

Białystok w rządowych dokumentach strategicznych – wybrane zagadnienia

Tomasz Madras

Politechnika Białostocka, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomii i Nauk Społecznych
e-mail: t.madras@pb.edu.pl

DOI: 10.12846/j.em.2013.03.13

Streszczenie

W artykule przedstawiono miejsce Białegostoku w rządowych dokumentach strategicznych, takich, jak Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju oraz Średniookresowa i długookresowa strategia rozwoju kraju. Określono rangę stolicy Podlasia i wynikające z niej konsekwencje dla funkcji, jaka przypada miastu w planowanym rozwoju systemu komunikacyjnego Polski. Rola ta nie jest oczywista. Z jednej strony Białystok, jako stolica województwa, znajduje się w gronie najważniejszych ośrodków miejskich kraju. Z drugiej strony, ta pozycja nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w zapisach dokumentów strategicznych. W praktyce niezaliczenie Białegostoku do kategorii metropolii może skutkować zepchnięciem na dalszy plan inwestycji (na przykład modernizacji dróg i linii kolejowych) najistotniejszych z punktu widzenia potrzeb rozwojowych Białegostoku i całego Podlasia.

Słowa kluczowe

rozwój regionalny, Białystok, województwo podlaskie, metropolie, inwestycje liniowe

Wprowadzenie

Miejsce i funkcje wyznaczone miasta Białystok w rządowych dokumentach strategicznych to istotne zagadnienie zarówno z punktu widzenia miasta i jego mieszkańców, jak i holistycznie ujętego rozwoju kraju. Biorąc pod uwagę potrzeby miasta rozumianego jako samorządna wspólnota mieszkańców należy pamiętać, że dokumenty, o których mowa w artykule, w istotny sposób determinują wsparcie, jakie

region podlaski i Białystok, jako jego stolica, uzyskują ze strony władz państwowych, a za ich pośrednictwem także z funduszy Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest analiza miejsca stolicy województwa podlaskiego w najważniejszych rządowych dokumentach strategicznych. Temat ten dotyczy zatem miejsca Białegostoku w polityce rozwoju regionalnego, która powinna być oparta na długoterminowych planach zawartych w odpowiednich strategiach. W szczególności w artykule zostanie określona ranga miasta i wynikające z niej konsekwencje dla roli, jaka przypada miastu w planowanym rozwoju systemu komunikacyjnego Polski. Na tej płaszczyźnie potrzeby rozwojowe Białegostoku ściśle wiążą się z potrzebami regionu. Dostępność komunikacyjna miasta, niezwykle istotny czynnik rozwoju, realizuje się bowiem w jego geograficznym otoczeniu. Kluczowa dla miasta infrastruktura drogowa, kolejowa i lotnicza z istoty rzeczy musi znajdować się poza nim – przede wszystkim są to bowiem drogi i linie kolejowe łączące Białystok z ośrodkami subregionalnymi oraz sąsiednimi ośrodkami regionalnymi i krajowymi.

Politykę regionalną można określić jako politykę, która „określa kierunki i sposoby oddziaływania na proces rozwoju regionalnego kraju, pozwala na przejście od ustaleń ogólnych do celów, środków i sposobów kształtowania przez państwo całości społecznego procesu gospodarczego do wytycznych w tym punkcie zaadresowanych do poszczególnych regionów, z uwzględnieniem ich zróżnicowanych i niejednokrotnie specyficznych warunków środowiska naturalnego i społeczno-gospodarczego oraz potrzeb ludności” (Winiarski, 1979). Zakłada się więc, że w regionach istnieją niezależne, samoistne procesy społeczno-gospodarcze. Celem polityki regionalnej jest oddziaływanie na nie, ukierunkowywanie, dostosowywanie do przyjętej na wyższym, ponadregionalnym (najczęściej – państwowym) poziomie. Determinanty polityki rozwoju województwa mają swe źródło poza nim, przede wszystkim w obszarze władzy państwowej (por.: Ponikowski, 2004; Polski, 2003; Bocian, 2001).

