

*Maciej Smętkowski**

WPLYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA DYFUZJĘ PROCESÓW ROZWOJOWYCH W OTOCZENIU DUŻYCH POLSKICH MIAST

Artykuł przedstawia ocenę wpływu polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych w otoczeniu dużych miast. Ewaluację przeprowadzono w dwóch ujęciach: jako analizę zmiany wskaźników metropolitalnej i regionalnej koncentracji ludności, przedsiębiorstw, pracujących i dochodów własnych gmin oraz jako analizę oddziaływania polityki spójności na rozwój gmin położonych w otoczeniu dużych miast. Analizy opracowano na podstawie wyników ankiety skierowanej do władz gmin. W pierwszym ujęciu wykorzystano podział zasięgu oddziaływania miasta na dwie strefy – obszar metropolitalny oraz region metropolitalny (ten drugi uwzględniono wyłącznie w przypadku ośrodków wojewódzkich). To ujęcie pokazało brak wpływu polityki spójności na zachodzące procesy koncentracji lub dekoncentracji w wyróżnionych skalach przestrzennych. Natomiast drugie – umożliwiło wskazanie tych kategorii interwencji publicznej, które mają relatywnie największy wpływ na dyfuzję procesów rozwojowych z miast do ich otoczenia.

Słowa kluczowe: polityka spójności, Unia Europejska, dyfuzja procesów rozwoju, relacje miasto–region, ewaluacja

Każde miasto jest w większym lub mniejszym stopniu powiązane ze swoim bezpośrednim otoczeniem. Te powiązania mogą przyjmować różną postać, od dojazdów do pracy, przez kooperacje przedsiębiorstw, po usługi publiczne świadczone przez miasto na rzecz jego zaplecza. W efekcie duże miasto może stanowić biegun rozwoju regionu, co związane jest z transferami kapitałowymi i rozprzestrzenianiem inwestycji w jego otoczeniu, ale też mieć negatywny wpływ w postaci wymywania zasobów ludzkich z regionu. Przesłanki pozwalające określić zakres, kierunek i siłę wzajemnych powiązań między miastem i jego otoczeniem można odnaleźć w szeregu teorii systemu osadniczego i rozwoju regionalnego (zob. szerzej Gorzelak, Smętkowski 2005), począwszy od teorii etapów urbanizacji i ośrodków centralnych (Christaller 1963), przez teorie bazy ekonomicznej (North 1955, Dziewoński 1967), a kończąc na teoriach rozwoju spolaryzowanego (Perroux 1957, Hirschman 1958) oraz sieci (Castells 1998; Powell 1990; Taylor 2001; Pflieger, Rozenblat 2010).

W świetle badań empirycznych europejskich regionów metropolitalnych (Smętkowski i in. 2011) można stwierdzić, że do najważniejszych czynników sprzyjających silnym powiązaniom w układzie metropolia–region należy podobieństwo struktur społeczno-gospodarczych (w tym zwłaszcza zbliżona jakość

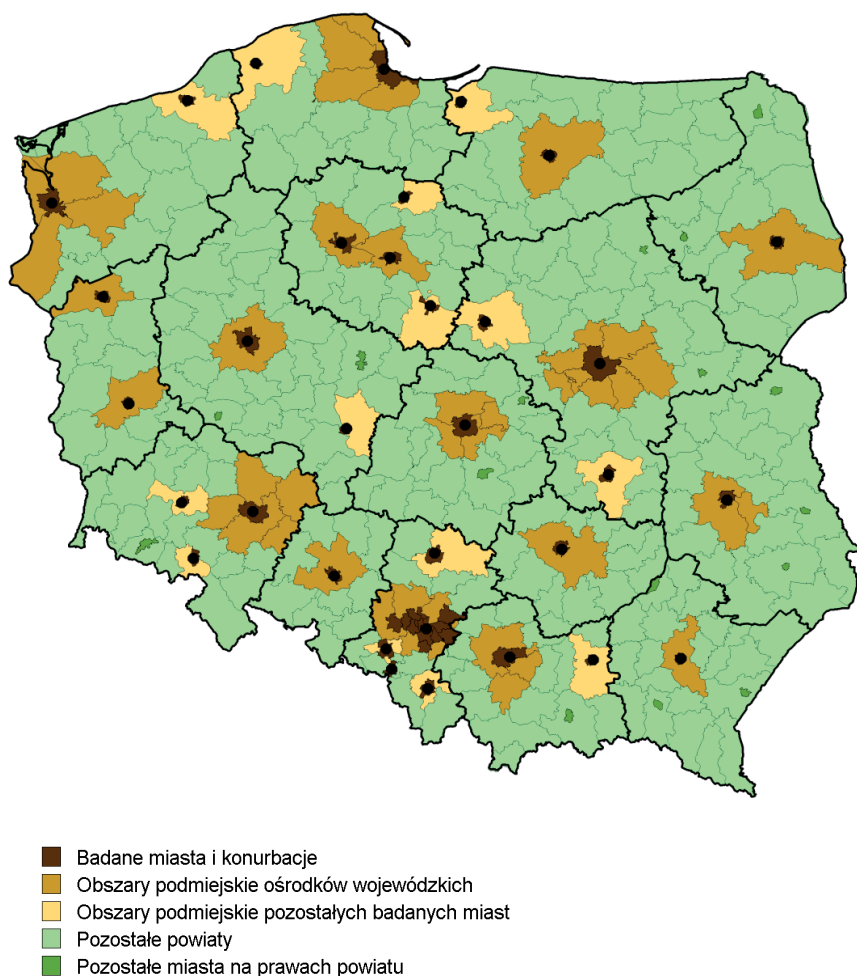
* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Euroreg, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: m.smetkowski@uw.edu.pl.

zasobów kapitału ludzkiego oraz podobny stopień innowacyjności). W tym kontekście ważną rolę odgrywa jakość życia w otoczeniu metropolii, kluczowa dla utrzymania lub przyciągnięcia najwyższej klasy specjalistów. Istotnym czynnikiem wewnątrzregionalnej integracji jest również dostępność transportowa – szczególnie istotna w odległości między 80 a 160 km od centrum (przy wyrażonym znaczeniu izochrony 90 minut czasu dojazdu dla natężenia powiązań między ośrodkiem regionalnym i jego otoczeniem). Pewną rolę odgrywa również policentryczna struktura obszaru metropolitalnego, ułatwiająca dostęp do metropolitalnego rynku pracy dla mieszkańców otoczenia regionalnego oraz sprzyjająca powiązaniom przedsiębiorstw w skali regionalnej.

Natomiast zasięg oddziaływania miasta można podzielić na strefę oddziaływania bezpośredniego, w której związki są ściśle i stałe (*umland*), i odpowiadają obszarowi metropolitalnemu oraz strefę wpływu, w której związki są mniej ożywione lub wyjątkowe (*hinterland*), a którą można określić jako region metropolitalny (Schöller 1953; Boudeville 1966). Stąd też – w ramach badań – podjęto próbę oceny wpływu polityki spójności na stan i zmianę relacji między miastem (w granicach administracyjnych) i jego otoczeniem zarówno bliższym, czyli funkcjonalnym obszarem miejskim, jak i dalszym, czyli makroregionem funkcjonalnym (ryc. 1).

W pierwszym ujęciu analiza dotyczyła relacji między miastem (w granicach administracyjnych) i jego najbliższym otoczeniem. Zasięg obszaru metropolitalnego (strefy podmiejskiej) siedmiu największych polskich miast (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin, Lublin) oraz konurbacji śląskiej i trójmiejskiej określono, przybliżając na poziomie powiatowym delimitację przeprowadzoną przez M. Smętkowskiego (2007) na poziomie gminnym. Dla pozostałych miast wojewódzkich (Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Opole, Rzeszów, Toruń, Zielona Góra) oraz 15 pozostałych miast (z wyjątkiem Jastrzębia-Zdroju) za strefę podmiejską przyjęto – w dużym uproszczeniu – otaczający je powiat ziemski. Mimo szeregu zastrzeżeń, które można sformułować wobec takiego podejścia, należy podkreślić, że wykorzystano je przede wszystkim do przedstawienia dynamiki zachodzących zjawisk, co pozwala w pewnej mierze abstrahować od jakości tej delimitacji.

Drugie ujęcie dotyczyło relacji między metropolią i regionem. Za „metropolię” na potrzeby tych badań przyjęto, w uproszczeniu, ośrodek wojewódzki wraz z jego najbliższym otoczeniem, czyli obszarem metropolitalnym – zdefiniowanym wyżej. Należy przy tym pamiętać, że część ośrodków wojewódzkich stanowi raczej ośrodki regionalne, stanowiące potencjalne obszary kształtowania funkcji metropolitalnych (Smętkowski 2008), a ponadto do tej grupy dołączono również ośrodki subregionalne, stanowiące ośrodki stołeczne województwa lubuskiego i opolskiego (Smętkowski i in. 2009). Otoczenie regionalne tych miast zdefiniowano natomiast w uproszczeniu jako pozostałe powiaty wchodzące w skład województw. Mimo wykorzystania podziału administracyjnego należy zauważyć, że z małymi wyjątkami podział wojewódzki w wielu przypadkach pokazuje rzeczywiste ciężenia odzwierciedlone np. wyborem szkoły wyższej przez studentów (Herbst 2009).

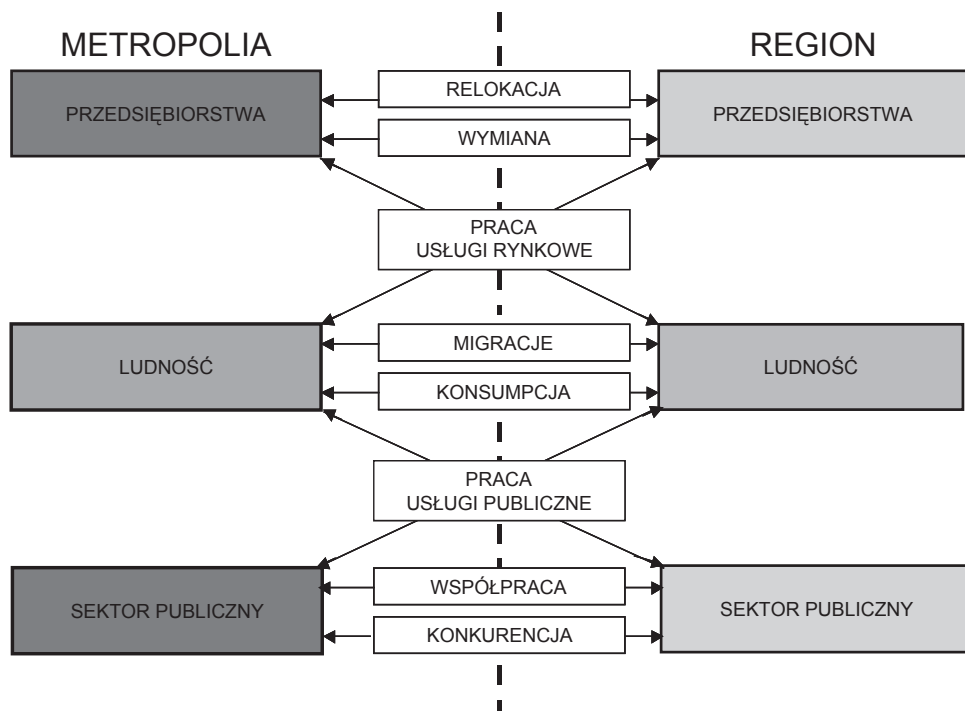


Ryc. 1. Badane miasta oraz konurbacje i ich strefy podmiejskie

Źródło: opracowanie własne.

Stworzenie wyczerpującej i rozłącznej typologii relacji między miastem i regionem natrafia na wiele trudności. Wynika to z mnogości wymiarów, w których te powiązania można rozpatrywać, takich jak: ujęcie sektorowe (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, władze publiczne), ujęcie rzeczowe (towary i usługi, ludność, kapitał, informacje) uzupełnione o dwa uniwersalne wymiary – czasowy i przestrzenny. Rycina 2. przedstawia próbę usystematyzowania tych relacji, co w dużej mierze odpowiada problemowej klasyfikacji związków między obszarami miejskimi i wiejskimi (zob. SPESP 2000, s. 38–41) oraz obszarami metropolitalnymi i pozostałą częścią otoczenia regionalnego miasta (zob. Smętkowski i in. 2011). Na tej podstawie można zauważyć, że w układzie miasto–region związki mogą mieć zarówno charakter wewnątrzsektorowy (np. wymiana handlowa

i przepływy kapitału trwałego w ramach sektora przedsiębiorstw), jak i międzysektorowy (np. dojazdy do pracy oraz świadczenie usług rynkowych lub publicznych na rzecz gospodarstw domowych). Należy też pamiętać o tym, że wspomniane związki funkcjonalne mają swoje odzwierciedlenie również w wymiarze morfologicznym, czyli w strukturze użytkowania terenu.



Ryc. 2. Najważniejsze rodzaje relacji międzysektorowych w układzie miasto–region

Źródło: Gorzelak, Smętkowski 2005.

