

Danuta Makulska

## **9. Teoretyczne podstawy nowego podejścia do polityki regionalnej**

### **Streszczenie**

Nowe ujęcie polityki regionalnej wynika z chęci zwiększenia efektywności podejmowanych działań. Szuka się dróg zwiększenia skuteczności wydatkowania środków. Prace koncentrują się wokół polityki spójności powiązanej z koncepcją rozwoju terytorialnego. Tak rozumiany rozwój wiąże się ze specyfiką danego obszaru oraz jego wewnętrznym potencjałem. Kluczowe znaczenie przypisano uaktywnieniu tego endogenicznego potencjału. Podjęte działania koncentrują się wokół zjawiska sieci, wspierania działalności badawczo-rozwojowej, czy pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw. W procesie rozwoju niezbędna jest stała współpraca między różnymi szczeblami władzy, przedsiębiorstwami oraz lokalnymi społecznościami.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, polityka zorientowana terytorialnie, polityka spójności

### **Theoretical Basis for a New Approach to Regional Policy.**

#### **Abstract**

A new approach to regional policy derives from a desire to increase the effectiveness of actions taken. Looking for a way to enhance the effectiveness of spending means. The works are focused on cohesion policy associated with the concept of territorial development. Thus understood development associates with the specificity of an area and its inner potential. The key importance is assigned to activation of the endogenous potential. Taken measures are focused on the phenomenon of the network, research and development activities support and assistance to small and medium-sized enterprises. In the development process, constant cooperation between different levels of government, businesses and local communities is needed.

**Keywords:** regional policy, territorially-oriented policy, cohesion policy

#### **Wprowadzenie**

Podjęcie prac nad rolą terytorium wynika z potrzeby refleksji nad celem polityki regionalnej i efektywnością podejmowanych działań oraz stopniem wykorzystywania

środków finansowych. Zainteresowanie efektywnością środków pomocowych staje się przedmiotem badań naukowych prowadzonych równoległe z ocenami i raportami wykonywanymi przez instytucje, jak i poszczególnych naukowców. Mamy przykład dwu istotnych opracowań Raportu F. Barca<sup>1</sup> i Raportu Banku Światowego.<sup>2</sup> Raport F. Barca jest ważkim głosem w dyskusji nad przyszłym kształtem polityki spójności, zawiera nową koncepcję rozwoju terytorialnego ściśle związanego ze specyfiką danego obszaru oraz jego wewnętrznym potencjałem. Stoi na stanowisku potrzeby kontynuacji polityki spójności, choć w nieco zmienionym kształcie. Kluczową myślą jest twierdzenie, że polityka *place-based* ma na celu wyrównywanie poziomu życia między poszczególnymi ludźmi, a nie między regionami. Odmienne poglądy zostały zaprezentowane w Raporcie Banku Światowego, w którym poddano ocenie sposoby oddziaływania na kształtowanie procesów rozwoju w Unii Europejskiej.

Trudna sytuacja gospodarcza przekłada się na potrzebę zmian w ramach polityki regionalnej oraz na szukanie źródeł zwiększenia efektywności wydatkowania środków. Jedną z dróg jest zwiększenie roli terytorium w ramach prowadzonych polityk. Bezpośrednią podstawą teoretyczną w ramach ekonomii jest wyodrębnienie się nowej geografii ekonomicznej oraz włączenie problemów terytorium do głównego nurtu. Kolejna droga poszukiwań związana jest ze zjawiskiem sieci i ich rolą w gospodarce i życiu społecznym. W ramach tej koncepcji poszukuje się konsekwencji tego zjawiska w sferze gospodarki i funkcjonowania społeczności.

## 1. Nowa geografia ekonomiczna

Paul Krugman, autor teorii podjął się trudnego zadania włączenia problemów związanych z przestrzenią do ekonomii. Takie próby podejmowano już wcześniej, warto wymienić dorobek W. Isarda, który stał się twórcą pojęcia i związanej z tym dyscypliny *regional science*.<sup>3</sup> Jego dorobek ma praktyczne zastosowanie w planowaniu regionalnym, w poszukiwaniu optymalnych lokalizacji, czy w badaniu dynamiki systemów przestrzennych. Drugi kierunek włączający przestrzeń do ekonomii związany jest z nową ekonomią miast. Naukowcy koncentrują się na badaniu

---

<sup>1</sup> F. Barca, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.

<sup>2</sup> World development report 2009: *Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington D.C.

<sup>3</sup> W. Isard, *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauk o regionach*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965.

wewnętrznej przestrzennej struktury miast. Kluczowe zagadnienie dotyczyło układu użytkowania ziemi i zagadnienia rozkładu renty gruntowej wokół centrum. Bezpośrednim źródłem nowej geografii ekonomicznej jest teoria aglomeracji ekonomicznej A. Marshalla<sup>4</sup> oraz kumulatywnej przyczynowości G. Myrdala.<sup>5</sup>

P. Krugman, twórca teorii nowej geografii ekonomicznej zajął się czynnikami wpływającymi na tworzenie skupisk.<sup>6</sup> Teoria ta stała się podstawą badań nad konwergencją i polaryzacją dochodów, może również znaleźć zastosowanie do badania wewnętrznej przestrzeni miast, regionów czy krajów. Kluczowym punktem teorii jest założenie o potrzebie łącznego ujęcia czynników wpływających na rozwój regionalny: korzyści skali z efektem rozprzestrzeniania nowej wiedzy, popytu kreowanego przez rynek wewnętrzny oraz kosztów transportu. Źródłem teorii z punktu widzenia historii gospodarczej było zbadanie ukształtowania strefy rolnej i strefy produkcji przemysłowej w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie XIX w. Wówczas powstała produkcja na dużą skalę związana z osiągnięciem korzyści skali oraz zbudowano dobrze rozwiniętą sieć szlaków kolejowych co przyczyniło się do obniżenia kosztów transportu.

W ramach przeprowadzonych badań autor koncepcji stwierdził, że przyczyny dysproporcji rozwoju mogą wynikać z przyczyn natury pierwotnej takich jak rodzaj gruntów, klimat, bliskość żeglownej rzeki i niemobilna siła robocza. Do wtórnych przyczyn zaliczył czynniki dotyczące wyboru lokalizacji. (W ramach nowej geografii ekonomicznej przypomniano trzy przyczyny lokalizacji według A. Marshalla: dywersyfikację wiedzy, mobilizację rynku pracy oraz specjalizację dostawców). Firmy wybierają duże rynki zbytu, a występują one tam gdzie funkcjonuje wiele przedsiębiorstw. Nowa geografia ekonomiczna zajmuje się właśnie przyczynami wtórnymi, zagadnieniami związanymi z lokalizacją. Zmniejszające się koszty handlowe i wzrastające przychody skali w korzystniejszej sytuacji stawiają regiony posiadające większe rynki zbytu. Istotnym założeniem jest mobilność czynników produkcji. Znaczącą rolę odgrywają koszty transportu, co również podnosi rangę regionów dysponujących większymi rynkami zbytu.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> A. Marshall, *Principles of Economics*, The MacMillan Press, London 1920, s. 225.

