

*dr Małgorzata Wosiek*

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych  
Uniwersytet Rzeszowski

## **Uwarunkowania rozwoju regionów peryferyjnych w Polsce w czasach kryzysu finansów publicznych – wnioski dla spójności społeczno-ekonomicznej**

### WPROWADZENIE

Współczesna gospodarka światowa funkcjonuje pod wpływem dwóch alternatywnych mechanizmów rozwoju społeczno-gospodarczego lansowanych przez USA (model wywiedziony z liberalizmu anglosaskiego, nastawiony na budowanie przewag konkurencyjnych i komercjalizację wszystkich sfer bytu ludzkiego) oraz UE (model nawiązujący do koncepcji zrównoważonego rozwoju, w którym wymaga się szerszego zaangażowania państwa na rzecz instytucjonalnego usprawniania rynków, m.in. w celu harmonizowania efektywności ekonomicznej – konkurencyjności, ze zwiększaniem spójności w trzech wymiarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym). Oba modele, zakotwiczone w ekonomii głównego nurtu – jak dowodzą narastające w czasie niespójności ekonomiczno-społeczne oraz wyłaniające się nowe zjawiska ekskluzji – nie oferują jednak skutecznego rozwiązania problemów nierówności rozwojowych [Woźniak, 2009, s. 166–168].

Adekwatną ilustracją tej patowej sytuacji w zakresie strategicznego wyboru między konkurencyjnością a spójnością w wymiarze społecznym, ekonomicznym oraz terytorialnym są nierozstrzygnięte do dziś spory w polityce rozwoju regionalnego na temat rozłożenia akcentów między promowaniem rozwoju regionów o wysokiej sile konkurencyjnej a wzmocnieniem potencjału rozwojowego obszarów peryferyjnych. Dylematy te ze szczególną siłą dotyczą polskiej gospodarki, która z jednej strony ciągle „goni” wyżej rozwinięte kraje zachodnie, a z drugiej boryka się z wewnętrznymi dysproporcjami rozwojowymi.

W kontekście tych problemów w artykule podjęto próbę oceny istniejących uwarunkowań rozwoju regionów peryferyjnych w Polsce z punktu widzenia ich oddziaływania na spójność społeczno-ekonomiczną. Skupiono się na tych aspektach, które w istotny sposób wyznaczają ramy dla działań podejmowanych wobec zmarginalizowanych obszarów, jak: globalizacja, zmiany w polityce spójności UE (zaplanowane na lata 2014–2020) w zakresie sposobu aktywizacji potencjału rozwojowego obszarów problemowych oraz narastająca nierównowaga finansów publicznych. Jednym z celów prowadzonych rozważań jest zwrócenie

uwagi na to, że konieczna jest zmiana spojrzenia na kwestie stymulowania rozwoju obszarów zmarginalizowanych. Dotychczasowe rozwiązania są bowiem zbyt silnie przeniknięte efektywnością ekonomiczną jako najważniejszym kryterium dokonywania wyboru, co kreśli pesymistyczne perspektywy osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej.

#### UWARUNKOWANIA ROZWOJU OBSZARÓW OPÓŹNIONYCH W CZASACH GLOBALIZACJI GOSPODARKI

Rozwój obszarów zmarginalizowanych często wpisuje się w model ścieżki zależności lub długiego trwania [Braudel, 1965, s. 325–430; North, 1990, s. 200]. Terytoria te są słabo rozwinięte ekonomicznie i wykazują ilościowe, a przede wszystkim jakościowe braki potencjału rozwojowego, który przy tym jest niewystarczająco czy nieodpowiednio wykorzystywany. Z reguły są one oddalone geograficznie od centrów gospodarczych oraz zapóźnione kulturowo i zależne od pomocy zewnętrznej [Olechnicka, 2004, s. 56; Grosse, 2007, s. 27–29]. Obszary te w zasadzie nie są w stanie samodzielnie zainicjować procesu doganiania (wyżej rozwiniętych regionów) i zmienić dotychczasowej trajektorii rozwoju.

Dodatkowe utrudnienia w tym względzie generuje globalizacja, czyli spontaniczny proces liberalizacji rynków towarów, kapitału, siły roboczej, technologii i informacji [Kołodko, 2008, s. 98]. W warunkach coraz swobodniejszego przepływu czynników produkcji – jak wskazują dane statystyczne – przepływają one w kierunku biegunów wzrostu, o wykształconych, trwałych – bo opartych na jakościowych walorach<sup>1</sup> – przewagach konkurencyjnych. Równocześnie nasilają się procesy wymywania mobilnych zasobów (zwłaszcza kapitału, pracy) z obszarów zapóźnionych<sup>2</sup>. U podstaw takiej alokacji leżą decyzje podejmowane w oparciu o rachunek efektywności ekonomicznej – zasoby lokowane są tam, gdzie oferowana jest wyższa stopa zwrotu. Tak uwarunkowany proces decyzyjny – niejako w sposób naturalny – wyklucza z globalnych oraz międzynarodowych sieci współpracy (zwłaszcza między światowymi metropoliami) regiony peryferyjne, które – choć z reguły konkurencyjne cenowo i kosztowo – wiążą się z inwestowaniem w warunkach podwyższonej stopy ryzyka (m.in. ze wzglę-

<sup>1</sup> Według R. Floridy tworzy je triada (tzw. 3T): technologia – talent – tolerancja [Florida, 2005, s. 6].

<sup>2</sup> Praktyka wyraźnie wskazuje, że mobilne czynniki wytwórcze przepływają w kierunku obszarów gospodarczo i instytucjonalnie przygotowanych do przyjmowania inwestycji. W skali międzynarodowej kraje rozwinięte absorbują około 60% światowego przepływu kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W skali kraju największym „biorcą” kapitału zagranicznego jest województwo mazowieckie, zaś we wschodnich województwach przypadało o około 70% mniej kapitału zagranicznego na jednego pracującego niż przeciętnie w kraju [World Investment Report..., 2010, s. xix; Bank Danych Lokalnych; *Działalność gospodarcza spółek...*, sprawozdania z lat 1999–2002].

du na ograniczone zdolności absorpcyjne). Takie bodźce często wywołują rozwój substytucyjny – jednych obszarów (najczęściej wysoko rozwiniętych) kosztem innych. W długim okresie takie stosunki oparte na grze o sumie zerowej – niezależnie od posiadanej przez kraje czy regiony pozycji przetargowej – mogą być jednak niekorzystne dla obu stron<sup>3</sup>.