W związku z powyższym w badaniach wykorzystano dane statystyczne o liczbie i strukturze ludności, liczbie i rodzaju podmiotów gospodarczych, a także liczbie i strukturze pracujących dla wybranych zasięgów przestrzennych, tj. miasta w granicach administracyjnych, otaczających go powiatów oraz pozostałych obszarach danych województw. Ponieważ analiza dostępnych danych nie pozwoliła wskazać rzeczywistych przepływów zachodzących między miastem i jego otoczeniem, uzupełniono je informacjami zebranymi za pomocą ankiety skierowanej do władz gmin położonych w zasięgu oddziaływania badanych miast. Dzięki temu udało się określić wpływ projektów realizowanych w ramach polityki spójności na powiązania między miastami i ich otoczeniem¹.

¹ Ponadto w badaniach wykorzystano nieprzedstawione w tym artykule analizy jakościowe przeprowadzone w ramach studiów przypadku w celu zilustrowania mechanizmów oddziaływania projektów zrealizowanych w ramach polityki spójności (zob. Raport EUOREG 2010).

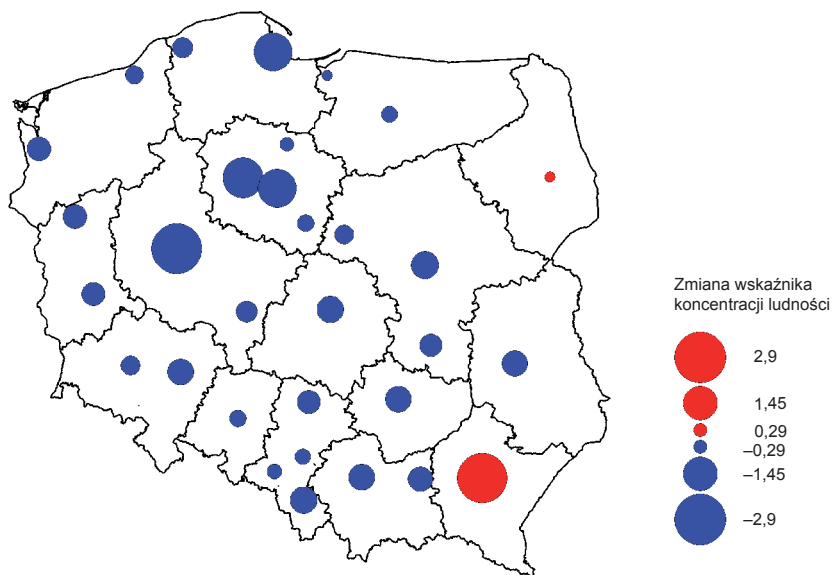
Wskaźniki metropolitalnej i regionalnej koncentracji

W badaniach dyfuzji procesów rozwojowych w otoczeniu miast wykorzystano wskaźniki metropolitalnej oraz regionalnej koncentracji rozmieszczenia przedsiębiorstw, ludności i liczby pracujących. Pierwszy z nich mówi o skali i zmianie stopnia monocentryczności obszaru metropolitalnego rozumianej jako udział miasta centralnego w ogólnej liczbie ludności, miejsc pracy oraz podmiotów gospodarczych. Natomiast drugi – pokazuje znaczenie miasta i jego obszaru metropolitalnego w systemie osadniczym i gospodarce danego regionu. W efekcie, dzięki zastosowaniu tych wskaźników możliwe stało się określenie, czy w badanym okresie, tj. latach 2004–2008, zachodziły procesy przestrzennej koncentracji czy też dekoncentracji w ujęciu miasto – obszar metropolitalny i metropolia–region, co w kolejnym kroku zestawiono ze skalą interwencji podejmowanej w ramach polityki spójności.

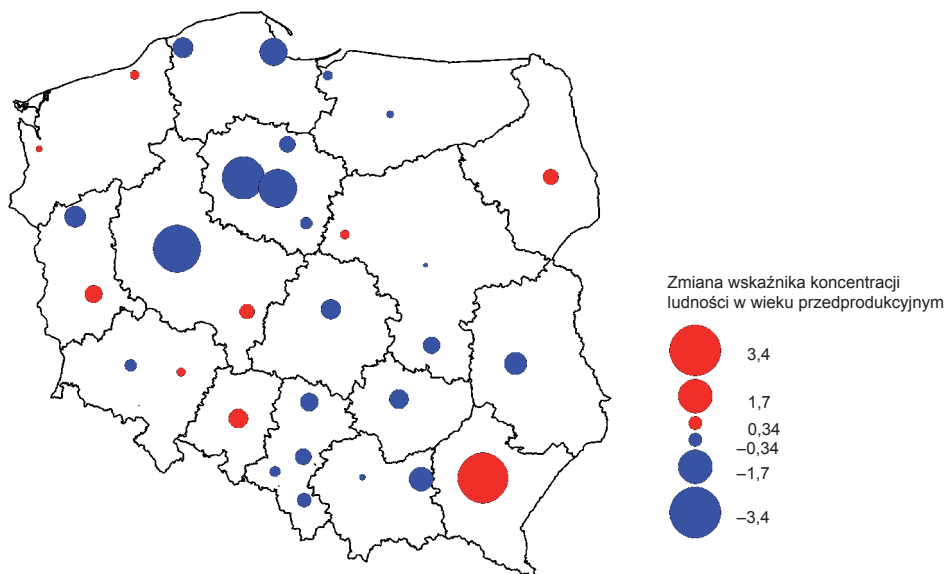
Wskaźniki koncentracji metropolitalnej

W latach 2004–2008 w ramach obszarów metropolitalnych badanych miast następowała wyraźna dekoncentracja rozmieszczenia ludności (zob. Celińska-Janowicz 2011). Nie dotyczyło to jednak dwóch ośrodków miejskich Polski Wschodniej: Rzeszowa (znaczna zmiana granic administracyjnych) i Białegostoku (ryc. 3). Dekoncentracja była natomiast szczególnie widoczna w przypadku Poznania, Trójmiasta oraz Bydgoszczy i Torunia, co – jak wykazała analiza struktury wiekowej ludności – spowodowane było przede wszystkim związany z procesami suburbanizacji relatywnym spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym w mieście centralnym. W większości miast ten proces był częściowo kompensowany relatywną koncentracją ludności w wieku poprodukcyjnym. Wynikało to ze starzenia się pokolenia powojennego wyżu i w większym stopniu dotyczyło mniejszych ośrodków miejskich. Natomiast w niektórych dużych miastach (Warszawa, Poznań, Trójmiasto, Łódź, Wrocław i Szczecin) to zjawisko nie było obserwowane, co mogło wiązać się np. z odpływem emerytów z miast do strefy podmiejskiej lub innych atrakcyjnych mieszkaniowo obszarów regionu metropolitalnego.

Ludność – ogółem



Ludność w wieku przedprodukcyjnym

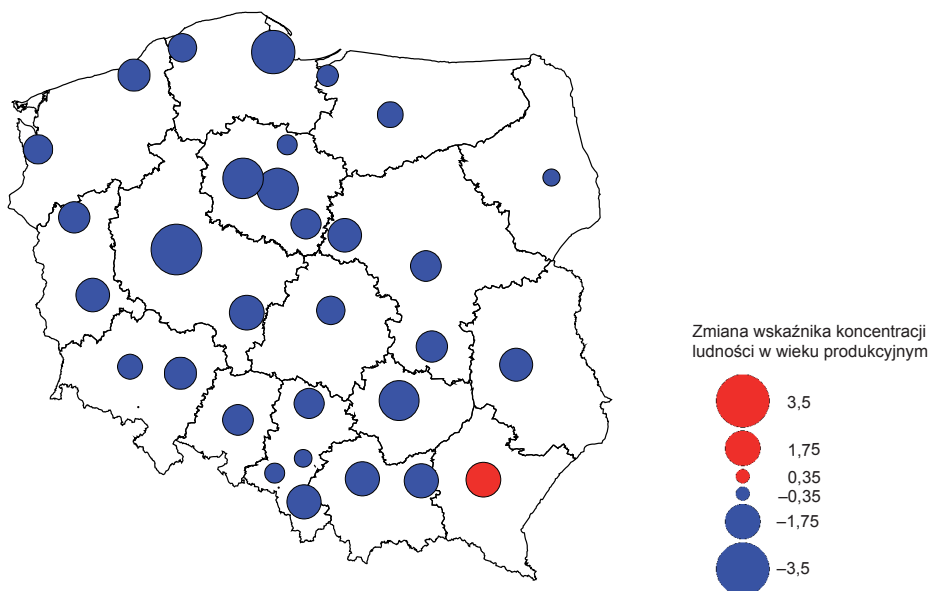


Ryc. 3. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej – ludność w latach 2004–2008*

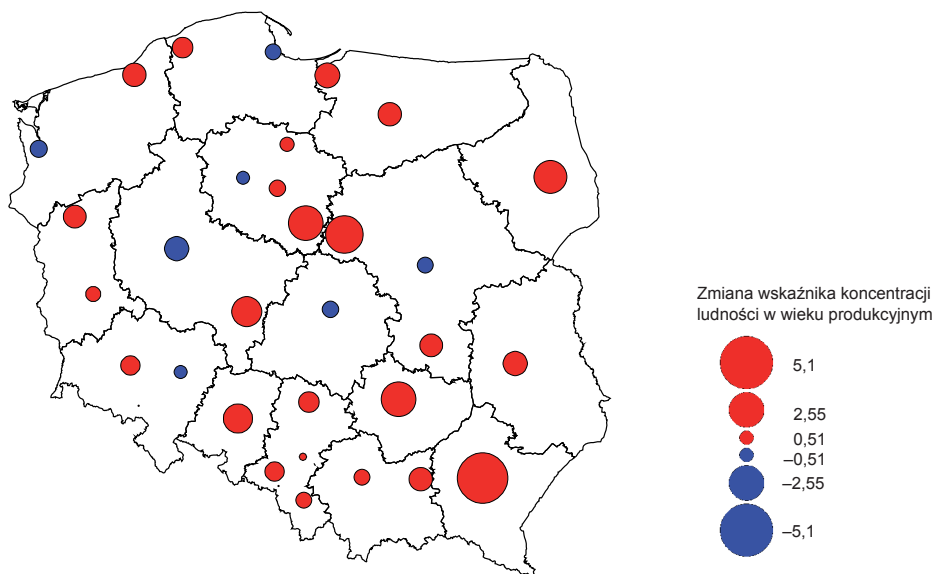
* w przypadku Rzeszowa nastąpił w badanym okresie znaczący wzrost powierzchni miasta z 53,1 km² do 91,5 km².

Źródło: opracowanie własne.

Ludność w wieku produkcyjnym



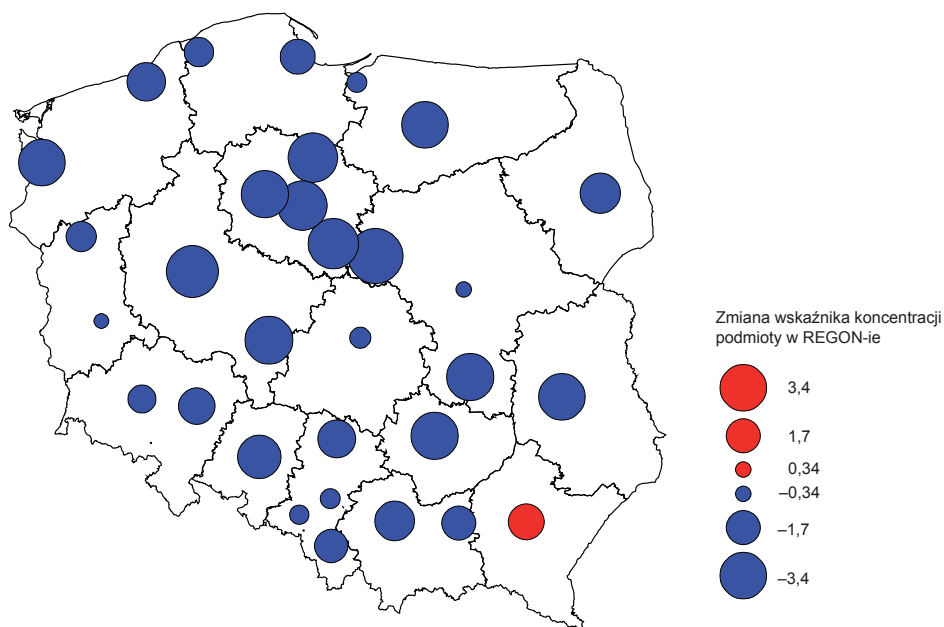
Ludność w wieku poprodukcyjnym



Ryc. 3 – cd.

Procesy dekoncentracji zachodzące w skali obszaru metropolitalnego dotyczyły również podmiotów prywatnych zarejestrowanych w rejestrze REGON (ryc. 4). Zjawisko to można było zaobserwować zwłaszcza w niektórych mniejszych ośrodkach miejskich, takich jak: Płock, Radom, Kielce, Kalisz, Grudziądz, ale też w Poznaniu, Szczecinie czy Toruniu. Tylko w Rzeszowie, w związku ze zmianą granic administracyjnych, nie obserwowano tego zjawiska, a w przypadku Warszawy, Łodzi oraz konurbacji śląskiej miało ono małą skalę. Dekoncentracja dotyczyła nie tylko osób prowadzących działalność gospodarczą, ale także spółek prawa handlowego. Było to szczególnie widoczne w dużych miastach położonych w woj. kujawsko-pomorskim i wielkopolskim oraz w Tarnowie i Rzeszowie, podczas gdy przeciwna tendencja miała miejsce w Szczecinie, Gorzowie Wielkopolskim, Elblągu i Częstochowie. Natomiast metropolitalna dekoncentracja w mniejszym stopniu dotyczyła spółek z udziałem kapitału zagranicznego, które rzadziej lokowały swoje siedziby poza dużymi miastami, choć pod tym względem, w zależności od rozpatrywanego miasta, sytuacja była jednak dość zróżnicowana.

