących działalność w sektorach niektórych kluczowych dla powiększania skali i inwestycji usług (finanse, IT, marketing, itp.); stałym dopływem siły roboczej – wzrost naturalny i migracje wewnątrz kraju uzupełniane są dopływem pracowników z krajów UE, zarówno korzystających z zasad Wolnego Rynku, jak i przebywających spoza UE, adekwatna infrastruktura zarówno związana z funkcjonowaniem wysoko wydajnych sfer działalności, jak i ze spędzaniem wolnego czasu i zaspokojeniem wyższych potrzeb społecznych.
5. **Dobrze zintegrowane z regionem ośrodki metropolitalne.** Najbardziej produktywne, zdolne do konkurencji są nie tylko same metropolie, ale całe regiony dobrze powiązane funkcjonalnie z miastami i otaczającymi obszarami wiejskimi. Powiązania funkcjonalne w tym kontekście oznaczają zarówno powiązania w zakresie transportu, w tym w szczególności transportu publicznego i węzłów multimodalnych pozwalających wykorzystać centra przesiadkowe, lotniska i inne elementy infrastruktury na potrzeby całego regionu a nie tylko metropolii, ale także w zakresie innych usług, w szczególności edukacyjnych, dla biznesu, innych podstawowych usług publicznych. Taki model gwarantuje nie tylko zasilanie metropolii zasobami całego regionu (w zakresie zasobów ludzkich, sieci kooperacyjnych firm czy zaplecza surowcowego, w tym przede wszystkim rolniczego), ale także wzrost możliwości inwestycyjnych, bogacenie się mieszkańców całego regionu bez konieczności przemieszczania się na stałe do ośrodka centralnego i racjonalne wykorzystanie przestrzeni. Zabezpiecza też przed nadmierną koncentracją różnego typu działalności na ograniczonej powierzchni, co rodzi liczne zagrożenia społeczne i wpływa negatywnie na perspektywę wzrostu wydajności (załoczenie transportowe, hałas, ceny nieruchomości, zanieczyszczenia, itp.).

Podsumowanie.

Wnioski dla polskiej polityki rozwoju uwzględniającej wymiar terytorialny

O ile można powiedzieć, że zarówno same procesy zmian przestrzeni europejskiej (w tym dotyczące przestrzeni Polski), a także czynniki, które za to odpowiadają zostały już dosyć dobrze rozpoznane (co nie wyklucza sporów co do wagi ich znaczenia), w znacznie mniejszym stopniu została wypracowana odpowiedź, co i jak należy robić, aby wykorzystać globalizację, w tym nową jej falę związaną z antycypowanymi zmianami technologicznymi i sposobem organizacji produkcji przemysłowej znanej pod nazwą Przemysł 4.0 [Bachtler 2017], dla zapewnienia wzrostu

gospodarczego (w tym wzrostu wydajności) i dobrych miejsc pracy w jak największej liczbie europejskich (także polskich) regionów. Jaką politykę terytorialną prowadzić na poziomie europejskim, poszczególnych krajów, regionów i miast, aby wykorzystując pozytywne cechy globalizacji oraz zagrożenia, które niesie, zapewnić możliwość realizacji podstawowych celów określonych w Traktacie Lizbońskim związanym ze spójnością społeczną, gospodarczą i terytorialną UE.

Polska polityka rozwoju od dość dawna zwracała dużą uwagę na zagadnienia zintegrowanego rozwoju różnego typu terytoriów oraz formułowała cele i instrumenty działania odnoszące się do miast i ich roli w procesach rozwojowych kraju i regionów. W tym kontekście należałoby przede wszystkim wymienić obowiązujące dokumenty: *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony. Miasta. Obszary wiejskie* (KSRR) uchwaloną przez rząd RP w 2010 r.; *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030) uchwaloną w 2011; *Krajową Politykę Miejską do roku 2023* uchwaloną przez RM w październiku 2015 r. oraz *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)* (SOR) przyjętą przez rząd w lutym 2017 r.

