

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 432

**Gospodarka lokalna
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-587-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Marcin Będzieszak: Czy duże miasta w Polsce chcą, by płacić im za usługi? Urynkowienie realizacji wybranych zadań a formy organizacyjne / Do large cities in Poland want to be paid for services? Marketization of selected tasks and organizational forms	9
Radosław Cyran: Budownictwo mieszkaniowe jako potencjał rozwojowy miast / Housing industry as the developmental potential of cities	18
Adam Drobnik: Ekonomiczne koncepcje rozwoju w kontekście rewitalizacji miast – studia przypadków / Economic development’s concepts in the context of urban and postindustrial land revitalization – case studies.....	27
Romana Głowicka-Wołoszyn: Identyfikacja efektów przestrzennych w ocenie kondycji finansowej gmin województwa wielkopolskiego / Identification of spatial effects in evaluation of financial condition of Wielkopolska Voivodeship communes.....	42
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? / Spatial planning – a tool to implement spatial order or achieve interests?.....	54
Zbigniew Grzymała: Miasta ekologiczne – studia przypadków i perspektywy rozwoju / Eco- cities – case studies and development perspectives.....	61
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local governments in Poland	67
Tomasz Kolakowski: Ekonomiczno-społeczne efekty projektów translokacji obiektów zabytkowych na poziomie lokalnym / Socio-economic effects of translocation projects of historic monuments – local level	83
Magdalena Łyszkiewicz: Samodzielność finansowa gmin miejskich województwa pomorskiego / Financial autonomy of the Pomeranian urban communes.....	93
Marian Maciejuk: Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Jeleniej Górze / The structure of public aid for entrepreneurs in Jelenia Góra	102
Tomasz Madras: Kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w rządowych dokumentach strategicznych / Category of “the other voivodeship centers” in the government’s strategic documents	111
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania ograniczenia niskiej emisji w polskich gminach poprzez redukcję zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych / Socio-economic conditions of	

reductions of low emission in Polish municipalities by reducing of pollution from households	120
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych / Conditions of spatial diversity of separate collection of municipal waste	129
Marek Obrębalski: Problemy delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego – studium przypadku Jeleniej Góry / Delimitation problems of urban functional area – case study of Jelenia Góra	138
Dorota Sikora-Fernandez: Praktyczne aspekty budowy <i>smart city</i> na przykładzie Barcelony / Practical aspects of smart city development on the example of Barcelona	155
Jacek Soltys: Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego / Strategies of county capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship	164
Andrzej Sztando: Budżetowanie kapitałowe pomocy regionalnej w polskich specjalnych strefach ekonomicznych / Capital budgeting of regional aid in Polish special economic zones.....	173
Katarzyna Wójtowicz: Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce / Forecasting of fiscal consequences of local spatial plans vs. the problem of achieving fiscal sustainability of local governments in Poland	203
Jacek Wychowanek: Partnerstwo tradycji i innowacji jako czynnik rozwoju lokalnego / Partnership of tradition and innovation as a factor of local development.....	212

Wstęp

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny zbiór artykułów zaprezentowanych podczas corocznej Konferencji Naukowej pt. „Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” organizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Stanowią one wkład w proces wzbogacania wiedzy na temat procesów rozwoju lokalnego, które są współcześnie przedmiotem żywego zainteresowania środowiska nauki, władz publicznych wszystkich szczebli, sfer biznesowych, a także szerokich kręgów społecznych. Artykuły te zawierają szereg cennych informacji o stanie, uwarunkowaniach, mechanizmach i efektach owych procesów oraz o najbardziej prawdopodobnych ich przyszłych ścieżkach. Mogą i powinny być wykorzystane w trakcie projektowania i aplikacji lokalnych oraz ponadlokalnych polityk rozwoju lokalnego, dla których dobre podstawy informacyjne są warunkiem ich powodzenia. Przyczynią się w ten sposób do dynamizacji procesów rozwoju lokalnego, a przez to nie tylko do wzrostu jakości życia w lokalnych układach terytorialnych, ale również, poprzez transformację tych procesów i ich produktów w procesy i produkty ponadlokalne, do wzrostu jakości życia w kraju i jego poszczególnych regionach. Jesteśmy przekonani, że omawiane artykuły tworzą również interesującą płaszczyznę dialogu dla środowisk naukowych i samorządowych władz publicznych. Stanowią bowiem głos w dyskusji na temat pożądaných modyfikacji polskiego systemu samorządowego, która odbywa się współcześnie na wielu różnych forach. Zawierają argumenty za takim jego doskonaleniem, które – w ramach wielopoziomowego, zintegrowanego systemu zarządzania państwem – zwiększy podmiotowość samorządów lokalnych i regionalnych w prowadzeniu polityki rozwoju, zapewniając im jednocześnie wysoką zdolność do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Podsumowując, oddajemy te artykuły w Państwa ręce z przekonaniem, że okażą się przydatne zarówno w dociekaniach naukowych, jak i w praktyce zarządzania rozwojem lokalnym.