Globalizacja, czyli rozprzestrzenianie się zasad funkcjonowania liberalnego rynku na całą gospodarkę światową [Kołodko, 2008, s. 116] podniosła efektywność ekonomiczną do głównego kryterium podejmowania decyzji w wielu wymiarach ludzkiej egzystencji. W ten sposób wzrost konkurencji i konkurencyjności jako główne priorytety przeniknęły także strategiczne podejścia do sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym, co odzwierciedlają m.in. strategiczne programy rozwoju kraju i rozwoju regionalnego w Polsce czy w Unii Europejskiej. Choć wyższa konkurencyjność jest pożądana – jest bowiem koniecznym warunkiem efektywności ekonomicznej – to jednak próby urzeczywistniania zasad konkurencyjności w odniesieniu do terytoriów (regionów), które nie są podmiotami rynkowymi, napotykają wiele krytycznych głosów. Według L. Zachera takie zmiany potęgują darwinizację<sup>4</sup> zachowań ludzi i organizacji, a F. Piontek i B. Piontek [2012, s. 66] zwracają uwagę, że osadzony wadliwie w tych zasadach model rozwoju niesie zagrożenia dla osiągania spójności społeczno-ekonomicznej. Może bowiem generować poważne dysproporcje społeczno-ekonomiczne. Zamiast korygować niesprawności gospodarki rynkowej w tym wymiarze, może je dodatkowo wzmacniać. M.G. Woźniak z kolei zauważa, że zakorzenione w zasadach efektywności ekonomicznej paretowskie optimum dobrobytu aprobejuje alokacje zasobów godzące w spójność społeczno-ekonomiczną, „w wyniku których polepsza się dobrobyt najbogatszych, lecz nie najuboższych (...), jak również sytuacje, gdy szybciej wzrasta dobrobyt zamożniejszych niż biednych” [Woźniak, 2012, s. 24–25].

Zagrożenia rozwojowe globalizującej się gospodarki stawiają nowe wyzwania przed ekonomią jako nauką. Powstaje pytanie, czy możliwa jest zmiana przedstawionego, niesprzyjającego spójności społeczno-ekonomicznej charakteru współczesnych stosunków gospodarczych. Jakie działania należałoby podjąć? Zdaniem M.G. Woźniaka [2012, s. 24–29] oraz B. Fiedora [2010, s. 457] należy przede wszystkim poszukiwać nowej syntezy – nowych podstaw dla polityki ekonomicznej, ale uwzględniając zjawiska i procesy, które dotąd były słabo czy niedostatecznie uwzględniane w ekonomii<sup>5</sup>. Należy zaakceptować pogląd o wie-

<sup>3</sup> Między innymi dlatego, że dynamika rozwoju państw wysoko rozwiniętych jest w coraz większym stopniu zależna od stabilności gospodarczej państw reprezentujących niższy poziom rozwoju [por. Żukrowska, 2008, s. 13–16].

<sup>4</sup> L. Zacher [2006, s. 91] używa także ostrzejszego pojęcia „syndrom PBI”, oznaczającego postępującą prymitywizację, barbaryzację i idiotyzację obecnych i prawdopodobnie przyszłych społeczeństw.

<sup>5</sup> Są to procesy i zjawiska, które opisują m.in.: teoria trwałego rozwoju, ekonomia ewolucyjna, nowa ekonomia instytucjonalna, nowa ekonomia polityczna, ordoliberalizm [Fiedor, 2010, s. 461–462].

lowymiarowym charakterze zjawisk społeczno-gospodarczych. W takim układzie odniesienia nie można jednak przyjąć, „że efektywność ekonomiczna ma być jedynym kryterium oceny sprawiedliwego podziału” [Woźniak, 2012, s. 29]. Funkcję celu i kryteria wyboru należy rozszerzyć na wszystkie wymiary ludzkiej egzystencji [Horx, 2002, s. 48–51] – sfery rozumu i duchowej, konsumpcji, natury i biologii, ekonomicznej, politycznej, społecznej i technologicznej. Postulowane holistyczne podejście do kwestii rozwoju (lub zintegrowane jak określa to M.G. Woźniak) osłabia wprawdzie krótkookresową efektywność ekonomiczną, ale może być racjonalne z punktu widzenia osiągnięcia długookresowych celów rozwojowych, przekraczających horyzont jednego pokolenia. Takie podejście nade wszystko sprzyja urzeczywistnianiu spójności społeczno-ekonomicznej.

### REGIONY PERYFERYJNE W POLSKIEJ POLITYCE ROZWOJU REGIONALNEGO

Przykładem peryferyjnych regionów w polskiej gospodarce są wschodnie województwa – lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. Wiele charakterystyk tych województw nosi znamiona peryferyjności i wpisuje się w katalog cech przypisywanych takim obszarom<sup>6</sup>. Szczególnie niekorzystnie kształtują się wskaźniki opisujące poziom rozwoju i nowoczesność gospodarki tych regionów – na tle średniej krajowej niższe lub niekiedy najniższe w kraju: wskaźniki wydajności pracy, nasycenie przedsiębiorstwami wysoko technologicznymi, poziom wynalazczości i innowacyjności, nasycenie infrastrukturą społeczną i techniczną [por. Wosiek, 2012].