Wszystkie te dokumenty wskazują na konieczność zintegrowanego podejścia do rozwoju kraju i poszczególnych obszarów wyznaczanych czy na podstawie kryteriów administracyjnych (kraj, województwo, powiat, gmina) czy też funkcjonalne (obszary metropolitalne, miasta różnych kategorii, obszary wiejskie). Miasta są w nich widziane jako ważny podmiot i przedmiot polityki rozwoju o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju i zadowolenia z życia obywateli – koncentracji inwestycji, współpracy pomiędzy sektorem biznesu, nauki i administracji, wzrostu wydajności i tworzenia miejsc pracy, a także wielu zjawisk społecznych i kulturowych kształtujących wzorce zachowań wszystkich Polaków.

We wszystkich tych dokumentach pojawiają się trzy zasadnicze wątki (w obszarze diagnozy, celów i instrumentów realizacyjnych) odnoszące się także bezpośrednio do miast:

- wykorzystanie potencjału największych miast, zarówno metropolii warszawskiej, metropolii o mniejszym znaczeniu gospodarczym, jak i mniejszych miast wojewódzkich do kreowania siły konkurencyjnej całego kraju oraz poszczególnych województw;
- wykorzystanie miast dla budowy spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych;
- wspomaganie sprawności państwa i realizacji polityk publicznych przez konsekwentną decentralizację, wspomaganie podejmowania decyzji i podejmowania rozwiązań w ramach horyzontalnych i hierarchicznych porozumień wieloszczeblowych obejmujących różnych partnerów rozwojowych oraz zachęty do sieciovania i współpracy między miastem i otaczającymi gminami (np. ostatnio przez Zintegrowane Inwestycje Terytorialne).

Zasadniczo wszystkie te trzy kierunki działań polityki ukierunkowanej terytorialnie wobec miast pozostają w mocy – dokonana analiza potwierdza trafność for-

mułowanych w ramach polskiej polityki rozwoju wyzwań stojących przed miastami i w odpowiedzi na nie, proponowanych działań.

Ostatni z dokumentów [*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2017*] akcentuje w większym niż dotychczas stopniu zagadnienie nie tyle wykorzystania miast w procesach rozwojowych obszarów peryferyjnych, ile **pomocy samym miastom, w szczególności średnim**, które zgodnie z przeprowadzoną diagnozą stanu sytuacji w 2016 r. i obserwacji kilkuletnich trendów, tracą funkcje społeczno-gospodarcze i nie są w stanie kreować nowych, a na dodatek atrakcyjnych miejsc pracy nawet dla mieszkańców własnych i okolicznych terenów wiejskich. Tak oto te miasta **zamiast rozwiązaniem stają się same problemem** – adresatem wyrównawczej polityki regionalnej. Zgodnie z zapisami SOR uruchomiono już – finansowane głównie z zasobów funduszy UE – programy mające na celu realizację konkretnych przedsięwzięć rozwojowych na rzecz wsparcia rozwoju w tych miastach.

Jak wskazano wyżej analizując trendy w zakresie przebiegu procesów rozwojowych pod wpływem globalizacji i funkcjonowania Wspólnego Rynku w układzie przestrzennym w UE takie postawienie sprawy znajduje swoje uzasadnienie merytoryczne, jakkolwiek należy problem widzieć w szerokim kontekście ogólnoeuropejskim i ogólnosiwiatowym. Polska jest obecnie szybko rozwijającą się gospodarką europejską dzięki czemu w relatywnie krótkim czasie (w perspektywie 3 do 5 lat) aż 4 regiony mogą awansować do kategorii regionów rozwiniętych powyżej 90% średniej UE PKB na mieszkańca. Nie tylko oznacza to możliwość ograniczenia funduszy UE (czym większość badaczy i polityków obecnie się martwi), ale co gorsza może się to przełożyć w perspektywie kilku – kilkunastu lat na utratę przewagi komparatywnej (koszty pracy i jakość siły roboczej) nad regionami południa Europy czy innymi obszarami w UE obecnie stagnującymi, ale czekającymi na odwrócenie niekorzystnej dla siebie sytuacji z powodu pogorszenia się warunków inwestowania w naszym rejonie i nowej rewolucji przemysłowej dającej przewagę regionom dobrze powiązanim z największymi centrami wytwarzania technologii i sposobów organizacji produkcji oraz świadczenia usług dzięki nowym technologiom.

