

BIULETYN KPZK PAN

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 274, rok 2019, s. 137-151

JACEK SOŁTYS

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury,
Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego;
ul. Gabriela Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk; jsoltys@pg.edu.pl

**OŚRODKI WZROSTU NA OBSZARACH
PERYFERYJNYCH REGIONÓW.
W POSZUKIWANIU KAPITAŁU
TERYTORIALNEGO**

Abstract: Growth Centers in Peripheral Areas of Regions. In Search of Territorial Capital. The subject of research was urban and urban-rural communes in the peripheral areas of voivodships, that is outside the functional areas of their capitals and outside the Silesian agglomerations. The aim of the research was to: (1) recognize the most economically developed entities in the studied areas, (2) recognize how development factors and their combinations that can create territorial capital are perceived and used in municipal strategies. The methods included: (1) analysis of indicators (2) analysis of texts of 10 strategies of entities with a high level of development. It was found, that there was deficiency of specific factors of development and recognition of their combination as well as the lack of using them to create a competitive advantage.

Keywords: development factors; level of economic development; urban communes; urban-rural communes; municipal development strategies.

JEL codes: H710, J690, O180, O290, R230.

Wstęp

Rośnie rola podejścia terytorialnego w kształtowaniu polityk rozwoju w Unii Europejskiej. Podejście to związane jest z koncepcją rozwoju terytorialne-

go, bazującym na terytorium i jego potencjałach endogenicznych. Największe potencjały rozwojowe posiadają obszary funkcjonalne miast wojewódzkich, zwłaszcza metropolitalne. Obszary poza nimi, zwane tu peryferyjnymi, nie tylko mają ich mniej, ale jeszcze tracą niektóre zasoby, zwłaszcza kapitał ludzki, poprzez emigrację osób lepiej wykształconych i przedsiębiorczych. Obniża to popyt na usługi, to zaś osłabia atrakcyjność do życia i inwestowania, a mechanizm sprzężeń zwrotnych utrudnia przełamanie negatywnych procesów. Przełamanie to jest niezbędne ze względów społecznych, ekonomicznych i politycznych. Wymagają tego zasady rozwoju zrównoważonego i polityka spójności Unii Europejskiej. Potrzeba do tego właściwych polityk krajowych i regionalnych oraz mądrych i skutecznych strategii na poziomie lokalnym. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy i jakie zasoby i inne czynniki rozwoju posiadają obszary peryferyjne województw, a zwłaszcza położone w nich miasta i czy mogą one zaktywizować otoczenie. Zasoby wewnętrzne, zwłaszcza rzadkie, tym bardziej unikatowe oraz ich kombinacje są, zgodnie z koncepcją rozwoju lokalnego i endogenicznego [Chądzyński *et al.* 2007; Grosse 2007], istotnym czynnikiem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej przyczyniającej się do rozwoju. Kombinacje czynników wewnętrznych z czynnikami (uwarunkowaniami) zewnętrznymi są uważane za determinanty rozwoju w koncepcji rozwoju zdecentralizowanego [Kudłacz 2008]. Także koncepcja rozwoju terytorialnego wskazuje czynniki endogeniczne i powiązania zewnętrzne jako elementy terytorium, na którym następuje integracja aktorów ekonomicznych [Jewtuchowicz 2016]. Zasób aktywów tworzących podstawy wzrostu endogenicznego w mieście lub regionie, jak też instytucji, sposobów podejmowania decyzji i umiejętności najlepszego wykorzystywania tych aktywów tworzy kapitał terytorialny [OECD 2005: 13, za: Zaucha *et al.* 2015]. Różnorodność składników tego kapitału znalazła odbicie w tzw. kluczach terytorialnych, które uwzględniają dotychczasowy dorobek w zakresie definiowania kapitału terytorialnego i spójności terytorialnej [Zaucha *et al.* 2015].

Kapitał terytorialny był w Polsce badany ma poziomie powiatów dla lat 2003-2007 i 2007-2011 za pomocą 18 wskaźników, których zestaw sami autorzy uznali za nie w pełni satysfakcjonujący, ponieważ *wiele zmiennych jest nieobserwowanych lub też ich wartości udostępniane są tylko na wyższych poziomach agregacji* [Zaucha *et al.* 2015: 207]. Jeszcze mniej danych statystycznych jest dostępnych na poziomie gmin. W prezentowanym opracowaniu kapitał terytorialny rozpoznawano poprzez badania jakościowe dokumentów strategii rozwoju¹

¹ Nazwę tę autor uważa za nieprawidłową, choć zawartą w *Ustawie* [2006] i tytułach dokumentów i dlatego używana w opracowaniu. Strategia jest planem działania, a nie rozwojem, właściwe byłyby zatem nazwy: *strategia wspomagania rozwoju* lub *zarządzania rozwojem*.

wybranych dla miast o wysokim poziomie rozwoju. Rozpoznanie tego poziomu stanowiło pierwszą część badań.