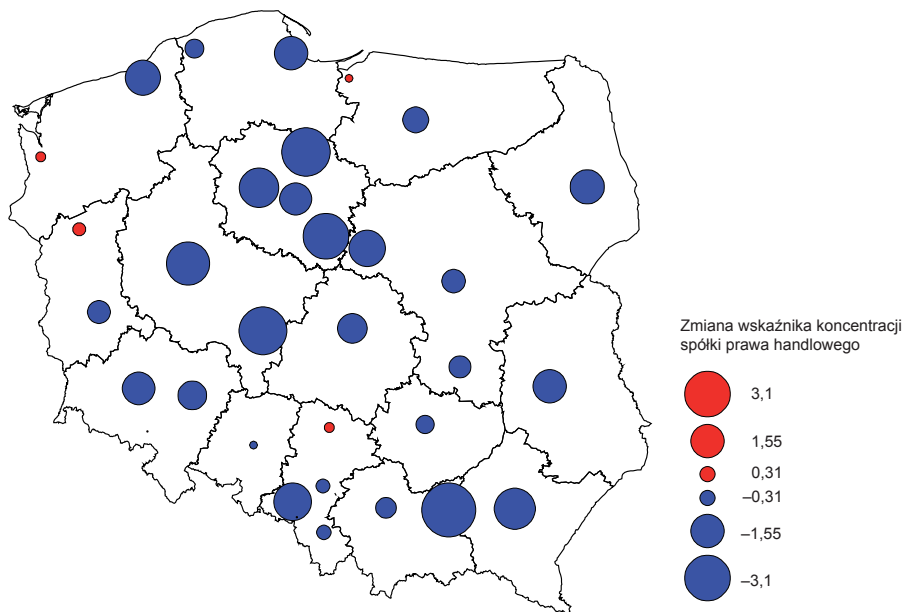
Podmioty prywatne w REGON-ie



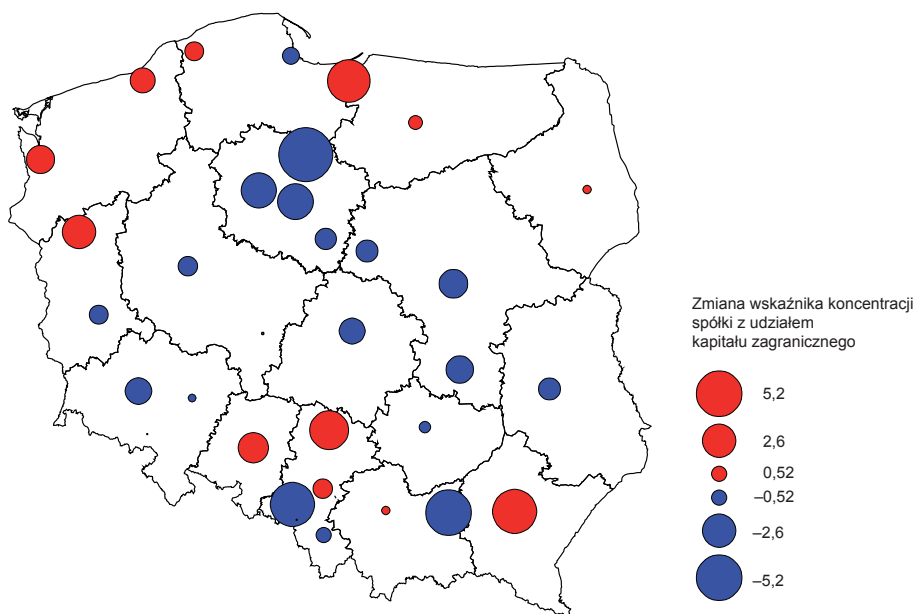
Ryc. 4. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej – podmioty gospodarcze w latach 2004–2008*

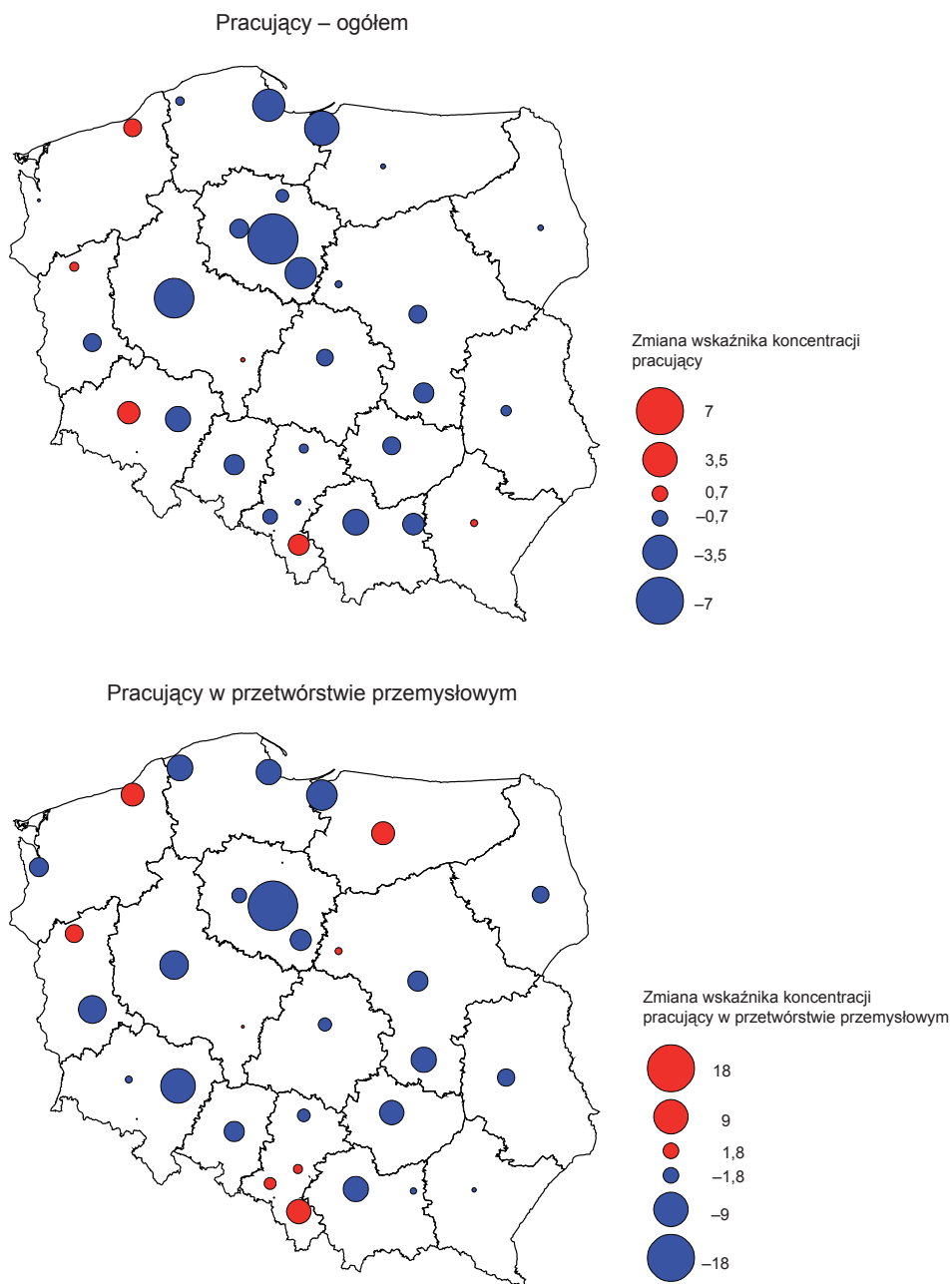
* w przypadku Rzeszowa nastąpił w badanym okresie znaczący wzrost powierzchni miasta z 53,1 km² do 91,5 km².

Spółki prawa handlowego



Spółki z udziałem kapitału zagranicznego



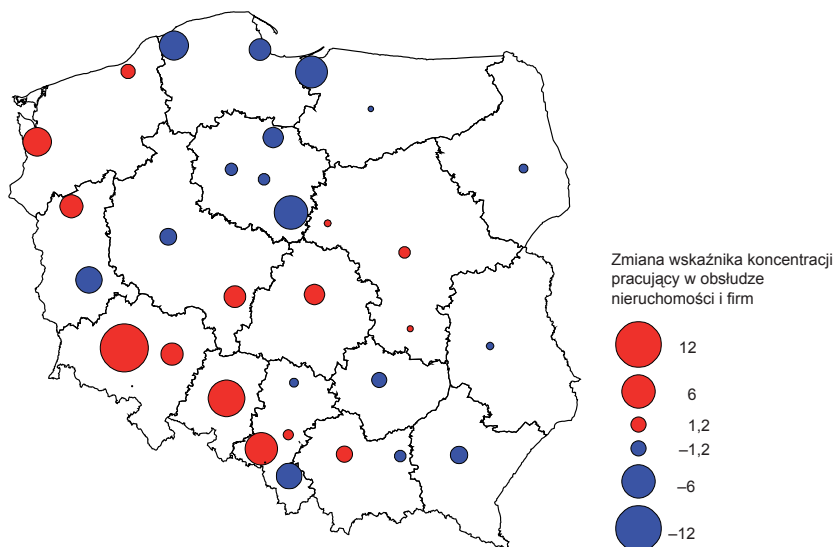


Ryc. 5. Zmiana wskaźnika koncentracji metropolitalnej – pracujący w podmiotach zatrudniających powyżej 9 osób w latach 2004–2008*

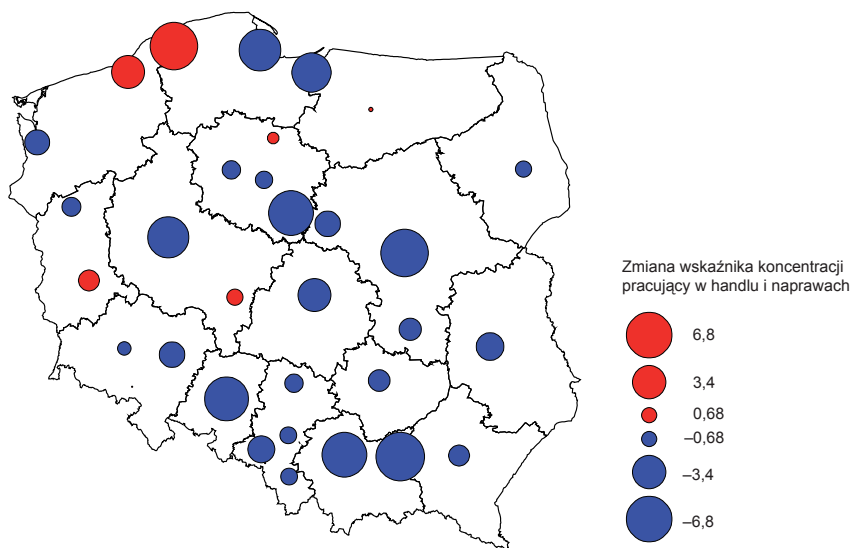
* W przypadku Rzeszowa nastąpił w badanym okresie znaczący wzrost powierzchni miasta z 53,1 km² do 91,5 km².

Źródło: opracowanie własne.

Pracujący w obsłudze nieruchomości i firm



Pracujący w handlu i naprawach



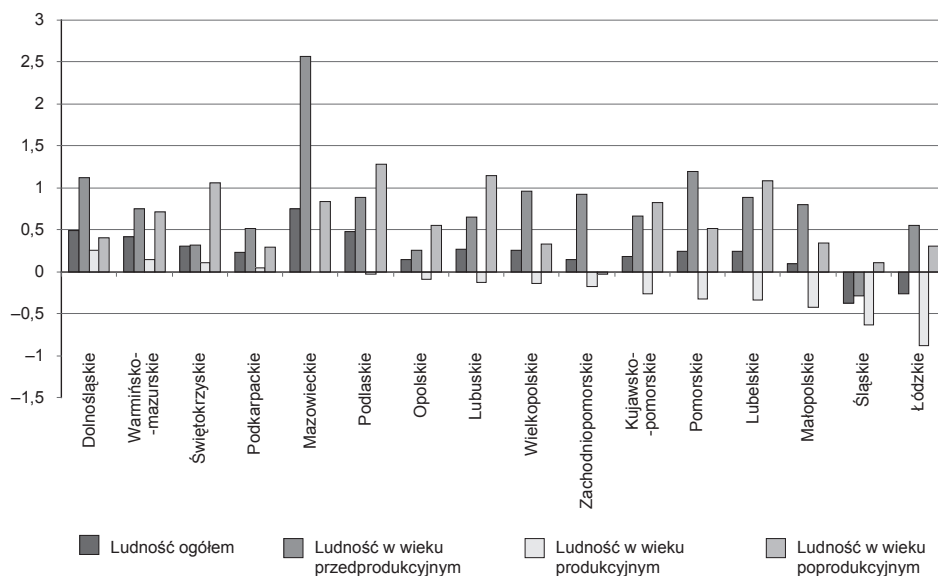
Ryc. 5 – cd.