Choć wschodnie województwa przynajmniej od kilkudziesięciu lat<sup>7</sup> stanowią w Polsce obszar problemowy, to w zasadzie do 2006 roku były one traktowane w podobny sposób, jak inne regiony. Można nawet postawić tezę, że po II wojnie światowej cele strategiczne polskich przemian zazwyczaj były osiągnięte ich kosztem, gdyż regiony te nie były proporcjonalnie uwzględniane w podziale nakładów inwestycyjnych. W latach 1950–1985 na 18 województw położonych w północno-wschodniej Polsce – na 49 w kraju – przypadło 0,1% inwestycji przemysłowych. Podobnie było w okresie transformacji – pomoc państwa skie-

<sup>6</sup> W polityce spójności UE dominuje ekonomiczne kryterium określenia peryferyjności w oparciu o poziom PKB na mieszkańca. W regionach uznanych za peryferyjne wskaźnik ten nie przekracza 75% średniej wartości PKB *per capita* (wyrażonego w PPS) dla wszystkich krajów UE. W 2009 r. w Polsce wschodniej wynosił on 41,2% [Eurostat, *Region and cities....*], a województwa te znalazły się na liście 20 najuboższych regionów NUTS 2 w UE.

<sup>7</sup> Niektórzy upatrują przyczyn obecnego poziomu rozwoju wschodnich województw jeszcze w czasach średniowiecza, bo już wtedy wszelkie nowości (zmiany technologiczne, style kulturowe) przychodziły z Zachodu i w zasadzie nie przekraczały Wisły. Podział ten pogłębiły późniejsi zabory – rozwój gospodarczy przed I wojną światową objął głównie obszary leżące na zachód od Wisły [Gorzelał, 2002, s. 62; Jezierski, Leszczyńska, 2002, s. 168–198].

rowano na obszary uprzemysłowione, by tam łagodzić negatywne skutki przekształceń [*Strategia rozwoju...*, 2006, s. 8].

Także w początkowym okresie programowania środków z Unii Europejskiej, w latach 2000–2006, województwa wschodnie otrzymały znacząco mniej środków finansowych niż obszary w centrum i na zachodzie kraju (tab. 1). W tym okresie alokacja miała przeważnie charakter sektorowy i wiązała się ze wsparciem dla górnictwa, hutnictwa czy przemysłu stoczniowego oraz z budową infrastruktury na granicy zachodniej w związku z akcesją do Unii Europejskiej.

Dopiero od 2007 roku wyodrębniły się inicjatywy kierowane wyłącznie do rozwiązania problemów rozwojowych Polski Wschodniej. Ich przejawem są *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej na lata 2007–2020* oraz program operacyjny *Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007–2013*. Dla pełności obrazu dodać należy, że działania te pozostawały pod znaczącym wpływem Unii Europejskiej i europejskiej polityki spójności, która wyodrębniła specjalny fundusz uruchamiający i zasilający te projekty (fundusze europejskie są głównym źródłem finansowania tych działań) [*Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006...*, 2006, s. 71].

**Tabela 1. Środki finansowe przyznane województwom (szacunkowo)**

Województwa	2000–2006*		2007–2013**	
	mln zł	Polska =100	mln zł	Polska =100
Polska	158 547,19	100	355 224,95	100
Dolnośląskie	13 597,77	8,6	27 370,69	7,7
Kujawsko-pomorskie	6 322,33	4,0	14 968,47	4,2
Lubuskie	2 808,00	1,8	10 567,82	3,0
Łódzkie	7 885,82	5,0	20 283,15	5,7
Małopolskie	12 711,25	8,0	28 645,23	8,1
Mazowieckie	22 526,55	14,2	59 055,93	16,6
Opolskie	2 527,05	1,6	7 300,75	2,1
Pomorskie	8 789,74	5,5	22 159,94	6,2
Śląskie	39 709,16	25,1	35 352,49	10,0
Wielkopolskie	11 454,07	7,2	23 270,45	6,6
Zachodniopomorskie	7 173,84	4,5	18 042,74	5,1
<b>Polska Wschodnia</b>	<b>23 041,62</b>	<b>14,5</b>	<b>84 574,72</b>	<b>23,8</b>
Lubelskie	5 413,58	3,4	19 444,94	5,5
Podkarpackie	5 863,62	3,7	26 053,58	7,3
Podlaskie	3 461,68	2,2	10 943,02	3,1
Świętokrzyskie	3 581,19	2,3	12 147,94	3,4
Warmińsko-mazurskie	4 721,55	3,0	15 985,24	4,5

\* Środki obejmują: środki przedakcesyjne, kontrakty wojewódzkie, programy rządowe, pomoc publiczną oraz fundusze UE.

\*\* Środki w ramach wszystkich programów operacyjnych: PO Kapitał Ludzki, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Pomoc Techniczna, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej i Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (obejmują fundusze UE oraz wkład krajowy).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Raport o rozwoju...*, 2007, s. 163] oraz dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, [www.mapadotacji.gov.pl/](http://www.mapadotacji.gov.pl/) (dostęp 7.11.2012).

Kontynuacja wsparcia zaplanowana jest także w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020, co należy ocenić pozytywnie. Wzmoczona alokacja środków we wschodnich województwach w okresie 2007–2013 znalazła bowiem odzwierciedlenie w wymiernych efektach. Raporty dotyczące ewaluacji oddziaływania funduszy unijnych<sup>8</sup> w Polsce wskazują na wysoki, pozytywny wpływ tego dofinansowania – w latach 2004–2011, wraz z prognozami na 2015 rok – m.in. na stopę wzrostu PKB czy stopę zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat we wschodnich województwach (zob. tabela 2).