Potrzeby, cele i sposoby ich realizacji istotne z punktu widzenia województwa podlaskiego określa Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2030¹. Według tego dokumentu region ma rozwijać się opierając się na czterech hasłowo ujętych celach zawartych w „wizji województwa w roku 2030”: „Województwo podlaskie: zielone, otwarte, dostępne i przedsiębiorcze” (SRWP, 2013). Jednym z założonych celów jest więc szeroko rozumiana dostępność regionu. W strategii rozumie się przez to, że „zasadniczo zostaje skrócony czas podróży z regionu do sąsiednich województw oraz zwiększa się dostępność Białegostoku ze wszystkich

¹ W trakcie powstawania artykułu Strategia była już przedstawiona przez Zarząd Województwa Podlaskiego, ale nie została jeszcze przyjęta przez Sejmik Województwa Podlaskiego.

ośrodków powiatowych. Poprawia to dostęp społeczeństwa regionu do usług publicznych oraz możliwości konkurencyjności województwa o mieszkańców, o turystów, o inwestorów. Dostępność jest rozumiana szeroko, a dotyczy między innymi: transportu, telekomunikacji, Internetu, usług otoczenia biznesowego” (SRWP).

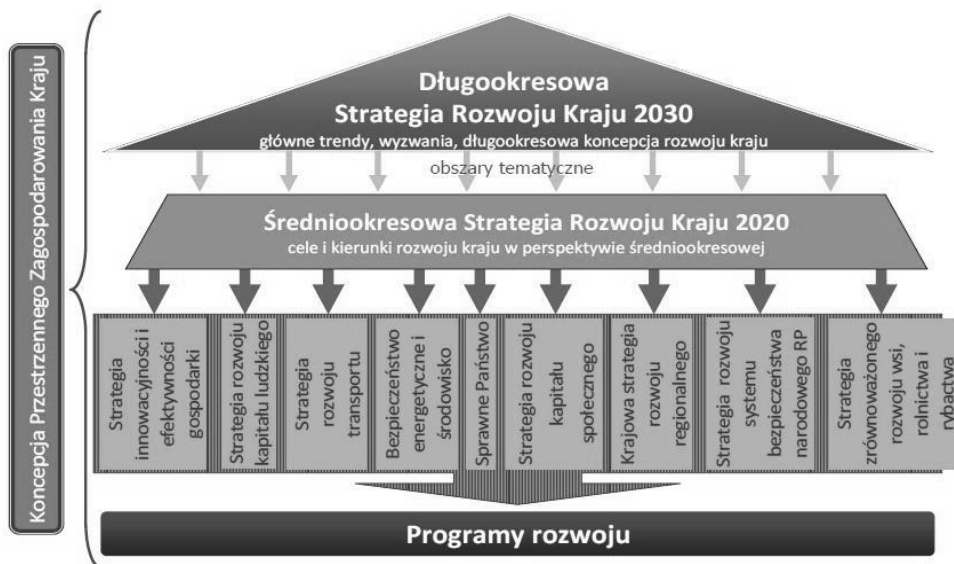
Podobnie na dostępność komunikacyjną zwrócono uwagę w Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku, gdzie na przykład w analizie SWOT wśród szans wymienia się na pierwszym miejscu „realizację inwestycji infrastrukturalnych, które przyczynią się do zwiększenia dostępności transportowej Miasta w skali krajowej i międzynarodowej” (SRMB, 2013). Odzwierciedla to pogląd powszechny w literaturze o kluczowym znaczeniu dostępności komunikacyjnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru (Piątkowski, 2004; Lewczuk, 2000; Polski, 2003).

1. Przegląd literatury

Istnieje bogata literatura z zakresu rozwoju ekonomicznego miast i regionów, rozwoju regionalnego (por. np.: Strzelecki 2011; Kozak, Kukliński, Szlachta, 1997). Mimo to brak jest opracowań zawierających indywidualne ujęcie miejsc i ról poszczególnych miast w dokumentach wyznaczających ramy planowanego rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Tym bardziej istotne jest zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób dokumenty te odnoszą się do miasta Białegostoku.

Aktualny system zarządzania rozwojem kraju wynika ze znowelizowanej w 2009 roku ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712, z późn. zm.), a także z przyjętego przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 roku dokumentu Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski. Dokumenty strategiczne, które poddane zostaną analizie, to Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2020 oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. System zarządzania rozwojem uzupełnia dziewięć strategii sektorowych: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa. W Średniookresowej Strategii przeczytać można, że „DSRK, ŚSRK oraz 9 strategii zintegrowanych łączy spójna hierarchia celów i kierunków interwencji. W strategiach zintegrowanych nastąpiło odejście od wąskiego sektorowego podejścia na rzecz integracji obszarów oraz przenikania się

różnych zjawisk i procesów. Szczególną rolę w systemie pełni Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, w której wskazano zakres terytorialnego wpływu interwencji realizowanych w ramach różnych polityk publicznych, a więc również w ramach pozostałych strategii zintegrowanych. Przedstawiono w niej kluczowe dla rozwoju regionalnego wyzwania oraz zarysowuje cele rozwojowe w odniesieniu do różnego rodzaju obszarów uwzględniając funkcje przez niepełnione, występujące potencjały oraz bariery” (Strategia..., 2012). Strukturę opisanych wyżej dokumentów zaprezentowano na rys. 1.