Ryszard Brol, Beata Bal-Domańska, Andrzej Sztando

Tomasz Madras

Politechnika Białostocka

e-mail: t.madras@pb.edu.pl

KATEGORIA „POZOSTAŁYCH OŚRODKÓW WOJEWÓDZKICH” W RZĄDOWYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH

CATEGORY OF “THE OTHER VOIVODESHIP CENTERS” IN THE GOVERNMENT’S STRATEGIC DOCUMENTS

DOI: 10.15611/pn.2016.432.11

JEL Classification: O18, O21, R38, R58

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę praktycznych konsekwencji systemowego rozróżnienia miast wojewódzkich na dwie oddzielne kategorie. Wskazane w tytule „pozostałe ośrodki wojewódzkie” to te spośród miast-stolic regionów, które nie zostały zaliczone do metropolii. Klasyfikacja miast w rządowych dokumentach strategicznych ma znaczenie dla takich aspektów polityki rozwoju, jak projektowana struktura inwestycji infrastrukturalnych, dostępności komunikacyjnej, polityki wzmocnienia tzw. metropolii, lokalizacji infrastruktury społecznej wyższego rządu oraz lokalizacji funkcji naukowych i gospodarki opartej na wiedzy. Badania pozwoliły na identyfikację uwarunkowań rozwoju „pozostałych ośrodków wojewódzkich”, wynikających z rozróżnienia dwóch kategorii miast-stolic regionów.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, Strategia Rozwoju Kraju, Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów i Zielona Góra, metropolie.

Summary: The article contains an analysis of practical consequences of division of voivodeship capitals into two separate categories. Mentioned “other regional centers” are those which were not included in the category of metropolis. A classification in government policy documents is important for such aspects of development policy as infrastructure, transport accessibility, metropolitan areas, location of social infrastructure, and location of scientific and knowledge-based economy. The study leads to the identification of conditions for the development of “other provincial centers” resulting from the distinction between the two categories of regional capital cities.

Keywords: regional development, Concept for National Spatial Planning, National Development Strategy, Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów and Zielona Góra, metropolitan areas.

1. Wstęp

Celem analizy prezentowanej w niniejszym artykule jest wykazanie, że w rządowych dokumentach dotyczących strategii rozwoju kraju mniejsze miasta wojewódzkie, niezaliczane do kategorii metropolii, ujmowane są w sposób niespójny i niezgodny z przyjętymi generalnymi zasadami rozwoju państwa. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że wiąże się bezpośrednio z założeniami i procesem zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce. Zamierzenia władz państwa, skonkretyzowane w postaci planów i strategii, choć nie muszą być wprost stosowane przy decyzjach o realizacji konkretnych inwestycji itp., odzwierciedlają kierunki prowadzonej polityki rozwoju.

Rządowe dokumenty strategiczne zawierają koncepcję stratyfikacji głównych ośrodków osadniczych kraju, czyli miast będących centrami społeczno-gospodarczymi obszarów poszczególnych szczebli, od głównych ośrodków metropolitalnych, po ośrodki lokalne. Wśród nich zwraca uwagę kategoria „pozostałych ośrodków wojewódzkich”, pojawiająca się w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, gdzie wskazane są enumeratywnie najmniejsze i, generalnie, najslabiej rozwinięte gospodarczo miasta wojewódzkie [KPZK 2011, s. 22; por. Madras, Mitura 2014]. Analogiczna stratyfikacja występuje w innych dokumentach strategicznych, na przykład Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju określa mniejsze miasta wojewódzkie jako „ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne” [DSRK 2013, s. 28]. Rzeczne miasta można podzielić na podgrupy na podstawie ich potencjału demograficznego i finansowego (zobrazowanego dochodami jednostek samorządu), z uwzględnieniem ich położenia geograficznego w stosunku do innych centrów regionalnych. Pierwszą podgrupę stanowi Białystok, największe z wymienionych miast. Do drugiej należy zaliczyć Kielce, Olsztyn i Rzeszów, mniejsze stolice regionów. Trzecią podgrupę tworzą ośrodki najmniejsze pod względem liczny ludności, dwa miasta współdzielące funkcje stolicy województwa lubuskiego oraz Opole położone pomiędzy dwiema dużymi aglomeracjami (Górnośląską i Wrocławską).

Tabela 1. Ośrodki wojewódzkie niezaliczane do kategorii miast-metropolii

Lp.	Miasto	Liczba ludności, 31.12.2013	Stopa bezrobocia, 31.12.2013	Dochody JST ogółem (zł)	Wpływy z podatków dochodowych na mieszkańca (zł)
1	Białystok	295 282	13,70%	1 375 332 626,59	947,23
2	Gorzów Wlkp.	124 344	8,60%	477 675 144,54	869,29
3	Kielce	199 870	11,10%	1 025 474 412,09	1 075,96
4	Olsztyn	174 675	8,50%	887 139 235,41	1 174,98
5	Opole	120 146	6,90%	610 276 292,72	1 300,77
6	Rzeszów	183 108	8,30%	947 256 145,19	1 121,65
7	Zielona Góra	118 405	7,80%	506 395 828,00	1 160,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

Klasycznie rozumiana polityka regionalna to „strategiczne działania podejmowane z inicjatywy rządu we współpracy z samorządami województw oraz innymi podmiotami władz samorządowych, które mają na celu poprawienie konkurencyjności gospodarczej wszystkich regionów, wyrównywanie szans rozwojowych regionów oraz dążenie do spójności społeczno-ekonomicznej i terytorialnej” [Grosse 2014]. Ze względu na możliwości działań władzy państwowej szczególnie istotne są decyzje dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej, takiej jak drogi krajowe i autostrady, główne linie kolejowe oraz regionalne porty lotnicze. Decyzje podejmowane na najwyższym krajowym poziomie politycznym mają też istotne znaczenie dla kwestii lokowania i rozwijania infrastruktury społecznej wyższego rzędu: uczelni wyższych, instytucji naukowo-badawczych, instytucji kultury i głównych ośrodków systemu ochrony zdrowia. W ramach polityki regionalnej możliwe jest oddziaływanie na rozwój ośrodków metropolitalnych, rozwijających się, choć w różnym tempie, w stolicach regionów [por. Lewczuk 2000; Noworól 2015; Polski 2007].

2. Literatura i metoda badań

Podstawowy materiał źródłowy wykorzystany w trakcie badań to dokumenty, które składają się na system rządowych dokumentów. Momentem kluczowym dla ich genezy był rok 2009, kiedy w oparciu o wcześniejsze prace koncepcyjne ukazał się ramowy raport „Polska 2030 – kluczowe wyzwania rozwojowe” i znowelizowana została ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Na system złożyły się opublikowane w następnych latach: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (przyjęta w 2010 roku), Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (przyjęta w 2013 roku) i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 (przyjęta w 2012 roku). System dopełnia dziewięć strategii sektorowych. Strategie, co do zasady, stanowią element tzw. *soft law* – nie kreują uprawnień i zobowiązań, ale wyznaczają cele i kierunki działania władzy publicznej [Kulesza, Sześciło 2013].

Ze względu na rozmiar publikacji konieczna była selekcja materiału źródłowego. Spośród wszystkich dokumentów wybrane zostały te strategie, które w największym stopniu dotyczą kwestii miejsca i znaczenia tzw. „pozostałych ośrodków wojewódzkich” w systemie rządowych ośrodków strategicznych. Są to: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (dalej: KPZK), Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK), Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) i Strategia Rozwoju Transportu (SRT). W takim zakresie przeprowadzone zostały badania jakościowe, polegające na analizie treści dokumentów. Oprócz rzeczonych źródeł wykorzystane zostały opracowania i artykuły dotyczące polityki rozwoju regionalnego, wyróżnione w końcowej bibliografii.

3. „Pozostałe ośrodki wojewódzkie” w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest dokumentem zawierającym wizję zagospodarowania przestrzennego Polski, określającym cele i kierunki polityki przestrzennej i wskazującym zasady pożądanego przekształcania przestrzeni przez człowieka. KPZK, zgodnie z tym, co stwierdzają jej autorzy, „przedstawia wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat oraz określa cele i kierunki polityki przestrzennej wraz z planem działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym niezbędnym dla jej realizacji. Wskazuje także na zasady i sposób koordynacji publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny” [KPZK 2011, s. 5].

W Koncepcji wprowadza się pojęcie „pozostałych ośrodków regionalnych”, jako określające jeden ze szczebli hierarchicznie uporządkowanych „głównych składników systemu osadniczego” Polski. W systemie tym najwyższą pozycję zajmują „ośrodki o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki”: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin. Kolejną grupę stanowią „pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące oprócz funkcji regionalnych szereg funkcji o znaczeniu krajowym: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra” [KPZK 2011, s. 22]. W dalszej kolejności w hierarchii systemu osadniczego autorzy KPZK umieścili, ośrodki regionalne, tj. miasta niebędące stolicami województw i liczące przeważnie od 100 do 300 tys. mieszkańców, wymienione *expressis verbis*: Częstochowę, Radom, Bielsko-Białą, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, Koszalin, Legnicę, Grudziądz i Słupsk, a dalej ośrodki subregionalne, w tym pozostałe dawne miasta wojewódzkie i niewymienione dotąd ośrodki przemysłowe [KPZK 2011, s. 22]. Analogicznie do hierarchii głównych ośrodków osadniczych sformułowana jest wizja rozwoju „sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską (głównie zachodnioeuropejską) siecią metropolii” oraz sama kategoria ośrodków metropolitalnych [KPZK 2011, s. 9, 37]. Konsekwentnie stosowany jest podział na metropolitalne i pozostałe miasta-stolice województw.

Hierarchiczna struktura miast z podzielonymi na osobne kategorie większymi i mniejszymi miastami wojewódzkimi nabiera znaczenia ze względu na założony w KPZK model rozwoju o charakterze polaryzacyjno-dyfuzyjnym. Metropolie, jako rzeczony „ośrodki o podstawowym znaczeniu”, mają w tym kontekście do odegrania rolę węzłów sieci najwyższego szczebla biegunów wzrostu społeczno-gospodarczego, zgodnie z określeniem dokumentu: „sieci największych miast – motorów wzrostu” [KPZK 2011, s. 8]. Zgodnie z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym zakłada się, że „do sieci metropolii dowiązane będą ośrodki subregionalne i lokalne”

[KPZK 2011, s. 37]. Koncepcja zawiera przy tym taksonomię określającą parametry niezbędne do uznania za ukształtowany ośrodek metropolitalny [KPZK 2011, s. 188]. Różnicę pomiędzy dwoma kategoriami miast wojewódzkich łądodzi założenie delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych zarówno dla ośrodków metropolitalnych, jak i pozostałych [KPZK 2011, s. 187]. Niemniej to właśnie metropolie, motory wzrostu, mają w myśl Koncepcji odgrywać rolę kluczową. W nich na przykład „w pierwszej kolejności w ramach polityki przestrzennej podwyższana będzie jakość usług publicznych wyższego rzędu oraz lokalizowane będą funkcje naukowe, gospodarcze (zwłaszcza w zakresie gospodarki opartej na wiedzy) i symboliczne o znaczeniu krajowym i międzynarodowym” [KPZK 2011, s. 77]. Założenia dotyczące rozwoju połączeń infrastrukturalnych konsekwentnie skupiają się na realizacji dołączania „pozostałych ośrodków wojewódzkich” do głównych węzłów struktury osadniczej kraju, przede wszystkim zaś na komunikacji z Warszawą, ale już nie na połączeniach z innymi miastami tej kategorii i ze stolicami najbliższych regionów poza granicami Polski [KPZK 2011, s. 105-110].

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na kluczowy charakter KPZK w strukturze dokumentów strategicznych, wynikający również z czynnika czasowego. Koncepcja powstała (została przyjęta) wcześniej niż strategie rozwoju kraju i część strategii sektorowych (choć nie wszystkie). Zgodnie z założeniami z 2009 roku ma też charakter przekrojowy, stanowiąc niejako rdzeń planu rozwoju kraju, zgodnie z którym powinny być planowane działania w poszczególnych obszarach wyróżnionych tematycznie. W porównaniu z innymi dokumentami strategicznymi odrębność mniejszych miast wojewódzkich w KPZK została zaznaczona najwyraźniej.

4. Miasta wojewódzkie w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2030 roku

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, obejmującym okres co najmniej 15 lat [DSRK 2013, s. 4].

Z perspektywy mniejszych, niemetropolitalnych ośrodków wojewódzkich czy regionalnych istotne jest, że DSRK podkreśla równoprawny stosunek centrum i peryferii, posługując się nawet – dla określenia patologii polegającej na koncentracji na stolicy kraju – pojęciem „warszawocentryzmu”. Strategia wprowadza pojęcie modelu solidarności, mającego być zasadą równoważącą polaryzacyjne mechanizmy rozwojowe. Jak piszą autorzy Strategii, „przyjęty zatem model rozwoju [...] opiera się o zasadę solidarności pokoleniowej, terytorialnej oraz innowacyjnej (solidarność zasady wyrównywania szans i konkurencyjności w celu innowacyjności). Istnieje znacząca współzależność między tymi rodzajami solidarności” [DSRK 2013, s. 25].

Strategia nie rezygnuje jednocześnie z perspektywy polaryzacyjno-dyfuzyjnej, wskazując szansę relatywnie biednych obszarów przede wszystkim w uczestnicze-

niu w sukcesie najsilniejszych regionów poprzez budowanie i odpowiednie wykorzystywanie własnego potencjału rozwojowego (dyfuzja połączona rozwijaniem potencjału endogennego). „Główne wyzwanie dla długookresowej polityki rozwoju – stwierdza się – dotyczy więc wspierania najbardziej dynamicznych obszarów oraz wyrównywania szans rozwojowych obszarów słabszych poprzez rozwijanie i kreowanie ich potencjałów, przy jednoczesnej zintegrowanej, efektywnej poprawie powiązań komunikacyjnych (transport, Internet) obszarów słabszych z liderami rozwoju. Jako takich liderów rozwoju w skali międzynarodowej wskazuje się metropolie, w których siedzibę znajdują najważniejsze instytucje finansowe, zarządy korporacji, główne instytuty naukowe i ośrodki akademickie oraz które są miejscem najważniejszych wydarzeń gospodarczych, naukowych i kulturalnych” [DSRK 2013, s. 109].

DSRK, pomimo podkreślenia potrzeby uwzględnienia solidarności międzyregionalnej (czyli wspierania biedniejszych i wolniej rozwijających się obszarów), pozostaje spójna z zawartym w KPZK założeniem o wiodącej roli metropolii w rozwoju kraju. Strategia nie rezygnuje z zaproponowanego w modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym rozwoju metropolii traktowanych jako motory wzrostu.

5. Miasta wojewódzkie w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego została uchwalona w 2010 roku, a więc wcześniej niż KPZK i DSRK. Określa cele i sposób działania rządu i samorządów w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Wyznacza cele polityki rozwoju regionalnego, a za cel strategiczny polityki regionalnej uznaje efektywne wykorzystywanie specyficznych potencjałów poszczególnych regionów i części kraju [KSRR 2010, 1, s. 5]

W kontekście wzmacniania innowacyjności i konkurencyjności regionów KSRR stwierdza, że będą one stanowiły węzły sieci współpracy gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturalnej, turystycznej i instytucjonalnej, oddziałujące na rozwój poszczególnych województw dzięki rozwojowi i wspieraniu w nich funkcji metropolitalnych. Za cel stawia się połączenie wszystkich głównych ośrodków miejskich autostradami lub drogami ekspresowymi oraz siecią szybkiej kolei, a także rozwój regionalnych portów lotniczych. Zgodnie z założeniami, „do 2020 roku nastąpi wzmocnienie powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi w poszczególnych regionach a miastami subregionalnymi i lokalnymi, a także między miastami i otaczającymi je obszarami, co pozwoli na rozprzestrzenianie procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwijające się. Zwiększy się terytorialny zasięg oddziaływania ośrodków miejskich przez ich lepszą integrację z bezpośrednim otoczeniem regionalnym, w tym z obszarami wiejskimi” [KSRR 2010, s. 82]. Wśród miar osiągnięcia celów KSRR wymienia, między innymi, połączenie

do roku 2020 wszystkich ośrodków wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami, znaczące zwiększenie w każdym województwie odsetka przedsiębiorstw wprowadzających innowacje oraz wzrost całkowitych wydatków na B+R przez koncentrację tych wydatków w obszarach metropolitalnych.

W przeciwieństwie do KPZK i częściowo do DSRK, Strategia nie wprowadza rozróżnienia na oddzielne kategorie miast wojewódzkich, przeciwnie, zwraca uwagę na potrzebę wspierania wszystkich miast wojewódzkich jako naturalnych centrów swoich regionów. W szczególności można zwrócić uwagę na uwypuklenie relacji pomiędzy poszczególnymi miastami wojewódzkimi. Dotyczy to zarówno postulatu wzmacniania połączeń społeczno-gospodarczych, jak i bardzo wymiernych efektów w zakresie połączeń komunikacyjnych. Na przykład wprost stwierdza się zamiar połączenia stolic województw wschodnich z wymienionymi *expressis verbis* Gdańskiem i Krakowem [KSRR 2010, s. 101].

6. Miasta wojewódzkie w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku

Przyjęta w styczniu 2013 roku Strategia Rozwoju Transportu jest średniookresowym dokumentem planistycznym. Zasadniczą funkcją SRT jest wskazanie celów oraz nakreślenie kierunków rozwoju transportu tak, aby etapowo do 2030 roku możliwe było osiągnięcie celów założonych w strategiach ogólnych [SRT 2013, s. 5].

Strategia za priorytet uznaje utworzenie „wysokiej jakości połączeń drogowych i kolejowych, uzupełniających je dróg wodnych, regularnych połączeń lotniczych o dużej częstotliwości oraz zwiększeniu dostępności do portów morskich. Schematyczne określenie układu tej najwyższej kategorii sieci infrastruktury transportowej polega na wyróżnieniu zespołu pasm połączeń między Warszawą a aglomeracjami: śląską, krakowską, łódzką, poznańską, wrocławską, szczecińską, bydgosko-toruńską, trójmiejską, białostocką, lubelską i rzeszowską” [SRT 2013, s. 42]. W odniesieniu do głównych ośrodków wojewódzkich przewiduje się przy tym rozwój, w pierwszej kolejności, powiązań infrastrukturalnych głównych ośrodków miejskich, przez które rozumie się wszystkie miasta wojewódzkie. Jednocześnie wielokrotnie mowa jest o realizacji wybranych zadań w obszarach metropolitalnych. Zadania, które powinny być realizowane w obszarach metropolitalnych, dotyczą infrastruktury kolejowej, obwodnic drogowych dla ruchu tranzytowego, multimodalnego miejskiego transportu zbiorowego, połączeń z siecią TEN-T [SRT 2013, s. 50, 66, 67, 71].

Za priorytetowe kierunki interwencji w zakresie modernizacji i przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury Strategia uznaje, między innymi, rozwój sprawnych i multimodalnych połączeń Warszawy z wszystkimi miastami wojewódzkimi, rozwój połączeń transportowych miast wojewódzkich z najważniejszymi ośrodkami miejskimi w kraju i Unii Europejskiej, rozwijanie połączeń transportowych między ośrodkami subregionalnymi a ośrodkami miejskimi i wojewódzkimi i wzmacnianie

połączeń transportowych Polski Wschodniej z obszarami o większych perspektywach rozwojowych [SRT 2013, s. 44].

