

KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	G01
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
Autorzy:	Agnieszka SOBALA-GWOSDZ – IRMiR
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

1. Nazwa wyzwania:

Polaryzacja vs dyfuzja

G01a Wzrost potencjału międzynarodowego polskich obszarów metropolitalnych

G01b Wzmocnienie subregionalnych biegunów wzrostu

2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):

Równość czy efektywność rozwoju? To najczęściej zadawane pytanie w kontekście polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Jest ono odzwierciedleniem jednego z najważniejszych dylematów rozwoju regionalnego – **koncentrować czy rozpraszać wsparcie publiczne?** (Wysocka 1994, Gorzelak 2009, 2014, Churski 2011, Olechnicka, Herbst 2019)

Kontekst rozwojowy Polski, która od 1991 roku systematycznie nadrabia historycznie ukształtowany i pogłębiony w okresie centralnie planowanej gospodarki dystans gospodarczy od „rozwiniętego Zachodu” (Orłowski 2018, Piątkowski 2018) wymaga dalszego wspierania najsilniejszych jednostek miejskich (metropolii). Nie ulega żadnej wątpliwości, że to one są współcześnie w Polsce ośrodkami wzrostu, które poprzez mechanizmy dyfuzji i regionalne efekty mnożnikowe mogą pobudzać rozwój nie tylko swojego zaplecza ale i subregionalnych miast (Churski 2019, Micek 2016). Mechanizm ten nie zadziała jednak w sposób automatyczny, zwłaszcza w skali krótko i średnioterminowej (Sobala-Gwosdz 2005, 2010). Stąd w prowadzonej polityce rozwoju bardzo ważne jest integracja subregionalnych biegunów wzrostu z metropoliami poprzez udrażnianie kanałów dyfuzji (m.in. efektywny transport publiczny, transfer wiedzy, kapitału ludzkiego i instytucjonalnego, sieciowanie) (Dziemianowicz i in. 2011, Hardy i in. 2011, Sobala-Gwosdz 2005, Gwosdz i Sobala-Gwosdz 2015). Należy w szczególności wspierać zdolność ośrodków pozametropolitalnych do wykorzystania efektów mnożnikowych i przyjmowania innowacji, w czym pomocna może okazać się przemyślana i konsekwentna polityka państwa (Sobala-Gwosdz 2005).

W ramach nowelizacji do roku 2030 Krajowej Polityki Miejskiej, proponuje się odejście od opartego w większości na rynkowych mechanizmach modelu **polaryzacyjno-dyfuzyjnego** (Barro, Sala-i-Martin 1991, 2004) na rzecz rozwoju w oparciu o **model globalizacyjno-równoważący** (Jarczewski, Janas 2020). Ten drugi model, podkreśla znaczenie dwóch równoległych kierunków interwencji: wzmacnianie silnych metropolii o międzynarodowym znaczeniu oraz wsparcie pozostałych ośrodków miejskich w stosunku do których ukierunkowane interwencje publiczne, zwłaszcza w ramach polityki mieszkaniowej i społecznej, mają łagodzić istniejące i potencjalne dysproporcje, co umożliwi większą spójność terytorialną (Gwosdz i in. 2019). Dodatkowo w większym niż dotychczas stopniu, w zapewnieniu zrównoważonego terytorialnie rozwoju ma pomóc policentryczna struktura sieci miast w Polsce, która sprzyja procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020...*). Wzrost powiązań międzymiejskich i wykorzystanie potencjału ośrodków peryferyjnych, przy

równoczesnym współzawodnictwie miast w różnych skalach przestrzennych może stać się najsilniejszym katalizatorem przeobrażeń (Wysocka 1994).