**Tabela 2. Wpływ środków z funduszy europejskich na poziom PKB (w PPS) na mieszkańca w odniesieniu do UE-27 (odchylenia od scenariusza bez środków UE w pkt proc.) – symulacje według modelu HERMIN**

Województwa	Średni wpływ 2004–2015	2007	2009	2011	2015 – prognoza
<b>Polska</b>	–	<b>1,3</b>	<b>2,6</b>	<b>4,3</b>	<b>5,7</b>
Dolnośląskie	2,6	1,4	2,2	3,7	4,9
Kujawsko-pomorskie	1,6	0,8	1,0	2,2	3,2
Lubuskie	2,6	1,0	4,2	3,4	4,5
Łódzkie	2,6	1,6	2,3	4,1	4,9
Małopolskie	2,1	0,6	1,2	3,1	4,3
Mazowieckie	3,8	1,4	4,2	5,3	7,0
Opolskie	2,6	1,3	2,3	3,1	5,0
Pomorskie	3,1	2,1	1,5	4,0	5,5
Śląskie	3,3	1,4	2,8	4,8	6,7
Wielkopolskie	2,3	1,1	2,0	3,3	4,4
Zachodniopomorskie	2,6	2,0	4,5	3,4	4,0
<b>Polska Wschodnia</b>	–	–	–	–	<b>7,3</b>
Lubelskie	2,1	1,1	1,2	3,0	4,1
Podkarpackie	4,6	1,2	2,4	8,1	9,1
Podlaskie	1,8	0,7	1,3	2,9	3,4
Świętokrzyskie	4,9	1,3	2,7	6,8	10,4
Warmińsko-mazurskie	4,6	1,5	3,1	7,5	9,3

Źródło: [Raport roczny 2011..., 2012, s. 41–42, 52, 72].

Największe oddziaływanie środków alokowanych w ramach polityki spójności – w okresie 2004–2011 – zaobserwowano w województwach: warmińsko-mazurskim, podkarpackim, świętokrzyskim oraz zachodniopomorskim, w których poziom regionalnego PKB na mieszkańca był wyższy dzięki polityce spójności przeciętnie o około 5%. Prognozy wskazują także, że w Polsce Wschodniej do 2015 roku aż 40% całego dystansu, jaki zostanie nadrobiony w stosunku do UE-27, przypisać będzie można wydatkom z funduszy UE (dla porównania dla całej Polski będzie to ok. 28%) [Raport 2011..., 2012, s. 28, 43–44].

<sup>8</sup> W Polsce jest to główne źródło finansowania działań polityki rozwoju regionalnego.

Nie wpłynęło to jednak na istotne zmniejszenie dystansu w stosunku do reszty kraju. PKB na mieszkańca w Polsce Wschodniej w stosunku do średniej krajowej (wyrażonej przez medianę) od 2008 r. pozostał na poziomie 83,5%, a w odniesieniu do średniej arytmetycznej można nawet odnotować dywergencję (wskaźnik spadł z 71,8% w 2005 r. do 70,7% w 2010 roku)<sup>9</sup>. W poszukiwaniu przyczyn takiego stanu rzeczy wskazuje się m.in. na [Szlachta, 2013, s. 17]: niewystarczające środki w stosunku do skali problemów, zbiurokratyzowane i przeregulowane mechanizmy rozdysponowania środków unijnych oraz fakt, że (polaryzujące) siły rynkowe są silniejsze od (wyrównawczych) politycznych działań, tym bardziej że wiele polityk (zwłaszcza ukierunkowanych na wzmocnienie innowacyjności) sprzyja wzrostowi zróżnicowań.

W kolejnych latach bodźce te zostaną dodatkowo wzmocnione przez forsowane na lata 2014–2020, a w perspektywie nawet do 2030 roku, kształtowanie przepływu kapitału, wiedzy i osób w oparciu o polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju [*Polska 2030...*, s. 6]. Model ten zakłada skoncentrowanie interwencji publicznej – w ujęciu przestrzennym – na obszarach metropolitalnych, cechujących się największą zdolnością do generowania impulsów pro wzrostowych, przy jednoczesnym budowaniu potencjału absorpcyjnego w słabiej rozwijających się ośrodkach [*Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020...*, s. 58 i 68]. Według tych założeń obszary problemowe (peryferyjne) zasadniczo powinny się rozwijać dzięki zjawisku „rozlewania się” impulsów rozwojowych z biegunów wzrostu.

Należy podkreślić, że postulowana koncentracja środków wynika z dążenia do zwiększania efektywności alokacji nakładów w skali ogólnokrajowej. Są one kierowane do jednostek i obszarów, które dysponują odpowiednim potencjałem – odznaczają się wysokim stopniem innowacyjności i kompetencji – gwarantującym optymalne wykorzystanie czynników wytwórczych. Z punktu widzenia spójności społeczno-ekonomicznej należy jednak wskazać na potencjalne zagrożenia związane z forsowaniem polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju. Już sami autorzy strategii rozwoju opartej o ten model zauważają, że przyczyni się on do powiększania przestrzennych dysproporcji rozwojowych: „Jeśli wybiera się model polaryzacyjno-dyfuzyjny, to konsekwencją jest silne sprzyjanie wzrostowi lokomotyw rozwojowych, akceptacja pewnej skali nierównomierności tempa rozwoju” [*Polska 2030...*, s. 119–120]. W innym miejscu autorzy wskazują, że powiększanie dysproporcji dochodowych powinno być krótkookresowe, powinno być tylko „etapem prowadzącym do szybszego rozwoju wszystkich regionów” [*Polska 2030...*, s. 266].

Trudno jednak nie zauważać, że procesy dyfuzyjne – które zgodnie z założeniami modelu mają stymulować rozwój obszarów problemowych – napotykają bariery w postaci: deficytu mechanizmów i instrumentów dynamizujących procesy dyfuzyjne (brak drożnych kanałów przepływu wiedzy i informacji, zbyt mała liczba organizacji pośredniczących w transferze innowacji, brak wystar-

<sup>9</sup> Obliczenia własne na podstawie danych GUS [Bank Danych Lokalnych].

czających środków finansowych), tendencji do ograniczania się zasięgu oddziaływania metropolii na ich otoczenie (miejsce dotychczasowych więzi metropolie – otoczenie zajmują zacieśniające się kontakty między metropoliami [Smętkowski, 2001, 89–92; Herbst, 2012, s. 69]), wymywania wyspecjalizowanych zasobów z obszarów peryferyjnych w kierunku biegunów wzrostu czy wreszcie braku kapitału społecznego.