7. Wnioski

Jak zostało wykazane, kategoryzacja miast wojewódzkich w rządowych dokumentach strategicznych nie jest jednolita, a mniejsze miasta wojewódzkie traktowane są rozmaicie w różnych dokumentach. Choć w strategiach wskazuje się na potrzebę „dociągnięcia” rzeczonych „pozostałych ośrodków” do metropolii, brak jest jednolitości w propozycjach poprawy sytuacji. W szczególności KPZK narzuca ideę motorów wzrostu, do których zalicza tylko największe miasta wojewódzkie, chociaż podział taki nie występuje w nieco starszej KSRR. W przypadku SRT wydaje się, że niektóre istotne zamierzenia nie zdążą już być zrealizowane, czego przykładem mogą być inwestycje infrastrukturalne związane z Białymstokiem [por.: Madras 2013].

Jakkolwiek założenia polityki rozwoju kraju może różnorodnie, w zależności od potencjału, lokalnych potrzeb i miejsca w przestrzeni, określać rolę różnych miast wojewódzkich, to, generalnie, wszystkie one powinny być objęte wsparciem w celu wypełnienia przez nie podstawowych funkcji głównych ośrodków swoich regionów. Przynajmniej w przypadku Białegostoku, Olsztyna, Rzeszowa i Kielc wskazane jest klasyfikowanie tych miast jako niezbędnych silnych ośrodków regionalnych (ewentualnie z wyłączeniem Kielc w związku z bliskością znacznie większego Krakowa; w przypadku podgrupy złożonej z Opola, Zielonej Góry i Gorzowa Wlkp. można rozważyć inny status, a w konsekwencji nawet zmianę liczby województw). Pozbawienie pozycji metropolii w rządowych dokumentach strategicznych stanowi istotną niekonsekwencję i może zaszkodzić rozwojowi całych regionów, zagrożonych narastającym odpływem ludności, oraz zgodnemu z polityką spójności rozwojowi całego państwa. Dotyczy to, w szczególności, takich elementów polityki regionalnej, jak rozwój infrastruktury (brak portów lotniczych w niektórych regionach, brak powiązań komunikacyjnych z sąsiednimi regionami UE i zaniedbana siatka połączeń infraregionalnych) i w zakresie lokalizacji „usług wyższego rzędu” (tu istotna jest, między innymi, kwestia stratyfikacji uczelni, dzielonych na naukowe i dydaktyczne).

Literatura

DSRK, 2013, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (30.10.2015).

- Grosse T., 2014, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, http://coin.wne.uw.edu.pl/tzylicz/Grosse_ekspertyza_Cele%20i_zasady_MRR_02042009_1.pdf (30.10.2015).
- Kozak M., Kukliński A., Szlachta J., 1997, *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- KPZK, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf (30.10.2015).
- KSRR, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, http://mir.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html (30.10.2015).
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wolters Kluwer.
- Lewczuk J., 2000, *Strategiczne uwarunkowania rozwoju regionalnego*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Podlasie. Dekada transformacji*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Madras T., 2013, *Białystok w rządowych dokumentach strategicznych – wybrane zagadnienia*, *Ekonomia i Zarządzanie* nr 3(5).
- Madras T., Mitura M., 2014, *Dochody własne miast wojewódzkich w analizie ich kondycji finansowej*, *Ekonomia i Zarządzanie* nr 4(6).
- Noworól A., 2015, *Uwarunkowania, zasady i instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej*, [w:] Stec M., Bandarzewski K. (red.), *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Piątkowski P., 2004, *Infrastruktura transportowa a konkurencyjność regionu w globalnej gospodarce*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny a procesy globalizacji*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Polski J., 2007, *Ekonomika rozwoju regionalnego. Teoria i praktyka*, [w:] Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny: podstawowe cele i wyzwania*, Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- SRT, 2013, *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku*, https://www.mir.gov.pl/media/3511/Strategia_Rozwoju_Transportu_do_2020_roku.pdf (30.10.2015).
- Strzelecki Z., 2011, *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce*, Oficyna SGH, Warszawa.