Należy pamiętać, że strategia spolaryzowanego rozwoju przyjmuje za podstawę reguły gospodarki rynkowej, która współcześnie wykazuje wyraźny trend do koncentracji potencjału rozwojowego w najsilniejszych ośrodkach, co podkreślają m.in. modele **nowej geografii ekonomicznej**. Także inne teorie rozwoju (m.in. **teoria biegunów wzrostu**, **teoria polaryzacji**), wskazują na kluczową rolę **innowacji**, która jest jednym z podstawowych mechanizmów napędzających powstawanie ośrodków wzrostu (Asc i in. 2008, Kraśnicka i in. 2016, Sobala-Gwosdz 2005, 2010, 2016a, 2016b). Nowe technologie szczególnie przyczyniają się do nasilonej polaryzacji miast, gdyż w pierwszej kolejności są one tworzone i przyswajane w najzamożniejszych i najbardziej zaawansowanych technologicznie ośrodkach. Polityka rozwoju według tego modelu preferuje więc największe ośrodki miejskie (metropolie), specjalizację funkcjonalną i względnie samodzielne układy regionalne.

Rozwój według **modelu globalizacyjno-równoważącego** niesie za sobą pewne niebezpieczeństwa. W perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027, w podziale funduszy strukturalnych uwzględnia się wyraźniej **kryterium innowacji**, co preferuje przesunięcie wsparcia w kierunku silnych ośrodków miejskich, które powinny być przygotowane na ich przyjęcie. Strategia przestrzennego równoważenia rozwoju zakłada natomiast znaczny zakres interwencjonizmu państwowego, który nakierowany powinien być na większe wykorzystanie endogenicznego potencjału obszarów pozametropolitalnych.

W strategii równoważenia rozwoju kładzie się nacisk na podstawowy układ osadniczy oraz miasta średnie, przy wyraźnym zmniejszeniu samodzielności terytorialnej (Wysocka 1994). Interwencja państwa nie powinna jednak w ślepy sposób sprzeciwiać się działaniu sił rynkowych, bo jest to działanie kosztowne i nieskuteczne (Gorzelać 2019). Powinna raczej w inteligentny sposób wzmacniać te mechanizmy rynkowe, które sprzyjają konwergencji (Orłowski 2019, 59). Pobudzanie rozwoju miast średnich i małych w obszarach pozametropolitalnych możliwe jest poprzez partnerstwo sektora publiczno-prywatnego, ale i sektora publiczno-publicznego oraz w decentralizacji uprawnień wzmacniających samorządy.

Metropolie mają pozostać głównymi lokomotywami rozwoju gospodarczego lecz powinny być o wiele lepiej połączone ze swoim zapleczem co ma zapobiegać wzrostowi zróżnicowań społeczno-ekonomicznych w przestrzeni. Dodatkowo, działania na rzecz wzmacniania kapitału ludzkiego w obszarach pozametropolitalnych przyczynią się do wzmocnienia dyfuzji hierarchicznej oraz większego domknięcia regionalnych efektów mnożnikowych.

Model globalizacyjno-równoważący nie może pomijać w projektowaniu krajowej polityki miejskiej **endogenicznego potencjału miast średnich i małych** na obszarach pozametropolitalnych, które spełniają rolę subregionalnych i ponadlokalnych węzłów w sieci osadniczej. Rozwój tych obszarów nie jest bowiem tylko uzależniony od stopnia ich powiązania z obszarami metropolitalnymi, ale także od siły ich zaplecza. Zwłaszcza ośrodki subregionalne pełnią szczególnie istotną rolę w zakresie równoważenia rozwoju terytorialnego, jako węzły pośredniczące w przekazywaniu impulsów rozwojowych, dlatego ich wspomaganie powinno być jednym z głównych celów polityki miejskiej. Ponadto poziom subregionalnych biegunów wzrostu jest kluczowy w niwelowaniu efektów wymywania które są zawsze większe niż efekty rozprzestrzeniania (Sobala-Gwosdz 2005, Golimowska 2019).

W sumie, celem interwencji publicznej powinien być samopodtrzymujący się rozwój regionów słabych w oparciu o mobilizację czynników wewnętrznych (endogenicznych) bez trwałego uzależnienia od pomocy zewnętrznej (Gorzelać, Smętkowski 2019). Rozwojowi regionów słabych służyć powinno wspieranie:

- powiązań międzyregionalnych
- powiązań głównych ośrodków i peryferii wewnątrz regionów
- wspieranie zdolności peryferyjnych części regionu do wykorzystania efektów mnożnikowych i przyjmowania innowacji (Dziemianowicz i in. 2011, Golimowska 2019, Komornicki 2019, Sobala-Gwosdz 2005).

