

**KRYSTIAN HEFFNER**

Politechnika Opolska

Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach

## **AGLOMERACJE ŚREDNIEJ WIELKOŚCI JAKO BIEGUNY WZROSTU I OBSZARY STRATEGICZNEJ INTERWENCJI W REGIONACH MIĘDZYMETROPOLITALNYCH**

**Abstract: Medium-sized Urban Agglomerations as a Growth Poles and the Areas of Strategic Intervention in the Inter-Metropolitan Regions.** Most of the strategic documents devoted to the Poland's future development highlighted question of urban agglomerations and towns development. To take an advantage in own development chance Poland needed to aim at territorial cohesion better using an endogenous potential of the biggest urban agglomerations and strengthening relations between metropolis and urbanised areas as well as towns and rural areas. Advanced chaos in urbanisation process and spontaneous external expansion of metropolis, weak infrastructural adjustment and poor use of central city areas decreased living standards of urban and rural population and nevertheless conditions of enterprises functioning and services.

The paper is focused on development problems of regions with medium-sized urban agglomerations definitely loosing development distance to metropolitan areas and regions during last decades. The concept of inter-metropolitan regions as a tool of counteract to marginalisation and peripherisation of more remote areas between metropolitan urban centres.

### **Wprowadzenie**

*W Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* rozwój miast – jako ośrodków przemian i wzrostu – jest jednym z podstawowych zapisów. Polska, aby móc wykorzystać swoją szansę rozwojową powinna dążyć do osiągnięcia spójności terytorialnej przez pełniejsze wykorzystanie endogenicznego potencjału największych ośrodków miejskich oraz wzmacnianie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi, a także otaczającymi je mniejszymi miastami i terenami wiejskimi.

Widoczny jest jednak postępujący chaos urbanizacyjny, a żywiołowość procesów ekspansji zewnętrznej dużych miast, niedopasowanie infrastrukturalne oraz słabe

wykorzystanie centralnych części miast obniża zarówno standard życia mieszkańców, jak i – co nie mniej istotne – warunki funkcjonowania i obsługi przedsiębiorstw. **Zapisy te w pełnym zakresie odnoszą się również do grupy zespołów miejskich z funkcjami metropolitalnymi**, centrów regionów położonych w strefach między polskimi metropoliami<sup>1</sup>.

Jeśli w skali kraju zaledwie kilka ośrodków odgrywa rolę biegunów wzrostu, centrów przyspieszonego rozwoju, to skutkiem tej pozycji jest ich szybki wzrost oraz istotna poprawa konkurencyjności w układzie zewnętrznym (europejskim, globalnym) i wewnętrznym (krajowym). Pogłębia się także – i tak już wyraźny, podział na dynamicznie rozwijające się obszary typu metropolitalnego i peryferia (obszary pozametropolitalne, mniejsze zespoły miejskie i ich regiony)<sup>2</sup>.

W tworzącym się układzie, **regiony z aglomeracjami średniej wielkości zdecydowanie tracą dystans rozwojowy**, nie nadążając z tworzeniem warunków, wystarczających do transmisji czynników rozwoju z obszarów metropolitalnych. Stają się więc obszarami, które ze względów społeczno-gospodarczych już wywierają, a w przyszłości będą wywierać istotny wpływ na rozwój kraju.

Tego typu dychotomia bezpośrednio prowadzi do pogłębiającego się zróżnicowania poziomu rozwoju regionów w skali kraju i Unii Europejskiej, a także do zmniejszającej się konkurencyjności obszarów peryferyjnych z mniejszymi zespołami miejskimi. Jednak realizując europejską zasadę wyrównywania poziomu życia i możliwości rozwojowych, **obszary zespołów miejskich** (aglomeracje średniej wielkości) – podobnie jak obszary metropolitalne – **powinny stać się ważnymi centrami przeciwdziałania trendom marginalizującym strefy pozametropolitalne wraz z ich ośrodkami**.

## 1. Obszary strategicznej interwencji – regiony międzymetropolitalne

Nowe strategiczne cele polityki regionalnej państwa<sup>3</sup> oraz poszukiwanie czynników optymalizujących wyważenie między *wzrostem konkurencyjności województw i wyrównywaniem szans rozwojowych regionów*, wymagają wskazania rozwiązań niwelujących skutki naturalnej tendencji do koncentracji działalności gospodarczej i związanej z nią postępującej polaryzacji rozwoju. W takim ujęciu konieczne jest uwzględnienie nowych składowych **obszarów strategicznej interwencji**. Tworzą je nie tylko obszary metropolitalne (istniejące i potencjalne), ale i obszary zespołów miejskich (aglomeracje miejskie średniej wielkości).