Przedstawione powyżej zjawiska były powiązane ze zmianami lokalizacji miejsc pracy. Ogólnie rzecz ujmując, można było zaobserwować większą dynamikę przyrostu miejsc pracy w podmiotach zatrudniających powyżej 9 osób zlokalizowanych poza granicami administracyjnymi miast centralnych (co dotyczy-

ło w szczególności działalności produkcyjnej oraz usług prostych). Widoczne to było przede wszystkim w przypadku Torunia, Poznania, Trójmiasta i Elbląga, choć w niektórych mniejszych ośrodkach miejskich o charakterze przemysłowym (Bielsko-Biała, Legnica, Koszalin, Gorzów Wielkopolski, Olsztyn) można było zaobserwować odwrotną tendencję. Ponadto w wielu ośrodkach miejskich zachodził proces relatywnego skupiania pracujących w obsłudze nieruchomości i firm w mieście centralnym, m.in.: w Legnicy, Wrocławiu, Szczecinie, Opolu, Rybniku, a także Warszawie i Łodzi. Jednocześnie następowała dekoncentracja miejsc pracy w sferze handlu i usług, co mogło wynikać m.in. ze wzrostu wydajności pracy w tym sektorze na skutek budowy wielkopowierzchniowych centrów handlowych.

Wskaźniki koncentracji regionalnej

Przedstawione powyżej procesy miały inny przebieg w szerszym ujęciu, czyli między „metropolią” (tj. miasto wojewódzkie wraz z sąsiadującymi powiatami) i „regionem” (pozostałe obszary danego województwa). Otóż we wszystkich województwach poza śląskim i łódzkim, które przechodziły najgłębszą restrukturyzację gospodarczą, następował proces koncentracji ludności w miastach stołecznych i ich najbliższym otoczeniu (ryc. 6). Zmiana koncentracji regionalnej ludności była jednak dość zróżnicowana w zależności od analizowanej grupy wiekowej. Tylko w czterech województwach: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i podkarpackim rosła koncentracja ludności w wieku produkcyjnym. W innych – następowała dekoncentracja ludności w tej grupie wiekowej, co poza śląskim i łódzkim było szczególnie widoczne w województwach: małopolskim, lubelskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim. Powyższe danemogą oznaczać, że procesy migracji ludności do największych ośrodków miejskich nie powstrzymywały wchodzenia na pozametropolitalne rynki pracy pokolenia wyżu demograficznego przełomu lat 70. i 80. Ponadto, co interesujące, koncentracja ludności dotyczyła przede wszystkim osób w wieku przedprodukcyjnym i występowała szczególnie w województwach: mazowieckim, pomorskim i dolnośląskim. Prawdopodobnie było to rezultatem wcześniejszych migracji do tych metropolii ludności w wieku 20–30 lat z obszarów pozametropolitalnych. Oznacza to, że odwróceniu może ulec wieloletnia tendencja większego przyrostu naturalnego na obszarach wiejskich zastąpiona większym przyrostem w obszarach metropolitalnych. Natomiast procesy starzenia się ludności były stosunkowo równomierne w układzie metropolia–region – poza wybranymi województwami Polski Wschodniej (podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie) oraz województwa lubuskiego, w których następował proces koncentracji ludności w wieku poprodukcyjnym w obszarach metropolitalnych.

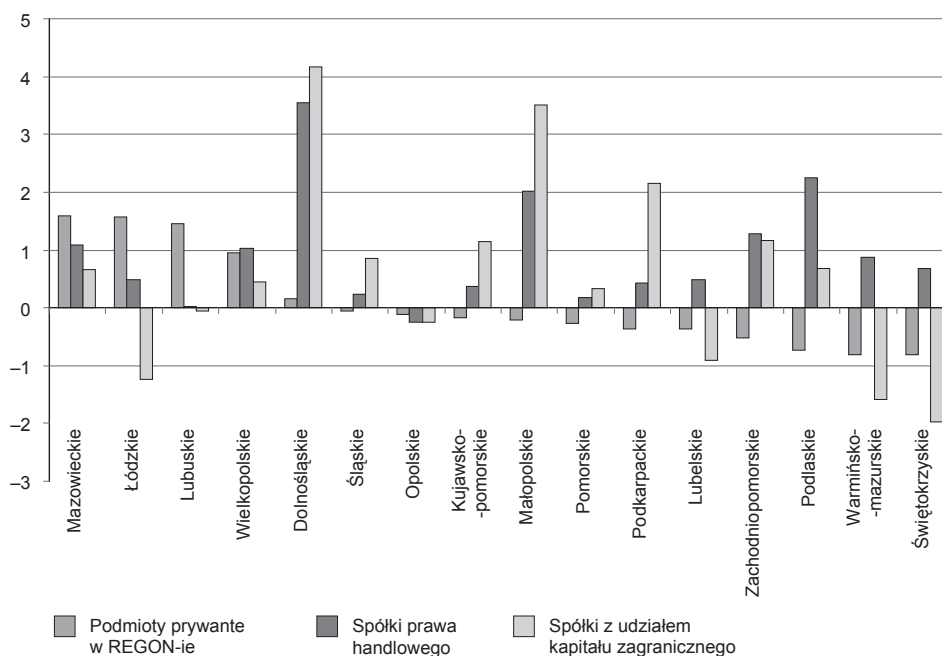


Ryc. 6. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej – ludność w latach 2004–2008 (w punktach procentowych)*

* Dla województw kujawsko-pomorskiego i lubuskiego wskaźnik obliczono łącznie dla obu ośrodków stołecznych, tj. odpowiednio: dla Torunia i Bydgoszczy oraz Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry.

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei w przypadku podmiotów prywatnych zarejestrowanych w REGON-ie następowały procesy regionalnej dekoncentracji, co może świadczyć o większej dynamice przyrostu nowych podmiotów poza obszarami metropolitalnymi. Nie dotyczyło to jednak części województw: mazowieckiego, łódzkiego, lubuskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego (ryc. 7). Ponadto należy zakładać, że ten proces dotyczył przede wszystkim najmniejszych podmiotów (osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą), gdyż jednocześnie rósł wskaźnik regionalnej koncentracji spółek prawa handlowego (poza woj. opolskim), co było szczególnie widoczne w woj. dolnośląskim, małopolskim i podlaskim. Z drugiej strony zwiększyła się penetracja obszarów pozametropolitalnych spółkami z udziałem kapitału zagranicznego, zwłaszcza w woj. świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, a także łódzkim i lubelskim. Powyższe procesy mogą oznaczać dalszą koncentrację funkcji metropolitalnych w dużych ośrodkach miejskich przy jednoczesnym lokowaniu inwestycji zagranicznych w większej odległości od dużych miast. Jako jedną z przyczyn tego procesu można wskazać istnienie niezagospodarowanych zasobów nisko wykwalifikowanej siły roboczej na pozametropolitalnych rynkach pracy. Ponadto na tych obszarach rozwijała się lokalna przedsiębiorczość, ale to zjawisko – choć należy je uznać za pozytywne – nie zawsze musiało oznaczać wzrostu wydajności pracy koniecznego do uzyskania trwałej przewagi konkurencyjnej.



Ryc. 7. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej – podmioty gospodarcze w latach 2004–2008 (w punktach procentowych)*

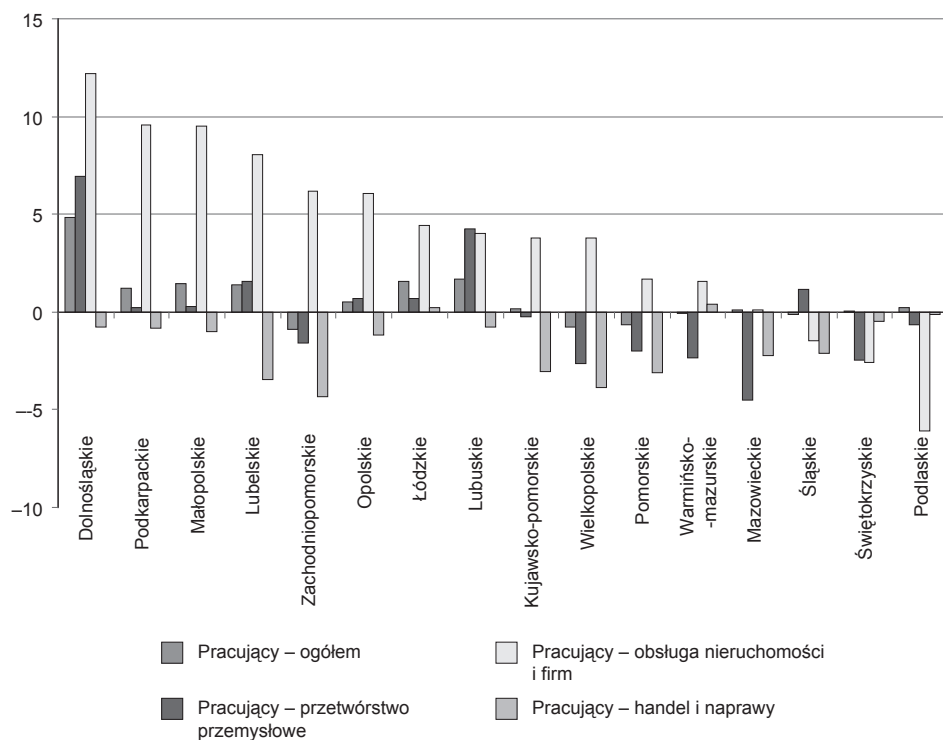
* Dla województw kujawsko-pomorskiego i lubuskiego wskaźnik obliczono łącznie dla obu ośrodków stołecznych, tj. odpowiednio: dla Torunia i Bydgoszczy oraz Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry.

Źródło: opracowanie własne.

Omawiane procesy potwierdzają obserwacje na rynkach pracy, gdzie – zwłaszcza w przypadku województw warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego, ale także mazowieckiego i wielkopolskiego – widać było wzrost znaczenia funkcji produkcyjnych na obszarach pozametropolitalnych (ryc. 8). Natomiast procesy metropolizacji wyrażające się wzrostem koncentracji pracujących w obsłudze nieruchomości i firm były bardzo wyraźne w województwach dolnośląskim i małopolskim, a także w podkarpackim i lubelskim oraz – w mniejszym wymiarze – w zachodniopomorskim i opolskim. Jednocześnie w podlaskim, świętokrzyskim i śląskim nie następowało wzmocnienie obszarów metropolitalnych pod tym względem. We wszystkich województwach widać było natomiast wzrost wydajności pracy w handlu, związany z budową wielkopowierzchniowych centrów handlowych w obszarach metropolitalnych, co prowadziło do relatywnej dekoncentracji pracujących w tym sektorze – zwłaszcza w województwach: zachodniopomorskim, lubelskim, wielkopolskim i pomorskim.

W efekcie tych procesów następowało wzmocnienie znaczenia metropolii wyrażone większymi dochodami własnymi gmin obszarów metropolitalnych we wszystkich województwach z wyjątkiem śląskiego, pomorskiego oraz opolskiego. Ponadto w rezultacie tych procesów największym stopniem wewnątrzregio-

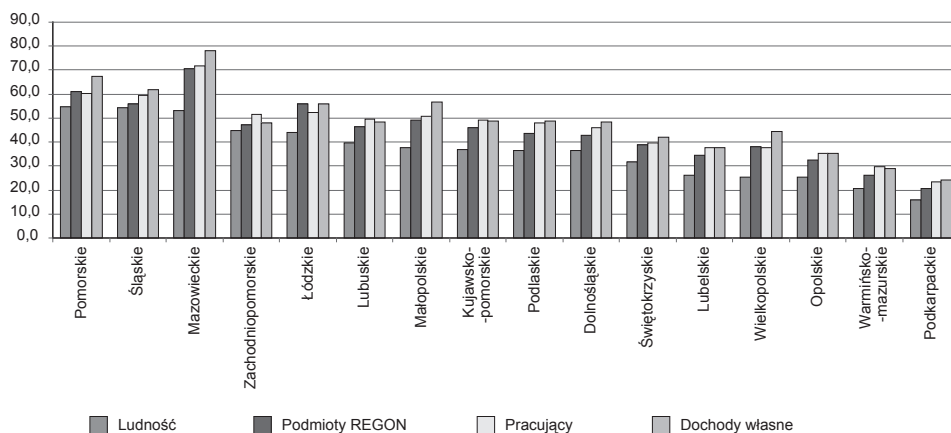
nalnej koncentracji zasobów w obszarach metropolitalnych charakteryzowały się województwa: mazowieckie, śląskie i pomorskie (ryc. 9). Stopień tej koncentracji był natomiast najniższy w województwach Polski Wschodniej (z wyjątkiem podlaskiego) oraz w opolskim i dość policentrycznym województwie wielkopolskim.



Ryc. 8. Zmiana wskaźnika koncentracji regionalnej – pracujący w latach 2004–2008 (w punktach procentowych)*

* Dla województw kujawsko-pomorskiego i lubuskiego wskaźnik obliczono łącznie dla obu ośrodków stołecznych, tj. odpowiednio: dla Torunia i Bydgoszczy oraz Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 9. Skala regionalnej koncentracji w 2008 r.(w %)*

* Dla województw kujawsko-pomorskiego i lubuskiego wskaźnik obliczono łącznie dla obu ośrodków stołecznych, tj. odpowiednio: dla Torunia i Bydgoszczy oraz Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry.