3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

Wsparcie zrównoważonego terytorialnie wzrostu gospodarczego, poprzez dążenie do utrzymania policentrycznej i hierarchicznej struktury osadniczej kraju oraz tworzenie bardziej efektywnych powiązań sieciowych między miastami.

Wspieranie policentrycznego i zrównoważonego rozwoju terytorialnego jest jednym z sześciu priorytetów zdefiniowanych w najnowszej Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej.

Wymiar terytorialny: Instrumenty wsparcia dla miast różnej wielkości (dużych, średnich i małych) i ich obszarów funkcjonalnych (MOF)

4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

Za wzmocnieniem dużych ośrodków miejskich, w tym zwłaszcza metropolii przemawiają powiązania międzynarodowe (usieciowienie) oraz konsolidacja większych regionów wokół silnych ośrodków wzrostu o dużym potencjale intelektualnym i gospodarczym. Układy sieciowe tworzą szansę rozwoju różnym uczestnikom procesu rozwoju, oferując im właściwe wykorzystanie potencjału, możliwości i przedsiębiorczości.

Wzmacnianie miast średnich i małych powoduje zmniejszenie dysproporcji w obrębie sieci osadniczej, ale ogranicza dynamikę rozwoju całego kraju.

To jak zostaną rozłożone akcenty w polityce miejskiej powinno być zsynchronizowane z globalnymi megatrendami gospodarczymi i pojawiającymi się oknami sposobności (Aleksandrowicz 2020). Wedle zyskujących na uznaniu koncepcji z zakresu rozwoju społecznego i gospodarczego wszelkim sytuacjom kryzysowym (czy też zdarzeniom granicznym w rozumieniu „czarnych łabędzi”) powinno towarzyszyć wzmocnienie planowania strategicznego i to taki sposób aby państwa i ich instytucje składowe wychodziły wzmocnione z pojawiających się perturbacji (Taleb 2020). Spojrzenie takie znajduje swoje odzwierciedlenie w zainicjowanej przez Komisję Europejską polityce na rzecz ożywienia gospodarki po kryzysie pandemicznym COVID-19 (Plan Odbudowy dla Europy).

Biorąc pod uwagę wszystko, co zostało powyżej podkreślone, w momencie wystąpienia okien sposobności – np. kryzys finansowy, zmiany technologiczne, pandemia – wzmocnić powinniśmy przede wszystkim najsilniejsze jednostki, które konkurują z innymi globalnymi centrami wzrostu o pozytywne impulsy rozwojowe, kładąc jednocześnie nacisk na to aby (potencjalnie najbardziej narażone na negatywne konsekwencje żywiołowych zmian) ośrodki mniejsze i subregionalne pełniły w tym procesie rolę asystującą. W ten sposób, nawet w sytuacjach granicznych, możliwe będzie zachowanie i wdrożenie założeń wspomnianego modelu globalizacyjno-równoważącego – czyli wzrost partycypacji polskich miast w globalnych łańcuchach wartości, przy wzmoczeniu sił rozwojowych także po stronie lokalnej (Jarczewski, Janas 2020, 29).