<sup>5</sup> G. Myrdal, *Against the stream. Critical essays on economics*, Pantheon Books, New York 1973.

<sup>6</sup> P. Krugman, *Development, Geography and Economic theory*, The MIT Press, Cambridge Mass 1998.

<sup>7</sup> P. Krugman, *Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade*, "America Economic Review", vol. 70, 1980, s. 950-959.

W rozważaniach przyjęto dwa założenia:<sup>8</sup>

- dla producentów istotne są zarówno przychody, jak i koszty, w konsekwencji producenci lokalizują się blisko dostawców i odbiorców, w efekcie wszyscy w przestrzeni znajdują się blisko siebie,
- występuje niemobilność niektórych typów zasobów, zwłaszcza gruntów oraz części pracy co działa odśrodkowo w odniesieniu do aglomeracji.

Na skutek rynkowych procesów zaczyna kształtować się aglomeracja, w pierwszym etapie następuje migracja siły roboczej oraz lokalne wydatkowanie dochodów. Tworzący się popyt w powstającej aglomeracji wzmacnia korzyści tamtejszych firm. Następuje również przemieszczanie się firm spoza aglomeracji do jej wnętrza. W kolejnym etapie widać wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą i w konsekwencji wzrost wynagrodzeń, co jeszcze przyspiesza wzrost migracji ludności do aglomeracji.

Po ukształtowaniu się aglomeracji pojawiają się dodatkowe korzyści np. transfer wiedzy. Z pozoru wydaje się, że proces mógłby trwać nieskończenie długo, jednak w pewnym momencie pojawiają się koszty związane z urbanizacją obszarów – zanieczyszczenie środowiska, korki uliczne, wzrastające ceny nieruchomości czy nadmierny wzrost wynagrodzeń. Równoważenie sił dośrodkowych i odśrodkowych ma decydujący wpływ na kształtowanie się przestrzennej struktury produkcji. Powstanie aglomeracji może mieć wpływ nie tylko na dystrybucję aktywności gospodarczej w regionie, ale także na jej wzrost.<sup>9</sup> Zależy to od innowacji, które są uzależnione od lokalnych zasobów wiedzy i możliwości jej bezpośredniego przekazywania. Sprzyjającym czynnikiem jest sytuacja, gdy wiedza i produkcja występują blisko siebie.<sup>10</sup> W ramach przeprowadzonych symulacji P. Krugman otrzymał strukturę, w ramach której znalazły się równomiernie rozmieszczone w przestrzeni aglomeracje. Znajduje to odbicie w rzeczywistości gospodarczej, w której funkcjonują ośrodki centralne z obszarami rynkowymi. Występowanie odległości między ośrodkami wynika z „aglomeracyjnego cienia” rzucanego na pobliskie miejsca, co w efekcie prowadzi do sytuacji w której ośrodki konkurencyjne mogą funkcjonować jeśli są od siebie oddalone.

---

<sup>8</sup> M. Fujita, P. Krugman, A. J. Venables, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge Mass 1999, s. 30.

<sup>9</sup> R. Camagni, *The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies In European Lagging Regions*, „Papers for Regional Science Association”, 1995, no. 4.

<sup>10</sup> P. Krugman, *Development Geography Economic Theory*, MIT Press, Cambridge-London, s. 31. F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Komisja do spraw Rozwoju Regionalnego, Bruksela 2009.

## 2. Przestrzeń przepływów

Manuel Castells jest twórcą teorii przepływów, w której społeczeństwo i cała rzeczywistość ujęte są jako wielka sieć. Swą koncepcję zawarł w trylogii zatytułowanej *Wiek informacji* składającej się z pozycji *Spółeczeństwo sieci*, *Siła tożsamości* oraz *Koniec tysiąclecia*.<sup>11</sup> Podstawowe założenie dotyczy przepływów kapitału, informacji, technologii, obrazów, dźwięków i symboli.

Autor teorii opisuje zmiany zachodzące w społeczeństwie, organizacji życia, pracy oraz przestrzeni społecznej mające miejsce w okresie globalizacji.<sup>12</sup> M. Castells wprowadza pojęcie sieci i choć powiązania społeczne funkcjonowały od zawsze, jednak globalizacja doprowadziła do ich intensyfikacji. Szczególne miejsce przypada wymianie informacji.<sup>13</sup> Podstawą zmian jest upowszechnienie cyfrowych technologii informacyjnych (Internet) oraz komunikacyjnych (telefon komórkowa, łączność satelitarna). Są to zjawiska wszechobecne i niezależnie od stanowiska jakie zajmuje jednostka jest ona skazana na udział w nowym typie społeczeństwa. Towarzyszy temu powstanie nowego systemu społeczno-gospodarczego nazywanego m.in. postindustrializmem, społeczeństwem konsumpcyjnym. Zdaniem autora mamy obecnie sytuację podobną do XIX Anglii, kiedy to nastąpiło wyeliminowanie człowieka z bezpośredniej produkcji i zastąpienie go przez maszyny. Komputeryzacja i automatyzacja prowadzi w wielu dziedzinach gospodarki do praktycznego wyeliminowania człowieka. Zachodząca rewolucja informacyjna działa w dwu przeciwstawnych kierunkach, z jednej strony prowadzi do decentralizacji społeczeństwa, z drugiej strony wytwarza globalne więzi zwiększając globalne uzależnienie. Kolejną konsekwencją jest powstanie ogólnoswiatowej kultury z silnym wpływem Ameryki Północnej oraz ujawnienie się silnych nurtów tożsamości lokalnej, regionalnej, etnicznej czy religijnej. Internet jest zarazem nośnikiem wolności, jak i źródłem błędnych informacji. Powiązania powstałe za pomocą internetu pokazują gusty poszczególnych osób, umożliwiają gromadzenie różnego rodzaju danych, co daje szansę identyfikacji i kontroli decyzji konsumentów.

Zdaniem autora w warunkach szybkich zmian technologicznych to sieci, a nie firmy stają się efektywnie działającymi podmiotami. Poza tym organizacja współczesnego

---

<sup>11</sup> M. Castells, *Spółeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; M. Castells, *Siła tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009; M. Castells, *Koniec tysiąclecia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

<sup>12</sup> M. Castells, *The Rise of The Network Society*, Blackwell, Oxford 1996, s. 93.