Poziomu rozwoju gospodarczego miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich) lub wszystkich gmin był w Polsce badany przeważnie dla poszczególnych województw [Czyżycki 2006; Wojewódzka 2007; Męczyński *et al.* 2010; Churski 2012; *Zróżnicowanie...* 2015] lub ich części [Konecka-Szydłowska 2014]. Znacznie mniej było badań dla całego kraju [Dej 2016]. Pomianek i Chrzanowska [2016] badali w skali kraju tylko niektóre typy gmin.

Przedmiotem opracowania były miasta (ściślej: gminy miejskie i miejsko-wiejskie) na obszarach peryferyjnych województw, zdefiniowanych w uproszczeniu jako obszary poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi miast wojewódzkich zdelimitowanych przez Śleszyńskiego [2013] i aglomeracji w województwie śląskim [Plan... 2016]. Z obszarów peryferyjnych wyłączono też gminy położone pomiędzy obszarem funkcjonalnym Krakowa i Katowic oraz tym ostatnim a miejskimi obszarami funkcjonalnymi aglomeracji Bielska-Białej. Podejmowanie delimitacji obszarów peryferyjnych było by bowiem odrębnym zadaniem badawczym.

Celem prezentowanych badań było: (1) rozpoznanie na badanych obszarach miast (i gmin miejsko-wiejskich) najbardziej rozwiniętych gospodarczo, mogących stanowić potencjalne lokalne ośrodki rozwoju aktywizujące otoczenie; (2) rozpoznanie, jak w ich strategiach rozwoju postrzegane są i wykorzystywane czynniki rozwoju i ich kombinacje mogące tworzyć kapitał terytorialny i jak proponuje się je wykorzystać do tworzenia przewagi konkurencyjnej.

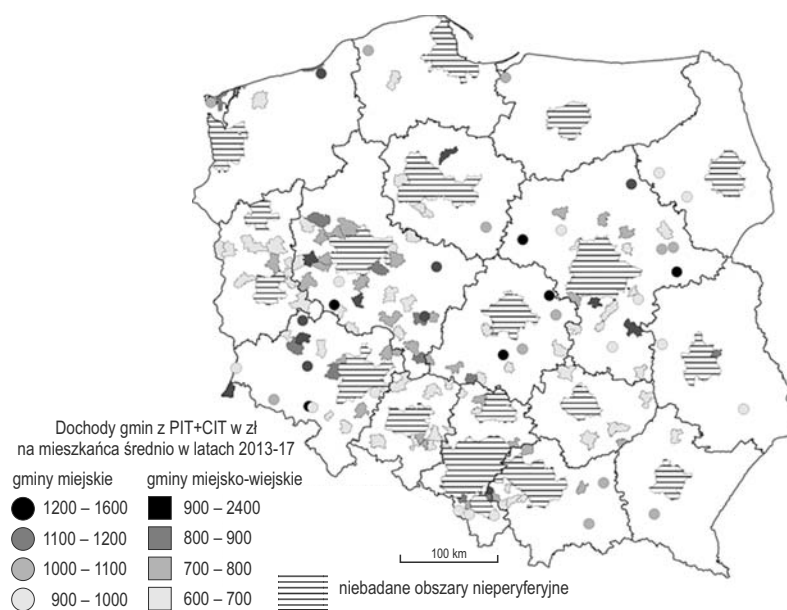
W pierwszej części badań, obejmującej cały kraj, jako metody badawcze stosowano analizy: wskaźnikową i kartograficzną. Badaniem objęto ostatnie 5 lat, dla których były dostępne dane statystyczne, tj. lata 2013-2017. W drugiej części metodą badań była analiza tekstów 10 Strategii z punktu widzenia dostrzegania i wykorzystywania specyfiki miast i budowy konkurencyjności (kryteria ich doboru podano w odpowiednim rozdziale).

1. Poziom i dynamika rozwoju gospodarczego

Niewiele wskaźników dotyczących poziomu rozwoju gospodarczego gmin można uzyskać z Banku Danych Lokalnych GUS, na co zwracają uwagę m.in. autorzy raportu [Dej 2016]. W badaniach [np. Czyżycki 2006; Męczyński *et al.* 2010; Ziemiańczyk 2010; Churski 2012; *Zróżnicowanie...* 2015] stosowane są różne zestawy wskaźników. We wszystkich badaniach występują wskaźniki dotyczące dochodów budżetów gmin, w tym z podat-