5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

MIASTO SPRAWIEDLIWE – wyrównywanie szans rozwojowych i włączanie w sieć krajową

MIASTO PRODUKTYWNE – wzrost i włączenie w globalne łańcuchy wartości

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Priorytetowe

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Acs Z., Parsons W., Tracy S., 2008: High-impact firms: gazelles revisited, *Small Business Research*.
- Aleksandrowicz T. R., 2020, *Kluczowe megatrendy w bezpieczeństwie państwa XXI wieku*, Difin, Warszawa.
- Barro R., Sala-i-Martin X., 1991, *Convergence across states and regions*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 107–182.
- Barro R., Sala-i-Martin X., 2004, *Economic Growth*, MIT Press, Boston.
- Churski P., 2011, *Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny*, [w:] P. Churski (red.), *Zróźnicowania regionalne w Polsce*, *Biuletyn KPZK PAN*, 248, 9–43.
- Churski P., 2019, *Dlaczego efekty aglomeracji i dyfuzji mogą zmniejszać nierówności rozwojowe?*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość czy efektywność rozwoju*, *Scholar*, Warszawa, 112–131.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigiel-Rawska K. (red.), 2011, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Uniwersytet Warszawski Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.
- Gorzela G., 2009, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36), 5–27.
- Gorzela G., 2014, *Polityka spójności a rozwój – pierwsze oceny*, [w:] A. Kukliński, W. Woźniak (red.), *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, *Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego*, Kraków, 317–334.
- Gorzela G., 2019, *Regional and historic dimensions of local government performance in Poland*, *Polish Sociological Review*, 1, 33–50.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2019, *Rozwój regionalny i polityka regionalna*, Warszawa, *Forum Obywatelskiego Rozwoju*, Warszawa.
- Golinowska S., 2019, *O europejskiej polityce spójności i rozwoju regionalnego. Głos w debacie*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju*, *Scholar*, Warszawa.
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., 2015, *Typologia rozwojowa miast województwa pomorskiego oraz identyfikacja aktualnych i potencjalnych biegunów wzrostu*, [w:] R. Guzik, A. Kołoś (red.), *Relacje funkcjonalno-przestrzenne między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem w województwie pomorskim*, *Pomorskie Studia Regionalne*, *Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego*, Gdańsk, 207–216.
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., Górecki J., Jarzebiński M., Rotter-Jarzebińska K., Fiedzeń Ł., 2019, *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D, Analiza, ocena i rekomendacje*, *Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL)*, *Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju*, Warszawa.

- Hardy J., Micek G., Capik P., 2011, *Upgrading local economies in Central and Eastern Europe? The role of Business Service Foreign Direct Investment in the knowledge economy*, *European Planning Studies*, 19 (9), 1581-1591.
- Jarczewski W., Janas K., 2020, *Nowa krajowa polityka miejska. Model globalizacyjno-równoważący*, K. Janas (red.), 2020, *Raport rekomendacyjny. W kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej*, IRMiR, Kraków, 25–40.
- Komornicki T., 2019, *Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służą inwestycje transportowe w Polsce?*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa, 130–151.
- Kraśnicka T., Głód W., Wronka-Pośpiech M., 2016, *Innowacyjność polskich gazeli biznesu*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 132–142.
- Micek G., 2016, *Understanding innovation in emerging economic spaces: Global and local actors, networks and embeddedness*, Routledge, Londyn-Nowy Jork.
- Piątkowski M., 2018, *Europejski lider wzrostu. Polska droga od peryferii do gospodarki sukcesu*, Poltext, Warszawa.
- Sobala-Gwosdz A., 2005, *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*, IGiP UJ, Kraków.
- Sobala-Gwosdz A. (red.), 2010, *Badania terenów rozwojowych w województwie śląskim poprzez wyznaczenie ośrodków wzrostu i obszarów stagnacji*, Strada Consulting, Bielsko-Biała.
- Sobala-Gwosdz A., 2016a, *Gazele biznesu jako probierz poziomu rozwoju gospodarczego aktualnych i potencjalnych ośrodków wzrostu w województwie podkarpackim*, *Annales UMCS Sectio B*, 71, 2, 207–221.
- Sobala-Gwosdz A., 2016b, *Distribution and dynamics of development of small and medium-sized enterprises as a method of determining the growth centres. Example of Podkarpackie Region*, *Studia Regionalia*, 47, 37–50.
- Taleb N., 2020, *Czarny łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem*, Zysk i S-ka, Warszawa.
- Olechnicka A., Herbst M. (red.), 2019, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa.
- Orłowski W., 2018, *Sto lat pogoni za rozwiniętym Zachodem*, [w:] *Polska. Eseje o stuleciu*, Bosz, Olszanica, 139–145.
- Orłowski W., 2019, *Efektywność i równość: kilka trudnych dylematów* [w:] A. Olechnicka, M. Herbst, *Równość czy efektywność rozwoju*, Scholar, Warszawa, 48–60.
- Wysocka E., 1994, *Sieć osadnicza Polski w świetle integracji europejskiej*, [w:] A. Stasiak (red.), *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, *Biuletyn KPZK*, 167, 9–27.