Ze względu na zbliżający się do końca okres obowiązywania polskich dotychczasowych dokumentów strategicznych oraz nowe trendy w rozwoju przestrzennym napędzanych procesami globalizacji, funkcjonowania Wspólnego Rynku oraz zmian wywołanych przez nową falę rewolucji przemysłowej powstaje zasadnicze pytanie, jak formułować cele terytorialne dotyczące także miast w perspektywie 10-letniej?

Jak te cele realizować, aby nie ulegając pokusie doraźnej pomocy zorientowanej na objawy zaadresować właściwie lokalne konsekwencje zjawisk o charakterze europejskim i światowym? Nie ma dzisiaj na to prostej odpowiedzi – poniżej przedstawiono kilka autorskich propozycji w nawiązaniu do przeprowadzonej powyżej analizy.

1. **Zasadnicze cele polityki regionalnej i cele polskiej polityki rozwoju wobec miast powinny zostać utrzymane.** Polityka regionalna zawsze powinna:
 - a. Wspierać budowę potencjału regionalnego do budowy konkurencyjności gospodarki wykorzystując terytorialnie zróżnicowane potencjały regionów,

- miast i innych obszarów. W kontekście polityki rozwoju wobec miast oznacza to dalsze wspieranie rozwoju największych miast, zarówno stolicy, jak ośrodków wojewódzkich, tak aby tworzyć policentryczny, sieciowy układ metropolii współpracujący w sieciach europejskich i oddziałujący pozytywnie na obszary je otaczające.
- b. Wspomagać budowanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w relacjach ogólnokrajowych, jak i na poziomie poszczególnych województw. W odniesieniu do polityki wobec – i adresowanej do miast oznacza to skupienie uwagi na wzmacnianie ich roli jako regionalnych i lokalnych węzłów rozwoju obszarów w gorszej sytuacji rozwojowej.
 - c. Wspomagać podnoszenie sprawności i jakości funkcjonowania instytucji państwa i prowadzonych przez nie polityk, w tym także samorządów wszystkich szczebli oraz systemu współpracy na wszystkich i pomiędzy wszystkimi szczeblami zarządzania. W kontekście polityki wobec obszarów miejskich oznacza to dalsze wspieranie integracji funkcjonalnych obszarów miejskich, poprawę koordynacji polityk sektorowych mających istotne znaczenie dla perspektyw rozwojowych JST oraz wprowadzanie instytucjonalnych zachęt do partnerstwa lokalnego skoncentrowanego wokół ważnych i strategicznych zagadnień rozwojowych.
2. Z dokonanej analizy wynika jednak **konieczność przeformułowania sposobów realizacji** powyżej zakreślonych strategicznych celów terytorialnej polityki rozwoju. Należy wymienić tutaj następujące elementy, które powinny zostać zaadresowane przy projektowaniu działań polityki regionalnej i miejskiej po roku 2020:
- a) Strategie rozwoju regionalnego muszą koncentrować się na wskazywaniu rozwoju takich działalności gospodarczych, które w jak największym stopniu podlegają wymianie międzyregionalnej i międzynarodowej i które oferują możliwości włączania się w łańcuchy kooperacyjne firm przynoszących *know-how* z najbardziej rozwiniętych regionów. Strategie Inteligentnych Specjalizacji w tym kontekście powinny zostać poprawione i rozwinięte, a koncentracja uwagi powinna być w dużej mierze ukierunkowana na dywersyfikację gospodarczą w kierunku przygotowania danego regionu na zmiany technologiczne i nową fazę globalizacji. Strategie te w maksymalnym stopniu powinny uwzględniać także rolę miast w rozwoju.
 - b) Należy zwrócić większą uwagę na wspomaganie powiązań funkcjonalnych pomiędzy metropoliami oraz wszystkimi miastami wojewódzkimi a ich dalszym zapleczem składającym się z sieci miast średniej wielkości, miast małych i obszarów wiejskich. Polska ma dobrą policentryczną strukturę sieci osadniczej sprzyjającą takiemu modelowi. Jak sugerują analizowane przypadki procesy dyfuzji zachodzą samoczynnie szczególnie wobec obszarów stołecznych metropolii, ale tam, gdzie są wspomagane polityką publiczną