Rys. 1. Rządowe dokumenty strategiczne

Źródło: (Strategia..., 2012).

2. Metoda badań

Badania będące celem niniejszego artykułu polegają na analizie materiałów źródłowych, mają charakter jakościowy, a ich zakres przedmiotowy jest determinowany przez cel badawczy. W danym przypadku zakres ten obejmuje trzy wskazane wyżej dokumenty strategiczne. Taki dobór zasadniczej części materiału źródłowego został dokonany na podstawie struktury dokumentów stanowiących podstawę polityki rozwoju Polski. Jest ona opisana przede wszystkim w ustawie o zasadach prowadzenia

polityki rozwoju. Za elementy istotne z punktu widzenia przedmiotu badań zostały uznane wszystkie fragmenty tekstów odnoszące się wprost do Białegostoku i województwa podlaskiego oraz te, które zawierają zasady, normy, definicje odnoszące się do całości kraju. Przyjęta metodologia znajduje analogiczne zastosowanie w naukach prawnych i historycznych.

3. Białystok w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) jest określona jako najważniejszy krajowy dokument strategiczny dotyczący zagospodarowania przestrzennego kraju, który „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” (Koncepcja..., 2011).

Koncepcja wymienia „główne składniki systemu osadniczego”, wśród których Białystok zaliczony jest do tak zwanych „pozostałych ośrodków wojewódzkich”. W tej kategorii znalazły się wszystkie miasta – stolice województw, które nie znalazły się wśród „ośrodków o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki”. W tej najważniejszej kategorii znalazły się: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin. Znamiennie, że tylko rozróżnienie na ośrodki główne i pozostałe zostało zarysowane tak stanowczo. Odnośnie tak zwanych pozostałych ośrodków koncepcja stwierdza: „Kolejne grupy miast to pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące oprócz funkcji regionalnych szereg funkcji o znaczeniu krajowym: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra; ośrodki regionalne (niebędące stolicami województw i liczące przeważnie od 100 do 300 tys. mieszkańców): Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk oraz ośrodki subregionalne, wśród których wyróżniają się podgrupy stanowiące dawne miasta wojewódzkie oraz ośrodki przemysłowe. Miasta tych zbiorów różnią się wzajemnie znacznie pod względem stanu gospodarki i infrastruktury. Ich pozycja w systemie osadniczym jest jednak stabilna” (Koncepcja..., 2011). Jednocześnie należy zauważyć, że w dokumencie kilkakrotnie

mowa jest o Białymstoku jako jednym z ważnych ośrodków Polski Wschodniej, będącym, obok Lublina i Rzeszowa, miastem łączącym kraj ze wschodnimi sąsiadami (Koncepcja..., 2011).

Z kategorią głównych ośrodków osadniczych, do których nie został zaliczony Białystok, koresponduje wizja „rozwoju sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską (głównie zachodnioeuropejską) siecią metropolii” i sama kategoria ośrodków metropolitalnych. Według autorów Koncepcji w skład podstawowych węzłów sieci wchodzi: „stolica i największe polskie miasta – Warszawa oraz: Aglomeracja Górnośląska (Katowice wraz z miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego), Łódź, Kraków, Trójmiasto (...), Wrocław, Poznań, Szczecin, kształtujący się duopol Bydgoszcz – Toruń oraz Lublin”, a także, wymienione osobno „miasta wojewódzkie o znaczeniu krajowym, w których następuje systematyczna koncentracja funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym: Białystok i Rzeszów, Opole, Olsztyn, Kielce, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra”. Enumeratywne przedstawienie głównych ośrodków miejskich Polski uzupełniają „ośrodki regionalne, stanowiące ważny element równoważenia rozwoju kraju”: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk (Koncepcja..., 2011).

Wskazanie Białegostoku jako jednego z grupy miast będących podstawowymi węzłami sieci w 2030 roku powinno znaleźć odzwierciedlenie w uwzględnieniu Białegostoku jako miasta równorzędnego wobec innych regionalnych centrów wzrostu, a więc na przykład powiązanego komunikacyjnie również z Lublinem i Olsztynem. Przewidziane przez Koncepcję powiązania funkcjonalne pomiędzy miastami-węzłami stanowią bowiem jedno z podstawowych narzędzi kreowania rozwoju kraju, a ich powstanie ściśle związane jest z utworzeniem korytarzy transportowych oraz pozostałej infrastruktury transportowej, w tym regionalnych portów lotniczych. W związku z założonym w Koncepcji modelem rozwoju o charakterze polaryzacyjno-dyfuzyjnym, najważniejsze ośrodki mają pełnić funkcję regionalnych biegunów wzrostu (w dokumencie mowa jest o „sieci największych miast – motorów wzrostu”), co w wymiarze komunikacyjnym oznacza hierarchiczny kształt docelowej sieci dróg i linii kolejowych. W myśl tej koncepcji dokument zakłada, że „do sieci metropolii dowiązane będą ośrodki subregionalne i lokalne” (Koncepcja..., 2011). Niestety, w tym samym dokumencie Białystok został wyłączony z grona miast – metropolii. Według przyjętej przez autorów strategii taksonomii (zawierającej między innymi wymóg 300 tys. mieszkańców) kryteria metropolii spełnia dziesięć ośrodków wymienianych wyżej jako podstawowe węzły sieci. Tymczasem to właśnie w tych ośrodkach „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” (Koncepcja..., 2011).

W zakresie modernizacji szlaków komunikacyjnych istotnych dla Białegostoku Koncepcja wymienia kilkakrotnie połączenia Białystok-Warszawa, zarówno w kontekście dróg, jak i kolei. W punkcie 3.1.1 (Rozdział V. Cele polityki przestrzennej zagospodarowania kraju) dotyczącym dostępności miast i regionów mowa jest między innymi o działaniach mających na celu: poprawę wzajemnej dostępności czasowej między tymi ośrodkami (miastami wojewódzkimi i pozostałymi miastami regionalnymi), gdzie jest ona najłabsza (obecnie oraz w perspektywie ukończenia aktualnie realizowanych inwestycji) i jednocześnie najbardziej pożądana z punktu widzenia rozwoju społeczno- gospodarczego i przestrzennego kraju. Dotyczy to dostępności do Warszawy z Wrocławia, Szczecina i Rzeszowa/Lublina oraz wzmocnienia połączeń w relacjach: Warszawa – Białystok, Gdańsk – Szczecin, Wrocław – Poznań, Gdańsk – Poznań, Warszawa – Bydgoszcz”. Wyłącznie odnośnie kolei mowa jest o odcinku Białystok-Elk (-Suwałki), będącym częścią trasy Rail Baltica według aktualnego planu. Z innych komponentów systemu komunikacyjnego istotnych dla dostępności stolicy Podlasia Koncepcja wymienia jeszcze lotnisko regionalne. W dokumencie czytamy: „dla pełnego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, dostępności miast, portów morskich oraz obszarów oddalonych od głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju istotne znaczenie będą miały rozwiązania wzmacniające integrację polskiego systemu transportowo-komunikacyjnego w ramach europejskiej sieci TEN-T zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym. (...) Osiągnięciu tego celu służyć będą działania polegające na uruchomieniu cywilnych portów lotniczych w Polsce Wschodniej (w szczególności w Lublinie i Szymanach, w drugiej kolejności w Białymstoku) natomiast w zależności od wyników analiz opłacalności ekonomicznej także w Kielcach i Koszalinie”. Odnośnie DK 8 na newralgicznym dla Podlasia odcinku Białystok-Suwałki pojawia się deklaracja „uzupełnienia ‘brakujących połączeń’ autostradowych i ekspresowych (na przykład połączenie drogi ekspresowej Via Baltica z drogą Via Carpathia na odcinku Białystok – Suwałki czy drogi S16 na odcinku Suwałki – Toruń) niezbędnych do pełnej funkcjonalności społeczno-gospodarczej terytorium kraju i poszczególnych obszarów”, ale trasa ta nie zalicza się do priorytetów (Koncepcja..., 2011).