---

<sup>1</sup> Por. m. in. Parysek (2008), s. 29-48; Radziejowski (2006).

<sup>2</sup> Por. Weith, Zillmer (niepubl.).

<sup>3</sup> *Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej...* (2008).

Jeśli kwestia polskich metropolii i obszarów metropolitalnych – mimo licznych wątpliwości – jest w pewnym stopniu określona (dziewięć istniejących i trzy potencjalne we wschodniej części kraju<sup>4</sup>), to nie ulega wątpliwości, że wsparcie i nacisk na ich przyspieszony rozwój wywoła efekt pogłębiającej się peryferyzacji obszarów w zewnętrznych strefach oddziaływania ośrodków o cechach metropolii (tego typu zjawiska już są zauważalne w dalszym otoczeniu Wrocławia, Poznania i Łodzi). **Szczególnie zagrożone kumulacją negatywnych efektów skoncentrowanego wzrostu są, i będą w przyszłości – regiony położone między silnymi metropoliami**, opierające swój rozwój na aglomeracjach miejskich średniej wielkości (tzw. **regiony między-metropolitalne**). Postępuje w nich intensywny proces "wypłukiwania" relatywnie skromnych zasobów do względnie bliskich i atrakcyjniejszych obszarów metropolitalnych (m.in. stopniowe przenoszenie instytucji zarządzających rozwojem, organizujących i stymulujących życie gospodarcze, koordynujących decyzje polityczne i rozwój społeczny). Jakkolwiek, ich centra (zespoły miejskie) – pomijane w wyborach lokalizacji instytucji ważnych gospodarczo, społecznie i politycznie, pozbawiane wsparcia i siły koncentrującej rozwój – **nie mają możliwości podjęcia roli wzmacniania i przyspieszania procesów rozwojowych regionów międzymetropolitalnych**.

## 2. Identyfikacja zespołów miejskich – centrów regionów międzymetropolitalnych

*Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, oprócz dwóch typów obszarów metropolitalnych, wyróżnia dwa dalsze rodzaje **potencjalnych biegunów polaryzacji**<sup>5</sup> – **ponadregionalne zespoły miejskie** (20 miast – m.in. Olsztyn, Elbląg, Koszalin, Gorzów Wlkp., Zielona Góra, Wałbrzych, Opole, Kalisz, Częstochowa, Bielsko-Biała, Kielce, Radom) i **ośrodki regionalne** (ok. 50 miast – m.in. Tarnów, Rybnik, Legnica, Płock, Włocławek, Słupsk, Grudziądz, Piła, Tarnobrzeg; w woj. opolskim – Kędzierzyn-Koźle, Nysa i Brzeg). Spośród wymienionych, **ponadregionalnych zespołów miejskich**, rolę potencjalnych biegunów polaryzacji, **wzmacniających i przyspieszających procesy rozwojowe w regionach międzymetropolitalnych** odgrywa kilka ośrodków:

- miasta wojewódzkie – Gorzów Wlkp., Kielce, Olsztyn, Opole i Zielona Góra;
- miasta, siedziby regionów NTS 3 – Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom i Koszalin<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> W *Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* wyróżniono cztery typy ośrodków o zróżnicowanym znaczeniu dla rozwoju Polski – w układzie międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Są dwa typy obszarów metropolitalnych – istniejące: Warszawa, Kraków, Gdańsk, Poznań, Wrocław, Łódź, Katowice, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń i potencjalne: Białystok, Lublin i Rzeszów; zob. Gorzelak (2008), s. 89-104.

<sup>5</sup> Są to tzw. węzły efektywności, konkurencji, innowacji i przedsiębiorczości.

<sup>6</sup> Por. też: Heffner (2007), s. 42-55.