- przynoszą największe efekty mnożnikowe nie tylko dla samej metropolii, ale także całego regionu. W tym kontekście takie działania sprzyjają zarówno procesom wzrostu konkurencyjności środka centralnego i jego obszaru funkcjonalnego regionu, jak i wzrostowi poziomu spójności w całym jego obrębie.
- c) Należy także poświęcić większą uwagę zagadnieniom sieciowania miast i tworzenia powiązań pomiędzy metropoliami i pomiędzy różnymi obszarami funkcjonalnymi należącymi do tej samej kategorii np. miast poprzemysłowych. Poza Warszawą polskie miasta w dłuższej perspektywie dysponują zbyt małym potencjałem rozwojowym – kooperacja pomiędzy metropoliami, ale także pomiędzy nimi a innymi miastami, powinna dać dobre efekty w kontekście wykorzystania dostępnych zasobów (ludzkich, infrastrukturalnych, *know-how*, kapitałowych) oraz zwiększenia siły konkurencyjnej całego kraju.
 - d) We współpracy z samorządami i ministrami odpowiedzialnymi za różne polityki sektorowe należy przygotować kompleksową politykę ożywiania gospodarczego miast średnich. Polityka ta powinna być zróżnicowana terytorialnie, bo różna jest sytuacja miast i jej przyczyny na różnych obszarach kraju. Działania w jej ramach powinny koncentrować się nie na rozbudowie infrastruktury czy programach tzw. rewitalizacji, ale na rozwoju nowych sektorów działalności gospodarczej i zapewnienia wysokiej jakości obsługi mieszkańców w strefie oddziaływania miasta, w tym otaczających obszarów wiejskich. Wdrażanie działań w tym zakresie powinno odbywać się w ramach lokalnych partnerstw rozwoju grupujących przedstawicieli wszystkich partnerów rozwojowych (samorządy terytorialne, instytucje rządowe, przedsiębiorcę, sektor obywatelski i akademicki) i obejmować zarówno instrumenty wsparcia dla przedsiębiorstw, jak i aktywizacji sektora obywatelskiego.
 - e) Wzrost roli największych miast w programowaniu i realizacji polityki regionalnej w Polsce jest nieuchronny. Należy budować instytucjonalne zachęty do przejmowania odpowiedzialności za wdrażanie programów rozwojowych (także tych współfinansowanych przez UE) przez samorządy miejskie z jednoczesnym tworzeniem systemu wspólnej oceny efektów rozwojowych z punktu widzenia miasta i regionu.
 - f) Należy wspierać integrację obszarów funkcjonalnych największych miast m.in. przez ulepszanie realizowanych w tej perspektywie finansowej z udziałem środków UE, Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Biorąc pod uwagę wyniki analizy koncentracja uwagi powinna być skierowana na współpracę różnych partnerów rozwojowych na rzecz wzmocnienia procesów integracji. W tym celu należy rozważyć zwiększenie roli innych niż lokalne samorządy partnerów w tworzeniu i realizacji strategii dotyczących obszarów funkcjonalnych.

Literatura

- Bachtler J., Martins J. O., Wostner P., Zuber P., 2017, *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*. Regional Science Association Europe, Brussels, Główny Urząd Statystyczny, 2018, Atlas Statystyczny Polski. Statistical Atlas of Poland; Warszawa.
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M., 2017, *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future?* Working papers, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Brussels.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Lewis Dijkstra, 2017, *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Bruksela.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011, Dokument przyjęty przez Rade Ministrów 13 grudnia 2011 r., Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska do roku 2023, 2015, Warszawa, Monitor Polski, Poz. Warszawa, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony. Miasta. Obszary wiejskie (KSRR), 2010, Warszawa.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018, Przegląd Regionalny Polski 2017, Część I, Warszawa, OECD, Productivity and Jobs in Globalised World. (How) Can All Regions Benefit? 2018, Paris.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), 2017, przyjęta przez RM 14 lutego 2017r., Monitor Polski, poz. 260 Warszawa.
- Szlachta J., Ciołek D., Brodzicki T., 2017, *Produkt krajowy brutto w układach terytorialnych Mazowsza – wnioski dla polityki regionalnej województwa*. Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego, Warszawa.