<sup>13</sup> M. Castells, *Galaktyka internetu. Refleksje nad internetem, biznesem i społeczeństwem*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2003, s. 11.

społeczeństwa opiera się na informacji i przepływie danych. Kluczowe znaczenie w sieciach przypisuje się węzłom, w których przecinają się przepływy. O sile sieci świadczy spójność mierzona ilością i intensywnością połączeń między jej elementami. Oczywiście pojęcie sieci jest stosowane w wielu dziedzinach np. we współczesnej informatyce, cybernetyce, chemii oraz neurologii. W przypadku terytorium sieć jest zbiorem specyficznych związków powstających między partnerami w trakcie kształtowania się relacji rynkowych. Za sieci w kontekście rozwoju regionalnego uznaje się formalne lub nieformalne organizacje i platformy, które ułatwiają wymianę informacji i technologii, a także wzmacniają koordynację i współpracę między uczestnikami rynku. Budowanie sieci współpracy pojawia się zarówno w polityce regionalnej, jak i przemysłowej. Uczestnikami sieci, w zależności od jej rodzaju mogą być regiony, firmy, ośrodki badawcze oraz osoby fizyczne.<sup>14</sup>

Sieć powstaje dzięki działaniu grupy przedsiębiorstw powiązanych handlowymi zależnościami, często są to podmioty komplementarne technologiczne. Współpracę nawiązują aby zaspokoić określony popyt rynkowy. Koncepcję tę można wyprowadzić historycznie z tradycyjnej japońskiej organizacji przemysłu. Na drodze walki z monopolizacją osiągnięto postać luźno powiązanych grup przedsiębiorstw niezwiązanych lokalizacją, ale połączonych wspólnym celem produkcyjnym. W tym ujęciu sieć jest szeroko związana z dynamiczną analizą otoczenia przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo poszukuje nowych informacji i możliwości zdobywania nowych umiejętności mogących wpłynąć na jego dochody. Sieć jest sposobem organizacji przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwo działające w sieci intensywnie współpracuje z organizacjami branżowymi, badawczo-rozwojowymi, samorządem, potencjalnymi konkurentami, dostawcami i klientami, musi jednocześnie konfrontować się z bezpośrednimi konkurentami. Działania te mogą ułatwić wzrost przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw, sprzyjając rozwojowi.<sup>15</sup> W tym przypadku zasadnicze znaczenie ma wymiar przestrzenny, niezbędna jest bliskość kooperantów dająca możliwość efektywnego przepływu wiedzy i umiejętności. Wiedza tworzy się wewnątrz sieci najskuteczniej, gdy podział pracy pomiędzy przedsiębiorstwami jest zmienny. Wówczas powstają warunki dla możliwości twórczego i imitującego przepływu

---

<sup>14</sup> *Final Report of the Expert Group Clusters and Networks*, European Commission DG-Enterprise, Brussels 2003, s. 13.

<sup>15</sup> K. Kładź, A. Kowalski, *Rozwój klastrów przemysłowych w Polsce*, w: *Polska. Raport o konkurencyjności 2010. Klastry przemysłowe a przewagi konkurencyjne*, Instytut Gospodarki Światowej, SGH, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010, s. 263.

innowacji. Powiązania są elastyczne i wynikają ze strategii partnerów. Sukces rynkowy firmy zależy od elastyczności produkcji, oferowania krótkich serii zindywidualizowanych wyrobów. Wraz z obniżeniem kosztów transportu staje się możliwy eksport tańszych produktów z odległych geograficznie miejsc.

Organizacja sieciowa bywa nazywana siecią międzyorganizacyjną lub siecią strategicznego współdziałania. Jest formą kształtowania zależności między przedsiębiorstwami, opiera się na grze kooperacyjnej przy wykorzystaniu określonego sposobu komunikacji. Organizacja sieciowa pozwala powiązanim ze sobą podmiotom na realizację kolektywnego planu strategicznego, który podnosi ich łączną efektywność.<sup>16</sup> W przypadku występowania sieci podstawą jest zazwyczaj formalna umowa dotycząca współpracy między poszczególnymi członkami.

Sieci charakteryzują się następującymi cechami:<sup>17</sup>

- współzależnością podmiotów i partnerstwem związanym z przekonaniem, że wzajemne relacje są podstawą sukcesu,
- wzajemnością świadczeń będącą warunkiem koniecznym efektywnej wymiany informacji i wiedzy,
- zaufaniem rozumianym jako przekonanie o solidności innych podmiotów,
- luźnymi powiązaniem umożliwiającymi otwartość i autonomię w wyborze partnerów, możliwością szybkiej reakcji na zmiany warunków zewnętrznych.

Warunkiem skuteczności sieci jest ich jawność. Sieci powinny być łatwe do zidentyfikowania, znane i otwarte bez względu na to czy są formalne czy nieformalne. Jest to jednak trudne do zrealizowania. Tworzenie się sieci innowacji jest dobrowolne i wynika z potrzeby samych przedsiębiorstw. Wynika z aktywnej transformacji całego środowiska i zrozumienia korzyści jakie może przynieść wzajemna współpraca, zwłaszcza w dziedzinie nowych technologii. Istotną rolę do odegrania przypada władzom lokalnym, instytucjom publicznym i prywatnym oraz dużym przedsiębiorstwom. Organizacja takiej sieci ma na celu stworzenie społeczności, w której działalność gospodarcza oparta jest na specyficznych umowach, mniej lub

---

<sup>16</sup> J. Góra, *Model dynamiki klastra jako narzędzie badania jego możliwości adaptacyjno-rozwojowych*, w: *Innowacyjność w Polsce w ujęciu regionalnym: nowe teorie, rola funduszy unijnych i klastrów*, red. S. Pangsy-Kania, K. Piech, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2008, s. 311.

<sup>17</sup> A. Olechnicka, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 39.

bardziej sformalizowanych w ramach których partnerzy zgadzają się ponieść ryzyko wspólnego projektu.<sup>18</sup>

Efekty sieci łączą się z występowaniem wzajemnych powiązań, mogą być to również powiązania międzyorganizacyjne. Efekty skali osiągają już funkcjonujące firmy, jak i dopiero włączone w skład sieci. Efekty mają określony zasięg regionalny, gdyż w większości powiązane są ze zjawiskiem bliskości terytorialnej.<sup>19</sup>

Nowy model funkcjonowania przedsiębiorstw związany z szeroką kooperacją pozwala przedsiębiorstwom realizować trzy cele:<sup>20</sup>

- osiągać wystarczające korzyści skali poprzez połączenie badań, produkcji i marketingu różnych przedsiębiorstw,
- kontrolować rynek produktów komplementarnych, co pozwala na szybką reakcję gdy zmieniają się warunki zewnętrzne,
- kontrolować strategiczne kierunki rozwoju komplementarnej produkcji, co umożliwi ciągłe wprowadzanie innowacji we własne produkty.