Wskazane 9 zespołów miejskich powinno być – oprócz obszarów metropolitalnych – **nową składową obszarów strategicznej interwencji** państwa, ze względu na niewykorzystywane dotąd **znaczne możliwości wzmacniania i przyspieszania procesów rozwojowych regionów międzymetropolitalnych** (woj. lubuskie, opolskie, świętokrzyskie, i warmińsko-mazurskie oraz podregiony: bielski i częstochowski w woj. śląskim, radomski w woj. mazowieckim i koszaliński w woj. zachodniopomorskim). Łącznie, obszar strategicznej interwencji może dotyczyć **7 województw**, które tworzą, lub w których znajdują się **regiony międzymetropolitalne** z ponadregionalnymi zespołami miejskimi (por. ryc. 1 i 2).

Regiony międzymetropolitalne, z zespołami miejskimi wymagającymi strategicznej interwencji z poziomu centralnego, położone są w strefach peryferyjnych między metropoliami:

Wrocławia i Katowic – Opole i woj. opolskie;  
Wrocławia i Poznania – Zielona Góra i woj. lubuskie;  
Poznania i Szczecina – Gorzów Wlkp. i woj. lubuskie;  
Szczecina i Gdańska – Koszalin i podregion koszaliński (środkowopomorski);  
Katowic i Łodzi – Częstochowa i podregion częstochowski;  
Katowic i Krakowa – Bielsko-Biała i podregion bielski (Podbeskidzie);  
Krakowa i Warszawy – Kielce i woj. świętokrzyskie;  
Warszawy i Krakowa – Radom i podregion radomski;  
Warszawy i Gdańska – Olsztyn i woj. warmińsko-mazurskie.

Jak wskazują liczne badania, **postępująca peryferyzacja regionów tego typu** – w sensie ekonomiczno-przestrzennym – **jest rezultatem oddziaływania dwóch charakterystycznych zespołów cech:**

- słabszej dostępności w rozumieniu komunikacyjno-transportowym i organizacyjnym (więcej szczebli pośrednich) oraz
- mniejszym (często zmniejszającym się) znaczeniem gospodarczym i polityczno-społecznym, w porównaniu do obszarów centralnych (metropolitalnych)<sup>7</sup>.

Peryferyjność, mierzona czasem dostępu (np. czasem podróży do określonych miejsc w regionie lub czasem osiągania różnych celów z regionu) albo siłą gospodarczego ciężenia do innych centrów, przekłada się na niedogodności lokalizacji. Wynikający z pogłębiającej się peryferyjności schemat aktywności i oddziaływań skutkuje wieloma negatywnymi czynnikami – wyższymi kosztami zaopatrzenia i montażu, trudniejszym dostępem do rynków, zmniejszającą się przedsiębiorczością i innowacyjnością, zewnętrzną kontrolą warunków produkcji, zewnętrzną koncentracją władz (w pozaregionalnych metropoliach), niedostatkiem konkurencyjności i wieloma innymi<sup>8</sup>. **Wszystkie te czynniki w regionach międzymetropolitalnych wzajemnie się wzmacniają** – np. wysokie koszty dostępu do lokalnych rynków ograniczają inwesty-

<sup>7</sup> Naustdalslid (1983); Keeble *et al.* (1988).

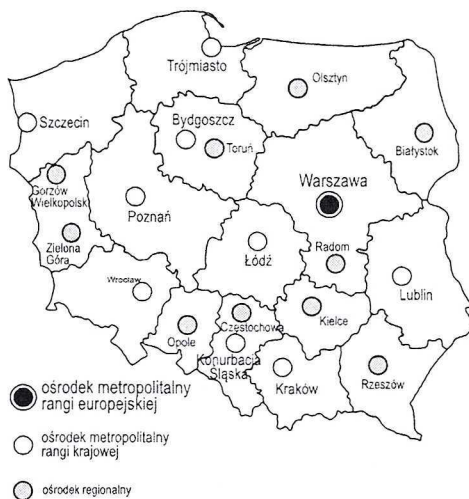
<sup>8</sup> Por. m.in. Spiekermann, Wegener (1996), s. 35-42; Gren (2003).

cje, które są niezbędne do podniesienia dostępności do poziomu, charakterystycznego dla obszarów z możliwościami inwestycyjnymi silnych rynków lub pogłębiająca się koncentracja władzy w metropoliach sama wywołuje mniejsze zainteresowanie aktywnością poza nimi (tak polityczną, jak społeczno-kulturalną i gospodarczą).