Źródło: opracowanie własne.

Jak należało przypuszczać, w badanych dużych miastach nie zaobserwowano statystycznych zależności między nakładami polityki spójności, a przedstawionymi wyżej procesami metropolitalnej (zachodzącymi w układzie miasto–obszar metropolitalny) i regionalnej (w układzie metropolia–region) koncentracji ludności, podmiotów gospodarczych i miejsc pracy. Oznacza to, że procesy zmian rozmieszczenia ludności i przedsiębiorstw oraz miejsc pracy w układzie miasto–region i metropolia–region wynikały przede wszystkim z decyzji lokalizacyjnych i zachowań przestrzennych jednostek i decydentów, które tylko do pewnego stopnia mogły być modyfikowane na skutek interwencji publicznej, w tym podejmowanej w ramach polityki spójności. Wyjątkiem było występowanie słabej korelacji ($k = -0,4$) między wysokością nakładów na rozwój infrastruktury transportowej na mieszkańca, a relatywną koncentracją miejsc pracy w sektorze handlu i napraw. Mogło to oznaczać, że na skutek lokalizacji dużych centrów handlowych w strefie podmiejskiej niektórych miast następował wzrost obciążenia infrastruktury transportowej, co mogło z kolei skłaniać władze tych miast do przeznaczania większych nakładów na rozbudowę i usprawnienie istniejącego układu transportowego.

Relacje miasto–region na podstawie badań ankietowych

W ramach badań ankietowych gmin pod kątem oceny wpływu polityki spójności na dyfuzję procesów rozwojowych rozesłano kwestionariusze do władz wszystkich gmin znajdujących się w strefie oddziaływania badanych miast. Celem autorów pytań zawartych w kwestionariuszu było przede wszystkim określenie wpływu interwencji publicznej w ramach polityki spójności w okresie 2004–2006

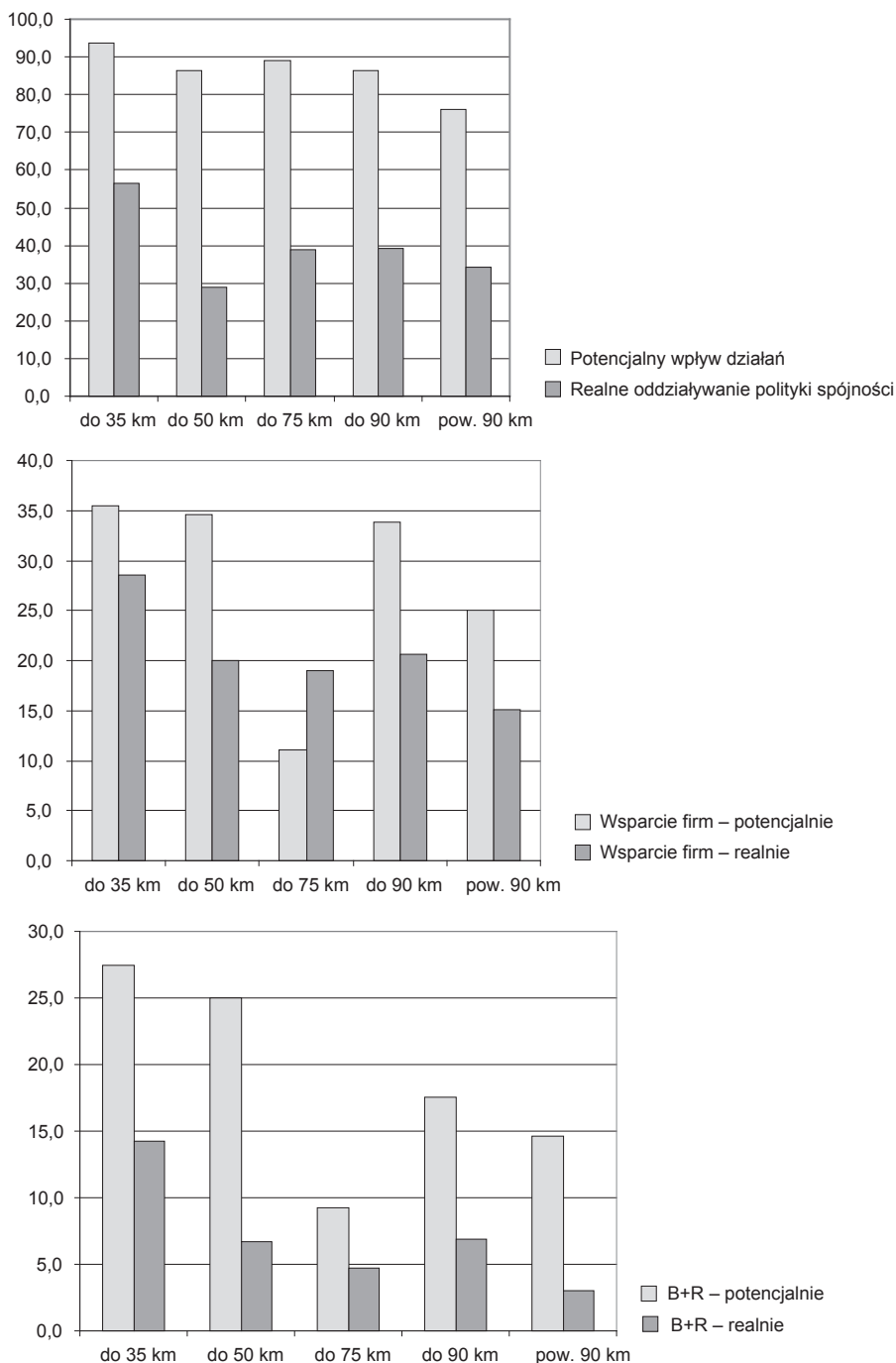
na m.in.: dostępność transportową, powiązania usługowe, dojazdy do pracy oraz by skorzystać z usług, relokację przedsiębiorstw, a także konkurencyjność i atrakcyjność badanych gmin².

W badaniach wzięło udział 338 gmin, co oznacza stopę zwrotu na poziomie 13,9%. Wśród nich 70 było gminami miejskimi, 87 miejsko-wiejskimi, a pozostałe 180 wiejskimi. Około ¼ (81) zbadanych gmin stanowiło siedzibę władz powiatowych. Ponadto w bezpośrednim otoczeniu badanych miast znalazło się 87 z gmin uczestniczących w badaniu. Analiza rozmieszczenia zbadanych gmin pozwala stwierdzić, że wyniki nie były obciążone błędem związanym z nadreprezentacją któregoś z obszarów kraju (zob. Raport EUROREG 2010).

Potencjalny oraz realny wpływ interwencji publicznej w miastach

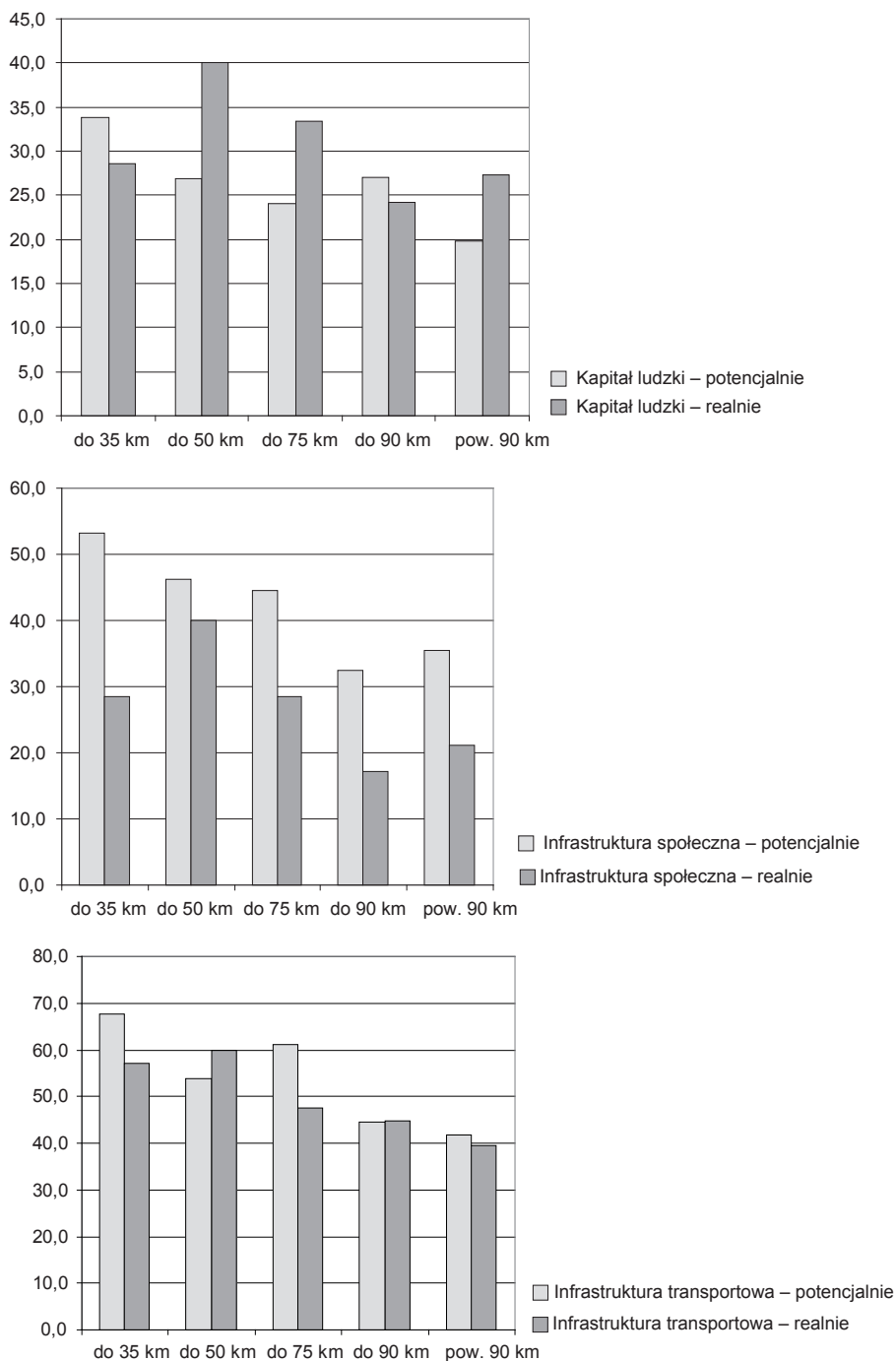
Prawie wszystkie zbadane gminy uważały, że działania podejmowane w miastach, zarówno powiatowych (96,9%), jak i wojewódzkich (85,2%) mogą mieć wpływ na ich sytuację. Jednocześnie około połowy (48,6%) zbadanych gmin uznało, że działania podejmowane w ramach polityki spójności w latach 2004–2006 w miastach powiatowych miały realny wpływ na ich funkcjonowanie. W przypadku miast wojewódzkich odsetek ten był również dość wysoki i wynosił 39,3%. Ponadto tylko część pozostałych gmin uważała, że nie można było stwierdzić takiego wpływu – odpowiednio 26,8% i 24,6%, podczas gdy pozostali respondenci uznali, że nie mają na ten temat wystarczających informacji. Należy jednocześnie zauważyć, że skala tego wpływu została oceniona jako umiarkowana, ze wskazaniem większego oddziaływania ze strony bliżej położonych miast powiatowych (3,2 w skali pięciopunktowej, gdzie cyfra 1 oznaczała bardzo mały, a 5 – bardzo duży wpływ) niż bardziej odległych miast wojewódzkich (2,9).

² Ankieta stanowi załącznik X do Raportu EUROREG 2010.