ków PIT i CIT oraz bezrobocia (bezrobotni zarejestrowani na 1000 ludności w wieku produkcyjnym). W badaniu zrezygnowano z tego ostatniego, ponieważ bezrobocie w badanym okresie szybko malało, więc jest bardzo różne w poszczególnych latach, a ponadto znajduje odbicie we wskaźniku przyjętym, uznanym za najważniejszy miernik poziomu rozwoju gospodarczego gmin. Jest nim suma dochodów ich budżetów z podatków PIT i CIT na jednego mieszkańca średnio w latach 2013-2014. Badano osobno gminy miejskie, osobno miejsko-wiejskie. Wskaźniki są bowiem nieporównywalne, ponieważ część wiejską zamieszkuje przeważnie sporo rolników nie płacących PIT, a uwzględnianych w mianowniku przy obliczaniu wskaźnika. Uwzględniono tylko jednostki istniejące we wszystkich badanych latach, tj. 222 gminy miejskie i 519 miejsko-wiejskich. Wynik przedstawia ryc. 1, a syntetycznie tab. 1.

Wśród 38 gmin miejskich o wskaźniku powyżej 900 są dwa miasta górniczo-przemysłowe (Bełchatów i Głogów), przemysłowe Puławy, trzy uzdrowiskowo-turystyczne (Szczawno-Zdrój, Świnoujście i Ustroń), dwa granicz-



Ryc. 1. Dochody budżetów badanych gmin z podatków PIT i CIT na jednego mieszkańca średnio w latach 2013-2014 (gminy o wskaźniku w przybliżeniu powyżej 1,2 średniej)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS; oprac. graficzne S. Dorocki (ryc. 1 i 2).

Tabela 1

Dochody budżetu gminy z PIT i CIT na mieszkańca w latach 2013-17
w badanych zbiorach gmin

Rdzaj gmin	Wyszczególnienie	W roku					Średnio	Dynamika	
		2013	2014	2015	2016	2017		wskaźnika	dochodów
Miejskie	Maksimum	1196	1308	1444	1560	2248	1551	195,5	192,5
	Minimum	302	312	332	346	416	341	101,6	99,7
	Średnia	649	696	753	808	879	757	136,3	133,6
	Mediana	615	663	722	775	846	723	135,3	132,6
	Odchylenie standardowe	162	170	182	194	219	183	12,3	12,1
Miejsko-wiejskie	Maksimum	3091	2092	2441	1826	2388	2367	211,5	212,9
	Minimum	173	188	207	224	239	206	53,1	52,8
	Średnia	415	452	493	533	590	496	145,1	143,3
	Mediana	390	429	469	508	562	472	143,6	141,9
	Odchylenie standardowe	179	152	170	168	190	168	16,2	16,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

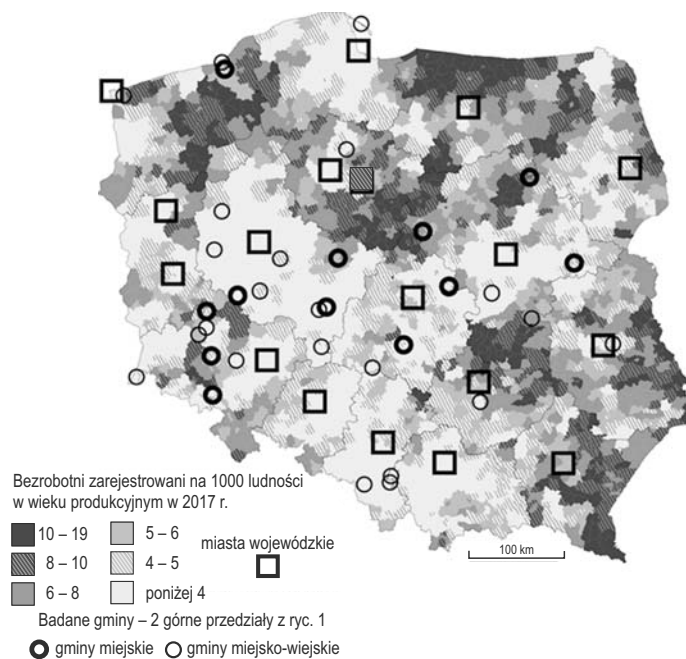
ne (Cieszyn, Zgorzelec) i aż 21 byłych miast wojewódzkich. Z wyjątkiem dwóch są to miasta powiatowe. Natomiast wśród 19 gmin miejsko-wiejskich o wskaźniku powyżej 800 są cztery górnicze (Bogatynia, Brzeszcze, Łęczna i Polkowice) oraz Kozienice z wielką elektrownią, a 11 z tych miast to stolice powiatu.

Na ryc. 1 ukazano tylko jednostki, w przybliżeniu powyżej 1,2 wskaźnika średniego danego rodzaju jednostek, nazywane dalej wyżej rozwiniętymi. Zwraca uwagę duża nierównomierność rozmieszczenia tych jednostek. Jest ich tylko 15 w 6 województwach na północy i wschodzie kraju, w tym tylko 5 z dwóch górnych przedziałów (ryc. 1). Najwięcej jednostek wyżej rozwiniętych jest w woj. wielkopolskim, mazowieckim i dolnośląskim. Dysproporcje te wynikają prawdopodobnie i z gęstości wszystkich miast, i z poziomu rozwoju województw.