8. Powiązane akty prawne:

Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia "Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030"

Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*

9. Powiązanie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ (tzw. SDG) i celów europejskich (zielony ład, digitalizacja itd.) – kapitał ludzki

Cele zrównoważonego rozwoju ONZ:

CEL 4. Zapewnić wszystkim wysokiej jakości edukację oraz promować uczenie się przez całe życie

- 4.1 Do 2030 roku zapewnić wszystkim dziewczętom i chłopcom ukończenie nieodpłatnej, sprawiedliwej, dobrej jakości edukacji na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym prowadzącej do efektywnych wyników w nauce, zgodnie z czwartym Celem.
- 4.2 Do 2030 roku zapewnić wszystkim dziewczętom i chłopcom dostęp do wysokiej jakości rozwoju we wczesnym dzieciństwie, opieki i edukacji przedszkolnej przygotowującej do rozpoczęcia edukacji na poziomie podstawowym.
- 4.3 Do 2030 roku zapewnić wszystkim kobietom i mężczyznom równy, przystępny cenowo dostęp do wysokiej jakości wykształcenia technicznego, zawodowego i wyższego, w tym do wyższych uczelni.
- 4.4 Do 2030 roku znacznie zwiększyć liczbę młodzieży i dorosłych, którzy posiadają odpowiednie umiejętności, w tym techniczne i zawodowe, potrzebne przy uzyskaniu zatrudnienia, znalezieniu godziwej pracy i rozwoju przedsiębiorczości.
- 4.5 Do 2030 roku wyeliminować nierówność płci w edukacji i zapewnić równy dostęp do edukacji na wszystkich poziomach oraz do szkoleń zawodowych dla najuboższych grup, w tym dla osób niepełnosprawnych, ludności rdzennej oraz dla dzieci w trudnej sytuacji.

CEL 8. Promować stabilny i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi

- 8.1 Utrzymać wzrost gospodarczy na jednego mieszkańca, biorąc pod uwagę krajowe uwarunkowania.
- 8.2 Osiągnąć wyższy poziom wydajności gospodarczej poprzez dywersyfikację, modernizację technologiczną i innowacje, a także poprzez skupienie się na sektorach o wysokiej wartości dodanej oraz o wysokim wskaźniku pracochłonności.

Cel 9: Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność

- 9.1 Rozwijać niezawodną, zrównoważoną i odporną infrastrukturę dobrej jakości, w tym infrastrukturę regionalną i transgraniczną, wspierającą rozwój gospodarczy i dobrobyt ludzi. Zapewnić wszystkim ludziom równy dostęp do infrastruktury po przystępnej cenie.

CEL 10. Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami

Cel 11: Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu

- 11.A Wspierać korzystne ekonomicznie, społecznie i środowiskowo połączenia pomiędzy obszarami miejskimi, podmiejskimi i wiejskimi poprzez wzmocnienie krajowego i regionalnego planowania rozwoju.
- 11.B Do 2020 roku znacząco zwiększyć liczbę miast i osiedli ludzkich korzystających z opracowań i wdrażających zintegrowane polityki i plany dążących do zwiększenia inkluzji i wydajności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych, odporności na skutki katastrof.

CEL 17. Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz

Spójność polityczno - instytucjonalna

17.13 Zwiększyć globalną stabilność makroekonomiczną, w tym poprzez koordynację i spójność polityk.

17.14 Zwiększyć spójność polityk na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Partnerstwa wielostronne

17.17 Zachęcać do tworzenia i promować efektywne partnerstwa publiczne, publiczno – prywatne i z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, budowane na doświadczeniu i niezbędnych strategiach partnerstwa

Green Deal Going Local, #RegionsForClimate:

- Zrównoważona energia
- Gospodarka o obiegu zamkniętym
- Ekologiczny transport
- Przyroda i różnorodność biologiczna
- Żywność i rolnictwo
- Zielone finansowanie