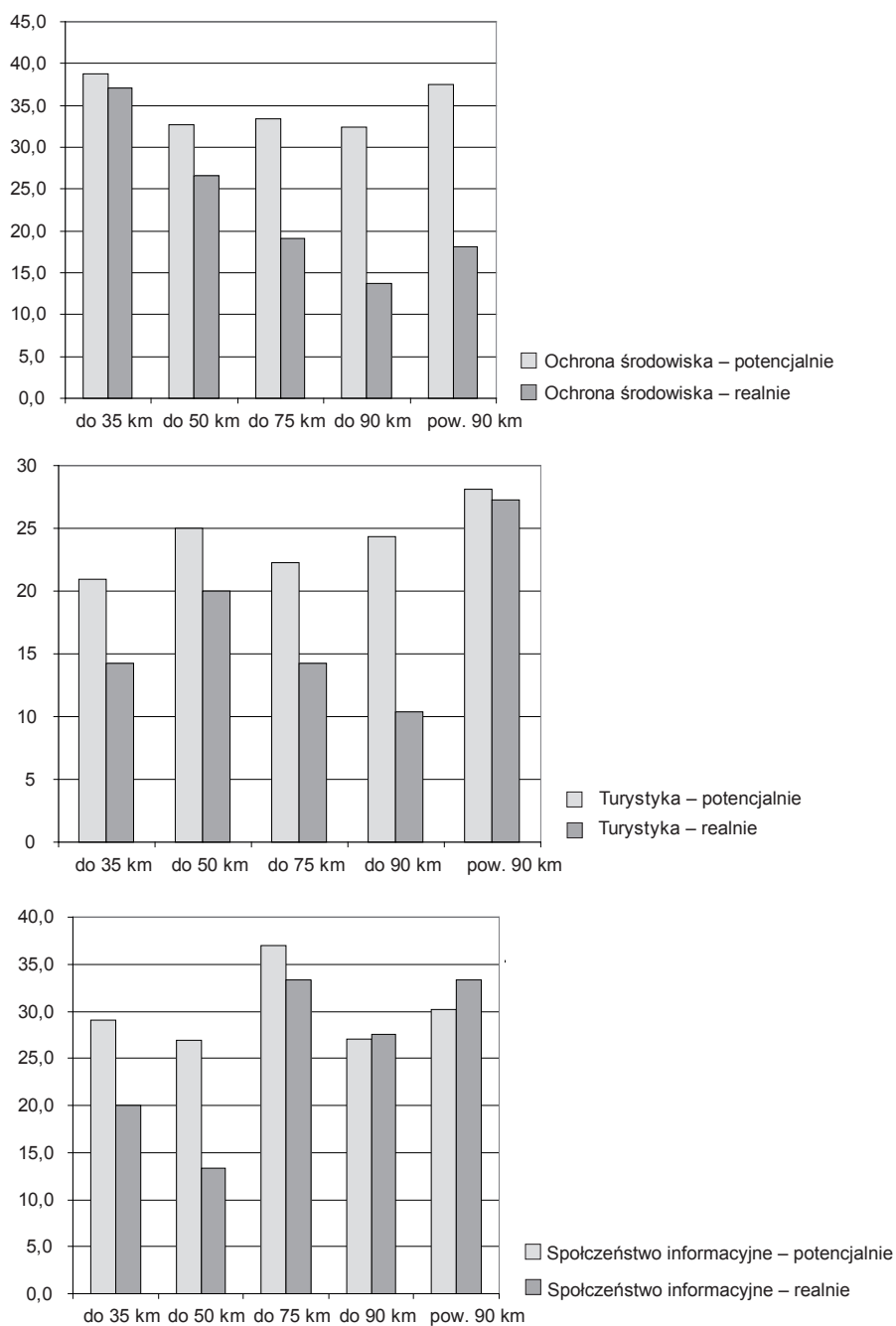


Ryc. 10. Wpływ polityki spójności na funkcjonowanie gminy a odległość od miasta wojewódzkiego (odsetek respondentów zauważających wpływ)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 10 – cd.

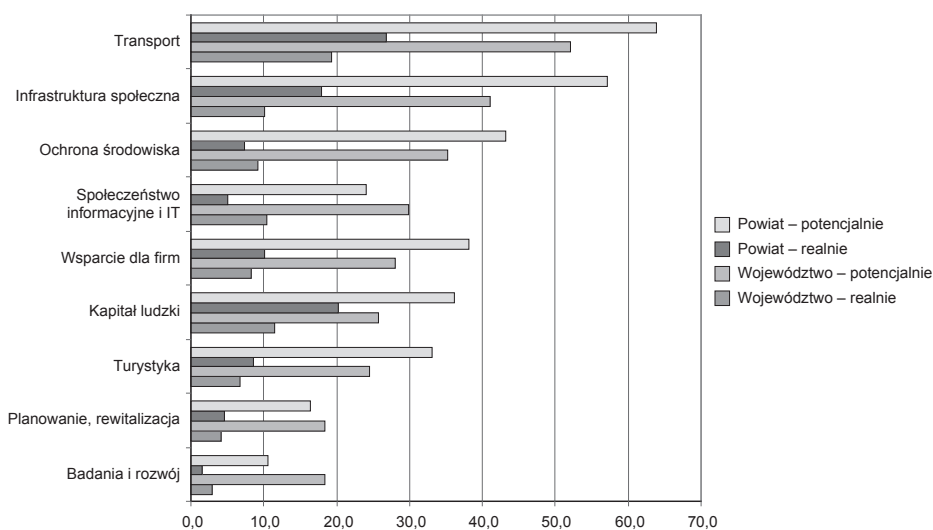


Ryc. 10 – cd.

Jak pokazuje rycina 10, ocena potencjalnego wpływu działań podejmowanych w miastach wojewódzkich malała wraz z odległością (93% gmin w odległości do 35 km i 76% gmin położonych w odległości powyżej 90 km uznawało, że mogą one mieć wpływ na ich sytuację). Większe zróżnicowanie dotyczyło realnej oceny wpływu polityki spójności w okresie 2004–2006, która była zauważana przez 55% gmin położonych w bliskim sąsiedztwie miasta wojewódzkiego i tylko przez 30% gmin w odległości 35–50 km, a wśród dalej położonych przez około 40% gmin. Należy zauważyć, że ocena wpływu działań zależała od rozpatrywanej dziedziny. W przypadku ochrony środowiska, infrastruktury transportowej, a także wsparcia dla firm i sfery badawczo-rozwojowej wpływ interwencji w miastach wojewódzkich wyraźnie malał wraz z odległością i najczęściej był zauważany przez gminy położone w najbliższym sąsiedztwie (do 35 km). Natomiast oddziaływanie w zakresie kapitału ludzkiego i infrastruktury społecznej najsilniej przejawiało się w gminach położonych od 35 do 75 km od centrum miasta. Z kolei oddziaływanie projektów dotyczących społeczeństwa informacyjnego najsilniej było zauważane w tych odległych ponad 75 km od miasta wojewódzkiego, a w przypadku turystyki – w położonych w odległości 50–75 km oraz powyżej 90 km od niego.

W ocenie gmin największy wpływ na ich sytuację miały działania związane z rozwojem infrastruktury transportowej (ryc. 11). Prawdopodobnie mogło to wynikać zarówno bezpośrednio z poprawy ich dostępności transportowej względem tych miast (np. budowa dróg wylotowych z miasta), jak i pośrednio – ze wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu dzięki inwestycjom w miastach (np. nowoczesny dworzec kolejowy, port lotniczy itp.). Połowa gmin dostrzegała potencjalną możliwość takiego oddziaływania w przypadku działań podejmowanych w miastach wojewódzkich, a prawie 2/3 gmin w odniesieniu do miast powiatowych. Gorzej wyglądała jednak ocena realnego wpływu interwencji w tym zakresie w ramach polityki spójności, która była zauważana tylko przez 27% gmin w odniesieniu do miast powiatowych i 19% gmin w przypadku miast wojewódzkich.

Kolejnymi kategoriami interwencji, które zdaniem władz gmin mogły potencjalnie oddziaływać na ich sytuację, były infrastruktura społeczna (40–60%) i ochrona środowiska (35–40%). Niemniej oddziaływanie polityki spójności, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środowiska, zostało dostrzeżone przez mniej niż 10% gmin, mimo iż na ten cel przeznaczone było w tym okresie około 40% całkowitych nakładów polityki spójności w dużych miastach. Zważywszy jednak, że inwestycje te polegały przede wszystkim na budowie infrastruktury wodno-ściekowej, ich oddziaływania należało oczekiwać głównie w gminach położonych w dolnych biegach rzek, które przepływały przez te miasta. Realny wpływ rozwoju infrastruktury społecznej został natomiast oceniony wyżej w przypadku miast powiatowych (18% gmin), co mogło wskazywać na większe oddziaływanie edukacji, opieki zdrowotnej i kultury na tym poziomie niż na poziomie funkcji wyższego rzędu oferowanych przez miasta wojewódzkie (10% gmin).



Ryc. 11. Potencjalny wpływ działań podejmowanych w miastach i realny wpływ projektów w ramach polityki spójności w miastach na sytuację gmin ich otoczenia regionalnego (% gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)

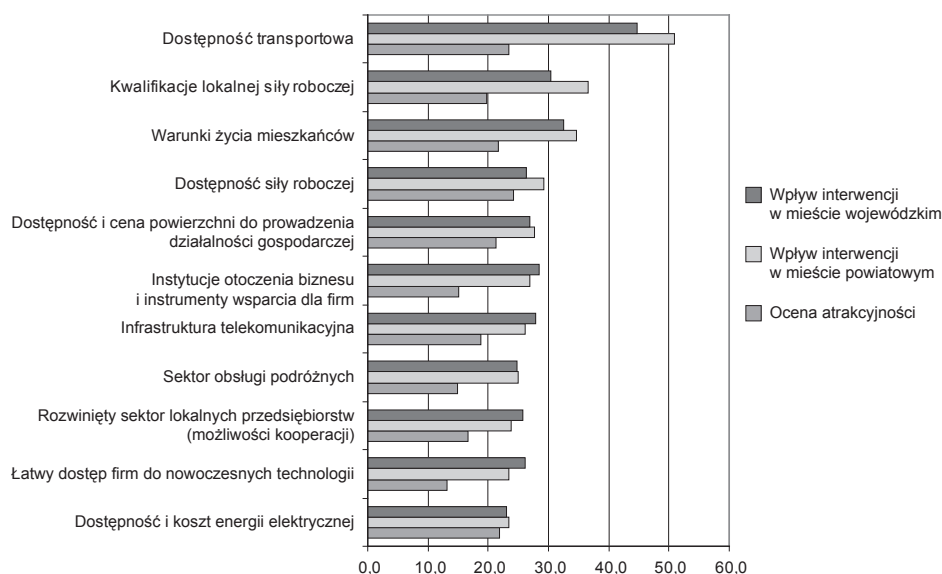
Źródło: opracowanie własne.

W nieznacznie większym stopniu zauważane były przez gminy realne efekty nakładów na rozwój kapitału ludzkiego (20% w przypadku miast powiatowych i 11% w przypadku miast wojewódzkich), co mogło świadczyć o ponadlokalnym oddziaływaniu części tych projektów, np. w zakresie kursów czy szkoleń organizowanych w miastach. Natomiast wsparcie dla firm w świetle odpowiedzi gmin nie prowadziło do rozwoju ich powiązań kooperacyjnych z podmiotami działającymi poza miastami lub do rozwoju instytucji otoczenia biznesu obsługujących większy obszar (poniżej 10% wskazań). Także percepcja wpływu rozwoju infrastruktury teleinformacyjnej w dużych miastach na sytuację gmin była dość ograniczona – choć większa w przypadku miast wojewódzkich (10%) niż powiatowych (5% wskazań).

Za marginalny należy uznać wpływ projektów turystycznych, choć w tym zakresie potencjalne oddziaływania mogły być w ocenie gmin dość znaczne (25–35% wskazań). Natomiast – zgodnie ze swoimi oczekiwaniami (potencjalny wpływ) – tylko pojedyncze gminy zauważały realny wpływ projektów realizowanych w dużych miastach i związanych ze sferą badawczo-rozwojową oraz planowaniem i rewitalizacją. W pierwszym przypadku wynikało to najprawdopodobniej z braku możliwości współpracy w tej dziedzinie związanego z brakiem odpowiedniego potencjału w badanych gminach, natomiast w drugim – mogło to wynikać z typowo miejskiego charakteru tych projektów.

Atrakcyjność inwestycyjna gmin

Zbadane gminy dość przeciętnie oceniały swoją atrakcyjność inwestycyjną (ryc. 12). Do najwyższej ocenianych aspektów pod tym względem należały: dostępność siły roboczej, dostępność transportowa oraz podaż odpowiednich powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym również dostępność i koszt energii elektrycznej, przy jednocześnie wysokiej ocenie warunków życia mieszkańców. Respondenci niżej oceniali natomiast kwalifikacje lokalnej siły roboczej oraz stan rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Najniższe oceny dotyczyły możliwości kooperacji oraz istnienia instytucji otoczenia biznesu i dostępność nowoczesnych technologii.



Ryc. 12. Ocena atrakcyjności inwestycyjnej gmin, w skali od 1(*10) do 3(*30), i wpływu interwencji w ramach polityki spójności realizowanej w miastach (% gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)

Źródło: opracowanie własne.

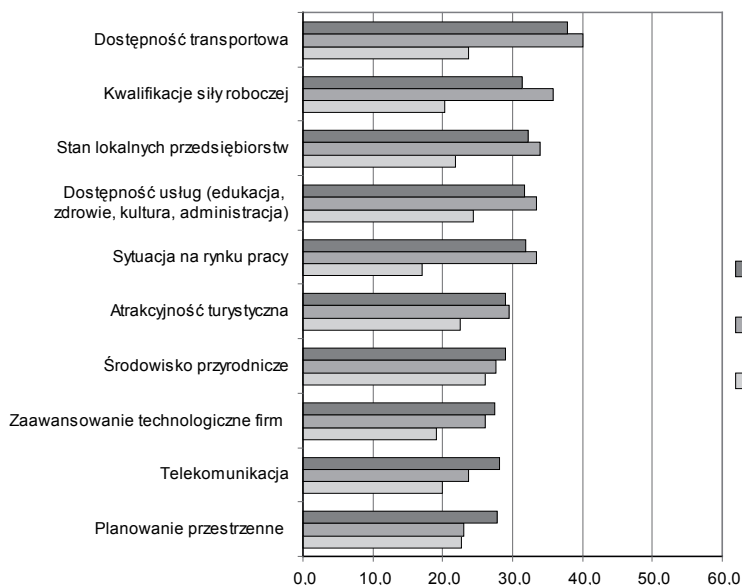
W ocenie gmin głównym przejawem wpływu interwencji publicznej podejmowanej w ramach polityki spójności w miastach była poprawa ich dostępności transportowej (50% wskazań w odniesieniu do miast powiatowych, 45% – dla miast wojewódzkich). Zauważano również wyraźny wpływ polityki spójności na kwalifikacje lokalnej siły roboczej oraz warunki życia mieszkańców (30–35% gmin). Wiązało się to najprawdopodobniej z możliwością skorzystania z różnego rodzaju form kształcenia i doksztalcania oferowanych w dużych miastach, a także z poprawą dostępności publicznych funkcji wyższego rzędu w zakresie edukacji, ochrony zdrowia oraz kultury. Słabsza była natomiast percepcja wpływu polityki spójności o charakterze *stricte* gospodarczym w postaci: dostępności nowo-

czesnych technologii (23–26% gmin), rozwoju możliwości kooperacyjnych (24–26%) czy usług biznesowych świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu (26–28%), a także infrastruktury telekomunikacyjnej (26–28%).