Niektóre gminy o wyższym poziomie rozwoju stykają się z obszarami funkcjonalnymi miast wojewódzkich., co prowadzi do wniosku, że nie powinny być traktowane jako peryferyjne. Jest to wynik uproszczenia w określaniu obszaru badanego. W kryteriach delimitacji Śleszyńskiego [2013] nie było powiązań funkcjonalnych, w tym dojazdów do pracy.

Najwyższą dynamikę wzrostu wskaźnika wśród gmin miejskich wykazały: Skórcz (196), Płock (188) i Nieszawa (176), wśród gmin miejsko-wiejskich – Sława (212) i Grabów nad Prosną (206).

Aby orientacyjnie określić wpływ rozwoju miast na rozwój ich otoczenia analizowano, czy i w jakim stopniu bezrobocie (bezrobotni zarejestrowani na 1000 ludności w wieku produkcyjnym w 2017 r.) w gminach bliskich badanego miasta jest niższe niż w gminach dalej położonych (ryc. 2). Na ryc. 2 uwzględniono tylko gminy o wskaźniku poziomu rozwoju z dwóch górnych przedziałów z ryc. 1. Obraz nie zawsze jest jednoznaczny. Są przypadki, gdy powyższe zróżnicowanie poziomu bezrobocia widoczne jest jednostronnie, na jednym lub niektórych kierunkach. Wyraźnie rysuje się aktywizacyjny wpływ miast o wysokim poziomie rozwoju: Koszalina, Legnica, Łęcznej, Świecia, jednostronnie – Płocka, a wśród miast o niższym poziomie rozwoju (nieuwidoczniowych na ryc. 2): Elbląga, Słupska, Krosna. Drugi wniosek, który nasuwa się z analizy ryc. 2, istotny dla postawionego we wstępie pytania i celu badań, to brak odpowiednio rozwiniętych ośrodków na obszarach o najwyższym bezrobociu.



Ryc. 2. Bezrobotni zarejestrowani na 1000 ludności w wieku produkcyjnym w 2017 r.

2. Analiza dokumentów strategicznych

Do analiz dobrano po 5 strategii spośród gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Założeniem była możliwość pozyskania nowej wiedzy o czynnikach rozwoju. Dlatego pominięte miasta, wymienione w poprzednim rozdziale, o których rozwoju decydowały wielkie obiekty przemysłowe, górnictwo, funkcja uzdrowiskowa i turystyczna oraz te, których strategie były przedmiotem wcześniejszych badań autora. Drugie kryterium wyboru dotyczyło czasu powstania strategii. Wykorzystane dane statystyczne dotyczą lat 2013-17, stąd – uwzględniono strategie nie starsze niż z 2013 r. Ich wykaz, niektóre ich cechy, jak też cechy miast, których dotyczą, zawiera tab. 2.

Źródłem informacji o czynnikach rozwojowych były głównie ich listy sporządzone w ramach SWOT. Te same lub podobne czynniki są nieraz różnie sformułowane w różnych dokumentach. W dalszym opisie ujednociono te sformułowania, a uwzględniono tylko te czynniki, które mogą wpływać na

Tabela 2

Wybrane informacje o badanych strategiach i gminach, których dotyczą

Rozaj gminy	Gmina	Ludność w tys. w r. 2017	Dochody budżetu gminy z PIT+CIT w zł na mieszkańca w latach 2013-17		Rok sporządzenia strategii	Liczba wyrazów		Liczba celów strategicznych
			średnio	dynamika (2013=100)		wizja	misja	
miejska	Skierniewice	48,3	1255	130,2	2016	21	29	6
	Siedlce	77,7	1230	124,9	2015	19	–	4
	Koszalin	107,7	1164	132,8	2013	33	28	4
	Węgrów	12,8	1074	146,3	2015	64	52	4
	Rawa Mazowiecka	17,5	1066	114,6	2014	230	–	5 ^a
miejsko-wiejska	Nowy Tomyśl	31,1	913	143,4	2015	10	21	4
	Świecie	27,0	901	149,2	2018	21	–	3
	Wronki	26,9	882	172,5	2014	26	30	4
	Środa Wielkopolska	38,9	869	127,3	2015	60	–	10
	Chocianów	16,8	847	142,0	2014	6	–	4

a – priorytety (jako odpowiednik celów strategicznych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS oraz: [Achremowicz i Boryczka 2014; Skoczek W. (red.) 2014; Strategia ... 2013, 2014, 2015a, b, c, d, 2016, 2017].

rozwój gospodarczy miasta i które zdaniem autora są poprawnie rozpoznane. Błędem bowiem niektórych list czynników jest niedostatek relatywizacji w odniesieniu do gmin konkurencyjnych i wymienianie jako mocnych stron cech i zjawisk występujących w wielu gminach.