4. Strategie rozwoju kraju a potrzeby rozwojowe Białegostoku

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030 (DSRK). Trzecia Fala Nowoczesności to dokument zawierający założenia rozwojowe Polski w najdłuższej perspektywie, przynajmniej w ramach systemu rządowych dokumentów strategicznych. Strategia nie dotyczy bezpośrednio zasad i szczegółów rozwoju regionalnego, ale zawiera generalne wskazania co do kierunków i mechanizmów zmian społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych, a także dotyczące tych zagadnień wytyczne dla polityki władz państwowych i samorządowych Rzeczypospolitej. Według autorów Strategia jest dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Uwzględniła w szczególności zagrożenia wynikające z kryzysu finansowego (Długookresowa..., 2013).

Uzupełnieniem i – do pewnego stopnia – uszczegółowieniem DSRK jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2020 (ŚSRK). Zastąpiła ona Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 z 2006 roku. Średniookresowa strategia obejmuje przede wszystkim okres perspektywy finansowej Unii Europejskiej: 2014-2020, co może stanowić funkcjonalne uzasadnienie istnienia dokumentu o takim, a nie innym horyzoncie czasowym (Koncepcja..., 2011).

Ze względu na odmienny niż KPZK charakter obu strategii o wiele mniej miejsca zajmują w nich wytyczne odnoszące się do konkretnych regionów i ośrodków miejskich. Praktycznie brak w nich zapisów dotyczących *expressis verbis* stolicy Podlasia. Z punktu widzenia Białegostoku istotny jest natomiast model rozwoju kraju oraz model rozwoju regionów, który został zawarty w dokumentach i który ma być realizowanych w ciągu dwóch dziesięcioleci.

Strategia długoterminowa w sposób korzystny dla małych i średnich ośrodków miejskich oraz terenów wiejskich odnosi się do problemu wzrastającego dystansu pomiędzy „centrum” a „prowincją” i tak zwanego „warszawocentryzmu” (określenie z DSRK) – przynajmniej w deklarowanym modelu rozwojowym kraju. W Strategii stwierdza się, że długoterminowa perspektywa rozwoju musi uwzględniać między innymi odpowiedzi na dwa wyzwania: odrabianie zaległości cywilizacyjnych (infrastruktura czy modernizacja gospodarki) oraz budowanie nowych przewag konkurencyjnych opartych o szeroko pojęty kapitał intelektualny, czyli budowanie podstaw dla innowacyjności kraju. Strategia wprowadza pojęcie modelu solidarności, mającego być zasadą równoważącą polaryzacyjne mechanizmy rozwojowe. Oprócz wymiaru regionalnego, czyli solidarności między regionami, solidarność ta ma rów-

niez posiadać wymiar międzypokoleniowy, to znaczy urzeczywistniać zasadę solidarności pomiędzy pokoleniami. Jak zapisali autorzy Strategii: „przyjęty zatem model rozwoju w dokumencie Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności – 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” (Długookresowa..., 2013).

Jednocześnie DSRK nie rezygnuje z mechanizmów wspierania najbardziej efektywnych wspólnot lokalnych i regionalnych postrzeganych jako bieguny wzrostu. Koresponduje to z zawartą w KPZK ideą metropolii – motorów wzrostu. Konstatując dynamiczny wzrost nierówności pomiędzy dużymi miastami a peryferiami autorzy Strategii stawiają za cel równoważenie tej tendencji działaniami pomocowymi i wspieraniem rozwoju mniej efektywnych obszarów, jednocześnie nie podważając idei zasady lokowania wsparcia prorozwojowego w największych ośrodkach miejskich – metropoliach. Zakłada się, że szansa słabszych obszarów polega nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji, ale przede wszystkim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów (również przy wykorzystaniu własnego potencjału). Jak wskazano w strategii: „główne wyzwanie dla długookresowej polityki rozwoju 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”. Postuluje się również przyjęcie ustawy metropolitalnej „zawierającej regulacje porządkujące ustrój funkcjonalny metropolii, pozwalające na lepsze planowanie systemów komunikacji, zagospodarowania przestrzennego, działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, zarządzania kryzysowego, ratownictwa i ochrony ludności itp., a także pozwalające na lepsze wykorzystanie funduszy europejskich poprzez bardziej efektywną koordynację inwestycji, zwłaszcza w systemy transportu” (Długookresowa..., 2013).