### 3. Znaczenie zespołów miejskich w regionach międzymetropolitalnych dla rozwoju kraju

Oddziaływanie aglomeracji średniej wielkości może wzmacniać konkurencyjność ich regionów. Jest jednak osłabiane przez zmniejszający się potencjał gospodarczy i społeczno-kulturowy, spadek kapitału ludzkiego, społecznego i finansowego, komunikacyjne upośledzenie i relatywnie gorszą dostępność, stopniową dezintegrację struktury wewnętrznej oraz pogarszającą się atrakcyjność lokalizacyjną. **Polityka strategicznej interwencji, wspierając zespoły miejskie w regionach międzymetropolitalnych reintegruje ich strukturę przeciwdziałając tym zjawiskom.**

Wskazuje się<sup>9</sup> także na znaczenie czynników i charakterystyk przestrzennych – (kapitał ludzki i społeczny, jakość instytucji i zarządzania (*governance* i in.) – w wyznaczaniu dróg sukcesu regionów lub w poszukiwaniu sposobów włączania się w impulsy płynące ze stref koncentracji rozwoju. Traktując kwestię peryferyjności jako czynnik głównie geograficzny, w praktyce sprowadza się ją do kwestii lokalizacyjnych rozwią-



Ryc. 1. Centra ośrodków wzrostu w Polsce



Ryc. 2. Regiony międzymetropolitalne w Polsce

<sup>9</sup> Na przykład Fujita *et al.* (1999); Krugman, Venables (1995).

zywanych w określonych ramach przez oddziaływania przestrzenne. Oznacza to, że **wzorzec centrum-peryferie** (obszary metropolitalne – obszary międzymetropolitalne, pozametropolitalne) **nie jest definitywny**, jest jednak systematycznie odtwarzany przez główne siły gospodarcze i społeczno-polityczne.

W praktyce, na układy tego typu można oddziaływać przez odpowiednią politykę „osłabiania” **sił prowadzących do peryferyzacji regionów**. Niestety, polityka rozwoju, nawet jeśli jest nakierowana na regiony peryferyjne (np. regiony z relatywnie niskim poziomem dochodów lub PKB, regiony międzymetropolitalne) – to znajduje się pod ciągłą presją inicjatyw włączających takie struktury regionalne w układy oddziaływania metropolii<sup>10</sup>. Ten **nacisk na fundusze ze szczebla centralnego**, generowane w ramach polityki rozwoju, **narasta i ma bezpośredni związek z polityką wspierania regionów metropolitalnych jako biegunów wzrostu**.

#### **4. Potrzeba strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych**

Ogólnie, **strategiczna interwencja w wytypowanych obszarach międzymetropolitalnych** realizuje dwa cele:

- koncentracji przedsięwzięć wspierających rozwój na grupie ośrodków z funkcjami metropolitalnymi, charakteryzujących się niewykorzystanym i stopniowo marnotrawionym potencjałem rozwojowym oraz zasobem konkurencyjności wymagającym wsparcia zewnętrznego;
- zmniejszenia pogłębiającego się podziału kraju na regiony metropolitalne o rosnącej konkurencyjności i peryferyjne regiony międzymetropolitalne o słabnącej konkurencyjności.

Skutkiem strategicznej interwencji jest przeciwdziałanie występującym efektom zewnętrznym (*spillover externalities* – wiążą się one z ułomnymi rynkami), które sprzyjają polaryzacji rozwoju, wymuszają społecznie nieefektywną alokację inwestycji w wielkich centrach metropolitalnych oraz sprzyjają fragmentacji i wykluczaniu przestrzennemu. W naturalny sposób inwestorzy i konsumenci poszukując korzyści zewnętrznych obciążają kosztami społecznymi słabsze ekonomicznie grupy i obszary peryferyjne. **Dlatego też celem każdej polityki regionalnej powinna być przede wszystkim interwencja w przestrzenne efekty zewnętrzne.**

- Sposobami interwencji (w tym również z poziomu UE) mogą być przykładowo:
- dofinansowanie budowy infrastruktury drogowej, lotniczej i kolejowej, wydatnie poprawiającej dostępność zespołu miejskiego z regionu i z zewnątrz;
  - wspieranie rozwoju wykształconych już funkcji metropolitalnych;
  - wzmacnianie funkcji uniwersyteckich i naukowo-badawczych;

---

<sup>10</sup> Por. Heffner (2004), s. 9-20.

- tworzenie współdziałania sektora wiedzy z gospodarką inicjatywami przedsiębiorczymi i innowacyjnymi;
- wzmacnianie i rozbudowa regionalnych systemów transportowych integrujących lokalne rynki pracy (wzrost mobilności zasobów ludzkich);
- wspieranie procesów integracyjnych w strefach pogranicza.

Polityka strategicznej interwencji musi być nakierowana na **istotne wzmocnienie potencjału i konkurencyjności zespołów miejskich, uzupełniających i wzmacniających sieć metropolii w ich strefach peryferyjnych**. Możliwości przyspieszania rozwoju regionów międzymetropolitalnych, opartych na tego typu ośrodkach, **mają te z nich, które mają przynajmniej częściowo wykształcone funkcje metropolitalne**. Strategiczna interwencja ma uruchomić regionalny potencjał rozwoju oraz wspierać zmiany w kierunku innowacyjności i wzrostu konkurencyjności, natomiast nie jest konieczne tworzenie zrównoważonych funkcjonalnie obszarów.

Tworzenie **przyszłości regionów międzymetropolitalnych** to określenie wizji ich rozwoju i przyszłych funkcji, przede wszystkim ze względu na zróżnicowane możliwości przestrzenne. Z europejskiego punktu widzenia, oznacza to odmienne strategie rozwoju regionalnego. **Przyszła rola takich regionów nie może być formułowana tylko w relacji lub zależności od obszarów metropolitalnych przez zanikające funkcje uzupełniające**. Ich przyszłe role muszą mieć odniesienia ponadregionalne i ponadnarodowe (np. współpraca transgraniczna), a szczególnego wzmocnienia wymagają wszelkie aktywności z zakresu europejskiej polityki spójności.

## Literatura

- Fujita M., Krugman P., Venables A., 1999, *The Spatial Economy; Cities, Regions and International Trade*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Gorzela G., 2008, *Miasto jako przedmiot badań ekonomii*, [w:] *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, B. Jałowiecki (red.). Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa.
- Gren J., 2003, *Reaching the Peripheral Regional Growth Centres*, European Journal of Spatial Development, nr 3.
- Heffner K., 2004, *Regiony małe, peryferyjne, rolnicze i emigracyjne*, [w:] *Rola małych regionów w rozwoju społeczno-gospodarczym i integracji europejskiej*, K. Heffner (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 212, Warszawa.
- Heffner K., 2007, *Ośrodki miejskie z funkcjami metropolitalnymi a rozwój małych regionów. Programowanie rozwoju na przykładzie Opola i Śląska Opolskiego*, [w:] *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, K. Heffner (red.). Wyd. Zarządzania i Inżynierii Produkcji Polit. Opolskiej, Samorząd Woj. Opolskiego, Komitet Nauk Demograficznych PAN, KPZK PAN, Opole.
- Keeble D., Offord J., Walker S., 1988, *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*. Commission of the European Community, Luxembourg.

- Krugman P., Venables A., 1995, *Globalisation and the Inequality of Nations*. Quaterly Journal of economics, nr 110.
- Naustdalslid J., 1983, *Centre-periphery Models and Theories*, [w:] *Centre-Periphery Theory: Theory and Practice*, J. C. Hansen, J. Naustdalslid, J. Sewel (red.). Sogn og Fjordane distriktshøgskole, Sogndal.
- Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej, Tezy i założenia do Krajowej strategii rozwoju regionalnego. Wstępny projekt, Warszawa 2008 (październik), niepubl.
- Parysek J. J., 2008, *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, [w:] *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, J. J. Parysek, A. Tolle (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Radziejowski J., 2006, *Błędy w polityce przestrzennej a rozprzestrzenianie się miast w Polsce*, [w:] *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast*, S. Kozłowski (red.). Studia nad zrównoważonym rozwojem Komitetu „Człowiek i Środowisko” PAN”, Warszawa.
- Spiekermann K., Wegener M., 1996, *Trans-European Networks and Unequal Accessibility in Europe*. European Journal of Regional Development (EUREG), nr 4.
- Weith T., Zillmer S., 2006, *Regions in between – no Perspectives for Peripheral Areas?* International Conference Regional Studies Association, Shaping EU Regional Policy: *Economic, Social and Political Pressures*, (Leuven, 8th/9<sup>th</sup> June) Theme 7: Competitiveness and Cohesion (7.5) (niepubl.).