Największa korzyść z nowych form funkcjonowania przedsiębiorstw wynika z obniżenia kosztów transakcyjnych. Według nowych zasad mogą funkcjonować zarówno przedsiębiorstwa działające w tradycyjnych dziedzinach, jak i w sektorze wysokiej technologii. Również synergia i dążenie do zmniejszenia niepewności działania są motywami do poszukiwań. Wewnątrz sieci występują elastyczne powiązania, które pozwalają na tworzenie różnych kombinacji. Powiązania wynikają ze strategii działania partnerów.

W nowym ujęciu polityki rozwoju regionalnego poszukuje się trwałej przewagi konkurencyjnej regionu. Może ona powstać w wyniku zastosowania zasobów specyficznych, które są przez niego tworzone i oferowane potencjalnym inwestorom. Zasoby te mogą tylko istnieć w warunkach w jakich powstały. Jeśli w danym regionie powstały warunki sprzyjające współpracy i współzależności to wówczas wykształcają się szczególne formy funkcjonowania, które umożliwiają podmiotom gospodarczym dostosowanie się do nowej sytuacji i podejmowanie wspólnych działań zmierzających do rozwiązywania nowych problemów technicznych. W sferze organizacyjnej

---

<sup>18</sup> A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, w: *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, red. K. B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 86.

<sup>19</sup> M. Gancarczyk, *Efekty sieci a zarządzanie innowacjami w klastrach*, „Organizacja i kierowanie”, 2005, nr 4.

<sup>20</sup> A. Jewtuchowicz, *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, w: *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, K. B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 84.



powstaje wówczas sieć stymulująca innowacje. W sieci współpraca wynika z definicji, specyficzne zasoby wytwarzane są przez specyficznego zbiorowego aktora powiązanego z systemem wzajemnych relacji między poszczególnymi podmiotami.<sup>21</sup> Sieci stały się sposobem organizacji produkcji w dobie postfordyzmu. Używane są najczęściej właśnie we współpracy i powiązaniach funkcjonalnych przedsiębiorstw. Wynikają z poszukiwania komplementarnych zasobów.

### 3. Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie

W Raporcie *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*<sup>22</sup> Fabrizio Barca przedstawił koncepcję polityki opartej na miejscach (place-based) i jej znaczenie dla oceny i kształtowania przyszłej polityki spójności. Celem polityki opartej terytorialnie jest zmniejszenie trwałego, niepełnego wykorzystania zasobów, co w konsekwencji prowadzi do osiągnięcia niskiego dochodu przez ludność oraz wystąpienia zjawiska trwałego wykluczenia społecznego. Prowadzenie polityki wymaga koncentracji priorytetów, kluczowych zmian w zarządzaniu oraz zawierania kompromisów na różnych szczeblach władzy.

„Polityka ukierunkowana terytorialnie jest długookresową strategią mającą na celu przełamanie niedostatecznego wykorzystania potencjału rozwojowego oraz zmniejszenie skali wykluczenia społecznego w niektórych regionach za pomocą zewnętrznej interwencji oraz zastosowania wielopoziomowego zarządzania publicznego.”<sup>23</sup> Za stosowaniem interwencji z zewnątrz przemawiają następujące argumenty:

- występowanie niedoskonałości rynku oraz niedoskonałości państwa,
- powstawanie aglomeracji wynika zarówno z działania podmiotów publicznych, jak i prywatnych.

W ramach polityki ukierunkowanej terytorialnie prowadzona interwencja publiczna wynika z lokalnej sytuacji, wykorzystuje wiedzę lokalną, uwzględnia występowanie różnych powiązań w ramach regionu oraz zgodna jest z dotychczasową specyfiką

---

<sup>21</sup> A. Jewtuchowicz, *Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk*, w: *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, red. Nowakowska A., Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009, s. 10.

<sup>22</sup> F. Barca, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.

<sup>23</sup> op. cit. s. 5.

rozwojową. Prowadzenie tego typu polityki umożliwia wyjście naprzeciw oczekiwaniom obywateli, którzy niezależnie od miejsca zamieszkania powinni mieć dostęp do powstających szans rozwojowych. W ramach tej koncepcji szczególna rola przypada migracjom związanym ze wzrostem mobilności społecznej. W dłuższym okresie czasu może nawet wystąpić zachęcanie społeczeństw do wzrostu mobilności przestrzennej poprzez redukcję niepewności związanej z nową sytuacją.

W opisanych procesach występuje również aspekt ponadgranicznych współzależności, które stają się coraz ważniejsze wraz z postępującą integracją. Uwzględnienie szerszego aspektu umożliwia pokonanie nacisków lokalnych grup interesu, które mogłyby wpływać na obraną drogę rozwoju.

Należy rozróżnić, jak pisze F. Barca, prowadzenie polityki mającej na celu wzrost dochodu i rozwój od polityki mającej na celu zmniejszenie nierówności przez co następuje sprzyjanie włączeniu społecznemu. W tym samym miejscu autor podkreśla znaczenie procesu doskonalenia systemu monitorowania i oceny wyników interwencji. Istotne jest skupienie się na kilku kluczowych kwestiach ważnych dla rozwoju, jak i dla obywateli. Stałyby się podstawą „masy krytycznej” interwencji dotyczącej priorytetów, które uzyskały akceptację zarówno sfery politycznej, jak i społecznej.

Podstawa polityki ukierunkowanej terytorialnie jest zgodna z nowym paradygmatem polityki regionalnej. Jej celem jest zmniejszenie lub likwidacja trwałej nieefektywności związanej ze zbyt słabym wykorzystaniem zasobów co powoduje obniżenie osiąganego dochodu. Równie ważne znaczenie zostało przypisane potrzebie zredukowania zjawiska trwałego wykluczenia społecznego. Przyczyną powstania wykluczenia może być zbyt niski poziom dochodów oraz zbyt uboga oferta dóbr publicznych takich jak edukacja czy ochrona zdrowia dostępnych w danym miejscu. Najtrudniejsza sytuacja występuje gdy braki wynikają z czynników o charakterze trwałym.