Specyficznych, zwłaszcza unikatowych mocnych stron i tzw. szans (czynników korzystnych zewnętrznych) wskazano niewiele, w Skierniewicach – unikatowe zaplecze badawcze i znaczny potencjał w sferze nauk rolniczych (Instytut Ogrodnictwa, Wydziałowa Stacja Doświadczalna SGGW), a także istnienie powiązań kooperacyjnych sektora owocowo-warzywnego, w Środzie Wlkp. – wykorzystywanie potencjału związanego z uprawą chmielu, wikliny i szparagów. W dwóch miastach specyficzne czynniki dotyczą zasobów mineralnych: wód geotermalnych (Skierniewice), gazu ziemnego i ropy naftowej (Środa Wlkp.). W Rawie Mazowieckiej wskazano unikatową wartość historyczną obiektów (barokowe kościoły, zamek, park miejski), w czterech innych dokumentach ogólnie liczne zabytki i inne obiekty cenne kulturowo. W 6 dokumentach jedna z mocnych stron dotyczy atrakcyjnych terenów przyrodniczych: urządzonych albo określanych jako atrakcyjne ekosystemy: rzeki, puszcza, jeziora, lasy, w Środzie – Bagna Średzkie. Należy zauważyć, że zabytki i atrakcje przyrodnicze zawsze mają charakter unikatowy i jako takie są często motorem rozwoju turystyki krajoznawczej.

Za specyficzne, choć sformułowane bardziej ogólnie, mogą też być uznane takie czynniki, jak:

- tradycje związane z sektorem przetwórstwa rolno-spożywczego (Rawa Mazowiecka).
- ważna rola przemysłu papierniczego i sektora rolniczo-spożywczego oraz metalowego (Świecie).
- położenie w regionie o dobrze rozwiniętym rolnictwie, ogrodnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym.

Możliwe, że niektóre czynniki nie zostały zauważone przez autorów list. Wśród 27 mocnych stron Chocianowa sformułowanych przez liderów lokalnych brak wzmianki o obiektach przemysłowych wymienionych w części diagnostycznej: produkującym obrabiarki i odlewy żeliwne o 150-letniej tradycji oraz Smulders Polska sp. z o.o. skupiającym *kadre z ogromną wiedzą oraz doświadczeniem branżowym* [Achremowicz, Boryczka 2014: 163].

Prawie wszystkie dokumenty (z wyjątkiem Węgrowa) jako mocne strony wymieniają korzystne położenie względem tras transportowych, niektóre – również względem dużych miast, Rawa Mazowiecka – centralne położenie w kraju. Większość (7) dokumentów do mocnych stron zalicza atrakcyjne



tereny inwestycyjne, w tym podstrefę specjalnej strefy ekonomicznej (SSE), 6 – względnie korzystne tendencje demograficzne (dodatnie saldo migracji i przyrost naturalny, wzrost liczby ludności).

W badanych dokumentach brak macierzy SWOT, które ułatwiłyby rozpoznawanie kombinacji czynników rozwojowych.

Treści strategiczne najbardziej syntetycznie powinna wyrażać wizja i misja. Wszystkie badane strategie zawierają wizję. Większość wizji jest bardzo krótkich (tab. 2) i bardzo ogólnych, nienawiązujących do specyfiki miasta. Skromnym wyjątkiem jest wzmianka o unikalnych walorach przyrodniczych w wizji Węgrowa Połowa badanych strategii posiada misję, lecz i one nie podkreślają specyfiki miast ani ich strategii. Tymczasem misja powinna mieć większość cech wymaganych przez Ackoffa [1993] od deklaracji programowej firmy, czyli m.in. powinna uwypuklać specyfikę i zdolności wyróżniające w otoczeniu.

Celów strategicznych sformułowano 3-10, w połowie strategii jest ich po 4, po jednym w każdej ze sfer (dziedzin), a więc i w sferze gospodarczej (różnie nazwanej). W Rawie Mazowieckiej jeden cel generalny i 5 tzw. priorytetów spełniających rolę celów strategicznych. Mała liczba celów wpływa na ich ogólność.

Opisując dalej **sposoby osiągnięcia celów** (różnie nazwanych, np. zadania, kierunki działania), dotyczących sfery gospodarczej, ujednolicono sformułowania dotyczące podobnych treści. W dalszej analizie pominięto treści dotyczące tylko części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich.