Swoistym dowodem występowania tego typu barier jest mocno zróżnicowane wewnętrznie województwo mazowieckie, w którym od lat metropolia warszawska jest „samotną wyspą” otoczoną znacznie biedniejszymi podregionami, a upływ czasu nie wskazuje na wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej tego województwa<sup>10</sup>. Przykładowo w 2009 roku miasto Warszawa wytwarzało produkt ponad jedenastokrotnie wyższy niż w podregionie radomskim, ponad dziewięciokrotnie niż w podregionie ostrołęcko-siedleckim oraz ośmiokrotnie w porównaniu do podregionu warszawskiego wschodniego, w przeliczeniu zaś na mieszkańca – ponad czterokrotnie [Bank Danych Lokalnych].

W skali całej Unii Europejskiej zmiany wprowadzane w Polsce i w innych krajach członkowskich uzasadniane są niezadowolającymi efektami dotychczasowego, dyfuzyjno-absorpcyjnego modelu polityki regionalnej<sup>11</sup>. Są także wynikiem przewartościowania – w oparciu o osiągnięcia nowej geografii ekonomicznej [P. Krugman (1991, 1995), A. Venables (1996), D. Puga (1996)] – podstaw polityki rozwoju. Przełożenie osiągnięć nowej geografii ekonomicznej na politykę rozwoju znalazło m.in. wyraz w: skupieniu uwagi na metropoliach (głównych lokomotywach rozwoju) oraz ukierunkowaniu wsparcia na nowoczesne (jakościowe, związane z wiedzą) endogeniczne czynniki rozwoju. Odniesienie tych rekomendacji do sytuacji i poziomu rozwoju wschodnich województw wskazuje na zagrożenia dla osiągania spójności społeczno-ekonomicznej w Polsce. Po pierwsze, w strukturze osadniczej wschodnich województw brakuje metropolii. Największymi ośrodkami są stolice tych województw, o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., ale znacznie poniżej parametrów odpowiadających standardom metropolii (500 tys. mieszkańców). Ponadto województwa wschodnie nie są jeszcze gotowe, by budować swoją przewagę konkurencyjną w oparciu o kapitał intelektualny. Na tych obszarach ciągle niezbędne są także inwestycje w tradycyjne elementy gospodarki – „gospodarka nowa może się rozwijać, jeśli stara będzie sprawnie funkcjonowała” [Kołodko, 2003, s. 293].

<sup>10</sup> W gospodarce światowej przykładem są kraje Ameryki Południowej (Meksyk, Kolumbia, Brazylia, Argentyna), w których stosowana na szeroką skalę strategia inwestowania w rozwój metropolii pogłębiła polaryzację społeczno-gospodarczą tych społeczeństw. Do polaryzacji dochodzi także w strukturze konkretnych metropolii [Mańka, 2011].

<sup>11</sup> Raporty dotyczące ewaluacji oddziaływania funduszy unijnych wskazują, że w wielu przypadkach interwencja czynnika egzogenego nie powodowała zmniejszenia dysproporcji regionalnych, ponieważ napływ środków do regionów zapóźnionych pełnił rolę raczej socjalną niż prorozwojową [Boldrin, Canova, 2001, s. 205–253; Cierniak-Szóstak, 2012, s. 56].



Potrzeby inwestycyjne wschodnich województw nie odpowiadają priorytetom przyjętym na forum UE, które generalnie mają zastosowanie do bogatszych państw członkowskich wspólnoty [Szlachta, 2013, s. 19].

Krytyka kierunków ewolucji europejskiej polityki rozwoju regionalnego mobilizuje do poszukiwania bardziej adekwatnych teoretycznie i praktycznie podstaw dla tej polityki. Na przykład B. Piontek, F. Piontek [2012, s. 57–80] rekomendują alternatywną dla modelu polaryzacyjnego koncepcję urzeczywistniania rozwoju w wymiarze lokalnym według modelu niszy. Model ten jest silnie zakorzeniony w zasadach rozwoju zrównoważonego i respektuje leżące u jego podstaw aksjomaty i prawo naturalne. Koncepcja ta ponadto akcentuje konieczność bardziej elastycznego podejścia do programowania polityki rozwoju – dopasowania i skonkretyzowania ogólnej koncepcji rozwoju do lokalnych uwarunkowań. Zdaniem autorów przedstawiony model może stanowić skuteczne rozwiązanie dla zapewnienia spójności społeczno-ekonomicznej.

#### UWARUNKOWANIA REALIZACJI PROGRAMÓW ROZWOJOWYCH W CZASACH KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

Strategiczna wizja rozwoju kraju oraz rozwoju regionalnego w istotny sposób związane są z trendami obserwowanymi we współczesnej gospodarce. Wizje te, realizujące długookresowe cele rozwoju, znacznie mniej związane są z doraźnymi wahaniami koniunktury gospodarczej i napięciami, które powstają w sektorze finansów publicznych. Niemniej jednak cel w postaci przywracania równowagi finansów publicznych dostarcza dodatkowych argumentów dla alokacji środków publicznych według zasad polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju. Jest swoistym „rozgrzeszeniem” z przesunięcia na dalszy plan problemów nierównomiernego rozwoju polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Zderzenie się relatywnie szczupłych nakładów finansowych z szeroką paletą celów naturalnie wymusza koncentrację środków i ich przepływ w kierunku najbardziej efektywnych zastosowań, w wymiarze przestrzennym – w kierunku biegunów wzrostu. Równocześnie ogranicza się działania interwencyjne na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej.

Pogarszająca się sytuacja finansowa podmiotów publicznych wymusza restrukturyzację tego sektora (powiązaną ze zmianami w systemie prawno-finansowym) i tworzy pole dla upowszechniania się menedżerskiego podejścia do zarządzania w tym sektorze. Celem tych działań jest racjonalizacja gospodarki budżetowej, a w długookresowej perspektywie utrzymanie równowagi budżetowej. W takich warunkach osiągnięcie spójności społeczno-ekonomicznej staje się realne, gdy państwo jest w stanie zwiększać efektywność swego działania bez ograniczania zakresu dostarczanych dóbr publicznych [Woźniak, 2012, s. 33], jest racjonalne, a nie minimalne [Żyżyński, 2012, s. 302–306].