W myśl przedstawionej teorii przez F. Barca „miejsca interwencji są definiowane przez pryzmat funkcjonalności, czyli jako regiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój lokalny silniej niż w przypadku większych obszarów”.

Potrzeba interwencji z zewnątrz w odniesieniu do danego obszaru może wynikać z:

- funkcjonowania samonapędzającej się spirali nieefektywności powstałej w ramach polityki prowadzonej przez lokalne elity, które prowadzą politykę zgodną z własnym interesem lub z brakiem skuteczności prowadzonej polityki,
- braku funkcjonującego zestawu instytucji w danym miejscu, który może w przyszłości zmniejszać szansę rozwojową (*path dependency*).

Zgodnie z powyższą diagnozą zastosowana interwencja może polegać na dostarczaniu dóbr i usług społecznych, które mogą stać się podstawą dla zmian instytucjonalnych, wzrostu dobrobytu mieszkańców, produktywności przedsiębiorstw oraz promowania innowacyjności. Właśnie innowacyjność jest uznawana za źródło produktywności i efektywności ekonomicznej, dlatego należy przypisać jej szczególną rolę w polityce spójności. Wsparcie powinno być zgodne z potrzebami obszarów, ich specyfiką i poziomem oraz musi uwzględniać powiązania z innymi obszarami. Uwzględnienie tych uwarunkowań podkreśla terytorialny charakter rozwoju.

Do rozwoju może przyczynić się powstanie aglomeracji. Zgodnie z omawianą teorią, uważana jest ona za jeden z czynników stymulujących rozwój. W ramach aglomeracji następuje skupienie konsumentów, siły roboczej, przedsiębiorców oraz instytucji o formalnym i nieformalnym charakterze. Mamy do czynienia z dużą ofertą pracowników, łatwością osiągnięcia korzyści skali oraz dużą dostępnością dóbr publicznych, jak też różnego rodzaju usług. W przypadku aglomeracji występuje również koncentracja innowacji. Jest ona wynikiem decyzji podejmowanych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Do działań podmiotów publicznych zaliczamy regulacje dotyczące przeznaczenia gruntów, wspierania rozwoju poszczególnych przedsiębiorstw, zapewnienia usług publicznych, w tym odpowiedniego poziomu szkolnictwa, służby zdrowia oraz zaopatrzenia w odpowiedni poziom infrastruktury. Podejmowane działania powinny wynikać z potrzeb występujących na konkretnych obszarach. Jednak prowadzenie interwencji związane jest z ryzykiem wynikającym z niedostatecznej liczby informacji dotyczących rozwoju lub stagnacji procesów związanych z aglomeracją.

Jak pisze autor Raportu sama koncentracja nie zapewnia wzrostu, zwłaszcza, że aglomeracje są bardziej podatne na czynniki zewnętrzne w zglobalizowanej gospodarce. Może również wystąpić masowy odpływ ludności z pewnych terenów powodujący częściowe wyludnienie, co jest groźne dla stabilności ogólnego rozwoju. Czynniki te mogą przysłaniać pozytywne efekty aglomeracji.

Na powstanie aglomeracji składają się działania sił rynkowych, jak i działania w ramach polityk publicznych. Jednocześnie mogą pojawić się naciski ze strony podmiotów prywatnych na podejmowane decyzje. Jest to bardzo trudna sytuacja wymagająca dużej dozy ostrożności przy ujawnianiu interwencji publicznych o charakterze terytorialnym, gdyż są one powiązane bezpośrednio z prywatnymi interesami. Kluczowa rola przypada zapewnieniu odpowiedniego dostępu do informacji dla wszystkich członków społeczeństwa. Należy uwzględnić również problem związany z weryfikacją i oceną przedsięwzięć. W ujęciu terytorialnym

polityki istotne jest sprawne funkcjonowanie takich instytucji jak: agencje, sieci, stowarzyszenia czy podmioty partnerstwa publiczno-prywatnego. Stają się one płaszczyzną współpracy, miejscem zbierania informacji, opracowywania projektów oraz zawierania umów. W połączeniu z kapitałem społecznym powstaje płaszczyzna skutecznego osiągnięcia celów. Bardzo ważna jest skuteczność zarządzania, gdyż wiąże się z nią koordynacja zbiorowego działania oraz demokratyczny proces podejmowania decyzji. Trudność w tym przypadku polega na tym, że skuteczność instytucjonalną trzeba kształtować przez długi okres i nie jest to zadanie łatwe. Pomocna może być interwencja z zewnątrz w stworzeniu warunków wstępnych dla rozwoju odpowiednich instytucji oraz dla stworzenia odpowiedniego stopnia gęstości instytucjonalnej. Instytucje powinny odpowiadać warunkom lokalnym oraz uwzględniać wiedzę lokalną.

Zdaniem autora Raportu prowadzenie polityki ukierunkowanej terytorialnie niesie ze sobą jednak pewne ryzyko związane z uzależnieniem od wsparcia, czy też z błędną alokacją ograniczonych środków. Może nastąpić sytuacja, w wyniku której innowacyjne podmioty mogą przegrać z tzw. goniącymi za rentą (*rent-seekers*). Uwzględnienie przestrzennego aspektu interwencji umożliwia weryfikację polityki oraz poddanie jej ocenie obywateli. Zmniejszenie ryzyka może być związane z przeprowadzeniem otwartej debaty publicznej na temat podejmowanych interwencji. Ukierunkowanie polityki rozwoju na specyficzne cechy danego miejsca umożliwia zmniejszenie stopnia ryzyka oraz ułatwia jego identyfikację.

W artykule, odnoszącym się również do polityki zorientowanej terytorialnie, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*<sup>24</sup> autorzy F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose zwracają uwagę, że stosowanie tych samych metod interwencji w przypadku regionów wymagających wsparcia może dać różne rezultaty wynikające ze specyficznych cech terytorium. Według autorów finansowanie ze środków budżetowych infrastruktury w formie dróg i autostrad, czy budynków użyteczności publicznej może nie przyczyniać się do rozwoju ze względu na spektakularność działań oraz występujący cykl polityczny. Krótkotrwały pozytywny efekt może wynikać z zadowolenia miejscowej społeczności, jednak zdaniem autorów nie przekłada się na trwałe i zrównoważony rozwój. Stosowane podejście do rozwoju zostało podważone w warunkach globalizacji. Zdaniem autorów kluczowe znaczenie ma skupienie uwagi na wydajności i integracji

---

<sup>24</sup> F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, "Journal of Regional Science", 2012, vol. 52, no. 1, s. 134-152.

społecznej. W podejmowanych przedsięwzięciach należy uwzględnić różnorodność gospodarczą, społeczną i polityczną oraz instytucjonalną w celu zmaksymalizowania pożądanych efektów. Zdaniem autorów wiedza potrzebna do prowadzenia polityki rozwoju zlokalizowana jest w konkretnym miejscu. Wymaga zaproponowania zestawu odpowiednich instytucji oraz inwestycji. Inwestorami mogą być podmioty publiczne, jak i prywatne. Zastosowanie odpowiedniej polityki musi wynikać z wzajemnych uzgodnień. W tego typu przedsięwzięciach kluczowe znaczenie ma poczucie wspólnoty oraz otwartość na zewnętrzne inicjatywy, umiejętność zawierania porozumień oraz duża doza zaufania niezbędna w momencie pojawienia się konfliktów. W przypadku polityki ukierunkowanej terytorialnie podważone zostało założenie, że „państwo wie najlepiej”. Państwo dysponuje ograniczoną wiedzą o lokalnych warunkach rozwoju co wiąże się z trudnościami w dopasowaniu zewnętrznej interwencji do lokalnych uwarunkowań oraz zmobilizowania lokalnych podmiotów. Autorzy artykułu są zdania, że zdefiniowanie specyfiki terytorium jest bardzo istotnym zagadnieniem prowadzącym do właściwej polityki rozwoju. Może jednak wystąpić problem ze zmianą lokalnych preferencji i wykorzystaniem lokalnego potencjału. Według podejścia terytorialnego istnieją alternatywne drogi rozwoju, ale wymagają szczególnej uwagi oraz rozwiązań instytucjonalnych.

Polityka oparta terytorialnie wymaga interwencji opartej na partnerstwie między różnymi szczeblami władzy, zarówno w momencie projektowania interwencji, jak i w momencie realizacji. Szczególna rola przypada lokalnym aktorom oraz stworzeniu warunków dla współpracy między poszczególnymi partnerami. Jednocześnie w ramach takiego ujęcia powstaje przestrzeń wymiany myśli oraz prezentacji alternatywnych poglądów. Istotną rolę odgrywa zdefiniowanie celów w formie kategorii dobrobytu społeczno-ekonomicznego regionu. Osiąganie celu może być monitorowane za pomocą wskaźników stopnia realizacji celów.

Zdaniem autorów artykułu pozostaje do rozstrzygnięcia, czy rozwój powinien być wspierany w dobrze rozwiniętych regionach, czy we wszystkich obszarach. Polityka ukierunkowana terytorialnie daje szansę rozwoju, która jest związana z wykorzystaniem potencjału rozwojowego danego miejsca, a więc dotyczy wszystkich regionów. Poprawa sytuacji w słabszych regionach będzie przyczyniała się do wzrostu w skali kraju. Warunkiem jest jednak zastosowanie polityki składającej się z różnych elementów, dostosowanych do poszczególnych regionów. Zróżnicowanie czynników wynikających z lokalizacji geograficznej powinno być zgodne z potencjalnie zróżnicowanym zestawem czynników.

#### 4. Model rozwoju w ujęciu Banku Światowego

W Raporcie Banku Światowego *World development report 2009: Reshaping Economic Geography 2009*<sup>25</sup> zawarto rozważania na temat modelu rozwoju. Przedstawiono ideę nowego paradygmatu rozwoju skupiającą się na koncentracji działalności gospodarczej i potrzebie wyrównywania standardów życia niezależnie od miejsca zamieszkania.

Kluczowym punktem Raportu jest podważenie poglądu o konieczności przestrzennego zrównoważenia rozwoju. Główna teza Raportu została zawarta w stwierdzeniu, że „wzrost gospodarczy nie ma charakteru równomiernego, lecz jest i pozostanie przestrzennie niezrównoważony”. Konsekwencją takiej tezy jest akceptacja zróżnicowania przestrzennych układów posiadających trwały charakter oraz wykazujących cechy postępującej koncentracji. Ważne w tym wypadku jest to, aby korzyści z koncentracji bogactwa odnosili również mieszkańcy obszarów peryferyjnych. Zdaniem autorów model zróżnicowanego rozwoju nie stoi w sprzeczności ze spójnością, jest do zaakceptowania przez słabsze regiony i może być dla nich korzystny. Wnioski zawarte w Raporcie oparto na podstawie wieloletnich badań realnych procesów społeczno-gospodarczych. Uzasadnienie teoretyczne dla koncepcji przedstawionych w Raporcie możemy znaleźć w nowej geografii ekonomicznej, a Raport jest zgodny z liberalnym modelem gospodarczym.

W Raporcie podkreśla się nieskuteczność prowadzenia polityki przeciwdziałającej procesom koncentracji (aglomeracji). Nawet znalazł się tam pogląd, że jest ona błędna. Zdaniem autorów prowadzenie polityki przeciwdziałającej koncentracji może prowadzić do ograniczenia rozwoju gospodarczego, a nawet może powodować likwidację szans rozwojowych. Raport akcentuje, że kształtowanie równomiernego rozwoju w przestrzeni nie jest potrzebne, a może powodować zahamowanie rozwoju, co w efekcie może zwiększyć rozmiar biedy, zamiast ją ograniczać.

Według Raportu warunkiem rozwoju jest pokonanie trzech negatywnych tendencji: rozproszenia obniżającego skuteczność, izolacji powodującej brak powiązań peryferii z centrum oraz podziałów rozumianych jako utrwalenie granic. Zaproponowany model sugeruje, że możliwości rozwoju znajdują się w poszukiwaniu niszy rozwojowej. Może ona wynikać z kontaktów z centrami globalnej cywilizacji skąd można czerpać źródła dobrobytu dla obszarów mniej rozwiniętych. Szansą dla rozwoju jest również zmniejszenie międzyregionalnych i lokalnych nierówności w standardzie życia

---

<sup>25</sup> World development report 2009: *Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington D.C.

rozumianego jako poziom konsumpcji gospodarstw domowych, dostęp do usług publicznych czy ogólny poziom dochodów. Autorzy Raportu podkreślili, że z biegiem czasu lokalizacja firm ma kluczowe znaczenie ze względu na koncentrację, natomiast dla ludności miejsce zamieszkania będzie miało coraz mniejsze znaczenie.

W Raporcie uwypuklono rangę miejsca i przestrzeni geograficznej, w której zachodzą procesy gospodarcze i społeczne. Zwrócono uwagę na strukturę miejsc tworzenia wartości dodanej oraz miejsc zróżnicowanego poziomu życia. Działalność gospodarcza skupia się na pewnych obszarach, co wynika z osiągania korzyści skali, procesów migracyjnych oraz postępującej specjalizacji. Procesy te zachodzą w różnych skalach: lokalnej, międzyregionalnej, krajowej oraz międzynarodowej.

Warunki ekonomiczne skuteczności prowadzenia działalności gospodarczej określone zostały przez trzy wymiary:

- gęstości - która inicjuje procesy aglomeracji, przyczynia się do rozwoju miast,
- odległości - która uwzględnienia migracje pracowników oraz zmiany lokalizacji przedsiębiorstw,
- podziału – który tworzy bariery uniemożliwiające powstawanie interakcji i utrudniające dostęp do rynków lokalnych i światowych, co z kolei rodzi problemy z osiągnięciem efektów skali.

Raport zawiera tezę, że należy zmienić punkt widzenia w stosunku do nierówności i odrzucić pogląd, że celem polityki władz publicznych powinien być przestrzennie zrównoważony rozwój gospodarczy. Drogą prowadzenia polityki rozwoju powinna stać się integracja obszarów słabo rozwiniętych z terenami rozwiniętymi. Właśnie integracja jest postrzegana jako skuteczny instrument wyrównywania przestrzennych dysproporcji w zakresie poziomu życia. To konwergencja poziomu życia jest kluczowym zagadnieniem, a nie próby ograniczania przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej.

Środkiem do osiągnięcia celu jest integracja ekonomiczna miejsc produkcji i zamieszkania. Zdaniem autorów konwergencja w odniesieniu do poziomu życia może być osiągnięta przy postępującej koncentracji rozwoju gospodarczego. Integracja polega na zbliżeniu w sensie gospodarczym obszarów opóźnionych i wiodących, łączy się to z trzema aspektami rozwoju: urbanizacją, rozwojem terytorialnym oraz integracją regionalną. Czerpanie korzyści przez regiony mniej rozwinięte jest możliwe pod warunkiem integracji ekonomicznej. Urbanizacja dotyczy rozwoju miast będących podstawą rozwoju. Rozwój terytorialny związany jest z jak najkorzystniejszym rozmieszczeniem form aktywności gospodarczej. Przed państwem stoi zadanie integracji obszarów opóźnionych i wiodących z uwzględnieniem istniejących

uwarunkowań. Należy uwzględnić występujące szanse rozwojowe i stworzyć odpowiednie powiązania terenów o różnym poziomie rozwoju. Regionalna integracja została ujęta jako dostęp do rynków zagranicznych w skali sąsiedzkiej i globalnej. Docelowo ma nastąpić zniesienie barier w wymianie handlowej i komunikacji międzyregionalnej.

Zgodnie z Raportem integracja wymaga działania w dwu obszarach:

- produkcji – aktywności gospodarczej, która wykazuje cechy coraz większej koncentracji przestrzennej i zlokalizowana jest głównie w ośrodkach miejskich;
- polityk publicznych, których zadaniem byłoby zapewnienie podstawowych standardów życia i zachowanie odpowiedniego poziomu w przestrzeni.

Integracja ekonomiczna jest środkiem zapewnienia wyrównywania różnic w poziomie życia. Umożliwia zbliżenie do siebie w sensie gospodarczym obszarów wiodących i zapóźnionych. Dla integracji istotne znaczenie ma uwolnienie rynkowych sił aglomeracji, mobilności i specjalizacji sprzyjających łatwemu przepływowi dóbr, kapitału, idei oraz ludności. Raport Banku Światowego jako główne narzędzie zmniejszania dystansu wskazuje integrację ekonomiczną wprowadzoną za pomocą trzech form oddziaływania: instytucji, infrastruktury oraz interwencji.

Kluczową rolę do odegrania mają instytucje, które powinny stać się łącznikiem między peryferiami i centrum. Do pojęcia instytucji włączono instrumenty przestrzenne obojętne np. regulacje prawne dotyczące rynku pracy, nieruchomości czy handlu zagranicznego. W odniesieniu do instytucji autorzy zwrócili uwagę na potrzebę stworzenia fundamentu uniwersalnych instytucji. To instytucje mają sprzyjać przemieszczaniu ludzi i kapitału do obszarów, gdzie spodziewana jest wyższa aktywność gospodarcza. Sprawność instytucji decyduje o endogenicznych czynnikach rozwoju regionów peryferyjnych, jak i o działaniu czynników egzogenicznych powstających na obszarach metropolitalnych. Ten typ działań nie ma charakteru przestrzennego, koncentruje się na regulacjach prawa gospodarczego czy poprawie funkcjonowania instytucji publicznych.

Drugą formą oddziaływania jest infrastruktura, którą należy wzmacniać za pomocą odpowiednich inwestycji. Infrastrukturze przypisano rolę łączenia działalności produkcyjnej funkcjonującej w danej przestrzeni. Podkreślono rolę infrastruktury transportowej sprzyjającej integracji gospodarczej oraz infrastruktury informatycznej zapewniającej łączność poszczególnych członków społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych. Uwzględniając wagę zagadnienia potrzebna jest starannie skierowana interwencja, ograniczona do wybranych obszarów.



Trzecia forma oddziaływania dotyczy interwencji kierowanych do odpowiednich obszarów. Powinna ona następować w ograniczonym zakresie po zbudowaniu niezbędnych instytucji i infrastruktury. Interwencja może dotyczyć ukierunkowanych przestrzennie działań w formie np. programów czy projektów skierowanych do obszarów wymagających wsparcia. Rządowa interwencja powinna wpływać na rynki dotyczące przestrzeni związane z nieruchomościami, rynki pracy związane z siłą roboczą oraz rynki towarów.

Autorzy Raportu podkreślają rolę migracji ludności z powodów ekonomicznych. Stanowi ona istotny element integracji ekonomicznej. W długim okresie może sprzyjać poprawie poziomu życia ludności regionów słabo rozwiniętych. Migracje uznano za korzystny element życia społecznego, który może być nawet promowany. Występuje jednak również druga strona tego zagadnienia, która pokazuje, że migracje mogą być groźne w przypadku masowej skali oraz jeśli dotyczą ludzi młodych i wykształconych.

W Raporcie podkreślono dynamiczny rozwój ośrodków metropolitalnych. Czynniki rozwoju tych obszarów mają zarazem charakter egzogeniczny, jak i endogeniczny. Wszystkie ośrodki metropolitalne charakteryzują się dobrą dostępnością komunikacyjną, wysokim stopniem różnorodności gospodarczej i społecznej, osiąganiem efektu korzyści skali wynikającej z rozmiarów rynku, istnienia sieci kontaktów oraz zróżnicowanego i bogatego rynku pracy z czego wynika zdolność kreowania i akumulacji wiedzy. Ponadto w metropoliach mamy do czynienia z łatwością dostosowywania się do zmieniających się warunków. W przypadku metropolii ich przewaga powstała w wyniku kumulacyjnych efektów aglomeracji. W Raporcie zawarto wniosek, że żaden kraj nie osiągnął sukcesu bez rozwoju miast. Kraje w miarę wzrostu i zamożności obserwowały rozwój miast i metropolii, co łączy się z pojęciem „gęstości”. Należy zauważyć fakt, że rozwój rzadko występował w miejscach odizolowanych barierami fizycznymi, politycznymi czy administracyjnymi. Zdaniem autorów Raportu działania nakierowane na hamowanie rozwoju ośrodków metropolitalnych mają niskie szanse powodzenia oraz powodowałyby spowolnienie wzrostu całego obszaru. Wsparcie w takim kontekście kierowane byłoby do wybranych ośrodków.

Podsumowując można stwierdzić, że zdaniem autorów Raportu próby dekoncentracji działalności gospodarczej stoją w sprzeczności z prawami ekonomicznymi. Różnice w poziomie życia nie są nieuchronne. W ramach Raportu nastąpiło przesunięcie z przestrzennej optymalizacji na przestrzenną integrację. Nastąpiło podkreślenie roli sił rynkowych, które są zgodne z ekonomiczną

koncentracją i społeczną konwergencją. Nastąpiło podkreślenie rangi takich pojęć jak: aglomeracja, migracje i specjalizacja.

Cele polityk publicznych zostały zapisane jako ekonomiczna integracja różnych terytoriów, uwzględnienie występowania nierówności przestrzennych i ich zaakceptowanie, zapewnienie dostępu do miejsc koncentracji produkcji i powstawania nowych miejsc pracy oraz konieczność poprawy jakości życia na obszarach o niższym poziomie rozwoju. Twórcy Raportu nadali istotne znaczenie przestrzeni w procesach rozwoju oraz wzmocnili rangę rozwoju związanego z konkretnym terytorium wykorzystującym funkcjonujące naturalne trendy rozwojowe. Jest to koncepcja zgodna z postulowaniem wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju poszczególnych terytoriów. W efekcie rozwijania wzajemnych zależności powstaje nowy ład sprzyjający rozwijaniu polityki spójności w nowym ujęciu. Bardzo ważną myślą Raportu jest to, że cel polityki gospodarczej powinien odnosić się do społeczeństwa, a nie gospodarki. Inaczej mówiąc kluczowe znaczenie ma to na jakim poziomie żyje społeczeństwo, a nie jak rozmieszczona jest działalność gospodarcza.

### **Zakończenie**

Wraz z współczesnymi nurtami teoretycznymi pojawiło się nowe spojrzenie na politykę regionalną. Wcześniej kluczowe pytanie dotyczyło zagadnienia – jaka polityka ma być prowadzona: skupiająca się na spójności społecznej czy na spójności gospodarczej. W wyniku doświadczeń polityka regionalna skupiła się na wieloletnich programach, które skierowane są do wszystkich regionów oraz dotyczą wybranych inwestycji. Tworzone strategie rozwoju regionalnego w ramach trzeciej edycji w dużej mierze uwzględniają endogeniczne czynniki rozwoju. Za zagadnienie kluczowe uznano zdiagnozowanie i rozwijanie szans rozwojowych powiązane z odpowiednim zarządzaniem, w ramach którego uczestniczą władze regionalne i lokalne. Właśnie ukierunkowanie terytorialne wymaga udziału miejscowych władz w zarządzaniu. Wówczas może nastąpić wyeksponowanie endogenicznych czynników rozwoju regionu i zastosowanie odpowiedniej interwencji, która najlepiej odpowie na potrzeby konkretnego regionu. Podejście takie koncentruje się na uwzględnieniu warunków lokalnych, zarówno jeśli chodzi o sposób interwencji jak też jej strukturę instytucjonalną. Ważnym problemem jest wybranie konkretnych obszarów wsparcia. Powinno ono być zgodne z potrzebami, specyfiką oraz powiązaniem z innymi partnerami. Uwzględnienie terytorium w polityce regionalnej może być najlepszą drogą do efektywnego wykorzystania zasobów. Wykorzystanie podejścia terytorialnego daje szansę dla rozwoju wszystkich regionów bazującego na ich

wewnętrznym potencjale, a interwencja z zewnątrz powinna spełniać rolę wspomagającą. Przełamanie niekorzystnej sytuacji gospodarczej w regionie może prowadzić do wzrostu dobrobytu mieszkańców, poprawy produktywności przedsiębiorstw oraz podniesienia poziomu innowacyjności, która jest postrzegana jako źródło produktywności i efektywności ekonomicznej.

### **Bibliografia**

- Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A., *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, *Journal of Regional Science*, vol. 52, no 1.
- Camagni R., *The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies In European Lagging Regions*, „Papers for Regional Science Association”, 1995, no. 4.
- Castells M., *Galaktyka internetu. Refleksje nad internetem, biznesem i społeczeństwem*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2003.
- Castells M., *Koniec tysiąclecia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Castells M., *Siła tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Castells M., *Spółeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Castells M., *The Rise of The Network Society*, Blackwell, Oxford 1996.
- Final Report of the Expert Group Clusters and Networks*, European Commission DG-Enterprise, Brussels 2003.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge Mass 1999.
- Gancarzyk M., *Efekty sieci a zarządzanie innowacjami w klastrach*, „Organizacja i kierowanie” 2005, nr 4.
- Góra J., *Model dynamiki klastra jako narzędzie badania jego możliwości adaptacyjno-rozwojowych*, w: *Innowacyjność w Polsce w ujęciu regionalnym: nowe teorie, rola funduszy unijnych i klastrów*, red. S. Pangsy-Kania, K. Piech, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2008.
- Isard W., *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauk o regionach*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965.

- Jewtuchowicz A., *Rozwój, środowisko, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*, w: *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, red. K. B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk*, w: *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2009.
- Kładź K., Kowalski A., *Rozwój klastrów przemysłowych w Polsce*, w: *Polska. Raport o konkurencyjności 2010. Klastry przemysłowe a przewagi konkurencyjne*, Instytut Gospodarki Światowej, SGH, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.
- Krugman P., *Development Geography Economic Theory*, MIT Press, Cambridge-London 1998.
- Krugman P., *Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade*, "America Economic Review", vol. 70.
- Marshall A., *Principles of Economics*, The MacMillan Press, London 1920.
- Myrdal G., *Against the stream. Critical essays on economics*, Pantheon Books, New York 1973.
- Olechnicka A., *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- World development report 2009: *Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington D.C.