Niewiele działań strategicznych nawiązuje do specyfiki miasta, najwięcej w Skierniewicach, gdzie proponowana jest budowa potencjału turystycznego z wykorzystaniem zasobów wód geotermalnych oraz intensyfikacja rozwoju branży ogrodniczej, w tym:

- wspieranie współpracy między sektorem B+R a przemysłem (opracowywanie i wdrażanie nowych technologii, szkolenia dla producentów i przetwórców), szczególnie w zakresie nasiennictwa i nowoczesnych technologii upraw roślin,
- organizacja zaplecza technicznego np., w postaci inkubatora ogrodniczego,
- budowa wspólnej marki jako dźwigni w handlu lokalnych produktów,
- wsparcie rozwoju rynków hurtowych,
- promocja i wspieranie tworzenia grup producenckich i inicjatyw klastrowych,
- promocja ogrodniczych tradycji Skierniewic przy wykorzystaniu już rozpoznawalnych marek,

- organizacja imprez związanych z ogrodnictwem, jak np. konferencje, targi [Strategia... 2016].

W Chocianowie proponuje się popularyzację i wspieranie dziedzin gospodarki alternatywnych dla obecnych, częściowo popartych tradycjami historycznymi, takich jak:

- przetwórstwo przemysłowe, np. związane z lokalną bazą surowcową (np.: drewno) na szerszą skalę niż dotychczas;
- rzemiosło produkcyjne historycznie związane z rejonem gminy, pracownie artystyczne;
- produkcja żywności (przetwórstwo rolno-spożywcze) – przede wszystkim produkty niszowe lub tradycyjne, np. o oryginalnej recepturze oraz przetwórstwo lokalnych płodów leśnych [Achremowicz, Boryczka 2014].

Wszystkie strategie zakładają wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, 7 – rozwój terenów inwestycyjnych, w tym wsparcie budowy infrastruktury technicznej służącej ich obsłudze. W 8 strategiach występuje promocja oferty inwestycyjnej gminy. W niektórych dokumentach wskazano też inne związane z tym działania: wzmocnienie działań marketingowych, poszukiwanie inwestorów zewnętrznych, tworzenie im preferencyjnych warunków, sprawną obsługę.

Połowa strategii zawiera treści dotyczące gospodarki opartej na wiedzy:

- Wspieranie rozwoju nowych technologii (Rawa Mazowiecka), zapewnienie warunków do rozwoju wysokich technologii (parki naukowo-technologiczne, inkubatory technologiczne, centra transferu technologii) (Koszalin).
- Wsparcie dla innowacyjnej działalności przedsiębiorstw (Węgrów),
- Wspieranie współpracy pomiędzy sektorem B+R a przemysłem (Koszalin, Skierniewice).

Jedna strategia (Węgrowa), wymienia inteligentne specjalizacje wśród celów operacyjnych.

W 6 strategiach zawarto treści dotyczące rozwoju turystyki: promocja walorów turystycznych, rozwój oferty turystycznej i produktu turystycznego, budowa systemu sieciowej infrastruktury turystycznej.

3. Dyskusja wyników

Rozpoznane czynniki rozwojowe można odnieść do kluczy terytorialnych, które obejmują: dostępność, usługi pożytku publicznego, zasoby teryto-



rialne (w tym: lokalne systemy i sieci innowacji, rewitalizacja miast), powiązania sieciowe miast oraz regiony funkcjonalne [Zaucha *et al.* 2015]. We wszystkich badanych dokumentach występują czynniki związane z usługami pożytku publicznego, w prawie wszystkich – czynniki związane z dostępnością. Wiele czynników dotyczy zasobów (ludzkich, przyrodniczych i kulturowych, terenów inwestycyjnych). Sporadyczne są nawiązania do współpracy sieciowej.

Czynników specyficznych wskazano niewiele. Wymagałoby dodatkowych badań stwierdzenie, czy więcej ich nie ma, czy wynika to raczej z ogólności sformułowań, ta zaś – ze sposobu sporządzania list czynników. Tworzone są one przeważnie w ramach warsztatów przez osoby nie mające doświadczenia w planowaniu strategicznym. Wadą tych list jest też wspomniany już niedostatek relatywizacji czynników. Dlatego Dutkowski [2003] proponował przeprowadzanie analizy SWOT przez ekspertów, a Potwora [1998] – zwiększenie obiektywności ocen przez dużą liczbę uczestników prac, ich kompetencje oraz porównania regionalne, krajowe i międzynarodowe. Wadą analiz badanych opracowań jest też brak rozpoznawania kombinacji czynników rozwojowych. Wady te rzutują na treści strategiczne, w których większości nie widać specyfiki miasta ani orientacji na budowanie konkurencyjności. Niedostatek eksponowania specyfiki stwierdzono też w badaniach strategii innych zestawów jednostek terytorialnych [Sołtys 2016, 2018], podobnie jak brak wskazywania przewag strategicznych [Sienkiewicz 2014].