Konsekwentnie, w szczególności zgodnie z KPZK, a także Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego, Strategia nie zalicza Białegostoku do grona miast – metropolii, a jedynie do ośrodków krajowych pełniących niektóre funkcje metropolitalne. W związku z tym należy przyjąć, że w intencji autorów Strategii nie zawierają się

takie cele, jak na przykład „rozwiązania prawne i organizacyjne przyspieszające integrację sieci metropolitalnej i wzrost potencjału rozwojowego, kulturowego, kreatywnego i innowacyjnego metropolii, a także zwiększające spójność otaczającej je przestrzeni metropolitalnej i jej oddziaływanie regionalne dotyczące innowacji, komunikacji, podatków (większy udział miast we wpływach z podatków), inwestycji, usług dla obywateli przy jednoczesnym minimalizowaniu szkodliwych oddziaływań na środowisko” (Długookresowa..., 2013).

5. Dyskusja wyników

Kluczowym elementem warunkującym perspektywy rozwojowe Białegostoku z punktu widzenia rządowych dokumentów strategicznych okazuje się być idea ośrodków metropolitalnych. Wobec miast zaliczanych do tej najwyższej kategorii planuje się bowiem między innymi tworzenie sieci powiązań funkcjonalnych, a same metropolie traktuje się jako bieguny wzrostu, czy też miasta-motory rozwoju. Adekwatne zapisy wykluczające Białystok z grona miast – metropolii, zawiera też Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR). Zasada zrównoważonego rozwoju nie wyklucza (niestety – z punktu widzenia miast niezaliczonych do kategorii metropolii) faktycznego upośledzenia ośrodków niższej rangi, ponieważ w dalszym ciągu zakłada się udział tak zwanych prowincji w rozwoju kraju za pośrednictwem mechanizmu dyfuzji. W perspektywie przyjęcia ustawy metropolitalnej (przewidzianej między innymi w DSRK, oznacza to zróżnicowanie szans stolic województw na wsparcie finansowe i instytucjonalne, a w konsekwencji na ich rozwój.

Na podobne zagrożenia zwracają uwagę przedstawiciele samorządu. Na przykład w piśmie Prezydenta Miasta Białegostoku do Unii Metropolii Polskich z 1 marca 2011 roku wskazuje się, że przewidziane w KPZK mechanizmy rozwoju ośrodków metropolitalnych nie dotyczą Białegostoku, co oznacza dalsze pogłębianie zróżnicowania w poziomie rozwoju regionów. „W zakresie celu strategicznego polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – stwierdza prezydent Białegostoku – zostaje przypieczętowany odwrót od wdrażanej przez lata zasady wyrównywania dysproporcji między regionami na rzecz tzw. efektywnego wykorzystywania potencjałów, co jednoznacznie jest zaprzeczeniem fundamentalnej zasady planowania przestrzennego, polegającej na kontynuacji generalnych założeń kolejnych edycji dokumentu” (Prezydent Miasta Białegostoku, 2011). Uwagi te znalazły się w stanowisku UMP do ministra rozwoju regionalnego w sprawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Zgodne z deprecjonującymi Białystok dokumentami strategicznymi okazują się również plany modernizacji dróg i kolei (bez względu na to, czy zgodność wynika z konsekwencji urzędników, czy jest wynikiem przypadkowych, niezależnych decyzji, wpływów). Obniżenie rangi Białegostoku, a przez to całego regionu, już można dostrzec w następujących procesach:

- odłożeniu co najmniej na wiele lat realizacji drogi S19 łączącej między innymi Białystok z Lublinem i Rzeszowem;
- braku planów szybkiej modernizacji drogi i linii kolejowej Białystok – Olsztyn;
- rezygnacji z modernizacji drogi Białystok – Suwałki (DK8) na całym jej przebiegu do standardu drogi ekspresowej;
- rezygnacji z jakiegokolwiek modernizacji linii kolejowej Białystok – Sokółka – Suwałki do 2020 roku z groźbą wygaszenia i likwidacji tej linii;
- zmianie planowanego przebiegu trasy Via Baltica w taki sposób, że ma ona przebiegać daleko od Białegostoku.

Podsumowanie

Przesunięcie przebiegu trasy Via Baltica i opóźnienia bądź rezygnacja z modernizacji większości dróg i linii kolejowych przechodzących przez Białystok, z wyjątkiem połączeń z Warszawą, są efektem zmiany w postrzeganiu miasta, która nastąpiła jeszcze podczas VI kadencji Sejmu RP. Nieuwzględnienie Białegostoku wśród wskazanych w KPZK „głównych ośrodków osadniczych” i analogiczne zapisy strategii rozwoju będą wpływały na szanse miasta i regionu na wsparcie polityki rozwoju. W zakresie planowanego rozwoju systemu komunikacyjnego Polski znajduje to odzwierciedlenie w pozbawieniu odpowiedniego priorytetu szlaków komunikacyjnych łączących Białystok z sąsiednimi ośrodkami regionalnymi w Unii Europejskiej (Lublin, Olsztyn, Kowno, Wilno). W praktyce ilustracją tego zjawiska są opóźnienia lub rezygnacja z szeregu inwestycji infrastrukturalnych, które zostały wymienione wyżej. W przyszłości można również spodziewać się problemów z budową lotniska regionalnego. Faktyczne upośledzenie transportowe, a także nieprzyznanie statusu metropolitalnego, oznacza funkcjonalne podporządkowanie Białegostoku i całego województwa podlaskiego aglomeracji (metropolii) warszawskiej. Oznaczać to może także sprowadzenie Białegostoku do roli dużego ośrodka subregionalnego, formalnie tylko pozostającego stolicą regionu (NUTS2). Paradoksalnie można stwierdzić, że głównym centrum komunikacyjnym Podlasia skupiającym najważniejsze (z punktu widzenia instytucji centralnych) szlaki komunikacyjne jest miasto

Ełk, położone w województwie warmińsko-mazurskim. Tymczasem Białystok staje się jedynie dużym miastem powiatowym stanowiącym, wraz z całym województwem, zaplecze demograficzne dla Warszawy. W efekcie szkody ponoszą też inne rejony Podlasia, ponieważ połączenia drogowe i kolejowe ośrodków powiatowych z Białymstokiem automatycznie zdegradowane są do rangi komunikacji między mało ważnymi miasteczkami. W praktyce nie zawsze musi to oznaczać mniej środków na inwestycje, ale daje doskonały pretekst wówczas, gdy ktokolwiek będzie zainteresowany niekorzystną dla województwa dyslokacją środków.

Literatura

1. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, 1.03.2013 r., poz. 121
2. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf [01.07.2013]
3. Kozak M., Kukliński A., Szlachta J. (1997), *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa
4. Lewczuk J. (2000), *Strategiczne uwarunkowania rozwoju regionalnego*, w: Bocian A. F. (red.), *Podlasie. Dekada transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok
5. List do Unii Metropolii Polskich, Prezydent Miasta Białegostoku (bez tytułu, nr pisma DSR-II.033.8.2011; 2011), dostępny w zasobach Urzędu Miasta Białystok
6. Piątkowski P. (2004), *Infrastruktura transportowa a konkurencyjność regionu w globalnej gospodarce*, w: Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny a procesy globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok
7. Polski J. (2003), *Zasady planowania regionalnego w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, w: Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny a proces integracji*, Fundacja Promocji Rozwoju Podlasia, Białystok
8. Ponikowski H. (2004), *Regionalne konsekwencje procesów globalizacyjnych*, w: Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny a procesy globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok
9. Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020 (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/SRK_2020_112012_1.pdf [01.07.2013]

10. Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus (2011), Urząd Miasta Białegostoku, http://www.bialystok.pl/pliki/Strategia_Rozwoju_Miasta_Bialegostoku.pdf [01.07.2013]
11. Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2030 (projekt), (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, <http://www.wrotapodlasia.pl/NR/rdonl.yres/B91F3297-13FD-4778-AEB4D0E833A89505/0/STRATEGIARWP3001.doc>, [01.07.2013]
12. Strzelecki Z. (2011), *Gospodarka Regionalna i lokalna w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa
13. Winiarski B. (1979), *Polityka regionalna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa

Białystok in governmental strategic documents – selected issues

Abstract

The subject of this article is the role of the city of Białystok in governmental strategic documents, such as National Spatial Development Concept 2030, National Development Strategy 2020, and Long-Term National Development Strategy. In particular, the thesis concerns practical consequences of the Białystok's position for planned development of Polish communication system. This rank is not clear. On one hand, Białystok, as the capital of the province, is one of the most important urban areas of the country. On the other hand, Białystok is not recognized as metropolis, with could involves decrease of position of local and regional development needs.

Keywords

regional development, Białystok, podlaskie voivodship, metropolies, transport investments