W porównaniu z ogólną oceną wpływu interwencji publicznej na sytuację gmin, zawężenie tego oddziaływania do ich atrakcyjności inwestycyjnej zwiększyło percepcję wpływu polityki spójności przez gminy mniej więcej dwukrotnie. Należy jednak pamiętać, że próbę oceny skali tego wpływu podjęło tylko około połowy gmin, a co więcej – ta skala była oceniana dość nisko (średnio 1,7–1,8 w skali od 1 do 3, gdzie cyfra 1 oznacza mały wpływ, 3 – duży wpływ).

Czynniki konkurencyjności gmin

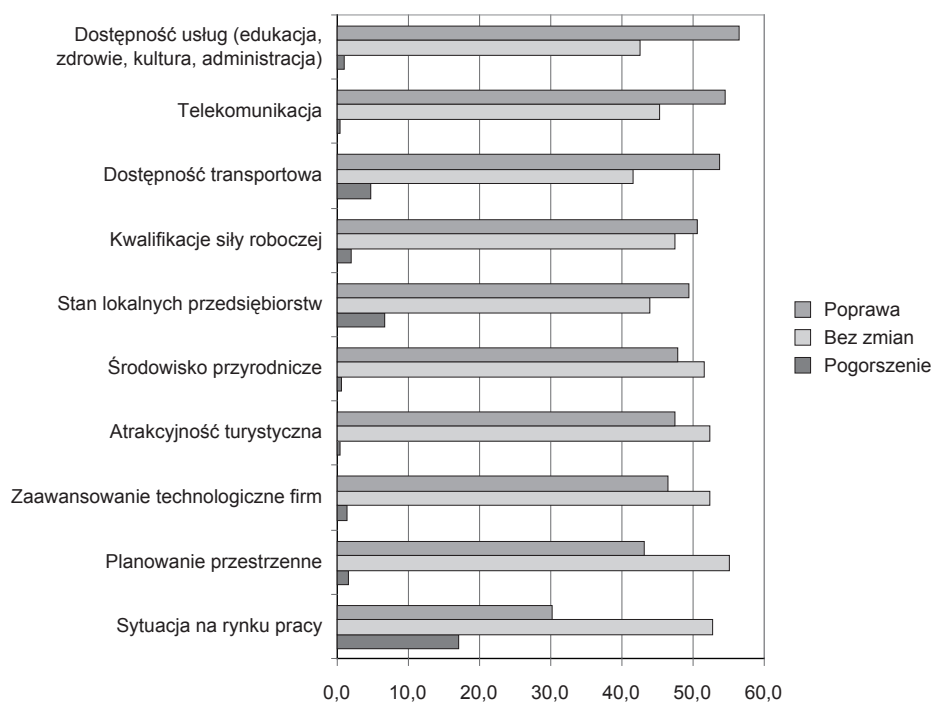
Badania oceny wpływu polityki spójności na różne aspekty związane z konkurencyjnością badanych gmin (ryc. 13) dały podobne wyniki jak przedstawione powyżej w przypadku atrakcyjności inwestycyjnej. Ogólnie rzecz ujmując, gminy najlepiej oceniały swoją sytuację pod względem stanu środowiska przyrodniczego, dostępności usług publicznych oraz dostępności transportowej. Najślabiej oceniana była natomiast sytuacja na rynku pracy, stopień zaawansowania technologicznego lokalnych firm oraz stopień rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.



Ryc. 13. Ocena stanu gminy, w skali od 1 (*10) do 3 (*10), i wpływu interwencji w ramach polityki spójności realizowanej w miastach (% gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ polityki spójności realizowanej w miastach w ocenie gmin w największym stopniu polegał na poprawie ich dostępności transportowej. Należy jednak domniemywać, że ta ocena w pewnej mierze wynikała również z rozwoju pozamiejskiej infrastruktury transportowej. W dalszej kolejności gminy podkreślały znaczenie działań podejmowanych w miastach, a dotyczących podniesienia kwalifikacji siły roboczej (poziom powiatowy), a także stanu lokalnych firm i dostępności usług publicznych. W efekcie ponad 30% gmin uznało, że pozytywnie wpływało to na sytuację na ich rynku pracy (choć w dość niewielkim stopniu – ocena 1,6 w skali od 1 do 3). Niższe oceny dotyczyły wzrostu ich atrakcyjności turystycznej oraz poprawy stanu środowiska przyrodniczego dzięki działaniom podejmowanym w miastach. Najniżej oceniano ten wpływ pod względem zaawansowania technologicznego lokalnych firm, stanu infrastruktury telekomunikacyjnej oraz planowania przestrzennego.



Ryc. 14. Ocena zmian sytuacji gmin pod różnymi względami (% gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)

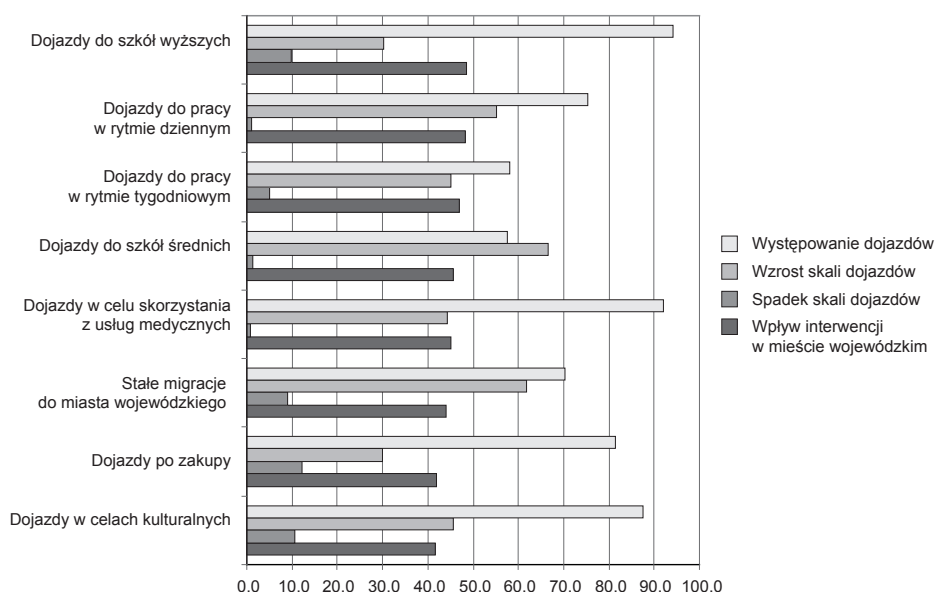
Źródło: opracowanie własne.

Niezależnie od tego wpływu gminy zauważały poprawę swojej pozycji konkurencyjnej (ryc. 14). Co ciekawe, w najmniejszym stopniu dotyczyło to sytuacji na rynku pracy (30% gmin zauważało poprawę, a 17% – pogorszenie). Największą poprawę gminy odnotowały w odniesieniu do dostępności usług publicznych (56%). Poza tym stwierdzono poprawę infrastruktury telekomunikacyjnej i trans-

portowej (53–54%). W ocenie gmin wzrost dostępności usług publicznych i transportowych wynikał w dużej mierze z działań prowadzonych w ramach polityki spójności. Pozytywnie oceniono też wzrost kwalifikacji siły roboczej oraz poprawę stanu sektora przedsiębiorstw, choć w tym przypadku oddziaływanie polityki spójności było słabsze (przeciętnie 1,7–1,8 w skali od 1 do 3, choć – w przypadku wsparcia dla przedsiębiorstw – w miastach wojewódzkich ocena ta wynosiła 1,5). Z pozostałych dziedzin najsłabiej oceniono poprawę sytuacji pod względem planowania przestrzennego (tylko 43,2% gmin).

Powiązania gmin z miastem wojewódzkim

Wpływ polityki spójności na powiązania gmin z miastami wojewódzkimi był wskazywany niezależnie od badanego aspektu przez około 40–50% gmin, które deklarowały istnienie poszczególnych rodzajów powiązań (ryc. 15). Większość gmin wskazywała na powiązania związane z korzystaniem z usług wyższego rzędu (ponad 90% wskazań) w sferze edukacji (szkolnictwo wyższe), opieki zdrowotnej (np. szpitale specjalistyczne) i kulturalnej. W ich ocenie polityka spójności miała największy wpływ na relacje związane ze szkolnictwem wyższym (około 50%), a najmniejszy – na powiązania w zakresie kultury (około 40%). Jednocześnie w obu tych aspektach około 10% gmin deklarowało spadek natężenia dojazdów. Ponadto relatywnie najsłabszy był wzrost skali dojazdów związanych ze szkolnictwem wyższym (30% gmin), podczas gdy w sferze ochrony zdrowia i kultury około 45% gmin odnotowywało wzrost skali dojazdów. Może to oznaczać, że następował stopniowy rozwój tych funkcji w ośrodkach niższego rzędu – filie szkół wyższych, wybrane funkcje kulturalne (np. kina), a także sklepy wielkopowierzchniowe, na co wskazuje również znacząca liczba gmin sygnalizujących spadek dojazdów w celach zakupowych. Należy jednocześnie podkreślić, że wszystkie te dojazdy mają charakter okazjonalny i w związku z tym są relatywnie najmniej wrażliwe na czas i koszt podróży. Natomiast do najszybciej rosnących kategorii dojazdów w ocenie gmin należały dojazdy do pracy oraz do szkół średnich, które zachodzą w rytmie dziennym i są silnie zależne od czasu, a także kosztu podróży. Może to potwierdzać, sygnalizowaną w poprzednich podrozdziałach, poprawę dostępności transportowej badanych gmin względem miast wojewódzkich.

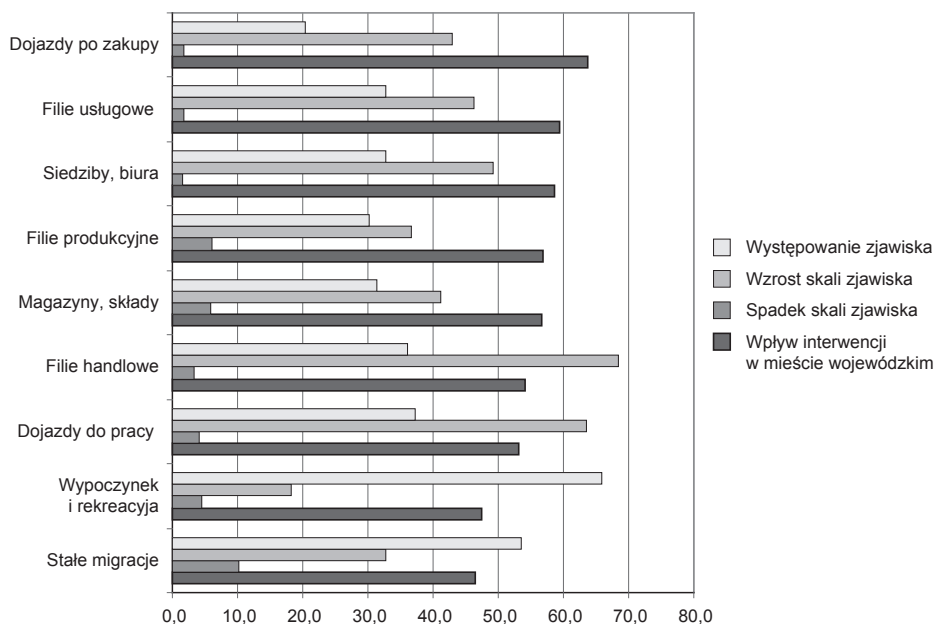


Ryc. 15. Powiązania gmin z miastem wojewódzkim pod względem dojazdów (% gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)

Źródło: opracowanie własne.

Jednocześnie gminy obserwowały wzrost skali dojazdów do pracy w rytmie tygodniowym oraz stałych migracji, których głównej przyczyny należy doszukiwać się w słabości lokalnych rynków pracy, co także było sygnalizowane w poprzednich podrozdziałach. Co więcej, w ocenie gmin inwestycje w ramach polityki spójności realizowane w miastach również miały wpływ na wzrost skali tych zjawisk. Może to pośrednio świadczyć o wzroście atrakcyjności miejskich rynków pracy.

Skala przepływów w odwrotnym kierunku, tj. z miast wojewódzkich do badanych gmin, była znacznie mniejsza. Na tym tle do najliczniejszych należały przyjazdy mieszkańców miast związane z wypoczynkiem i rekreacją, co czasem przyjmowało również formę stałego osadnictwa – dotyczyło to w przypadku osób w wieku produkcyjnym gmin położonych w bliskim sąsiedztwie miasta, a w przypadku osób w wieku poprodukcyjnym również gmin dalej położonych. Jednocześnie należy zauważyć, że polityka spójności realizowana w miastach miała relatywnie najmniejszy wpływ na te dwie kategorie powiązań. Może to oznaczać, że w opinii respondentów poprawa warunków życia w mieście centralnym mogła hamować napływ ludności oraz skalę wyjazdów weekendowych z miast.



Ryc. 16. Dojazdy i lokalizacja przedsiębiorstw na terenie gmin otaczających miasta (% gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie)

Źródło: opracowanie własne.

Dojazdy do pracy mieszkańców miasta wojewódzkiego były wskazywane przez 40% zbadanych gmin, ponadto większość z nich zauważała wyraźny wzrost skali tego zjawiska. Może to wskazywać na postępującą dekoncentrację miejsc pracy w ramach obszarów metropolitalnych. Niemniej w największym stopniu polityka spójności w opinii respondentów wpływała na dojazdy mieszkańców miasta po zakupy do badanych gmin, choć jednocześnie opisywane zjawisko było obserwowane tylko przez 20% gmin. Prawdopodobnie wynikało to z usprawnień w zakresie infrastruktury transportowej, czego dowodem jest również lokalizacji filii handlowych przedsiębiorstwa funkcjonujących w ośrodkach wojewódzkich (35% zbadanych gmin). Pozostałe rodzaje filii były zauważane przez 30% gmin, przy jednoczesnym spadku skali tego zjawiska w odniesieniu do filii produkcyjnych i magazynów, co było sygnalizowane przez około 5% gmin. Jednocześnie należy podkreślić wysoką ocenę wpływu polityki spójności na zachodzące procesy relokacji, co mogło wynikać ze wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności miast centralnych prowadzących do dyfuzji procesów rozwojowych w ich otoczeniu.

Wnioski

Ogólnie rzecz ujmując, w skali metropolitalnej zachodziły procesy przestrzennej dekoncentracji ludności, podmiotów gospodarczych i miejsc pracy, co było

charakterystyczne dla współczesnych procesów metropolizacji obserwowanych na świecie. Należy jednak pamiętać, że głównym instrumentem wpływu na te procesy są przede wszystkim rygorystycznie stosowane regulacje planistyczne, a nie interwencja publiczna, np. w formie rozwoju infrastruktury, której zakres oddziaływania jest dość ograniczony. Z drugiej strony w skali regionalnej następowały procesy koncentracji ludności i potencjału gospodarczego w obszarach metropolitalnych, co również było obserwowane w większości europejskich makroregionów metropolitalnych. Należy jednocześnie podkreślić, że w niektórych przypadkach miało to negatywne konsekwencje dla otoczenia regionalnego, związane zwłaszcza z utratą zasobów kapitału ludzkiego.

Podsumowując, procesy zmian rozmieszczenia ludności i przedsiębiorstw oraz miejsc pracy w układzie miasto–region i metropolia–region wynikały przede wszystkim z decyzji lokalizacyjnych i zachowań przestrzennych jednostek i decydentów, które tylko do pewnego stopnia mogły być modyfikowane na skutek interwencji publicznej, w tym podejmowanej w ramach polityki spójności. Nie oznacza to, że zrealizowane inwestycje nie miały żadnego wpływu na zachodzące procesy, ale nie jest możliwe jego wykazanie w makroskali. Można natomiast, na podstawie badań ankietowych, pokazać, jak w ocenie władz gmin otaczających duże miasta wyglądał wpływ tych inwestycji na dyfuzję procesów rozwojowych. Ponadto więcej informacji o mechanizmach tego wpływu dostarczają badania jakościowe zrealizowane w ramach studiów przypadku.

Okolo połowy zbadanych gmin uważało, że interwencja publiczna podejmowana w dużych miastach w ramach polityki spójności w okresie 2004–2006 miała wpływ na ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Niemniej jednak pewną trudność sprawiała badanym gminom dokładniejsza ocena tego wpływu. Ogólnie rzecz ujmując, oddziaływanie było najwyraźniej zauważane w gminach położonych w odległości do 35 km od miasta wojewódzkiego, co dotyczyło przede wszystkim infrastruktury transportowej, środowiskowej, a także wsparcia firm i strefy B+R. Mogło to świadczyć o kształtowaniu się funkcjonalnych regionów miejskich, charakteryzujących się wspólnym wykorzystaniem przez gminy pewnych elementów infrastruktury oraz rozwiniętymi powiązaniami kooperacyjnymi firm. Natomiast w odległości 35–75 km od miast wojewódzkich wyraźniejsze było oddziaływanie projektów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego oraz infrastruktury społecznej, co mogło świadczyć o poprawie dostępności różnego rodzaju usług publicznych oferowanych przez miasto. Z kolei w najbardziej peryferyjnych częściach poszczególnych województw dostrzegano przede wszystkim znaczenie projektów związanych z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej oraz turystyki.

Wpływ polityki spójności na rozprzestrzenienie procesów rozwoju w sąsiedztwie dużych miast dotyczył przede wszystkim rozwoju infrastruktury transportowej. Przypuszczalnie mogło się to wiązać albo bezpośrednio z poprawą dostępności transportowej gmin względem tych miast (np. budowa dróg wylotowych z miasta) lub – pośrednio – ze wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu dzięki inwestycjom w miastach (np. nowoczesny dworzec kolejowy, port

lotniczy itp.). Należy jednak przypuszczać, że w części ocena ta mogła wynikać z rozwoju pozamiejskiej infrastruktury transportowej. Wzrost dostępności transportowej sprzyjał rozwojowi powiązań z miastem w postaci codziennych dojazdów do pracy oraz szkół średnich. Ponadto – do pewnego stopnia – mógł sprzyjać lokalizacji filii przedsiębiorstw działających w miastach wojewódzkich w ich najbliższym otoczeniu.

Z perspektywy badanych gmin istotnym rodzajem interwencji były również nakłady przeznaczone na rozwój kapitału ludzkiego. Prawdopodobnie część z tych projektów miała charakter ponadlokalny, związany z organizowaniem kursów lub szkoleń dostępnych dla mieszkańców sąsiadujących powiatów lub całego regionu. W dodatku inwestycje te wspomagały rozwój szkolnictwa wyższego i średniego, z którego również korzystali mieszkańcy regionów otaczających duże miasta. W efekcie ten rodzaj interwencji mógł przyczynić się do poprawy jakości kapitału ludzkiego, w tym zwłaszcza kwalifikacji pracowników w otoczeniu miast. Należy jednak podkreślić, że w ocenie gmin stan tych kwalifikacji wciąż nie należał do ich najmocniejszych stron.

Ponadto nakłady na rozwój infrastruktury społecznej – szkoły, instytucje kultury i placówki ochrony zdrowia – wpływały w ocenie gmin na poprawę dostępności usług publicznych w otoczeniu miast. Jest to szczególnie istotne, gdy weźmie się pod uwagę, że właściwie wszystkie gminy biorące udział w badaniu odnotowały dojazdy swoich mieszkańców do miast wojewódzkich w celu skorzystania z usług. Jednocześnie gminy wskazywały na największą poprawę sytuacji pod względem dostępności usług, na co pewien wpływ miała niewątpliwie również polityka spójności realizowana w dużych miastach. Jest to o tyle istotne, że w ocenie gmin warunki życia mieszkańców przez to determinowane były ważnym czynnikiem atrakcyjności inwestycyjnej. Należy jednak pamiętać, że poprawa sytuacji w gminach pod tym względem wynikała również z rozwoju infrastruktury społecznej w mniejszych ośrodkach powiatowych.

Dość słabo na tle powyższych danych oceniony został wpływ interwencji publicznej podejmowanej w dużych miastach w zakresie wsparcia dla przedsiębiorstw. W ocenie gmin pomoc skierowana do firm nie spowodowała rozwoju sieci kooperacji w skali ponadlokalnej, ani wzrostu zaawansowania technologicznego lokalnych firm. Niemniej jednak gminy dostrzegały pewien wpływ tych inwestycji na kondycję sektora przedsiębiorstw, ale przy wciąż zauważalnej pewnej słabości otoczenia instytucjonalnego biznesu. W efekcie niektóre gminy odnotowały pogorszenie sytuacji w sektorze przedsiębiorstw, choć z drugiej strony w wielu innych gminach lokalne firmy rozwijały się dobrze, o czym świadczy też dekoncentracja liczby podmiotów gospodarczych w ujęciu regionalnym, obserwowana w niektórych województwach.

W świetle przeprowadzonych badań dość niepokojący jest brak znaczącego regionalnego oddziaływania inwestycji podejmowanych w miastach ukierunkowanych na wzmocnienie sfery badawczo-rozwojowej oraz na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. W tym zakresie nie odnotowano znaczącego wpływu miast na ich otoczenie, co prawdopodobnie jest częściowo wynikiem braku odpowied-

niego lokalnego potencjału dla rozwoju tych powiązań i wyraża się m.in. niskim stopniem zaawansowania technologicznego firm.

Oddziaływanie polityki spójności, zwłaszcza w przypadku ochrony środowiska, było z punktu widzenia gmin bardzo małe, choć wskazywano jednocześnie na duży potencjał w tym zakresie. Wynikało to przede wszystkim z koncentracji interwencji w badanym okresie na budowie infrastruktury wodno-ściekowej. W efekcie oddziaływanie inwestycji dotyczyło przede wszystkim w gmin położonych w dolnych biegach rzek, które przepływały przez te miasta. Wzrost nakładów na inne kategorie działań w zakresie ochrony środowiska (np. gospodarka odpadami) może sprawić, że w przyszłości to oddziaływanie będzie większe.

Pod względem rozwoju turystyki sytuacja wyglądała podobnie, tzn. badane gminy wskazywały znaczny potencjał oddziaływania dużych miast, ale przy braku dotychczasowych efektów. Częściowo wynikało to też z faktu, że gminy, choć odnotowywały liczne przyjazdy mieszkańców miasta w celach wypoczynkowo-rekreacyjnych, wciąż miały słabo rozwinięty sektor obsługi podróżnych. Ponadto nakłady na rozwój turystyki w miastach najprawdopodobniej nie przyczyniały się do tworzenia i promowania regionalnych produktów turystycznych o charakterze sieciowym.

Literatura

- Boudeville J.R., 1966, *Problems of regional economic planning*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Castells M., 1998, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, t. 1: *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Christaller W., 1963, „Ośrodki centralne w południowych Niemczech”, *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, t. 1.
- Dziewoński K., 1967, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gorzelak G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, EUROREG.
- Hirschman A.O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- North D.C., 1955, „Location theory and regional economic growth”, *Journal of Political Economy*, t. 64, nr 2, s. 243–258.
- Perroux F., 1950, „Economic space. Theory and applications”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 64, nr 1, s. 89–104.
- Pflieger G., Rozenblat C., 2010, „Introduction. Urban networks and network theory: The city as the connector of multiple networks”, *Urban Studies*, t. 47, nr 13, s. 2723–2735.
- Powell W.W., 1990, „Neither market nor hierarchy: Network forms of organization”, *Research in Organizational Behavior*, t. 12, nr 1, s. 295–336.
- Raport EUROREG, 2010, *Ocena wpływu polityki spójności na rozwój polskich miast w ramach ewaluacji ex-post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

- Schöller P., 1953, „Aufgaben und Probleme der Stadtgeographie”, *Erdkunde*, t. 7, nr 3, s. 162–184.
- Smętkowski i in. 2011, *The European Metropolises and Their Regions: From Economic Landscape to Network of Metropolises*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Smętkowski M., 2007, „Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, EUROREG, s. 215–233.
- Smętkowski M., 2008, „Metropolie w przestrzeni europejskiej”, w: J. Kudelko (red.) *Uwarunkowania rozwoju Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego*, Prace Komisji Nauk Ekonomicznych, nr 22, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk – Oddział w Krakowie, s. 13–40.
- Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i Analizy EUROREG, Warszawa: EUROREG.
- SPESP, 2000, *Study Programme on European Spatial Planning*, <http://www.nordregio.se> (dostęp 31.03.2011).
- Taylor P.J., 2001, „Specification of the world city network”, *Geographical Analysis*, t. 33, s. 181–194.

THE IMPACT OF EU COHESION POLICY ON DIFFUSION OF DEVELOPMENT PROCESSES IN THE REGIONAL SURROUNDINGS OF LARGE POLISH CITIES

The paper presents the evaluation of Cohesion Policy impacts on diffusion of development processes from cities to their regional hinterlands. We evaluated two things: a) the indicators illustrating metropolitan and regional concentration of population, enterprises, employers, and local governments revenues, and b) the impact of EU funds on the development of municipalities located in the surroundings of large cities (based on local governments survey results). For the first type of analysis, we delimited the regional surroundings into two zones: metropolitan area and regional hinterlands (the former was only applicable in case of capital cities of voivodships). The outcome of the analysis in this dimension indicates a lack of any significant impact of Cohesion Policy on agglomeration processes in the analyzed spatial scales. However, the studies in the second dimension allow us to identify the thematic categories of public intervention that have the largest relative impact on spread effects from developing large cities to their regional surroundings.

Key words: Cohesion Policy, European Union, diffusion process, city-region relations, evaluation