Większość badanych strategii obejmuje wiele działań gminy na rzecz rozwoju zasobów własnych, m.in. infrastruktury społecznej i technicznej. Takie plany są oczywiście potrzebne, ale rozmiągają się z definicją, która widzi strategię jako koncepcję działań wobec innych podmiotów i zmiennego otoczenia; przekształcanie zasobów wewnętrznych jest zaś zaliczane do planowania operacyjnego. Zakres badanych strategii wynika zapewne z zainteresowania tworzących je gremiów i z kompetencji władz gmin. Jak zauważono w Strategii Rawy Mazowieckiej *Baza ekonomiczna jest dziedziną nie podlegającą bezpośrednio planowaniu strategicznemu ... Poprzez strategię można tworzyć warunki rozwoju...* [Skoczek 2014: 131]. Warte dyskusji jest zagadnienie, w jakim stopniu strategii powinny próbować wpływać na kształt gospodarki, w jakim – pozostawić to rynkowi. Za pierwszym rozwiązaniem przemawia upowszechnianie się podejścia terytorialnego oraz regionalnych inteligentnych specjalizacji, Strategie gmin powinny brać je pod uwagę, ale i próbować kształtować lokalne specjalizacje, najlepiej we współdziałaniu z innymi gminami, np. w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Do tego zaś potrzebne jest rozpoznanie kapitału terytorialnego.



Analizując możliwość aktywizacji obszarów peryferyjnych województw, można przypuszczać, że rozwój ośrodków rdzeniowych połączony ze wzrostem w nim liczby miejsc pracy mógłby zaktywizować otoczenie poprzez wzrost dojazdów do pracy. Na obszarach o najwyższym bezrobociu, gdzie jest to najbardziej potrzebne, może to być trudne z powodu braku tam odpowiednio rozwiniętych ośrodków. Nie zaktywizują tych obszarów miasta wojewódzkie ani wyżej rozwinięte z badanych ośrodków ze względu na odległości i zasięg racjonalnych dojazdów do pracy. One stanowią bowiem główny przejaw dyfuzji rozwoju. Pobudzanie rozwoju niektórych przynajmniej miast jako lokalnych ośrodków aktywizujących jawi się jako ważne zadanie polityk na poziomie regionalnym i lokalnym, które powinny współdziałać w rozpoznawaniu kapitału terytorialnego i tworzenia koncepcji jego wykorzystania dla rozwoju, a także w wytypowaniu ośrodków najbardziej predysponowanych do wspomagania rozwoju ze względu na położenie względem obszarów wymagających aktywizacji oraz konfigurację czynników (dających dużą szansę na rozwój, np. przy ich wzmocnieniu, możliwym uzupełnieniu o czynniki brakujące).

Zakończenie

Jednostki o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego rozmieszczone są bardzo nierównomiernie. Ich niedostatek na obszarach o najwyższym bezrobociu prawdopodobnie utrudni aktywizację tych obszarów, co stanowi wyzwanie dla polityki regionalnej i polityk lokalnych.

W większości badanych dokumentów strategicznych jako czynniki rozwojowe wskazywane są: korzystne położenie w stosunku do tras transportowych i atrakcyjne tereny inwestycyjne, w tym posiadanie podstrefy specjalnej strefy ekonomicznej. Niewiele wymienia się czynników specyficznych. Nie są też wskazywane i nie były w sposób metodyczny rozpoznawane unikatowe kombinacje czynników, jako podstawa konkurencyjności i rozwoju. Niewiele jest też treści strategicznych specyficznych dla danego miasta.

Rekomenduje się praktyce planistycznej:

- Zwiększenie roli ekspertów w tworzeniu treści w strategiach gminnych (obecnie odgrywają oni często głównie rolę moderatorów w ograniczonym stopniu wpływających na treści).
- Rozpoznawanie kombinacji czynników rozwojowych jako kapitału terytorialnego i tworzenie koncepcji ich wykorzystania w budowaniu konkurencyjności miast.



- Określanie w planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju województw (przy współdziałaniu z gminami) ośrodków aktywizacji otoczenia oraz wspieranie ich rozwoju.

W sferze nauki rekomenduje się badanie kapitału terytorialnego gmin, a także tworzenie metod jego rozpoznawania możliwych do stosowania w praktyce planistycznej. Zasadne jest też podjęcie szerszych badań dotyczących uwarunkowań rozwoju obszarów peryferyjnych województw, a jako wstępna faza – przeprowadzenie delimitacji tych obszarów rozumianych jako położonych poza aktywizującym wpływem miast wojewódzkich i ewentualnie kilku innych rozwiniętych ośrodków.