Tymczasem w Polsce tendencja do narastania nierównowagi finansów publicznych w ograniczonym zakresie znajduje rozwiązanie w racjonalizacji i uelastycznieniu systemu finansów publicznych. Sprowadza się raczej do ograniczenia wydatków budżetowych czy wzrostu podatków. Z punktu widzenia celów spójności społeczno-ekonomicznej w Polsce niepokój może budzić – wywodząca się z tych przesłanek – praktyka do wycofywania sieci usług publicznych z mniejszych miejscowości i nagłego, a przy tym wielowymiarowego, zubożenia tych obszarów w zakresie istotnych czynników prorozwojowych<sup>12</sup>.

W oparciu o przedstawione przesłanki można wnioskować, że w warunkach narastającej nierównowagi finansów publicznych polityka rozwoju kraju oraz rozwoju regionalnego dryfuje w kierunku rozwiązań, które uwypuklają przewagi wykształconych w gospodarce biegunów wzrostu. W takich warunkach akceptację (jako efektywne ekonomicznie) znajdują rozwiązania, które prowadzą do gospodarczej polaryzacji.

Biorąc z kolei pod uwagę realny aspekt obecności państwa w gospodarce, należy zwrócić uwagę na to, jak napięcia w sektorze finansów publicznych wpływają na inicjatywy podejmowane na niższych szczeblach administracji państwowej (które są istotnym wsparciem prorozwojowych działań podejmowanych na szczeblu centralnym). Dane statystyczne wskazują, że w latach 2008–2010 jednostki samorządu terytorialnego (JST) były znaczącym źródłem inwestycji, które napędzały polską gospodarkę, w sposób istotny przyczyniały się do postępu cywilizacyjnego i tworzyły sprzyjające warunki do uaktywnienia się lokalnych czynników rozwojowych<sup>13</sup>. Było to powiązane z realizacją projektów inwestycyjnych, w znacznej części dofinansowanych ze środków unijnych.

W odniesieniu do sektora samorządowego pogarszający się stan finansów publicznych, ujawniający się ze szczególną mocą w okresie dekoniunktury gospodarczej w latach 2007–2011 (i być może kolejnych) znalazł swoje odbicie w obniżeniu potencjału wydatkowego samorządów terytorialnych i wprowadzeniu dodatkowych finansowych trudności w realizacji zadań społeczno-gospodarczych przez te jednostki. Obserwowana w latach 2007–2011 wyraźnie niższa dynamika wzrostu (w niektórych przypadkach zmniejszenie realnych wpływów) składników dochodów własnych, wrażliwych na wahania cyklu koniunkturalnego oraz ograniczanie transferowanych z budżetu centralnego dotacji (największe w 2009 roku), a w latach 2010–2011 także wyraźne wyhamowanie tempa zmian wielko-

---

<sup>12</sup> Obrazowo opisuje to K. Trammer [2011]: „Mieszkańcy kolejnych wsi nagle budzą się na spalonej ziemi: miejscowa szkoła przestała działać (...), lokalny urząd pocztowy został zamknięty, punkt apteczny zlikwidowano, tory kolejowe dawno już porosły drzewami, a PKS właśnie likwiduje ostatni kurs do miasteczka, w którym wciąż jeszcze da się załatwić najważniejsze sprawy i zrobić większe zakupy”.

<sup>13</sup> Udział wydatków majątkowych samorządów w PKB w latach 2009–2010 przekroczył 3%; stanowiły one odpowiednio 15,7% oraz 18% akumulacji brutto w Polsce [Kluza, 2011, s. 21].

ści subwencji ogólnej, zmniejszyły możliwości współfinansowania i realizowania projektów wspieranych funduszami z Unii Europejskiej. Prawidłowości te dotyczyły wszystkich szczebli lokalnej samorządności w skali całego kraju (zob. tabela 3).

**Tabela 3. Dynamika dochodów budżetów lokalnych w Polsce w ujęciu realnym (w stosunku do roku poprzedniego, ceny 1999=100)**

Wybrane kategorie dochodów		2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem	a	-2,9	2,2	-9,1	3,5	8,0	11,3	11,8	7,5	4,9	0,6	8,6	0,6
	b	2,0	3,1	20,3	-6,3	11,9	11,8	11,9	11,6	1,2	-1,6	4,4	1,2
	c	15,8	6,0	-14,4	-10,1	8,4	8,0	6,8	6,2	7,8	7,0	9,2	0,4
	d	-65,8	17,7	-10,0	7,3	47,5	-0,7	33,0	16,7	7,0	49,2	-29,7	2,5
Dochody własne	a	-6,4	1,5	-18,8	2,6	12,3	7,5	9,3	14,1	11,0	-5,5	4,8	2,5
	b	1,4	1,5	36,0	-2,0	27,3	13,7	12,0	13,6	7,1	-6,5	0,5	0,6
	c	46,5	13,8	5,1	-8,4	150,1	21,9	9,9	12,5	17,8	-6,2	8,4	-1,1
	d	-11,5	-1,6	2,3	9,6	462,9	5,3	19,0	20,8	8,2	-17,6	-12,0	12,2
– udział we wpływach z podatku PIT i CIT	a	-13,1	-5,9	-26,3	2,4	33,8	12,1	16,1	23,0	9,9	-10,2	-1,2	8,4
	b	-6,4	2,1	33,2	-3,3	59,2	13,2	14,2	20,8	4,0	-8,2	-5,9	2,4
	c	-11,2	-4,4	-25,0	4,1	819,3	34,2	15,4	21,8	9,2	-10,7	-1,7	7,9
	d	166,9	-6,7	-0,4	0,3	589,6	-1,1	17,7	23,1	-8,1	-13,4	-6,7	6,8
Dotacje celowe z budżetu państwa	a	11,3	-14,7	2,3	-15,1	31,7	48,3	40,7	3,1	2,1	-4,6	15,1	-0,9
	b	-4,0	-2,7	9,3	-37,8	1,1	9,3	13,5	-1,2	2,8	-2,9	8,4	-1,9
Dotacje celowe ogółem	c	6,0	7,6	-18,8	-31,4	-19,2	-1,4	11,7	-0,5	15,1	3,7	1,3	11,0
	d	-67,4	32,9	-16,3	12,9	-35,4	-29,1	18,4	7,3	92,8	-49,0	36,4	-4,1
Subwencja ogólna z budżetu państwa	a	-2,6	9,7	3,6	5,9	0,4	-0,5	4,0	3,3	7,0	6,7	0,5	-1,6
	b	7,8	9,2	2,7	6,0	-13,3	3,7	3,8	4,3	5,0	7,1	1,8	1,4
	c	24,4	2,9	-13,5	7,9	-1,8	3,5	1,1	6,2	4,0	10,3	3,2	-0,7
	d	-70,9	7,1	-6,3	-0,8	-17,5	2,5	52,6	-0,8	2,9	18,9	2,7	-18,5

a – gminy bez miast na prawach powiatu; b – miasta na prawach powiatu; c – powiaty; d – województwa.

\* W 2004 roku wprowadzono nową ustawę o dochodach JST (DzU 2003 nr 203 poz. 1996) zwiększającą udział samorządu terytorialnego w podatkach CIT i PIT oraz zmniejszającą rolę subwencji w finansowaniu zadań JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów (*Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999–2011*) [za:] [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5) (dostęp 5.07.2012).

Nakreślone zmiany dokonują się – ze względu na konstrukcję dochodów budżetów lokalnych – w sytuacji permanentnego finansowego uzależnienia JST od transferów z budżetu państwa. W tym kontekście należy wskazać, że w przekroju terytorialnym w latach 1999–2010 samorządy z Polski Wschodniej cechowały się najniższym zakresem samodzielności finansowej, na co wskazuje niższy udział tzw. dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w 2010 roku (średnia dla pięciu wschodnich województw) wynosił: w gminach 35% wobec 44,6% w kraju, w powiatach ziemskich

Samorządy w tych województwach są w większym stopniu uzależnione od zasilania zewnętrznego w postaci ogólnych subwencji i od decyzji alokacyjnych podejmowanych na szczeblu centralnym. W tych jednostkach wprowadzane zmiany wywołują większe przesunięcia między celami bieżącymi a przyszłymi. Zaniechanie czy odkładanie na bliżej nieokreślony, lepszy czas, niezbędnych inicjatyw rozwojowych niewątpliwie znajdzie przełożenie na relatywne pogorszenie warunków życia i pracy lokalnych społeczności. To w konsekwencji może oddziaływać na pogłębienie dysproporcji rozwojowych na szczeblu lokalnym (między gminami), ale także na pogłębienie polaryzacji na szczeblu regionalnym (między województwami).

### PODSUMOWANIE

Istniejące uwarunkowania rozwoju obszarów peryferyjnych niosą zagrożenia dla urzeczywistniania spójności społeczno-ekonomicznej w polskiej gospodarce. Zarówno procesy globalizacji, jak i realizacja polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju generują impulsy pogłębiające nierówności rozwojowe. Oba te procesy są bowiem silnie przeniknięte takim podejściem do sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym, które podnosi efektywność ekonomiczną do najważniejszego kryterium dokonywania wyboru. W takim układzie odniesienia racjonalnie postępujący *homo oeconomicus* nie znajduje wystarczającego uzasadnienia dla wspierania rozwoju społeczeństw o mniejszych osiągnięciach gospodarczych. Kreśli to pesymistyczne perspektywy osiągania spójności społeczno-ekonomicznej. Co więcej, na te problemy „na bieżąco” nakładają się kolejne utrudnienia harmonizowania celów spójności społeczno-ekonomicznej z efektywnością ekonomiczną, np. związane z narastającą nierównowagą finansów publicznych.

Rozważania doprowadzają do wniosku, że rozstrzygnięcie strategicznego dylematu polityki rozwoju w zakresie wyboru między konkurencyjnością a spójnością terytorialną, wymaga poszukiwania alternatywnej, w stosunku do zaleceń ekonomii głównego nurtu, koncepcji rozwoju. Już w ostatnich dziesięcioleciach XX w., w obliczu kryzysów o charakterze społecznym i ekologicznym, zwrócono uwagę, że rozwój powinien umożliwiać trwałą, długookresową poprawę jakości życia nie tylko obecnych, ale i przyszłych pokoleń (zgodnie z zasadą sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej). Powinien mieć znamiona rozwoju zrównoważonego, czyli obejmującego równoległe swym zasięgiem, w odpowiednich proporcjach, wszystkie konstytuujące go wymiary: nie tylko sferę materialną – ekonomiczną, ale także społeczno-kulturową oraz ekologicz-

---

24,2% (wobec 28,2% w kraju), w miastach na prawach powiatu 46,6% (63,6% w kraju), w województwach 21,9% (wobec 40,4% w kraju). Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp 21.11.2012).

ną [Rogall, 2010, s. 24–25]. O ile powyższe postulaty są klarowne w warstwie teoretycznej, o tyle w praktyce pojawiają się niejednoznaczności i dylematy, a w rezultacie niezadowolający zakres aplikacji i brak znaczących oraz trwałych osiągnięć w zakresie ograniczania dysproporcji rozwojowych. Zdaniem H. Rogalla [2010, s. 186] wynika to z tego, że w liberalnej gospodarce rynkowej obraz *homo oeconomicus* tryumfuje nad *homo sapiens*.

Rozstrzygnięcie strategicznego dylematu polityki rozwoju w zakresie alternatywnego wyboru między konkurencyjnością regionu a spójnością terytorialną, w świetle zasad i postulatów ekonomii głównego nurtu wydaje się nieosiągalne. Pewną odpowiedzią są coraz liczniejsze głosy ekonomistów postulujących eklektyczne, holistyczne czy zintegrowane (ukierunkowane na wszystkie sfery bytu ludzkiego) podejście do procesów rozwojowych, w ramach którego możliwe jest łączenie wymogów konkurencji z większą wrażliwością na kwestie nierówności społeczno-ekonomicznych [Woźniak, 2012; Fiedor, 2010; Kołodko, 2008; Horx, 2002; F. Piontek, B. Piontek, 2012]. Taki układ odniesienia daje szansę na zbudowanie innych, alternatywnych (w stosunku do obecnych) mechanizmów alokacji, dzięki którym możliwe byłoby maksymalizowanie dobrobytu (jako konsekwencji spójności społeczno-ekonomicznej) bez ujemnych następstw dla efektywności ekonomicznej [Woźniak, 2012]. Przy takiej orientacji wyrównawcze podejście do rozwoju w układach przestrzennych pełniłoby jedynie funkcje pomocnicze.

## LITERATURA

- Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp 3.01.2012).
- Braudel F., 1969, *Historia i trwanie*, Wyd. Czytelnik, Warszawa.
- Boldrin M., Canova F., 2001, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, "Economic Policy".
- Cierniak-Szóstak E., 2012, *Instytucjonalne uwarunkowania spójności społeczno-ekonomicznej* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Działalność gospodarcza spółek z udziałem kapitału zagranicznego*, sprawozdania z lat 1999–2002, GUS, Warszawa, wydania z lat 2000–2003.
- Eurostat, *Region and cities statistics*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (dostęp 16.11.2011).
- Fiedor B., 2010, *Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki*, „Ekonomista”, nr 4. *Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999*, Ministerstwo Finansów [za:] [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5) (dostęp 5.07.2012).
- Florida R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York–London.

- Gorzalak, 2002, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2–3(9).
- Grosse T.G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (27).
- Herbst M., 2012, *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Horx M., 2002, *Die acht Sphären der Zukunft*, Signum, Wien-München.
- Jezierki A., Leszczyńska C., 2002, *Historia gospodarcza Polski*, Wyd. Key Text, Warszawa.
- Kluza K., 2011, *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010* [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2003, „Nowa gospodarka” – szanse i wyzwania [w:] „Nowa gospodarka” a transformacja, red. M. Piątkowski, Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2008, *Wędrujący świat*, Wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, projekt przeznaczony do debaty społecznej, Warszawa, wrzesień.
- Mańka R., 2011, *Syndrom wykolejonego pociągu*, [http://euro.bankier.pl/news/article.html?article\\_id=2242044](http://euro.bankier.pl/news/article.html?article_id=2242044) (dostęp 17.11.2012).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [www.mapadotacji.gov.pl/](http://www.mapadotacji.gov.pl/) (dostęp 7.11.2012).
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Piontek F., Piontek B., 2012, *Zarządzanie rozwojem niszowym dla zapewnienia spójności społeczno-ekonomicznej* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. 24, red. M.G. Woźniak, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa [za:] [www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf) (dostęp 28.11.2012).
- Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad.
- Raport roczny 2011, Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modeli Hermin (krajowego i regionalnych)*, 2012, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Rogall H., 2010, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE)*

- nr 1260/1999 [w:] *Zbiór aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku* (projekt do konsultacji), 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień.
- Smętkowski M., 2001, *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(7).
- Szlachta J., 2013, *Europejski wymiar rozwoju Polski Wschodniej w latach 2014–2020*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, nr 6 (1/2013).
- Trammer K., 2011, *Rozwój regionalny, który tworzy peryferie*; <http://nowe-peryferie.pl/index.php/2011/06/rozwoj-regionalny-ktory-tworzy-peryferie/> (dostęp 20.11.2012).
- World Investment Report 2010. Investing in a low-carbon economy*, 2010, United Nations, New York and Geneva, [www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=13423&intItemID=5539&lang=1&mode=downloads](http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=13423&intItemID=5539&lang=1&mode=downloads) (dostęp 16.05.2011).
- Wośiek M., 2012, *Kapitał intelektualny w rozwoju regionów Polski Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Woźniak M.G., 2009, *Fundamentalne kwestie zintegrowanego rozwoju w warunkach globalnego kryzysu, czyli jakiej polityki potrzebuje obecnie Polska* [w:] *Ekonomiczne problemy funkcjonowania współczesnego świata*, red. D. Kopycińska, Wyd. Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Woźniak M.G., 2012, *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Zacher L.W., 2006, *Gry o przyszłe światy*, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa.
- Żukrowska K., 2008, *Zróźnicowanie rozwojowe jako warunek pokonywania opóźnień rozwojowych* [w:] *Zróźnicowanie rozwoju jako impuls pro wzrostowy w gospodarce światowej*, red. K. Żukrowska, Wyd. Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
- Żyżyński J., 2012, *Państwo minimalne czy racjonalne* [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, red. M.G. Woźniak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

### Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę określenia perspektyw osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej w Polsce. Wskazano, że istniejące uwarunkowania rozwoju obszarów peryferyjnych niosą zagrożenia dla urzeczywistnienia spójności społeczno-ekonomicznej. Zarówno globalizacja, jak i realizacja polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju generują impulsy pogłębiające nierówności rozwojowe. Także narastająca nierównowaga finansów publicznych wprowadza utrudnienia – tak w sferze realnej, jak i regulacji – dla harmonizowania celów spójności społeczno-ekonomicznej z efektywnością ekonomiczną. Rozstrzygnięcie strategicznego dylematu polityki rozwoju w zakresie alternatywnego wyboru między konkurencyjnością a spójnością terytorialną wymaga holistycznego podejścia do procesów rozwojowych.

---

**Determinants of Development of Peripheral Regions in Poland  
during Public Finance Crises – Reference to Socio-Economic Cohesion**

*Summary*

The article attempts to assess the perspective of achieving socio-economic cohesion in Poland. There was indicated that existing determinants of development of peripheral regions are connected with threats to realization of socio-economic cohesion. Globalization as well as realization of polarized and diffusive development model generate impulses increasing developmental disparities. Increasing unbalance in public finances makes it more difficult – in both: real and regulation spheres – to harmonize aims of socio-economic cohesion with economic efficiency. To adjudicate a strategic dilemma of development policy concerning a choice between competitiveness and territorial cohesion it is required to adopt alternative, holistic approach to developmental processes.