Literatura

- Achremowicz T., Boryczka R., 2014, *Strategia rozwoju gminy Chocianów na lata 2014-2020*. Chocianów.
- Ackoff R., 1993, *Zarządzanie w małych dawkach*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Bank Danych Lokalnych GUS. [<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>].
- Chądzyński J., Nowakowska, A., Przygodzki, Z., 2007, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu, Łódź.
- Churski P., 2012, *Różnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województwa wielkopolskiego w układzie gmin w 2007 r.* „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 19.
- Czyżycki R., 2006, *Rozwój społeczno-gospodarczy gmin województwa zachodniopomorskiego*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 436, Ekonomiczne problemy usług, nr 4.
- Dej M. (red.), 2016, *Raport o stanie polskich miast: Rozwój gospodarczy*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Dolata S. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, Uniwersytet Opolski, Opole: 441-449.
- Dutkowski M., 2003, *Analiza SWOT w badaniach lokalnych i regionalnych – problemy stosowania i główne błędy interpretacji*, [w:] *Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, H. Rogacki (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań: 43-49.
- Grosse T. G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 8(27): 27-49.
- Jewtuchowicz A., 2016, *Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego*. „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 98.



- Konecka-Szydłowska B., 2014, *Socio-economic Situation of Small Towns of the Poznań Agglomeration*, [w:] *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century*, A. Kwiatek-Sołtys, H Mainet, K. Widermann, J-C. Edouard (red.). Ceramac, Clermont-Ferrand, nr 33: 133-146.
- Kudłacz T., 2008, *Rozwój lokalny*, [w:] *Ekonomia społeczna i rozwój*, J. Hausner (red.). Szkoła Administracji Publicznej UE, Kraków: 105-123.
- Męczyński M., Konecka-Szydłowska B., Gadziński J., 2010, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i klasyfikacja małych miast w Wielkopolsce*. UAM w Poznaniu, Poznań.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego 2020+*, 2016, Załącznik do uchwały nr V/26/2/ 2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z 29 sierpnia 2016 r., Katowice.
- Pomianek I., Chrzanowska M., 2016, *A Spatial Comparison of Semi-urban and Rural Gminas in Poland in Terms of Their Level of Socio-economic Development Using Hellwig's Method*. "Bulletin of Geography. Socio-economic" Series, nr 33.
- Potwora W., 1998, *Wymiary analizy strategicznej a formułowanie strategii w marketingu regionalnym*, [w:] *Local Economic Development Policy in Poland: Determinants and Outcomes*. Sienkiewicz M. W., 2014. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, nr 32(2): 405-427.
- Skoczek W. (red.), 2014, *Strategia rozwoju miasta Rawa Mazowiecka na lata 2014-2020*, Załącznik do Uchwały Nr XXXVIII/297/14 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 16 lipca 2014 r., Rawa Mazowiecka.
- Sołtys J., 2016, *Strategie miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego*. Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 432: 164-172.
- Sołtys J., 2018, *Strategie rozwoju byłych miast wojewódzkich w Polsce Wschodniej*. Studia KPZK PAN, t. 184, Warszawa: 208-220.
- Strategia rozwoju Koszalina*, Załącznik do Uchwały Nr XXXII/486/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z 23 maja 2013 r., 2013, Koszalin.
- Strategia rozwoju miasta i gminy Wronki na lata 2014-2020*, Załącznik do Uchwały LII/422/2014 Rady Miasta i Gminy Wronki z 12 listopada 2014 r., 2014.
- Strategia rozwoju gminy Nowy Tomyśl na lata 2015-2025*, 2015a, Nowy Tomyśl.
- Strategia rozwoju gminy Środa Wielkopolska na lata 2015-2020*, 2015b, Środa Wielkopolska.
- Strategia rozwoju miasta Siedlce do 2025 r.*, 2015c, Lider Projekt.
- Strategia rozwoju miasta Węgrowa do 2020 r.*, Załącznik 1 do Uchwały VIII/34/2015 Rady Miejskiej Węgrowa z 29 maja 2015 r., 2015d.
- Strategia rozwoju miasta Skierniewice do roku 2020*, Załącznik do uchwały XXIV/74/2016 Rady Miasta Skierniewice z 21 kwietnia 2016 r., 2016, Skierniewice.
- Strategia rozwoju gminy Świecie na lata 2018-2027*, Dorfin Grant Thornton Frąckowiak Sp. z o.o., Sp. k, 2017, Toruń.



- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*. Przegląd Geograficzny, 85 (2): 173-197.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.*, Dz.U. nr 227 z 2006 poz. 1658 z późn. zm.
- Wojewódzka A., 2007, *Klasyfikacja gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego według poziomu rozwoju*. „Prace Naukowe AE we Wrocławiu”, nr 1161, Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce: 361-369.
- Zaucha J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., Zaleski, J. 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa, [http://rcin.org.pl/Content/59205/WA51_78909_r2015_Terytorialny-wymiar.pdf;Terytorialny].
- Ziemiańczyk U., 2010, *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*. „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 14: 31-40.
- Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin i powiatów województwa mazowieckiego*, 2015, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa.