

Pomorski Thinkletter nr 2(17)/2024

Polska wieloośrodkowa



KONGRES
OBYWATELSKI

– dlaczego jej potrzebujemy i jak ją realizować?

**Nowa strategia rozwoju przestrzennego
– dlaczego Polska jej potrzebuje?**

**Polska lokalna – bezsilna wobec demografii
czy przed wielką szansą?**

**Jaka rola regionów i subregionów
w rozwoju wieloośrodkowym?**

**Co zrobić, by lepiej wykorzystać potencjał
powiatów i gmin?**

Redakcja

dr Jan Szomburg
Jan M. Szomburg
Adam Leśniewicz
Katarzyna Eron
Marcin Wandałowski
Eliań Strugała

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. +48 58 524 49 30

ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Dofinansowano ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach Programu „Pro Publico Bono”.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

marites
ELECTRONIC COMPONENTS

Partnerzy numeru

100 | **BGK**
POLSKI BANK
ROZWOJU
1924 - 2024

PFR
Polski Fundusz Rozwoju

Spis treści

Wstęp	11
Wieloośrodkowa Polska – skąd idea, jak ją wdrożyć?	29
Perspektywa całościowa	30
Perspektywa wyzwań sektorowych i horyzontalnych	59
Rola regionów i subregionów w procesie budowy wieloośrodkowej Polski	87
Jak się zorganizować między regionem a gminą?	135

W numerze

WSTĘP



Wieloośrodkowa Polska – „pułapka” czy trampolina do rozwoju? _____ 12

Jan Maria Szomburg, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Złożone i nakładające się na siebie wyzwania współczesności, stawiają Polskę przed koniecznością wykorzystania całego swojego potencjału. Niewłaściwe decyzje w zakresie modelu rozwoju mogą stać się nieodwracalnym obciążeniem i trwale zepchnąć nas z dotychczasowej ścieżki wzrostu. Polityka państwa powinna czerpać z uwarunkowań „zastanych”, np. wyróżniającego nasz kraj, policentrycznego układu urbanistycznego – relatywnie dużej liczby silnych ośrodków miejskich poza stolicą, przy równocześnie dość gęstej siatce miast średnich i mniejszych. Jest to szczególnie ważne w obliczu wiszącego nad nami widma depopulacji kraju. Co zrobić, aby z wieloośrodkowego modelu rozwoju uczynić gospodarczo-społeczną trampolinę?



Wsparcie rozwoju miast średnich w krajowej polityce miejskiej _____ 15

dr **Konrad Wojnarowski**, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Wynikające z idei policentryczności wsparcie rozwoju regionalnego i lokalnego jest kluczowe dla polepszenia jakości życia Polaków. Intensyfikacja działań w tym kierunku może wpłynąć nie tylko na poprawę rozmieszczenia ludności, ale także pobudzić aktywność gospodarczą i społeczną. Policentryczna koncepcja rozwoju kraju pozwala również z większą uwagą przyjrzeć się potrzebom mniejszych ośrodków miejskich, doświadczających często wielu trudności rozwojowych, „żywołowej” suburbanizacji czy depopulacji. Jaką rolę do odegrania mają miasta średnie i subregiony? Jakiego rodzaju działania należy podjąć, by stały się one realnymi ośrodkami wzrostu? Jakie instrumenty pomocowe wykorzystać w tym celu?



Jaka infrastruktura dla policentrycznie rozwijającej się Polski? _____ 22

Paweł Dobrowolski, Główny Ekonomista, Polski Fundusz Rozwoju

Od dwóch wieków, wraz z intensyfikacją kapitalizmu i rewolucji przemysłowej, ludzie coraz częściej migrują ze wsi do miasteczek, a z miasteczek do miast. W dużych miastach żyje i zarabia się więcej, łatwiej i przyjemniej. Urbanizacja będzie dalej rosła i będzie oznaczać wzrost największych aglomeracji. Potrzebujemy zaprząć rosnącą urbanizację do rozwoju Polski, możliwie chroniąc jakość życia w mniejszych ośrodkach.



Zielona transformacja miast – jak skutecznie wspierać ich rozwój ze szczybla centralnego? _____ 26

Paweł Chorąży, Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich, Bank Gospodarstwa Krajowego

Zielona transformacja będzie miała ogromny wpływ na kształt systemów społeczno-gospodarczych, ale i rozwój przestrzenny Polski, w tym przyszły charakter urbanizacji. Pod wielką presją pozostaną szczególnie miasta, które będą zmuszone zintensyfikować wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jakie są najważniejsze wymiary zielonej transformacji polskich miast? Gdzie – w tym kontekście – szukać *low hanging fruits*, a w jakich obszarach możemy spodziewać się największych wyzwań? Które instrumenty oferowane przez BGK będą mogły wspierać proces zmian? Na czym one polegają i czym różni się ich specyfika w porównaniu z instrumentami oferowanymi w poprzednich latach?

WIELOOŚRODKOWA POLSKA – SKĄD IDEA, JAK JĄ WDROŻYĆ?

Perspektywa całościowa



Idea Polski policentrycznej

31

prof. **Przemysław Śleszyński**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają” mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?



Policentryczność – *great reversal* w myśleniu europejskim

43

dr **Wiktor Szydarowski**, Dyrektor ogólnoeuropejskiego programu badawczego ESPON EGTC

Great reversal w europejskim myśleniu powinno oznaczać wzmocnienie policentrycznego rozwoju dzięki silniejszej roli małych i średnich miast w kształtowaniu aktywnych, inkluzywnych i funkcjonalnych terytoriów. Jeśli chcemy osiągnąć funkcjonalny rozwój terytorialny ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych, wsparcie dla tego typu ośrodków jest potrzebne na wszystkich szczeblach. Jak robić to skutecznie? Jakiego rodzaju inspiracje przynoszą doświadczenia europejskich państw?



Hierarchiczna sieć miast – nowe podejście do polityki rozwoju regionalnego

47

dr **Karol Janas**, Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Polska znajduje się obecnie w wyjątkowej sytuacji. Po latach ciągłego rozwoju i wzrostu gospodarczego bardzo szybko skracamy dystans dzielący nas od krajów wysoko rozwiniętych. Jednocześnie na horyzoncie coraz wyraźniej rysuje się szereg wyzwań i zagrożeń. Od trafnych decyzji i efektywnych polityk rozwojowych, szczególnie wobec obszarów i miast położonych poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania metropolii, zależeć będzie, w jaki sposób sobie z nimi poradzimy oraz czy w optymalny sposób wykorzystamy fundusze zewnętrzne. Jakie są kluczowe cele polityki miejskiej? Na ile pomocna w ich określeniu jest aktualna hierarchia osadnicza kraju? Jak w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy zarówno metropolii, jak i miast niższego rzędu?



Dlaczego potrzebujemy selektywnej polityki wspierania miast średnich?

54

dr **Karol Wałachowski**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

W Polsce przez lata mieliśmy do czynienia z dwiema prędkościami: dynamicznym rozwojem największych ośrodków miejskich i stagnacją rozwojową miast średnich i małych. Podejmowane przez decydentów działania wspierały wzrost nierównowagi przestrzennej. Aby zmniejszyć różnice rozwojowe między ośrodkami, powinniśmy zacząć „myśleć mapą”, a więc skupić się na stworzeniu spersonalizowanych polityk terytorialnych. Jak powinien wyglądać program selektywnej polityki wspierania miast średnich?

Perspektywa wyzwań sektorowych i horyzontalnych



System mobilności dla policentrycznego rozwoju Polski _____ 60

prof. **Michał Wolański**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Elementem koncepcji rozwoju policentrycznej, efektywnej energetycznie i inkluzywnej Polski powinien być wysokiej jakości system transportu publicznego. Szczególnej uwagi wymagają potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich – uczniów szkół ponadpodstawowych, ludzi starszych czy osób chcących podjąć pracę poza branżą rolniczą. Ważne jest również podwojenie oferty kolei oraz zintegrowanie taryfowe całości transportu publicznego w skali kraju i regionów. Czy taka wizja ogólnopolskiego systemu mobilności jest możliwa do zrealizowania?



Wieloośrodkowa Polska a odporność na kryzysy militarne _____ 65

Mieczysław Cieniuch, Generał Sił Zbrojnych RP w stanie spoczynku, b. ambasador RP w Turcji

Bezpieczeństwo państwa ma bezpośredni związek z Polską wieloośrodkową. Obejmuje bowiem nie tylko działania zbrojne w sytuacji zagrożenia, ale też rozwój gospodarki, kultury, edukacji czy ochrony zdrowia. Jego szerokie spektrum wymaga systematycznego sporządzania analiz oraz ocen specjalistycznych. Uwzględniając fakt, że obecnie wojny prowadzi się również przy pomocy pieniędzy, bogactw naturalnych, dyplomacji i propagandy, należy być gotowym na nierzadko burzliwą dyskusję na ten temat. Zdaje się jednak, że pogłębiona refleksja wokół idei wieloośrodkowej Polski w kontekście budowania odporności na kryzysy militarne stwarza szansę na lepsze zrozumienie tego wieloaspektowego zagadnienia. W jaki sposób kształtować bezpieczeństwo Polski w oparciu o wieloośrodkowość?



Policentryczna Polska a nowa geografia rozwoju gospodarczego ____ 68

Luk Palmen, Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoliło na zrealizowanie wielu ważnych inwestycji infrastrukturalnych. Wciąż jednak nie wypracowaliśmy odpowiedniego modelu zagospodarowania przestrzennego. Brakuje nam też umiejętności wielosektorowej współpracy w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć oraz odważnych decyzji, na przykład w zakresie energetyki. Wyzwaniem pozostaje również wysoki poziom atomizacji polskiej gospodarki. Jakie czynniki będą kształtować geografie rozwoju? Od czego będzie zależeć zrównoważony rozwój dotychczasowej, policentrycznej sieci silnych ośrodków gospodarczych w Polsce? Jak nasz kraj odnajdzie się w nowych uwarunkowaniach gospodarki globalnej?



Technologie cyfrowe w służbie rozwoju wieloośrodkowej Polski _____ 74

prof. **Krzysztof Janc**, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego,
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski

Współcześnie rola technologii cyfrowych jest niezwykle istotna w szeroko rozumianym rozwoju społeczno-gospodarczym. Powszechność procesów cyfryzacji, nasycenie naszego funkcjonowania „cyfrowym pierwiastkiem” jest na tyle oczywiste, że pytania typu: „czy warto?”, „czy to jest potrzebne?” są bezzasadne. Refleksji wymaga natomiast rola, jaką odegra cyfryzacja w wyrównywaniu szans obywateli, niezależnie od lokalizacji ich zamieszkania. Ważny jest nie tylko równomierny dostęp do internetu i innych kluczowych rozwiązań cyfrowych, ale także rozbudowa koniecznej infrastruktury – te zagadnienia nie powinny pozostać obojętne dla władz regionalnych.



Średnie miasta w warunkach depopulacji _____ 77

prof. **Piotr Szukalski**, Katedra Socjologii Struktur i Zmian Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego

Przez ostatnie 25 lat większość powiatów w kraju doświadczało spadku liczby ludności. Lokalna depopulacja spowodowana jest głównie przeprowadzką młodych i dobrze wykształconych mieszkańców do większych ośrodków miejskich, oferujących wyższą jakość życia. Nie powstrzymamy rosnących migracji, możemy jednak spróbować nimi zarządzać, tak aby zachować potencjał demograficzny, ekonomiczny i społeczny danego województwa. Jak powinna wyglądać świadoma polityka kształtowania ruchów migracyjnych? Co zrobić, by młodzi wybierali życie w miastach spoza tzw. wielkiej piątki? Czy kilkudziesięciotysięczne ośrodki mogą być dla nich interesującymi miejscami zamieszkania?



Wyludnianie małych miast: czy zdążymy wyhamować przed przepaścią? _____ 80

Marcin Skrzypek, Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”,

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Wojciech Kłtosowski, specjalista ds. rozwoju lokalnego, ekspert strategiczny Związku Miast Polskich,

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego



Problem migracji ludności z małych miasteczek i terenów peryferyjnych do większych ośrodków miejskich z roku na rok narasta. Wciąż jednak nie jest traktowany poważnie przez decydentów. Prowadzone są pobieżne, niedokładne badania na temat motywacji opuszczania prowincji. Nie dąży się też do wzmacniania poczucia sprawczości u mieszkańców oraz realnego wyrównywania szans na spełnienie życiowych aspiracji i planów. Co zrobić, by zwiększyć prestiż małych miejscowości? W co warto zainwestować? Jak wyrównać szanse rozwojowe? Dlaczego tak istotne jest docenienie lokalnych działaczy i ich wiedzy na temat funkcjonowania danych społeczności? Czy istnieje jakakolwiek nadzieja na powstrzymanie ekspansji kryzysu osiedleńczego w Polsce?

ROLA REGIONÓW I SUBREGIONÓW W PROCESIE BUDOWY WIELOOŚRODKOWEJ POLSKI



Policentryczny region – polisa na niepewne czasy _____ 88

Jacek Woźniak, doradca w Związku Miast Polskich

Nie ma potrzeby uzasadniać, jak ważne są miasta dla rozwoju społecznego i gospodarczego Polski. Wiemy, że urbanizacja jest motorem wzrostu, ponieważ to właśnie w ośrodkach miejskich skupia się najwięcej kapitału ludzkiego, który wpływa na produktywność państwa. Znacznie bardziej interesująca jest wartość miejskiej sieci osadniczej w Polsce. Współczesną przestrzeń determinuje bowiem układ powiązań i przepływów, takich jak delokalizacja, niestabilność geopolityczna, nierówności ekonomiczne, zmiany klimatu. Czy wzmacnianie policentrycznego regionu może być polisą na niepewne czasy?



Dlaczego potrzebujemy wieloośrodkowych regionów i jak je budować? Perspektywa dolnośląska _____ 92

dr **Maciej Zathę**, Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku

Obszary metropolitalne w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej tracą na znaczeniu. Postulowany przed dekadą polaryzacyjno-dyfuzyjny model postępu cywilizacyjnego kraju nie sprawdził się, prowadząc do pogłębienia dysproporcji rozwojowych. Przed nami wyzwania: poprawy wskaźnika przyrostu naturalnego, zahamowania odpływu ludności z peryferii, zmniejszenia skutków zmiany klimatycznej czy zwiększenia efektywności energetycznej. Do osiągnięcia wyznaczonych celów potrzebna jest współpraca policentrycznych sieci miast z metropoliami. Jak budować regiony wieloośrodkowe? Jaki pomysł na zrównoważony rozwój obszarów funkcjonalnych ma Dolny Śląsk?



Jakie podejście do rozwoju subregionów?

98

Stanisław Szultka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Pomorskie – choć w ostatnich latach zaliczyło istotny skok rozwojowy – nadal zmagają się ze znacznymi różnicami między subregionami. Dysproporcje dotyczą m.in. poziomu oraz dynamiki rozwoju, struktury gospodarczej, rynku pracy czy zadowolenia z życia i potrzeb mieszkańców. Aby odpowiedzieć na wyzwania przyszłości, przed którymi stoi region, należy dopasować strategię interwencji publicznej do lokalnych uwarunkowań i specyfiki danego obszaru. Jak powinna wyglądać polityka rozwoju w poszczególnych subregionach województwa? Jakie są najważniejsze filary wytyczające kierunek zmian?



Jaka strategia rozwoju wielocentrycznego Pomorza?

106

Jakub Pietruszewski, Dyrektor Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego

Zagadnienie rozwoju miast w ciągu ostatnich kilkunastu lat przesunęło się na szczyt listy priorytetów europejskich i krajowych polityk rozwoju. W dobie dynamicznie zmieniających się uwarunkowań oraz kryzysów to właśnie na miastach i policentrycznej strukturze systemu osadniczego ciąży odpowiedzialność za rozwój regionów i państw. Jednocześnie to w nich najbardziej dotkliwie ujawniają się problemy demograficzne, społeczne, środowiskowe czy infrastrukturalne. Jaką strategię działania przyjąć, by odpowiedzieć na wyzwania polityki terytorialnej? W jaki sposób może być ona realizowana regionalnie – na przykładzie Pomorza? Jak wzmocnić policentryczność pomorskiej sieci osadniczej? Jakich inwestycji potrzebuje Pomorze?



Zarządzanie regionem przez subregiony i przykład województwa śląskiego

113

Małgorzata Staś, Dyrektor ds. Transformacji Regionu, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Wielowymiarowość polityki rozwoju sprawia, że podział na subregiony stał się jej nieodzownym elementem. Przykład zróżnicowanego wewnętrznie województwa śląskiego pokazuje również, jak ważna jest w tym zakresie współpraca władz regionalnych z subregionami. Dlaczego perspektywę subregionalną warto włączać do debaty o rozwoju regionu? Jak dobre rozpoznanie obszarów subregionalnych i faktycznych obszarów funkcjonalnych przekłada się na efektywność wydatkowania środków unijnych? Na ile terytorializacja polityk rozwojowych będzie trwałym trendem?



Rola subregionów w transformacji energetycznej na przykładzie Wielkopolski Wschodniej

118

Maciej Sytek, Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie, Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego ds. restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej

Michał Rejewski, doradca Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie ds. Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej



Przez ostatnie lata polskie regiony węglowe przechodzą transformację wpisującą się w ogólny trend niwelowania dysproporcji rozwojowych wschodnich regionów Unii Europejskiej. Nadrobienie zaległości wymaga jednak interwencji publicznej szytej na miarę. Podtrzymywanie potencjału przemysłowego regionów górniczych, odpowiadających za wytwarzanie ponad 20% krajowego PKB, jest niezwykle ważne. Należy rozpoznać terytorialny rozkład potrzeb, tak aby transformacja wpłynęła na rzeczywisty wzrost gospodarczy tych obszarów. Jakie instrumenty wsparcia trzeba wprowadzić? Jakich działań potrzebują regiony węglowe Wielkopolski Wschodniej? Jak zwiększyć ich atrakcyjność inwestycyjną? Jak powinna wyglądać polityka rządu?



Jaka rola regionów w polityce transportowej?

123

prof. **Michał Wolański**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

prof. **Marcin Wołek**, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Polskie województwa rządowo-samorządowe zostały powołane w okresie przedakcesyjnym, gdy jednoszczeblowy model samorządu w pełni ujawnił swoje ograniczenia. Jednym z głównych zadań administracji samorządowej na tym szczeblu było przygotowanie, a następnie zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi – te jednak, w zakresie transportu, są obecnie ograniczane. Tymczasem przejście od polityki nakierowanej przede wszystkim na budowę infrastruktury do polityki mobilności jest jednym z wyzwań strategicznych Polski, regionów oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to m.in. integrację rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym i systemowe wsparcie przyjaznych środowisku środków transportu. Nowa rola regionów w polityce transportowej powinna być zatem związana ze znacznie silniejszym niż do tej pory zintegrowaniem rozwoju kolei i planowania przestrzennego. Aby to osiągnąć, należy przypisać samorządom regionalnym znaczny wpływ na inwestycje kolejowe. Drugim ważnym postulatem jest systemowe wzmocnienie dochodów sektora samorządowego.



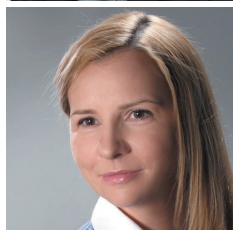
Rola regionów i subregionów w gospodarce o obiegu zamkniętym

130

prof. **Magdalena Wdowin**, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN

dr **Renata Koneczna**, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN

Dlaczego regiony powinny dokonać transformacji w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego? Jest to rozwiązanie pozwalające zwiększyć efektywność energetyczną, lepiej gospodarować odpadami i surowcami oraz obniżyć poziom zanieczyszczenia środowiska. To skuteczna odpowiedź na kryzys energetyczny i klimatyczny. Zmiana systemowa wiąże się jednak z opracowaniem strategii działania dopasowanej do możliwości oraz potencjału danego obszaru. Jakie rozwiązania należy wprowadzić w regionach? Jakie branże powinny być priorytetowe w przypadku transformacji w kierunku GOZ?



JAK SIĘ ZORGANIZOWAĆ MIĘDZY REGIONEM A GMINĄ?

Dlaczego i do czego potrzebny jest w Polsce szczebel subregionalny?

136

prof. **Przemysław Śleszyński**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Polska to kraj policentryczny, w którym – co jest rzadkością na świecie – doszło do równomiernego rozmieszczenia miast różnej wielkości. Dzięki temu nasze państwo ma lepsze możliwości dla rozwoju i dostępności usług. Usługi te rozkładają się jednak w sposób hierarchiczny oraz różnią zasięgiem oddziaływania w zależności od wielkości danego ośrodka. W ostatnim czasie poważnym problemem stała się również depopulacja i starzenie się społeczeństwa, szczególnie na obszarach peryferyjnych. Jak uporać się ze zmianami ludnościowymi w miastach? W jaki sposób poprawić dostępność usług? Jak przeciwdziałać wykluczeniu komunikacyjnemu? Dlaczego tak ważny jest dobrze funkcjonujący szczebel subregionalny?





Dlaczego potrzebujemy aglomeracji w Polsce i jak tego dokonać? _____ 144

prof. **Jerzy Korczak**, Uniwersytet Wrocławski

Jednostki samorządu terytorialnego, choć są od siebie niezależne, nie funkcjonują w izolacji. Zachęcone przepisami prawa, a przy tym odczuwając swoje ograniczenia, korzystają z różnych form współdziałania. Ewolucja i dynamika zmieniających się uwarunkowań wykonywania ich zadań skłania do poszukiwania nowych form współpracy, które pozwolą lepiej wykorzystać ich potencjał, a zarazem będą swoistym remedium na wyzwania przed nimi stojące. Należałoby zastanowić się nad rolą mniejszych ośrodków miejskich, które mogą pozytywnie oddziaływać na swoje otoczenie w ramach związków typu aglomeracyjnego.



Jak lepiej wykorzystać potencjał powiatów? _____ 150

Andrzej Płonka, Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich, Starosta Bielski

Rudolf Borusiewicz, Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich

Reaktywowanie powiatów, jakie nastąpiło 1 stycznia 1999 r., oznaczało przywrócenie znaczenia wspólnot, które mają już ponad siedmiowiekową historię. Oczywiście – te wspólnoty się konsolidowały i zmieniały, bo taka była i jest ich dynamika. Podobnie jest w rodzinach, które zmieniają swoje struktury – poszerzają się, zwężają, dzielą, łączą. W tym miejscu należy postawić pytanie: czym są dla nas powiaty? A jednocześnie: czy są one skalą racjonalnego ładu administracyjnego? Kiedy myślimy o mieście, nie mamy przed oczami urzędu miasta, ale mieszkańców i określone terytorium, ziemię. Na podobnej zasadzie powiatem nie jest starostwo czy urząd taki lub inny. Powiat również należy traktować jako wspólnotę składającą się z konkretnych ludzi, która jest naturalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju. W jaki sposób lepiej wykorzystać drzemiący w niej potencjał?



Samorząd transportowo otwarty _____ 154

prof. **Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Istniejący od 25 lat – trójstopniowy – polski samorząd potrzebuje zreformowania oraz przededefiniowania obieranych dróg planowania przestrzennego. Z punktu widzenia obecnych uwarunkowań funkcjonowania, możliwe jest spojrzenie na trzy kierunki „nowego otwarcia” samorządu w tym zakresie – głębszą współpracę, elastyczność, a także nowe zadania oraz kompromisy. Konieczne zmiany warto rozpatrzyć na przykładzie transportu – sektora gospodarki, w którym zarówno w sferze inwestycyjnej, jak też organizacyjnej obserwujemy podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację centralną oraz samorządową różnych szczebli. Jakie są potencjalne kierunki zmian, które mogą zwiększyć znaczenie samorządu w zintegrowanym rozwoju infrastruktury i organizacji systemów transportowych Polski? Czy możliwe jest wykorzystanie ich w szerszym, niż tylko transportowy, kontekście?

WSTĘP

Wieloośrodkowa Polska – „pułapka” czy trampolina do rozwoju?



Jan Maria Szomburg

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Złożone i nakładające się na siebie wyzwania współczesności, stawiają Polskę przed koniecznością wykorzystania całego swojego potencjału. Niewłaściwe decyzje w zakresie modelu rozwoju mogą stać się nieodwracalnym obciążeniem i trwale zepchnąć nas z dotychczasowej ścieżki wzrostu. Polityka państwa powinna czerpać z uwarunkowań „zastanych”, np. wyróżniającego nasz kraj, policentrycznego układu urbanistycznego – relatywnie dużej liczby silnych ośrodków miejskich poza stolicą, przy równocześnie dość gęstej siatce miast średnich i mniejszych. Jest to szczególnie ważne w obliczu wiszącego nad nami widma depopulacji kraju. Co zrobić, aby z wieloośrodkowego modelu rozwoju uczynić gospodarczo-społeczną trampolinę?

Aby w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy Polski, potrzebujemy właściwego terytorialnie wzrostu, który harmonijnie wypełni powierzchnię kraju – rozlewając się po regionach, subregionach, miastach i gminach. Spuścizną po skomplikowanej historii (zabory, znaczące przesuwanie granic, polityka przestrzenna PRL), a jednocześnie istotnym wyróżnikiem naszego państwa, jest policentryczny układ urbanistyczny. Mamy relatywnie dużo silnych ośrodków (Kraków, Wrocław, konurbacja górnośląska, Trójmiasto, Łódź czy Poznań), a nie jedynie wiodące miasto stołeczne Warszawę. Polska dysponuje też dość gęstą siatką miast średnich i mniejszych, takich jak Kielce, Zielona Góra, Radom, Słupsk czy Biała Podlaska, które są ważnymi ośrodkami rozwoju lokalno-regionalnego. Nie jest to sytuacja powszechna – podobny układ przestrzenny występuje w Niemczech czy Słowenii, ale już Francja, Hiszpania, Wielka Brytania, Czechy czy Węgry charakteryzują się dominacją jednego (lub ewentualnie dwóch) centrów, które zdecydowanie przeważają w skali kraju. To tam zogniskowana jest lwią część rozwoju gospodarczo-instytucjonalnego państwa.

”

Spuścizną po skomplikowanej historii, a jednocześnie istotnym wyróżnikiem naszego państwa, jest policentryczny układ urbanistyczny. Polska ma relatywnie dużo silnych ośrodków miejskich poza stolicą, a równocześnie dość gęstą siatkę miast średnich i mniejszych, które są ważnymi ośrodkami rozwoju lokalno-regionalnego.

Silna koncentracja przestrzenna ma oczywiście wiele zalet – pozwala osiągać efekty skali i potęgować rozwój. Gdy jednak przekracza pewien pułap, zaczynają pojawiać się dodatkowe koszty, które narastają wykładniczo wraz z dalszym zagęszczaniem (nierzadko przekraczając wypracowane korzyści). Procesy te uwidaczniają się szczególnie w aglomeracjach powyżej 1–1,5 mln mieszkańców. Wynika to z silnej konkurencji o przestrzeń, której koszt znacznie wzrasta – często nieproporcjonalnie do uzyskiwanych profitów. To natomiast wypiera działalność o niższej wartości dodanej przez tę, która charakteryzuje się wyższą marżowością (np. piekarnie czy salony fryzjerskie – ze względu na zbyt wysokie czynsze lokalowe – zastępowane są przez placówki bankowe). Według tej samej zasady mniej zarabiający mieszkańcy „wypychani” są na obrzeża aglomeracji, co wzmacnia suburbanizację i rozlewanie się miast. Natomiast centra zdominowane są przez ludzi zamożnych, którzy położone tam nieruchomości traktują jako dobrą lokatę kapitału (*store of value*). Nierzadko posiadane lokale nie są przez nich ani zamieszkiwane, ani wynajmowane. Mieszkanie w sercu metropolii uznaje się za aktywo nietracące na wartości i stosunkowo łatwo zbywalne (niemal jak inwestycja w złoto). W ten sposób, z ekonomicznego punktu widzenia, osiągnana jest równowaga – popyt i podaż się „przecinają”. Natomiast z perspektywy użyteczności dla całej społeczności następuje degradacja wartości. Wytworzona z pieniędzy publicznych infrastruktura – zamiast służyć jak największej liczbie osób – jest niewystarczająco wykorzystywana w miejscu jej największej koncentracji. Jednocześnie na obrzeżach miast, gdzie „wypychani” są mieszkańcy, mamy do czynienia z jej poważnymi niedoborami. Duże ośrodki miejskie są tutaj jedynie przykładem – te same analogie rozwojowe możemy dostrzec w wymiarze powiatowym i regionalnym.

Bardziej równomierny przestrzennie rozwój umożliwia – co do zasady – powszechnie lepszy dostęp zarówno do infrastruktury, jak i usług publicznych, w tym edukacji. Przeważnie tworzy też środowisko bardziej wyrównanych szans (z perspektywy całej społeczności). Rozproszenie daje również wyższą odporność na wszelakie kryzysy – od naturalnych (np. susze czy powodzie), po geopolityczne (w tym konflikty zbrojne).



Bardziej równomierny przestrzennie rozwój umożliwia – co do zasady – powszechnie lepszy dostęp zarówno do infrastruktury, jak i usług publicznych, w tym edukacji. Rozproszenie daje również wyższą odporność na wszelakie kryzysy – od naturalnych (np. susze czy powodzie), po geopolityczne (w tym konflikty zbrojne).

Czy to znaczy, że należy za wszelką cenę unikać koncentracji? Zdecydowanie nie – często zbyt duże rozproszenie jest z wielu względów nieefektywne (zasobochłonność, brak specjalizacji, a tym samym wydajności i konkurencyjności, niska zdolność adaptacji do zmieniających się uwarunkowań). Należy mieć jednak świadomość, że przekroczenie pewnego punktu skupienia rodzi dodatkowe koszty („walka” o przestrzeń, niewłaściwa alokacja zasobów). Dlatego wszędzie trzeba zachować balans i zdrowy rozsądek. To kalkulacja całościowego efektu netto powinna wyznaczać i wspierać dalszą koncentrację lub dekoncentrację.

Niewątpliwie struktura przestrzenno-rozwojowa jest bardzo trwała i trudno ją zmienić (perspektywa dekad i pokoleń). Polska, ze swoim dość wyjątkowym, policentrycznym układem urbanistycznym danym przez historię, nie powinna wyznaczać sobie celów rozwojowych ignorujących ten stan. Jak każde uwarunkowanie – również i to ma swoje mocne i słabe strony. Pytanie tylko, czy stanie się ono dla nas „kulą u nogi”, czy też będziemy potrafili zbudować na nim długoterminowy i harmonijny rozwój? Dylemat ten szczególnie ważny jest właśnie dziś – w obliczu postępującej depopulacji w wyniku niezwykle niskiej i nadal słabnącej demografii (współczynnik dzietności poniżej 1,2; historycznie najmniej urodzeń od czasów II wojny światowej, wątpliwy potencjał dalszej imigracji). Szeroko rozumiana infrastruktura (mieszkaniowa, transportowa i wszelka inna), jak i cały system świadczenia usług publicznych będą poddawane coraz silniejszej presji rosnących kosztów,

przy spadającej liczbie „abonentów” płacących za ich utrzymanie. Stawka jest wysoka – niewłaściwe decyzje co do kierunku rozwoju układu urbanistycznego państwa mogą stać się nieodwracalnym obciążeniem i trwale zepchnąć nas z dotychczasowej ścieżki wzrostu. W obliczu złożonych wyzwań nie stać na wykorzystywanie tylko części swojego potencjału.

”

Niewłaściwe decyzje co do kierunku rozwoju układu urbanistycznego państwa mogą stać się nieodwracalnym obciążeniem i trwale zepchnąć nas z dotychczasowej ścieżki wzrostu. W obliczu złożonych wyzwań nie stać na wykorzystywanie tylko części swojego potencjału.

O autorze

Jan Maria Szomburg – od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011–2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011–2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje”. Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

Wsparcie rozwoju miast średnich w krajowej polityce miejskiej



dr Konrad Wojnarowski

Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Wynikające z idei policentryczności wsparcie rozwoju regionalnego i lokalnego jest kluczowe dla polepszenia jakości życia Polaków. Intensyfikacja działań w tym kierunku może wpłynąć nie tylko na poprawę rozmieszczenia ludności, ale także pobudzić aktywność gospodarczą i społeczną. Policentryczna koncepcja rozwoju kraju pozwala również z większą uwagą przyrzeć się potrzebom mniejszych ośrodków miejskich, doświadczających często wielu trudności rozwojowych, „żywiłowej” suburbanizacji czy depopulacji. Jaką rolę do odegrania mają miasta średnie i subregiony? Jakiego rodzaju działania należy podjąć, by stały się one realnymi ośrodkami wzrostu? Jakie instrumenty pomocowe wykorzystać w tym celu?

Policentryczność lekarstwem na zrównoważony rozwój całego kraju

Sieć polskich miast na tle Europy charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności. To oznacza, że nie ma silnie dominującej przewagi miasta centralnego nad ośrodkami regionalnymi. Sprawia to, iż udział Warszawy w populacji jest stosunkowo niewielki – 7,8% w grupie wszystkich miast oraz 4,7% w ludności całego kraju. Jest to równocześnie jeden z najniższych wyników w Europie. Ponadto duże miasta (powyżej 200 tys. mieszkańców) są dość równomiernie rozmieszczone przestrzennie. Korzystna dla rozwoju regionalnego policentryczność sieci miejskiej wynika przede wszystkim z przeszłości historycznej i kształtowania się ośrodków regionalnych i ponadregionalnych w różnych częściach państw zaborczych w XIX wieku (np. Gdańsk, Łódź, Poznań, Szczecin), granic państwowych w okresie międzywojennym (1918–1939), wreszcie intensywnej industrializacji i urbanizacji po II wojnie światowej (Białystok, Lublin, konurbacja katowicka). Polski system miast ma też zrównoważoną strukturę wielkościową i charakteryzuje się kilkustopniową hierarchicznością. Kluczową rolę odgrywają miasta wojewódzkie, pełniące funkcje regionalne i ponadregionalne, w tym metropolitalne.

Policentryczność jest elementem oceny sieci osadniczej będącym w kontrze do tradycyjnie pojmowanego układu ośrodka centralnego i ośrodków peryferyjnych. Jest postrzegana jako element spójności terytorialnej, a tym samym jako podstawa polityki spójności realizowanej przez Unię Europejską. *Agenda Terytorialna UE 2030*, podobnie jak inne dokumenty unijne w zakresie spójności terytorialnej, wspiera policentryczność i wzywa decydentów politycznych do wykorzystania i propagowania policentrycznej struktury osadniczej w celu budowania spójności Europy i przeciwdziałania polaryzacji przestrzennej. Zwraca uwagę na różnorodność europejskich terytoriów i tym samym zróżnicowanie ich potencjałów rozwojowych, które przyczyniają się do bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego, przeciwdziałając nadmiernej koncentracji, wzmacniając drugoplanowe ośrodki wzrostu i zmniejszając nierówności terytorialne i społeczne.

”

Agenda Terytorialna UE 2030, podobnie jak inne dokumenty unijne w zakresie spójności terytorialnej, wspiera policentryczność i wzywa decydentów politycznych do wykorzystania i propagowania policentrycznej struktury osadniczej w celu budowania spójności Europy i przeciwdziałania polaryzacji przestrzennej.

Dla Polski wyzwaniem stanowi utrzymanie i wzmocnienie policentryczności, nie tylko w kontekście rozmieszczenia ludności, ale także aktywności gospodarczej i społecznej. Kluczowe jest też zapewnienie zadowalającego poziomu życia mieszkańców, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, poprzez: dostępność mieszkań, nowoczesną infrastrukturę, wysokiej jakości usługi publiczne czy dobrze zorganizowany transport publiczny. Dla zwiększenia atrakcyjności poszczególnych miast i ich otoczenia konieczne jest dbanie o wysokiej jakości kapitał ludzki i korzystne środowisko dla biznesu. Stworzenie warunków dla rozwoju da szansę na poprawę aktywizacji zawodowej lokalnych społeczności oraz wzmocnienie konkurencyjności i atrakcyjności poszczególnych ośrodków miejskich.

Wielocentryczna Polska wobec wyzwań przyszłości

Niekorzystną cechą polskich miast jest przepływ ludności zamieszkałej dotychczas w centralnych częściach miast (choć nie tylko) poza miejskie granice administracyjne. Następuje to w chaotyczny, słabo kontrolowany lub niekontrolowany sposób, za pośrednictwem „żywiłowej” suburbanizacji oraz rozlewania się miast (*urban spraw*). Przeprowadzka na peryferie miasta wynika z chęci pozornej poprawy warunków zamieszkania, a także relatywnie niższych cen zakupu nieruchomości. Z całą pewnością to jedno z ważniejszych wyzwań stojących przed Polską w kontekście polityki miejskiej. Wzbudzana chaotyczna suburbanizacja powoduje narastające problemy (infrastrukturalne, zarządcze, jakości środowiska przyrodniczego itp.) oraz istotnie obniża jakość życia mieszkańców. Zagospodarowanie przestrzenne w gminach nie powinno być tylko odzwierciedleniem ambicji i interesów lokalnych, bez uwzględniania potrzeb i procesów zachodzących w sąsiednich gminach, a tym bardziej w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego. W perspektywie długookresowej takie podejście może sprzyjać powstawaniu problemów nie tylko w skali danej gminy, ale też całego obszaru funkcjonalnego. Zwraca na to uwagę *Krajowa Polityka Miejska 2030 (KPM 2030)*, która jest podstawowym dokumentem wyrażającym politykę rządu wobec miast. Proponuje m.in. rozwiązania polegające na wzmocnieniu policentryczności w obrębie samych metropolii i ich obszarów funkcjonalnych. W ramach ich rozbudowanych struktur potrzebne są wielofunkcyjne, lokalne centra skupiające mieszkańców i oferujące dobrej jakości usługi publiczne. Ułatwi to zaspokojenie potrzeb społecznych blisko miejsca zamieszkania, w tym tych wynikających z postępującego starzenia się społeczeństwa czy zmian technologicznych, oraz powinno przeciwdziałać niekorzystnym efektom „żywiłowej” suburbanizacji.

”

Konieczne jest wzmocnienie policentryczności w obrębie samych metropolii i ich obszarów funkcjonalnych. W ramach ich rozbudowanych struktur potrzebne są wielofunkcyjne, lokalne centra skupiające mieszkańców i oferujące dobrej jakości usługi publiczne. Ułatwi to zaspokojenie potrzeb społecznych blisko miejsca zamieszkania oraz powinno przeciwdziałać niekorzystnym efektom „żywiłowej” suburbanizacji.

Wiele polskich miast, zwłaszcza spoza tych największych, doświadcza trudności rozwojowych, zmniejsza paletę dostępnych usług publicznych i rynkowych oraz traci funkcje społeczno-gospodarcze. Utrzymanie policentryczności wymaga, zgodnie z prognozami demograficznymi, przeciwdziałania marginalizacji miast,

m.in. poprzez: wzmocnienie lokalnych i regionalnych rynków pracy i tworzenie możliwości do nabywania nowych kompetencji przez całe życie, rozwój nowoczesnej infrastruktury, zapewnienie dobrej jakości systemu usług publicznych i warunków rozwoju usług rynkowych. Szansą dla miast będących w kryzysie społeczno-gospodarczym jest wzmocnienie współpracy z silnymi ośrodkami miejskimi, w szczególności poprzez powiązania gospodarcze, przepływ wiedzy i informacji oraz nisko- i zeroemisyjny system transportowy. Przestrzenna dekoncentracja części usług i podmiotów publicznych będzie dla tych ośrodków dodatkowym impulsem rozwojowym.

W procesie rozwoju mniejszych miast i ich obszarów funkcjonalnych należy również wziąć pod uwagę walory przyrodnicze i kulturowe, pełniące funkcję istotnego potencjału i umożliwiające osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Miasta średnie mogą także mierzyć się z metropoliami, np. zwiększając dostępność tańszych mieszkań czy inwestując w mieszkania na wynajem w zasobie gminnym. Szans rozwojowych dla tych obszarów należy również upatrywać w nowoczesnych technologiach. Wymaga to jednak umiejętności adaptowania się do nowych rozwiązań. Konieczne jest uzupełnienie postrzegania układów administracyjnych o perspektywę bardziej dynamiczną, opartą na relacjach funkcjonalnych. W takim przypadku miasto i jego rola w układzie osadniczym oceniane jest pod kątem pełniących przez nie funkcji. Podobnie obszar oddziaływania miasta wyznacza się jest w oparciu o powiązania funkcjonalne z otoczeniem, a nie o granice jednostek administracyjnych. Przy zastosowaniu podejścia funkcjonalnego należy mieć na uwadze, że pozycja i rola miast podlegają nieustannej zmianie pod wpływem wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Wdrażanie tego podejścia w politykach rozwojowych jest trudniejsze niż oparcie się na podziale administracyjnym, jednak przy dobrym wykorzystaniu pozwala ono na lepsze określenie celów polityk i dostosowanie instrumentów ich realizacji do specyfiki konkretnych obszarów, a co za tym idzie – zwiększenie dynamiki i efektywności procesów rozwojowych.

Polaryzacja między centrami a peryferiami, obszarami metropolitalnymi, miastami a obszarami wiejskimi i obszarami o szczególnych cechach terytorialnych, gospodarczych i demograficznych utrudnia zrównoważony rozwój terytorialny. Miasta, zwłaszcza małe i średnie, posiadają często niedostatecznie wykorzystany potencjał amortyzowania polaryzacji. Odgrywają one jednak ważną rolę w regionalnym rozwoju gospodarczym i dobrostanie społecznym. Funkcjonalne podejście w oparciu o policentryczne struktury przyczynia się do skutecznego przeciwdziałania negatywnym skutkom polaryzacji przestrzennej. Należy podkreślić, że współpraca w ramach policentrycznych sieci miast, obszarów metropolitalnych i regionów przyczynia się do zoptymalizowanego rozprzestrzeniania potencjału rozwojowego, zapewniając bardziej zrównoważony rozwój i wysoką jakość życia obywateli bez względu na ich miejsce zamieszkania.



Funkcjonalne podejście w oparciu o policentryczne struktury pozwala na lepsze określenie celów polityk i dostosowanie instrumentów ich realizacji do specyfiki konkretnych obszarów, a co za tym idzie – zwiększenie dynamiki i efektywności procesów rozwojowych oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom polaryzacji przestrzennej.

Przyszłość miast średnich

Perspektywa rosnącej polaryzacji i obniżenie jakości powiązań w sieci miejskiej może spowodować odpływ zasobów ludzkich z większości terytorium kraju, co stanowi zagrożenie nie tylko dla miast dużych spoza grona ośrodków metropolitalnych, ale przede wszystkim dla miast średnich. To zrozumiałe, że ośrodki (bieguny) wzrostu rozwijają się szybciej i dynamiczniej, podczas gdy inne mogą podlegać procesom degradacji. Zakres terytorialny pozytywnego wpływu ośrodka wzrostu jest zauważalny w bliskim otoczeniu, nie należy jednak przeceniać go w szerszym zasięgu oddziaływania, ponieważ niesie za sobą ryzyko drenażu zasobów. Ponadto, im słabsze otoczenie ośrodka wzrostu, tym mniejsza zdolność do absorpcji korzyści rozwojowych i większa utrata zasobów.

Wspieraniem w optymalizowaniu warunków rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych może być wspomniana już wcześniej *Krajowa Polityka Miejska 2030*. W równym stopniu dotyczy ona zarówno ośrodków metropolitalnych, miast dużych i średnich, jak i tych mniejszych ośrodków. Wyzwania z jakimi mierzą się miasta, szczególnie średniej wielkości, dotyczą szerokiego spektrum polityk publicznych, dlatego też KPM 2030 koordynuje polityki sektorowe odnoszące się do obszarów zurbanizowanych, aby w jak najlepszy sposób wspierały zrównoważony rozwój miast.

Kluczową rolę z punktu widzenia konkurencyjności będą z pewnością odgrywały ośrodki największe o silnym potencjale rozwojowym nie tylko w skali regionu, ale i kraju, a także w kontekście międzynarodowym. Jednak z punktu widzenia spójności społeczno-gospodarczej i regionalnych struktur osadniczych o charakterze ponadlokalnym czy subregionalnym ważną rolę do odegrania mają również miejskie obszary funkcjonalne ośrodków mniejszych. Należy wspierać zrównoważony rozwój całego kraju, czyli taki, który nie faworyzuje tylko dużych ośrodków miejskich, ale bierze pod uwagę uwarunkowania i potrzeby wszystkich miast danego regionu. Zarówno istniejące instrumenty, finansowane z budżetu państwa, jak i te planowane muszą podlegać analizie w kontekście ich efektywności i synergii. Chodzi o to, żeby wypracować takie zasady wsparcia samorządów, które będą przejrzyste i sprawiedliwe oraz kierować się będą zwiększeniem spójności terytorialnej Polski.

”

Zarówno istniejące instrumenty, finansowane z budżetu państwa, jak i te planowane muszą podlegać analizie w kontekście ich efektywności i synergii. Chodzi o to, żeby wypracować takie zasady wsparcia samorządów, które będą przejrzyste i sprawiedliwe oraz kierować się będą zwiększeniem spójności terytorialnej Polski.

Dużego znaczenia nabierają także kompetencje i zdolności administracyjne poszczególnych samorządów lokalnych. Wspieraniem w tym zakresie, które spotkało się z ich uznaniem, jest projekt strategiczny Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) – Partnerska Inicjatywa Miast (PIM). Jego celem jest wzmocnienie kompetencji miast i administracji centralnej w wybranych obszarach tematycznych (tzw. sieciach tematycznych) związanych ze zrównoważonym rozwojem oraz tworzeniem sieci kontaktów między ośrodkami nastawionymi na współpracę i wymianę wiedzy. W trzeciej już edycji projektu, nad którą obecnie pracujemy, 30 miast, miejskich obszarów funkcjonalnych i spółek miejskich będzie pracowało w sieciach tematycznych powiązanych bezpośrednio, bądź pośrednio, z KPM 2030, tj. Miasto Kompaktowe, Miasto Efektywne Energetycznie oraz Miasto Dostępnych Mieszkań.

Krokiem przełomowym, istotnie wpływającym na myślenie średnich samorządów miejskich o rozwoju, był udział w programie „Rozwój lokalny”¹, dzięki któremu 29 miast średnich otrzymało kompleksowe wsparcie rozwojowe z obszarów: środowiskowego, społecznego, gospodarczego oraz instytucjonalnego. Pomoc lokalnej administracji w tym zakresie jest równie ważna i pozwala na dobre zarządzanie miastami, by uczynić z nich atrakcyjne miejsca do życia.

Miasta średnie jako ośrodki wzrostu

Miasta średnie, ze względu na słabsze wyposażenie w czynniki lokalizacji, takie jak kapitał ludzki, społeczny, materialny, instytucjonalny, znajdują się w gorszej pozycji konkurencyjnej (niż na przykład aglomeracje), co w efekcie skazuje wiele z nich na marginalizację oraz odpływ młodych ludzi. Dlatego właśnie obszary te wspierane są w ramach przedsięwzięć o charakterze horyzontalnym, służącym przede wszystkim

¹ Finansowany z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021. Z działaniami i efektami poszczególnych projektów, nie tylko z obszaru rozwoju lokalnego, można się zapoznać na stronie www.eog.gov.pl oraz na dedykowanych projektom stronach miast-beneficjentów.

tworzeniu nowych miejsc pracy oraz kształceniu zawodowemu, zwłaszcza w sektorach specjalizujących się w określonych obszarach gospodarczych, a także zapewnianiu wysokiej jakości usług publicznych.

Realizując politykę regionalną, koncentrujemy się – jako MFiPR – w szczególności na rozwoju obszarów, które nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze, czyli tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI). Ze względu na koncentrację czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na ich dynamikę rozwoju, wymagają one szczególnych mechanizmów wsparcia, dopasowanych do ich potrzeb rozwojowych. Do OSI o znaczeniu krajowym należą miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (obecnie 139 miast) oraz gminy zagrożone trwałą marginalizacją (obecnie 755 gmin), w skład których wchodzi skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast.



Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) o znaczeniu krajowym, czyli miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (obecnie 139 miast) oraz gminy zagrożone trwałą marginalizacją (obecnie 755 gmin), doświadczają koncentracji czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na ich dynamikę rozwoju. Wymagają one szczególnych mechanizmów wsparcia, m.in. odbudowy bazy gospodarczej oraz poprawy aktywności społecznej i gospodarczej.

Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze są grupą obszarów skupiających szczególne trudności rozwojowe. Cechuje je regres w rozwoju, utrata funkcji administracyjnych i odpływ ludności (zwłaszcza wykształconej, w wieku produkcyjnym) do dużych ośrodków. Dodatkowo doświadczają upadku tradycyjnych, lokalnych gałęzi przemysłu oraz starzenia się społeczeństwa, co powoduje zmiany w popycie na określone usługi. Ich problemem jest także niezadowalająca dostępność terytorialna, włączając w to niedostateczne połączenia transportowe, zarówno z innymi miastami, jak i z obszarami funkcjonalnymi, oraz brak odpowiednio rozwiniętej sieci dróg, kolei i transportu publicznego. Wszystkie te wyzwania prowadzą do istotnego i postępującego osłabienia bazy ekonomiczno-finansowej samorządów, co skutkuje pogorszeniem warunków życia oraz działalności gospodarczej.

Celem polityki regionalnej w odniesieniu do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest odbudowa ich bazy gospodarczej oraz wzmocnienie aktywności społecznej i gospodarczej. Jest to możliwe m.in. dzięki rozwojowi przedsiębiorczości oraz inwestycjom, jak również dążeniu do poprawy jakości zarządzania rozwojem i zdolności samorządów miast średnich do budowania trwałych partnerstw publiczno-publicznych i międzysektorowych, włączenia lokalnych partnerów do programowania rozwoju oraz wykorzystania ich zasobów w realizacji projektów rozwojowych.

Instrumenty wsparcia

Ministerstwo realizuje projekty, finansowane m.in. z funduszy UE, służące zacieśnianiu współpracy samorządów lokalnych z obszarami charakteryzującymi się dynamicznym rozwojem. Wśród takich projektów można wymienić, wspomnianą już wcześniej, Partnerską Inicjatywę Miast czy Centrum Wsparcia Doradczego (CWD), realizowany do końca 2023 r. Angażował on około 800 samorządów, w tym 322 gmin należących do grupy gmin z Obszaru Strategicznej Interwencji i 55 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze².

² Stanowi to 42,6% wszystkich gmin zagrożonych trwałą marginalizacją i 39,6% wszystkich miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Efektom działań doradczych było opracowanie 64 strategii terytorialnych pod instrumenty terytorialne polityki spójności, tj. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) lub Inne Inwestycje Terytorialne (IIT), w tym 11 strategii rozwoju ponadlokalnego oraz ekspertyzy specjalistyczne, które służą przygotowaniu wniosków do aplikowania w konkursach na finansowanie projektów i są kluczowe dla rozwoju partnerstw.

Miasta średnie wspierane są również instrumentami terytorialnymi polityki spójności UE tj. przede wszystkim Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi (ZIT). Zastosowanie instrumentu ZIT ma na celu pogłębianie współpracy w ramach obszaru funkcjonalnego, budowę partnerstwa oraz wymianę doświadczeń na różnych szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym). Dodatkowo poprzez wspólne przygotowanie, a następnie realizowanie strategii ZIT bądź strategii rozwoju ponadlokalnego, zakłada się możliwość kreowania wspólnej polityki rozwoju na całym obszarze ZIT. W perspektywie polityki spójności 2021–2027 objęte interwencją ZIT zostanie 95 miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym OSI.

Rozwój miast średnich wspierają również inne środki europejskie – Mechanizm Finansowy EOG i Norweski Mechanizm Finansowy, w ramach którego, w perspektywie 2014–2021, zrealizowano program Rozwój lokalny (z budżetem ponad 130 mln euro). Motorem napędowym pozytywnych zmian w miastach średnich okazało się 29 kompleksowych projektów rozwojowych, łączących elementy rozwoju środowiskowego, społecznego, gospodarczego, kulturalnego czy idei miasta inteligentnego z rozwojem instytucjonalnym³.

Polska sięgnęła również po środki w ramach drugiej edycji Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Jego celem jest zmniejszanie różnic społeczno-gospodarczych w średnich polskich miastach i pomiędzy nimi. Wnioskodawcy mogą ubiegać się o realizację kompleksowych projektów ukierunkowanych na podnoszenie jakości życia, a częścią Programu jest komponent ekspercko-doradczy w postaci szkoleń i doradztwa ze strony ekspertów Związku Miast Polskich. Nie należy również zapominać o planowanym wsparciu samorządów w ramach programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021–2027. Obecnie trwają przygotowania do uruchomienia inicjatyw dotyczących wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji.

”

Do głównych instrumentów wsparcia rozwoju miast średnich należą: Partnerska Inicjatywa Miast (PIM), Centrum Wsparcia Doradczego (CWD), Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), Mechanizm Finansowy EOG, Norweski Mechanizm Finansowy, Szwajcarsko-Polski Program Współpracy oraz Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich.

Skala wyzwań rozwojowych, przed jakimi stoją średnie miasta, wymaga koordynacji planowania oraz realizacji działań rozwojowych. Niezależnie od megatrendów, które powodują przemieszczanie się młodych ludzi do ośrodków metropolitalnych, miasta średnie i małe oraz otaczające je tereny wiejskie mogą stać się atrakcyjnymi miejscami do życia, jeśli tylko będą potrafiły wykorzystać lokalne potencjały i wzmocnić je umiejętnym pozyskaniem zewnętrznych funduszy.

³ Takie kompleksowe wsparcie rozwoju miast średnich, połączone z szeroką pomocą ekspercką (dostarczoną przez Związek Miast Polskich we współpracy z Norweskim Związkiem Władz Lokalnych i Regionalnych, Instytutem Rozwoju Miast i Regionów oraz OECD) czy współpracą bilateralną w ramach 17 partnerstw z samorządami norweskimi i islandzkimi, okazało się niezmiernie potrzebne i jest postrzegane bardzo pozytywnie przez samych zainteresowanych. Podobne podejście chcemy kontynuować w obecnie programowanej, kolejnej perspektywie środków norweskich. Z naszych doświadczeń i obserwacji ze współpracy z miastami wynika, że ten element nadal wymaga wsparcia i samorządy oczekują działań w tym zakresie, dlatego w planowanych przez nas konkursach MFIPR chce nadal odpowiadać na to zapotrzebowanie.

Choć nie istnieją w MFiPR instrumenty dedykowane przeciwdziałaniu depopulacji, to wszystkie podejmowane działania sprzyjają realizacji tego celu. Opierają się przede wszystkim na poprawie jakości życia mieszkańców w miastach średnich czy małych i tym samym zapobieganiu ich wyludnianiu. Służą temu także współczesne trendy, gdzie wartością staje się życie w zielonym, spokojnym i bezpiecznym miejscu, z usługami dostępnymi w zasięgu ręki (zgodnie z koncepcją miasta 15-minutowego) i konkurencyjnym zasobem mieszkaniowym. Duże miasta nie zawsze są w stanie zaspokoić potrzeby społeczeństwa w tym zakresie. Ponadto możliwość pracy zdalnej służy rozwojowi policentrycznemu, a zamieszkiwanie w dużych miastach nie jest już konieczne do uzyskania zadowalającego zatrudnienia i niekoniecznie postrzegane jako prestiżowe. Miasta średnie są z pewnością konkurencyjne w tych obszarach.

O autorze

Dr **Konrad Wojnarowski** – od 12 stycznia 2024 r. nominowany na stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Absolwent stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, prawa na Uczelni Łazarskiego oraz studiów podyplomowych MBA – zarządzanie polityką energetyczną i klimatyczną na Collegium Civitas w partnerstwie ze Studium Obywatelskim im. Pawła Adamowicza.

Obronił rozprawę doktorską w dyscyplinie naukowej: nauki prawne, pt. „Klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla prawa Unii Europejskiej i polskiego prawa krajowego”, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Autor publikacji naukowych z zakresu prawa samorządu terytorialnego i polityki regionalnej, uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych.

Ambasador Europejskiego Paktu na Rzecz Klimatu. Członek Mazowieckiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Wiceprezes Polskiego Stronnictwa Ludowego w województwie mazowieckim oraz członek rady naczelnej tego ugrupowania. Od lat związany z samorządem województwa – od 2018 roku jako radny, od 2023 jako wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Do niedawna przewodniczący Komisji Promocji i Współpracy Zagranicznej. Aktualnie kieruje pracami Komisji Budżetu i Finansów. Wiceprzewodniczący Komisji Prawa, Samorządu, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego.

Jaka infrastruktura dla policentrycznie rozwijającej się Polski?



Paweł Dobrowolski

Główny Ekonomista, Polski Fundusz Rozwoju

Od dwóch wieków, wraz z intensyfikacją kapitalizmu i rewolucji przemysłowej, ludzie coraz częściej migrują ze wsi do miasteczek, a z miasteczek do miast. W dużych miastach żyje i zarabia się więcej, łatwiej i przyjemniej. Urbanizacja będzie dalej rosła i będzie oznaczać wzrost największych aglomeracji. Potrzebujemy zaprząć rosnącą urbanizację do rozwoju Polski, możliwie chroniąc jakość życia w mniejszych ośrodkach.

Korzyści z aglomeracji są potężne. W największych miastach mieszkańcy łatwiej znajdują dobrze płatną pracę oraz szeroką ofertę publicznych i prywatnych usług. Firmy natomiast z większą łatwością zatrudniają potrzebnych im pracowników oraz wyspecjalizowanych poddostawców. W dużych miastach opłaca się specjalizować w wąskich zawodach, bo nawet wtedy jest szansa na znalezienie wielu pracodawców. Informacje i innowacje szybciej krążą tu pomiędzy zakładami i branżami, m.in. dlatego, że ich nośnikiem zazwyczaj są pracownicy zmieniający miejsce zatrudnienia, o co łatwiej w głębokich rynkach pracy. Twórcza destrukcja, zastępowanie starszych firm i technologii nowszymi, prostsza jest w większych miastach, gdzie ludzi i środki techniczne łatwiej „przesunąć” do nowych zastosowań.

Większość dobrze płatnych, wymagających zaawansowanych umiejętności miejsc pracy będzie powstawać w największych ośrodkach miejskich. Za pracą popłyną ludzie. Najszybciej starzeć się i wyludniać będą w Polsce mniejsze miejscowości, co doprowadzi do sprzężenia zwrotnego – spadającej atrakcyjności miasteczek i jeszcze większego odpływu ludności. Jeśli chcemy maksymalizować rozwój Polski i dobrostan Polaków, powinniśmy maksymalizować korzyści z aglomeracji oraz utrzymywać wysoką jakość życia w miejscowościach, które tracą mieszkańców. Potrzebujemy więcej, a nie mniej, aglomeracji. Bo dziś wybór, który stoi przed wieloma mieszkańcami naszych wsi i miasteczek, to migracja nie tylko do Lublina czy Warszawy, ale również do Dublina i Berlina. Nasze duże miasta muszą stać się jeszcze większe i bardziej atrakcyjne, tak aby pomieścić i spełnić aspiracje migrujących z całej Polski.

”

Potrzebujemy więcej, a nie mniej, aglomeracji. Bo dziś wybór, który stoi przed wieloma mieszkańcami naszych wsi i miasteczek, to migracja nie tylko do Lublina czy Warszawy, ale również do Dublina i Berlina. Nasze duże miasta muszą stać się jeszcze większe i bardziej atrakcyjne, tak aby pomieścić i spełnić aspiracje migrujących z całej Polski.

Polskę i państwa naszego regionu odróżnia od Zachodu Europy relatywnie niska urbanizacja. Po 1945 roku uprzemysłowienie naszego regionu odbywało się ze zmniejszoną – w porównaniu do Zachodu – koncentracją mieszkańców w dużych miastach. W latach 70. podjęto wręcz decyzję o tym, by, w obliczu wyżu demograficznego i braku środków na równoczesny rozwój przemysłu i budownictwa mieszkaniowego, stosownego do rosnącej liczby ludności w wieku produkcyjnym, budować dużą część fabryk w miejscowościach średniej wielkości. Wychodzono z założenia, że młode pokolenie wyżu demograficznego i tak już gdzieś mieszka, a władza w pierwszej kolejności powinna zapewnić młodym ludziom pracę. Dobra kalkulacja w krótkim okresie. W dłuższej perspektywie stworzono płytkie, nisko wydajne rynki pracy opierające się na jednym zakładzie.

Warszawa i inne duże miasta – wbrew rozpowszechnionym stereotypom o „wysysaniu” ludności z miasteczek – rosną wolno na tle dużych ośrodków w państwach rozwiniętych. Jak zauważa Rafał Trzeciakowski: „Warszawa rośnie wolno na tle metropolii w innych krajach UE i OECD. W latach 2000–2014 najszybciej rosnącym obszarem metropolitalnym w Polsce była Warszawa, ale jej 6-procentowy wzrost był powolny na tle innych stolic UE. Spośród tych stolic, dla których dostępne są dane, Warszawa jest szóstą najwolniej rosnącą”¹.

Wyludnianie się wielu obszarów jest wielodekadowym zjawiskiem, którego nie odwrócą możliwe do wdrożenia polityki państwa. Odrzucono w Polsce możliwość znacznego zwiększenia imigracji. „50 milionów Polaków w 2050 roku” pozostanie tylko hasłem. Ludność Polski będzie się kurczyć. Według GUS do 2060 roku liczba ludności Polski w scenariuszu głównym spadnie do 30,4 mln osób, w scenariuszu niskim – do 26,7 mln, a w scenariuszu wysokim – do 34,8 mln. Główny scenariusz GUS oznacza spadek liczby ludności w 91% powiatów do 2040 roku i 93% powiatów do roku 2060!



Według GUS do 2060 roku liczba ludności Polski w scenariuszu głównym spadnie do 30,4 mln osób. Oznacza to spadek w 91% powiatów do 2040 roku i 93% powiatów do roku 2060!

Racjonalny wzrost dużych miast będzie możliwy, gdy będą lepiej skomunikowane wewnątrz i ze swoim zapleczem. By korzyści z dużych miast były dostępne ogółowi Polaków, inwestycje miejskie powinny zwiększać użyteczność miast nie tylko dla mieszkańców ich śródmieści, ale również dla dojeżdżających do pracy spoza centrum oraz przyjeżdżających do dużego miasta spoza miasta. Zdolność do przemieszczania się wewnątrz miast ogranicza obszar, który może sprawnie funkcjonować jako jedno miasto. Od wieków krańce miasta mogły z siebie nawzajem korzystać, jeśli były oddalone nie więcej niż godzinę drogi w jedną stronę. Przeciętny pieszy przemieszcza się z prędkością około 5 km/h. Do XVIII wieku powierzchnia funkcjonalnych ośrodków miejskich ograniczona była do 25 km². Od XIX wieku zmiany w technologii transportu i architekturze, w tym zwłaszcza rozwój transportu szynowego, a później samochodowego, zmniejszały koszt przewozu ludzi oraz towarów i zwiększały opłacalny rozmiar miast.

Strategicznym priorytetem Polski jest to, by nasze największe miasta były miastami 45-minutowymi! Tak by z dowolnego krańca miasta można było w tym czasie dojechać do jego drugiego krańca. W państwach rozwiniętych tempo przemieszczania się w miastach jest o połowę szybsze niż w miastach państw biednych. Tempo przemieszczania się w miastach państw bogatych jest wyższe z powodu lepszej infrastruktury, zwłaszcza głównych dróg oraz mniejszego zagęszczenia ludzi w ścisłych centrach. W dużych miastach biednych państw ludzie skupiają się w samym centrum ze względu na słaby transport oraz brak skutecznych podatków od nieruchomości.

Dobre miasto służy nie tylko mieszkańcom jego śródmieścia, ale również mieszkańcom przedmieść oraz dalszych miejscowości przyjeżdżających do pracy, w interesach, po naukę, leczenie czy rozrywkę. By nasze największe miasta mogły pełnić tę rolę, konieczne jest eliminowanie wąskich gardeł na trasach wlotowych dużych miast. W tym celu potrzebne są nie tylko inwestycje w infrastrukturę, ale też zmiana mentalności oraz – być może – zmiana przepisów i finansowania infrastruktury z poziomu państwa.

¹ R. Trzeciakowski, *Deglomeracja – kosztowna redystrybucja prestiżu. Analiza Forum Obywatelskiego Rozwoju*. 2019.

”

Strategicznym priorytetem Polski jest to, by nasze największe miasta były miastami 45-minutowymi! Tak by z dowolnego krańca miasta można było w tym czasie dojechać do jego drugiego krańca. Dobre miasto służy nie tylko mieszkańcom jego śródmieścia, ale również mieszkańcom przedmieść oraz dalszych miejscowości przyjeżdżających do pracy, w interesach, po naukę, leczenie czy rozrywkę.

Walka o mieszkanie i mobilność w dużym mieście to serce walki o status społeczny. Włodarze największych miast, w interesie swoich wyborców, a na szkodę użyteczności miast dla wszystkich obywateli, ograniczają dostęp do zamieszkania i możliwość wjechania przyjeźdnym z przedmieść, miasteczek i wsi. W centrach dużych miast skoncentrowane są publiczne i prywatne usługi o dużej wartości dodanej oraz głębokie rynki pracy z największą ofertą ponadprzeciętnie płatnych miejsc pracy. Dostęp do nich jest kluczowym wyznacznikiem miejsca na drabinie społecznej.

W interesie mieszkańca centrum jest wydłużyć innym dojazd do niego. A jeśli posiada tam mieszkanie – to również zwiększać cenę mieszkań w centrum poprzez ograniczanie ich podaży. Gdy mieszkającym na obrzeżach, przedmieściach i w okolicznych miasteczkach czy wioskach wydłuży się czas dojazdu do śródmieścia, zmniejszy się liczba konkurentów do stanowisk pracy i usług publicznych tam dostępnych. Gdy zablokuje się budowę kolejnego budynku mieszkalnego w centrum, zwiększy się wartość swojego mieszkania.

Trudno oczekiwać, że prezydenci dużych miast będą brać pod uwagę potrzeby Polaków niebędących ich wyborcami. Dlatego państwo powinno uzależniać finansowanie wielkomiejskiej infrastruktury od inwestycji zwiększających atrakcyjność miast dla przyjeźdnym – zwłaszcza tych inwestycji, które mają na celu powiększenie przepustowości tras wlotowych i możliwości przemieszczania się po mieście (np. wkład w finansowanie mostów czy metra w Warszawie wiążąc z poprawą wjazdu do Warszawy).

”

Państwo powinno uzależnić finansowanie wielkomiejskiej infrastruktury od inwestycji zwiększających atrakcyjność miast dla przyjeźdnym – zwłaszcza tych inwestycji, które mają na celu powiększenie przepustowości tras wlotowych i możliwości przemieszczania się po mieście.

W mniejszych miejscowościach strategicznym wyzwaniem jest utrzymanie dostępności infrastruktury i usług w obliczu spadku ludności. Depopulacja skutkować będzie zmniejszeniem dochodów samorządów oraz ograniczaniem się gmin do świadczenia jedynie zadań obligatoryjnych na coraz słabszym poziomie, co przyspieszy wyludnianie. Utrzymanie infrastruktury i usług publicznych będzie coraz droższe w przeliczeniu na jednego użytkownika/mieszkańca i technicznie trudniejsze².

Sprostanie tego typu wyzwaniom wymaga umożliwienia samorządom wspólnego świadczenia wybranych usług publicznych i dowożenia mieszkańców poza obszar gminy do np. wspólnego punktu wydawania dowodów osobistych czy lecznicy wspólnej dla dwóch czy trzech gmin. Wygospodarowane w ten sposób

² Przykładowo: wodociągi, kanalizacje i oczyszczalnie ścieków są zoptymalizowane na konkretne przepływy. Woda z oczyszczalni musi dotrzeć do kranu w określonym czasie, by była zdatna do spożycia. Kanalizacja działa prawidłowo przy określonym wolumenie ścieków. Miasteczka rozwijające wodociągi i kanalizację do peryferyjnych osiedli i ulic w przyszłości coraz częściej będą borykać się z ich techniczną niesprawnością.

oszczędności będą mogły przeznaczyć na inwestycje zwiększające jakość życia: czyste ulice, zadbane parki i place czy zwiększenie oferty kulturalnej i rozrywkowej. Coraz częściej realna oferta polityczno-inwestycyjna dla mieszkańców mniejszych miast polegać będzie na podtrzymaniu atrakcyjności życia i stworzeniu szansy na to, że ich dzieci i wnuki zamiast za granicę wyjadą do dużego miasta w Polsce.

Koncentracja przestrzenna pozwala zmniejszyć koszt dystrybucji towarów, ludzi i myśli. Naczelnym wyzwaniem polityki przestrzennej Polski jest wyzyskać maksymalnie korzyści z rozwoju aglomeracji oraz minimalizować negatywne konsekwencje spadku liczby ludności wiejskiej i małomiasteczkowej. Stworzenie sprawnie działających aglomeracji jest warunkiem dalszego rozwoju Polski.

O autorze

Paweł Dobrowolski – główny ekonomista Polskiego Funduszu Rozwoju. Absolwent Harvardu. Prezes fundacji Świat Pieniądza. W latach 1989–91 pracował z profesorem Sachsem. Od 1995 zajmuje się doradztwem gospodarczym – pomaga zarządom i właścicielom spółek w podejmowaniu strategicznych decyzji. W tym czasie brał udział w ponad 50 transakcjach kupna i sprzedaży spółek, z czego około 20 doszło do skutku na łączną sumę ok. 1 miliarda euro.

Pomysłodawca wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji publicznego wysłuchania. Autor książki *Podstawy Analizy Finansów Firm* oraz kilkudziesięciu raportów i artykułów o bankowości centralnej, upadłości, mediach oraz deregulacji. Strażak w Ochotniczej Straży Pożarnej.

Zielona transformacja miast – jak skutecznie wspierać ich rozwój ze szczebla centralnego?



Paweł Chorąży

Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich,
Bank Gospodarstwa Krajowego

Zielona transformacja będzie miała ogromny wpływ na kształt systemów społeczno-gospodarczych, ale i rozwój przestrzenny Polski, w tym przyszły charakter urbanizacji. Pod wielką presją pozostaną szczególnie miasta, które będą zmuszone zintensyfikować wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jakie są najważniejsze wymiary zielonej transformacji polskich miast? Gdzie – w tym kontekście – szukać *low hanging fruits*, a w jakich obszarach możemy spodziewać się największych wyzwań? Które instrumenty oferowane przez BGK będą mogły wspierać proces zmian? Na czym one polegają i czym różni się ich specyfika w porównaniu z instrumentami oferowanymi w poprzednich latach?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.

Jakie mogą być wymiary zielonej transformacji w polskich miastach średniej wielkości?

Nie ma w zasadzie większej różnicy, jeśli chodzi o zieloną transformację w miastach dużych i średnich. Obszary działania są identyczne i obejmują cztery główne segmenty, związane z energią, zazielenianiem i zielono-niebieską infrastrukturą, rewitalizacją oraz gospodarką wodno-ściekową. Pozostaje jedynie kwestia skali – w większych miastach wysiłek transformacyjny będzie miał większy wymiar, a w mniejszych – mniejszy. Będzie się to zasadniczo tyczyło wszystkich typów działań: począwszy od zeroemisyjnego transportu, przez tworzenie terenów zielonych, rewitalizację, aż po rozwój zielonej energetyki rozproszonej.

”

Nie ma w zasadzie większej różnicy, jeśli chodzi o zieloną transformację w miastach dużych i średnich. Obszary działania są identyczne, pozostaje jedynie kwestia skali – w większych miastach wysiłek transformacyjny będzie miał większy wymiar, a w mniejszych – mniejszy.

Które ze wspomnianych wymiarów transformacji mogą – w generalnym ujęciu – być potencjalnie dość proste do spełnienia, a realizacja których może się okazać większym problemem?

Wydaje się, że do najprostszych inwestycji można w tym kontekście zaliczyć tworzenie zielonych dachów i ścian budynków. Nie wymaga to skomplikowanych formalności, a poprawia jakość powietrza w mieście oraz niweluje efekt miejskich wysp ciepła. Do tej grupy zaliczyłbym też transport publiczny i dokonującą się

w nim wymianę taboru na zeroemisyjny, jak również projekty, które dotyczą budowy ścieżek rowerowych, a także energetyki odnawialnej. Ta ostatnia bardzo zyskała na popularności po rosyjskiej agresji na Ukrainę – zarówno wśród osób indywidualnych, jak i przedsiębiorców, czy samorządów, które bardzo chętnie, np. montują instalacje fotowoltaiczne na dachach budynków użyteczności publicznej.

Co natomiast zakwalifikowałby Pan do grupy bardziej skomplikowanych przedsięwzięć?

Myślę, że mogą one dotyczyć niektórych typów projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa komunalne i wynikać z silnego nacisku na zasadę „nie czyni znaczącej szkody” (DNSH – *Do No Significant Harm*), która leży u podstaw promowanego przez Komisję Europejską zrównoważonego rozwoju. W praktyce owa zasada wymusza na odbiorcach środków z KPO zwracanie uwagi na sześć kluczowych obszarów: łagodzenie zmian klimatu, adaptację do tych zmian, właściwe użytkowanie i ochronę zasobów wodnych i morskich, gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie i kontrolę zanieczyszczeń powietrza, wody i ziemi oraz ochronę i odtwarzanie bioróżnorodności i ekosystemów. Konieczność spełniania DNSH może być ograniczeniem przy realizacji niektórych inwestycji.

Jakie instrumenty oferowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego mogą wspierać zieloną transformację polskich miast?

Przede wszystkim pożyczka na zieloną transformację miast. To największy instrument wsparcia, jakim kiedykolwiek dysponował BGK – to prawie 40 mld zł z bardzo szerokim katalogiem możliwości wydatkowania. To właśnie przy wykorzystaniu środków z tej puli samorzady będą mogły realizować projekty, m.in. zrównoważonej infrastruktury, efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, transportu i mobilności miejskiej czy zazieleniania miast.



Pożyczka na zieloną transformację miast jest największym instrumentem wsparcia, jakim kiedykolwiek dysponował BGK – to prawie 40 mld zł z bardzo szerokim katalogiem możliwości wydatkowania.

Realizacja tego typu projektów przyniesie pozytywne skutki w co najmniej dwóch kluczowych obszarach. Pierwszy to poprawa jakości życia, która wynika m.in. z czystszej powietrza czy większej ilości terenów zielonych, drugi to oszczędności, które są związane m.in. z mniejszą konsumpcją energii przez termomodernizacje czy też z niższymi rachunkami za prąd, dzięki wykorzystywaniu energii wyprodukowanej z OZE.

Kto będzie mógł skorzystać z tej pożyczki?

Z pożyczki będzie mogło skorzystać szerokie spektrum odbiorców – zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak również przedsiębiorstwa czy instytucje podległe samorządowi, które nie są ani instytucjami samorządowymi, ani też firmami. Jednak bez wątpienia instrument ten jest kierowany głównie do samorządów i to one będą głównymi odbiorcami środków.

Pragnę podkreślić, że omawiany instrument cechuje się wysoką atrakcyjnością od strony finansowej, związaną z bardzo długim – nawet 20-letnim – okresem finansowania oraz z preferencyjnym oprocentowaniem. Z punktu widzenia samorządów istotną informacją jest też to, że BGK jest gotowy do podchodzenia w sposób indywidualny, który zwiększa elastyczność instrumentu.

Jakie jeszcze instrumenty znajdują się w Waszej ofercie?

Jest wśród nich m.in. grant OZE, przeznaczony dla spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot, z którego środki mogą być wydatkowane na zazielenianie przestrzeni oraz dokonywanie oszczędności energetycznych, związanych np. z termomodernizacją. BGK wspiera także inicjatywy rewitalizacyjne, dlatego też rozważamy wystartowanie jako partner finansujący w kontynuacji inicjatyw związanych z rewitalizacją na obszarach miejskich.

Jesteśmy również partnerem finansującym dla przedsiębiorstw w regionalnych programach operacyjnych. Udzielamy także tzw. kredytu ekologicznego, który ma na celu poprawę efektywności energetycznej w mikro, małych oraz średnich przedsiębiorstwach.

Czym różni się specyfika oferowanych obecnie przez BGK instrumentów w porównaniu z tymi, które znajdowały się w ofercie w poprzednich latach?

Najkorzystniejsza – i bardzo istotna z naszego punktu widzenia (jako instytucji finansowej) – zmiana dotyczy pozwolenia na łączenie w większym stopniu wsparcia zwrotnego, w formie np. pożyczek, ze wsparciem bezzwrotnym, jak np. dotacji uzupełniających czy umorzeń spłaty kapitału. W poprzedniej perspektywie finansowej 2014–2020 było to możliwe, ale bardzo trudne z praktycznego punktu widzenia. Obecnie zasady są prostsze i bardziej przejrzyste, co umożliwia obejmowanie wsparciem zwrotnym również takich projektów, które w poprzedniej perspektywie nie uzyskiwałyby wsparcia ze względu na chociażby ograniczenia wynikające z kwestii oceny ryzyka.

”

W poprzedniej perspektywie finansowej 2014–2020 łączenie wsparcia zwrotnego z bezzwrotnym było możliwe, ale bardzo trudne z praktycznego punktu widzenia. W obecnym horyzoncie zyskało ono na znaczeniu, co należy ocenić pozytywnie.

Jeśli chodzi o pozostałe zmiany, jedną z najistotniejszych jest znaczące zwiększenie wymogów w zakresie środowiskowym, co widać w szczególności w przypadku KPO. Wyróżniłbym także przechodzenie z instrumentów prostszych do bardziej złożonych – w poprzednich latach mieliśmy znacznie więcej prostych instrumentów inwestycyjnych, a w tej chwili pojawia się więcej projektów dedykowanych, wymagających od potencjalnych odbiorców przeanalizowania różnych kwestii, związanych np. z ekologicznością, efektywnością energetyczną czy digitalizacją. Tego typu instrumenty stanowią ponad połowę portfela, który został nam przekazany do wdrożenia przez ministerstwa oraz samorządy województw.

O rozmówcy

Paweł Chorąży – Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich w BGK. Ma ponad dwudziestoletnie doświadczenie w zarządzaniu środkami europejskimi. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (1998) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2001). Stypendysta Fundacji Roberta Boscha w Niemczech (2003–2004). Ukończył także *Leadership Academy for Poland* (2019) i program *IESE Business School: Top Public Executives* (2018).

WIELOOŚRODKOWA POLSKA – SKĄD IDEA, JAK JĄ WDROŻYĆ?



Perspektywa całościowa

Idea Polski policentrycznej



prof. Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają” mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?

Trochę historii

Spuścizną tragicznej strony naszej historii: wojen, rozbiorów i ustawicznych przesunięć granic, jest m.in. – na płaszczyźnie uwarunkowań rozwojowych – korzystny policentryzm sieci osadniczej. Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawania Polski w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów, powodujący wzrost ośrodków na różnych obszarach oddziaływania pod różną jurysdykcją. Nabiera on szczególnego znaczenia dzisiaj, kiedy historia przyspieszyła i owe stare-nowe interesy uzewnętrzniają się z wielką siłą, a do tego są coraz lepiej widoczne.

”

Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawania Polski przez wieki w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów.

Głównymi ogniwami polskiego policentrycznego systemu osadniczego są ośrodki, które rozwinęły się na terytoriach zaborczych albo jeszcze wcześniej na różnego rodzaju ziemiach, w księstwach itp., w tym w państwach innych niż Polska. Ich rozwój stymulowało położenie jako centrów dużych regionów administracyjno-gospodarczych (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Szczecin), rewolucja przemysłowa XVIII-XIX w., która na większości dzisiejszego obszaru Polski dotarła z opóźnieniem (Katowice, Łódź), ale także rola „bram” (Gdańsk, Gdynia). Te osiem ośrodków ma obecnie najlepiej wykształcone funkcje metropolitalne, choć część po 1989 r. boryka się z poważnymi problemami (restrukturyzacja przemysłowa konurbacji katowickiej i Łodzi).

Ukształtowała się też sieć miast o znaczeniu ponadregionalnym, których uwarunkowania rozwojowe były dość podobne, ale albo przegrały, albo musiały prowadzić walkę z konkurencją, albo też ich zaplecze nie było tak duże (Bydgoszcz, Toruń, Kielce). Co ważne, część z tych ośrodków po 1989 r. rośnie szybko (Białystok, Rzeszów), dyskontując pozostawanie swego aktualnego zaplecza poza oddziaływaniem innych ośrodków, dominujących to zaplecze w czasach historycznych (Wilno, Lwów).

W tej policentrycznej układance nie wolno zapominać, że terytorium Polski się zmieniało, a w pobliżu obecnych granic leżą niegdyś polskie (II Rzeczpospolita), duże miasta: Lwów, Wilno, Brześć i Grodno, a także inne: Ostrawa, Praga, Drezno i Berlin. Wzdłuż granicy jest też sporo miast tzw. podwójnych, w tym na granicy polsko-niemieckiej nieraz około stutysięcznych (Zgorzelec-Görlitz, Słubice-Frankfurt nad Odrą).

Stosownie do układu sieci osadniczej kształtowała się sieć głównych szlaków handlowych. Powstawała ona w zasadzie w układzie heksagonalnym (w przybliżeniu pajęczej sieci lub piasty i szprych), optymalnym z punktu widzenia efektywności transportowo-osadniczej, gdyż suma długości dróg różnego rzędu i tym samym przejazdów w stosunku do liczby i hierarchii miast pełniących funkcje węzłów (zgodnie z układem dróg – także różnego rzędu) jest najlepsza. Te historyczne powiązania funkcjonalne odtwarzane są do dziś, jednak nie zawsze dyskontują współczesny, zmieniony (wymuszony) granicami, nowy rozwój osadniczy i zmieniające się potrzeby hierarchii osadniczo-transportowej. Na przykład szlak z Warszawy (i wcześniej z Niemiec) do Wilna i Moskwy biegł naturalnie przez Białystok (z rozgałęzieniem w Grodnie), ale już w latach 70. ub. wieku skierowano go na południe przez białoruski Brześć (odżyło to na krótko po 1989 r. w postaci osi Paryż-Berlin-Warszawa-Moskwa). Po 2000 r. przywrócono priorytet powiązań z krajami nadbałtyckimi, ale historyczny szlak przesunięto na północ z pominięciem Białegostoku (Via Baltica). Autostrada z Berlina do Poznania i Warszawy pomija nowe ośrodki wojewódzkie, zarówno Gorzów Wielkopolski, jak i Zieloną Górę. A jeśli spojrzeć na stolicę Niemiec, to odtwarza się układ heksagonalny w postaci autostrad A2 i A4 oraz S6 (szprychy) z kolejnymi łukami łączącymi ośrodki metropolitalne, ponadregionalne i regionalne: S3, A1, S19.

Trochę teorii

Dlaczego policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju? Najprościej ujmując, nie ma w nich ujemnych sprzężeń zwrotnych, czyli samonapędzającego, systematycznie wzmacniającego się wymywania funkcji. Mówiąc kolokwialnie, większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast. Następnie mamy do czynienia z efektami synergii, w wyniku czego suma mas ośrodków jest większa, niż wynikałoby to z prostego zsumowania. Następuje wzmacnianie sumarycznego potencjału. Lepsza jest też dostępność przestrzenna. W układach policentrycznych niższe są jednostkowe koszty obsługi powiązań i nawiązywania relacji, a więc systemy te są bardziej konkurencyjne gospodarczo.



Policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju, gdyż – mówiąc kolokwialnie – większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast.

Wiedza o korzyściach wynikających z posiadania systemu policentrycznego jest znana w krajach rozwiniętych, dlatego np. w planowaniu strategicznym Unii Europejskiej (*Agenda Terytorialna 2030*) przywiązuje się do tego tak dużą wagę¹. Co ciekawe, idea ta częściowo wypłynęła z Polski za sprawą m.in. prof. Kazimierza Dziewońskiego, który w latach 70. ub. wieku zaszczeptał ją wraz ze swymi uczniami

¹ Zob. *Agenda Terytorialna 2030*, <https://territorialagenda.eu/> [dostęp online].

i współpracownikami (prof. Piotr Korcelli i in.) w krajach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Na tym tle Polska w Europie cechuje się jednym z najwyższych wskaźników policentryczności: podobnie m.in. do Niemiec, w których układ ten także wynika z czynników historycznych i prawideł rozwoju terytorium rozbitego jeszcze w XIX w. na wiele księstw i regionów funkcjonalnych.

Na drugim biegunie są takie kraje, jak np. Węgry, Hiszpania czy Finlandia, w których znaczna, niekiedy dominująca, część potencjału społeczno-gospodarczego koncentruje się w jednym miejscu (Budapeszt, Madryt – częściowo z Barceloną, Helsinki). Pośrodku są m.in. Francja, Włochy i Bułgaria. Dominacja jednego lub dwóch głównych ośrodków w dużych terytorialnie krajach powoduje na ogół silne ujemne sprzężenia zwrotne i efekty wymywania kapitałów różnego rodzaju (ludzkiego, finansowego).

Współczesne i prognozowane zmiany w systemie osadniczym

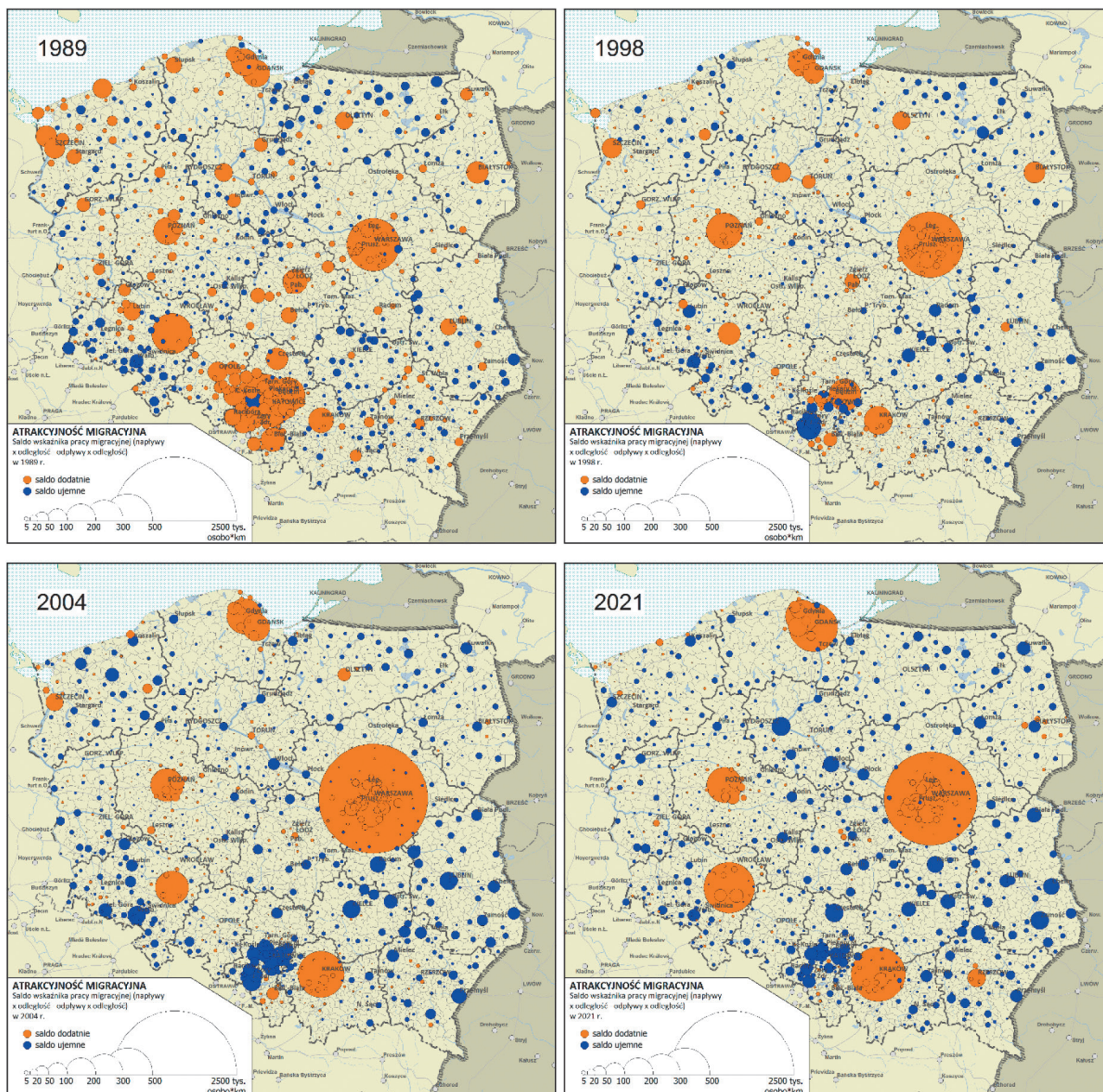
Współcześnie w Polsce mamy do czynienia z kilkoma głównymi procesami w systemie osadniczym, wynikającymi głównie z demografii i bezwzględnej depopulacji kraju. W sensie potencjału demograficznego, a co za tym idzie – gospodarczego – po pierwsze jest to kurczenie się większości miast (około 80% ich liczby w Polsce), w tym zwłaszcza średnich i małych, a spośród największych – Łodzi i zespołu miast konurbacji katowickiej. Po drugie, jest to szczególnie silny wzrost miast aglomeracyjnych, związany z suburbanizacją, w tym czynnikami środowiskowymi (lepsze warunki życia) i ekonomicznymi (niższe koszty zakupu mieszkań). Po trzecie, w Polsce wykształciła się tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Nie zawsze jest to wykazywane w oficjalnej statystyce: zwłaszcza stolica Polski ma z pewnością już ponad 2 mln stałych mieszkańców (nie licząc uchodźców ukraińskich). Od tych trzech głównych prawidłowości są wyjątki: wśród większych miast (poza „wielką piątką”) na wschodzie dość intensywnie rośnie Białystok i Rzeszów, a wśród średnich – na północy Ełk i Kołobrzeg. Pierwsze z nich (podobnie jak Białystok i Rzeszów) dyskontuje opóźnienie urbanizacyjne wschodniej części kraju, drugie – korzysta z rozwoju funkcji turystyczno-uzdrowiskowych, rehabilitacyjno-zdrowotnych itp.



Współcześnie 80% polskich miast się kurczy, natomiast szczególnie silny wzrost dotyczy grupy miast aglomeracyjnych, związanych z suburbanizacją. W ostatnich latach wykształciła się też w naszym kraju tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną – w jej skład wchodzi: Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto oraz Wrocław.

W warunkach niskiej dzietności (jednej z najniższych na świecie) kluczowym czynnikiem rozwoju demograficznego stają się migracje. Ich konsekwencją jest m.in. wyrównywanie niedoborów na rynku pracy, w tym popytu ze strony rozwijającej się gospodarki ośrodków miejskich. O atrakcyjności miast pod tym względem decyduje jednak nie tylko sam bilans napływów i odpływów. To także odległość przemieszczeń: jeśli osoba np. z Kaszub migruje w poszukiwaniu pracy i lepszego miejsca do życia do Warszawy, zamiast do pobliskiego Trójmiasta, oznacza to, że siła przyciągania stolicy Polski jest znacznie większa. Jeśli przemnożymy te pokonywane odległości liczbą migrantów (jest to więc jakby praca migracyjna), to otrzymamy dość uniwersalny i porównywalny wskaźnik atrakcyjności migracyjnej dla różnych miast². Zobrazowano to na mapie poniżej.

² P. Śleszyński, *Koncepcja nowego wskaźnika atrakcyjności migracyjnej i jego zastosowania*, „Czasopismo Geograficzne” 2020, nr 91(1-2), s. 37-58.



Ryc. 1. Atrakcyjność migracyjna miast w latach 1989–2021³

W roku 1989 system osadniczy był bliżej równowagi, tj. stosunkowo wiele średnich i dużych ośrodków miało dodatni bilans atrakcyjności. W roku 2021 sytuacja jest diametralnie inna. Z jednej strony widzimy dodatnią „wielką piątkę” wraz z przyległościami (miasta stref podmiejskich), z drugiej – bardzo liczną, wręcz przytłaczającą liczbę ośrodków o charakterze ujemnym. W grupie tej znajduje się wiele miast średnich – regionalnych i subregionalnych, także obecnie wojewódzkich (Bydgoszcz, Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Lublin, Łódź, Radom, Szczecin, Wałbrzych, Włocławek). To ośrodki, które najbardziej straciły w wyścigu transformacyjnym po 1989 roku. Przyczyn tego zjawiska jest wiele, ale jego opis to zadanie na inne opracowanie (przeskalowanie znaczenia w latach 70. ub. wieku, reforma administracyjna roku 1999, kurczenie się zasobów migracyjnych w naturalnych zlewniach, konkurencja „wielkiej piątki” i innych miast, decyzje inwestycyjne korporacji zagranicznych i in.).

³ Na podstawie: P. Śleszyński, *Migracje wewnętrzne w: Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020–2021*, red. D. Bojarska-Lis, M. Budziński, E. Kowalczyk, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2021.

Wiele wskazuje na to, że polaryzacja systemu osadniczego będzie się pogłębiać. Zgodnie z wszelkimi dostępnymi prognozami demograficznymi, liczba ludności Polski ma coraz szybciej spadać. Jeszcze bardziej skurczą się i tak już „wyspane” zlewnie migracyjne miast, a niska dzietność będzie pogłębiać ujemne saldo ruchu naturalnego. Równocześnie występować będą coraz silniejsze niedobory na rynku pracy. Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy⁴ – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. Oczywiście, nie jest to możliwe i z pewnością nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników. Imigracja ta była już zresztą wyraźna przed wojną w Ukrainie, jak i przed pandemią COVID-19, w tym w wielu miastach miała znaczący udział w rynku pracy⁵.

”

Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. W konsekwencji nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników.

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka” – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Oznaczać to będzie słabnięcie mniejszych ośrodków i ich „wypadanie” z dotychczasowej hierarchii osadniczo-funkcjonalnej. Wiele miast subregionalnych i powiatowych, a być może także niektóre wojewódzkie, nie będzie w stanie pełnić swych funkcji z powodu degradacji i zbyt niskiej bazy ekonomicznej. Stawia to pod znakiem zapytania racjonalność aktualnego podziału administracyjno-terytorialnego oraz podkreśla słabość szczebla powiatowego i niewydolność wyludniających się gmin.

System policentryczny nie jest więc dany raz na zawsze. Oczywiście, procesy, o których piszę, zachodzą w skali mierzonej nie latami, tylko dekadami i stuleciami. Prawdopodobnie jednak w przewidywalnej przyszłości – jednego, dwóch pokoleń, nie da się zatrzymać degradacji wielu miast. Można jednak ten proces wyhamować i osłabić, a niekiedy nawet starać się o restytucję i wzrost znaczenia tych ośrodków.

”

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka” – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Czy proces ten można wyhamować i osłabić?

⁴ P. Śleszyński, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 183, s. 225-247.

⁵ A. Górny, P. Śleszyński, *Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure*, „Geographia Polonica” 2019, nr 92(3), s. 331-345.

W kierunku policentryzacji i deglomeracji regionalnej oraz koncentracji lokalnej

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest konstatacja, że pomimo postępującej erozji demograficznej i polaryzacji osadniczej wciąż posiadamy policentryczną sieć miast i dzięki temu zarówno w układzie krajowym, jak i w układach regionalnych możemy mieć wpływ na bardziej zrównoważony rozwój. Ten policentryzm powinien być kołem zamachowym, a co najmniej hamulcem bezpieczeństwa w kształtowaniu struktur przestrzennych, w tym organizacji terytorialnej. Aby tak się stało, konieczne jest jednak przeformułowanie polityki regionalnej i lokalnej, w tym dostrzeżenie kluczowych, a nie zawsze i do końca prawidłowo diagnozowanych mechanizmów rozwoju terytoriów.

W tym miejscu chciałbym wysnuć tezę, że mamy w tej dyskusji źle postawiony dylemat: rozwój spolaryzowany (polaryzacyjno-dyfuzyjny) czy zrównoważony. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być równoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie. Biegunami wzrostu nie powinny być odrębne ośrodki, ale ich wspólnie powiązana sieć. Jest to koncepcja sformułowana pierwotnie głównie przez prof. Piotra Korcellego pod nazwą „Polska Metropolia Sieciowa” podczas prac Zespołu Ekspertckiego nad *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*⁶.



Wybór między rozwojem spolaryzowanym a zrównoważonym jest pozornym dylematem. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być równoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie.

Po pierwsze – i jest to fundamentalne pytanie – trzeba zastanowić się, o jaką sieć osadniczą i system miast, w warunkach silnej depopulacji, powinno nam chodzić w przyszłości. Czy mamy nadal utrzymywać, a nawet stymulować rosnące niedopasowanie systemu administracyjno-terytorialnego w stosunku do osadniczo-funkcjonalnego, czy należy coś z tym zrobić? Odpowiedź powinna być jednoznaczna: należy dokonać rehierarchizacji systemu administracyjno-terytorialnego, czyli z jednej strony postawić na faktycznie istniejące metropolie (wspomniana „wielka piątka” plus niedomagające Łódź i Katowice), być może jeszcze inne, a z drugiej – wzmocnić szczebel regionalny (niewojewódzkie miasta o potencjale 100-200 tys. mieszkańców). Pisząc o miastach regionalnych, mam na myśli ośrodki, takie jak (alfabetycznie): Bielsko-Biała, Częstochowa, Elbląg, Grudziądz, Kalisz, Koszalin, Legnica, Płock, Radom, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek. Mają one w większości wyraźnie wykształcone funkcje regionalne, jednak borykają się z nieraz bardzo silnym spadkiem ludności (Wałbrzych od 1989 r. stracił aż 20% ludności, i to rejestrowanej – skala depopulacji wskutek nierejestrowanego odpływu jest zapewne większa). Jest też kilka układów wielobiegunowych o łącznym sporym potencjale – najbardziej znane, i wśród których są już w większości formalnie zawiązane porozumienia o współpracy, to Kalisz-Ostrów Wielkopolski (z Pleszewem i innymi gminami), „Czwórmieście”, czyli Tarnobrzeg, Stalowa Wola, Nisko i Sandomierz, Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny czy Koszalin-Kołobrzeg-Słupsk.

Powinna nastąpić też racjonalizacja sieci subregionalnej. Wiele miast jest aktualnie niedowartościowanych pod względem pełnienia funkcji (z grubsza są to miasta na prawach powiatu), inna grupa – jest lub będzie przewartościowana. W roku 1999 było 28 miast-stolic powiatów o liczbie ludności poniżej 10 tys. mieszkańców, a w 2021 – już 38. Ośrodki te nie są zdolne pełnić poważniejszych funkcji ponadlokalnych, wraz z upływem czasu stając się zapleczem podstawowej obsługi, np. dla rolnictwa i turystyki. Wraz z ubytkiem ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, tracą swą bazę ekonomiczną i miejsce w hierarchii funkcjonalno-osadniczej.

⁶ P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węćławowicz, J. Zaleski, J. Zaucha, *Ekspertcki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, t. 122, Warszawa 2010.

Odrębnym problemem jest racjonalizacja miast i ich wiejskich odpowiedników, tzw. gmin obwarunkowych. Jest w Polsce ponad 150 takich układów: mogłyby to być gminy miejsko-wiejskie, a niekiedy można byłoby te jednostki połączyć (*casus* Zielonej Góry). Usprawniłoby to z pewnością zarządzanie, zmniejszyłoby koszty jednostkowe na obszarach silnie powiązanych przez np. dojazdy do pracy, do szkół, usprawniłoby koszty utrzymania i przychody samorządów.

Drogą do wsparcia powyższej policentryzacji jest deglomeracja funkcji wyższego rzędu. Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie” około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju (koncepcja taka pojawiła się około 2017 r. i choć autor tego tekstu generalnie wspierał tę ideę, wcale nie o takie rozdrobnienie deglomeracyjne mu chodziło⁷), ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji. Na przykład lokalizacji głównych instytucji gospodarczych w konurbacji katowickiej (wraz z Centralnym Portem Komunikacyjnym z uwagi na pobliski Kraków i Ostrawę), kulturalnych – w Łodzi, giełdy papierów wartościowych w Poznaniu, służb geodezyjno-satelitarnych w Olsztynie czy agend środowiskowych (wraz z Ministerstwem Środowiska) w Białymstoku. Z kolei deglomeracja typowych miast średnich (jak Chełm, Łomża czy Piła) powinna polegać na reindustrializacji i zachętach (a dla spółek państwowych – być może powinności) dla lokalizacji funkcji przemysłowych, logistycznych itp. To ostatnie powinno być atutem konkurencyjnym Polski wobec potrzeb bezpieczeństwa produkcyjnego (w tym żywnościowego) oraz skracania łańcuchów dostaw w coraz bardziej niespokojnym świecie.



Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie” około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju, ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji.

Przeformułowania wymaga polityka mieszkaniowa, jako że głównym mechanizmem polaryzacyjnym, obok wypłukiwania funkcji różnego typu, są migracje ludzi w poszukiwaniu pracy i lepszego życia. Programy typu „Mieszkanie+” powinny być nakierowane wyłącznie na miasta niewojewódzkie, w tym powiatowe: sprzyjałoby to koncentracji ludności. Na wsi wciąż istnieją, choć kurczące się, nadwyżki ludności rolniczej i okołorolniczej (formalna urbanizacja w Polsce to około 60%). Szacowane są (IRWiR PAN) na 1,5 mln, może nawet 2 mln osób. To poważny zasób, bo gdyby tylko 1/3 tego potencjalnego strumienia migracyjnego skierować na miasta średnie, wówczas spadek ludnościowy można by poważnie wyhamować. Warunkiem są atrakcyjne miejsca pracy (możliwe dzięki deglomeracji przemysłu i usług), praca hybrydowa, podnoszenie warunków i jakości życia, w tym satysfakcjonująca oferta kulturalna dla młodych ludzi. Ostatni Kongres Małych i Średnich Miast w Chełmie (kwiecień 2023 r.) zorganizowany w nowej, nowoczesnej miejskiej bibliotece pokazał, że nawet w stosunkowo niedużych miastach mogą powstawać interesujące inwestycje w tym zakresie.

Jeśli chodzi o argument koncentracji, jest on ważny z powodu silnego rozproszenia zabudowy, wynikającego zarówno z czynników historycznych (polityka zaborcza na obszarach wiejskich), jak i współczesnych (wadliwe prawo przestrzenne, generujące chaos przestrzenny i *urban sprawl* w strefach urbanizacji miejskiej i turystycznej).

Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, koleje), efektywną i racjonalną siecią transportową. W tym kontekście konieczne jest dostosowanie połączeń różnego rzędu do hierarchii osadniczo-funkcjonalnej miast. Niestety, poczyniono dotychczas wiele

⁷ P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa 2018.

błędów w tym zakresie. Wiele głównych węzłów między autostradami i drogami ekspresowymi znajduje się w zbyt małych miejscowościach, drogi te zbyt często omijają stolice regionalne (wspomniany *casus* Białegostoku i Via Baltica, ale także np. Olsztyna). Ogranicza to naturalne tworzenie się centrów wymiany, logistyki itp., występuje efekt tunelowy. Generalnie sieć transportowa powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować: główny węzeł dla ruchu samochodowego zlokalizowano w Strykowie (zamiast bliżej Warszawy), wskutek czego do Trójmiasta ze stolicy kraju jeszcze niedawno najszybciej jechało się przez Łódź, znacznie wydłużając trasę – 20% w stosunku do S7. Z kolei trasa S7 omija Olsztyn i biegnie przez stosunkowo małe miasta. Tymczasem z punktu widzenia kształtowania policentrycznej sieci powiązań, najbardziej potrzebna w tym regionie byłaby łącznikowa trasa S10 (wzdłuż Wisły do Torunia/Bydgoszczy), włączająca w sieć szybkiego ruchu i aktywizująca Płock i Włocławek oraz dająca wyjście na oderwany komunikacyjnie od centrum kraju Szczecin. Jeśli kiedyś powstanie taka trasa, to wówczas ktoś może się zapytać, po co S7 na północ od Warszawy i do tego z boku Olsztyna?

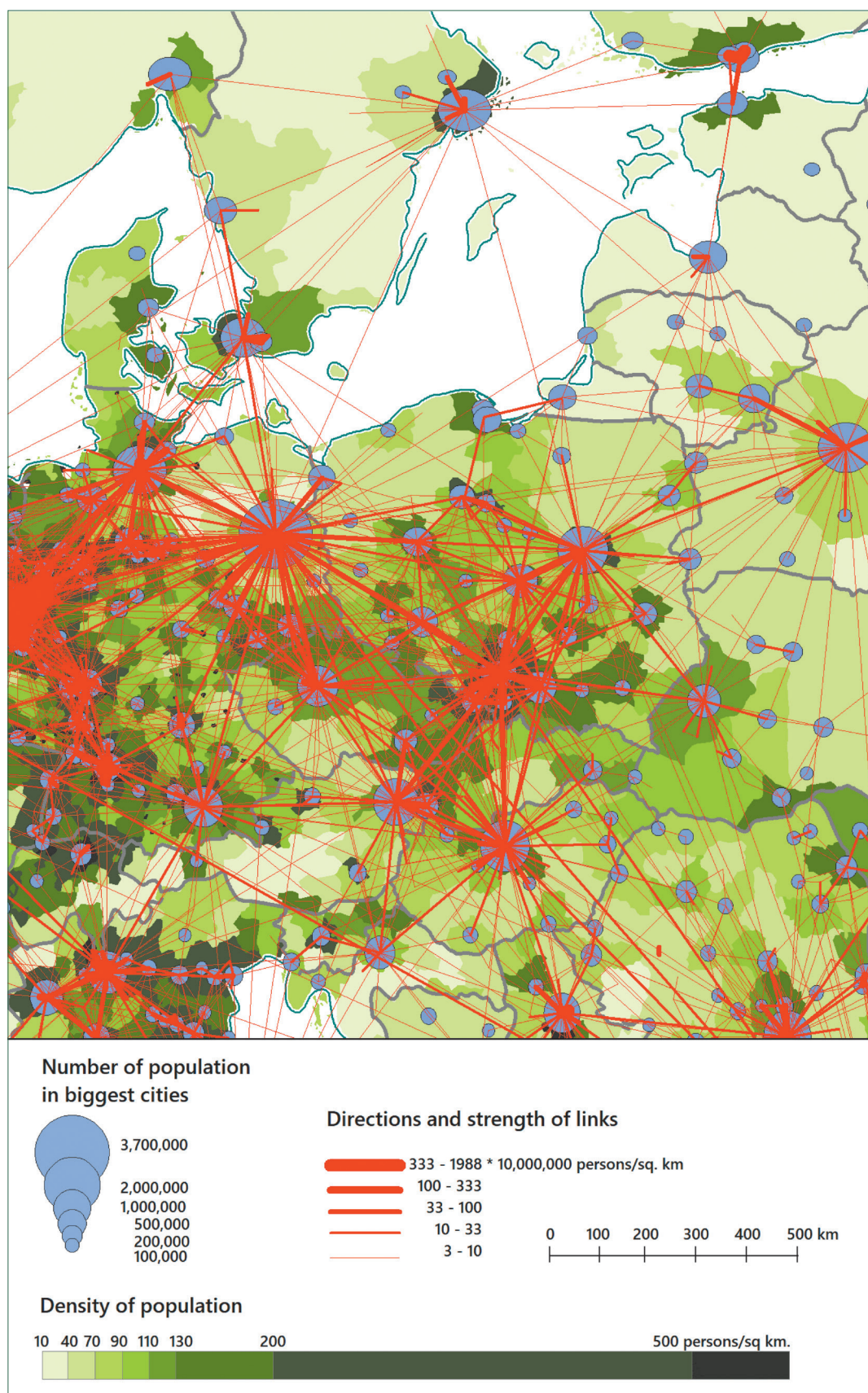
”

Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, w tym koleje), efektywną i racjonalną siecią transportową. Ta z kolei powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować.

Generalnie sieć transportowa powinna odwzorowywać potencjalne ciężenia aglomeracji i miast, aby uzyskiwać m.in. wspomniane efekty synergii oraz zmniejszać koszty nawiązywania relacji, w tym czasy przejazdu (ryc. 2.). Badania sprzed kilkunastu lat pokazywały, że w zbiorze miast powyżej 100 tys. mieszkańców tzw. sprawność macierzowa drogami szybkiego ruchu (dostępność w macierzy około 40 miast, ważona odległością – im ośrodki bardziej od siebie oddalone, tym waga relacji mniejsza) w roku 1989 wynosiła 22%, w roku 2008 – 30%, a dla 2015 r. szacowano ją na 63%⁸. W tym ostatnim przypadku w obliczeniach był to w przybliżeniu stan obecny, ale wraz z ukończonymi w całości S7, S17 i S19 (co do dziś się nie udało), a zatem wskaźnik tej sprawności jest dzisiaj z pewnością niższy. Co więcej, zakładając intensywne tempo rozwoju sieci dróg ekspresowych i autostrad, osiągnięcie wskaźnika stuprocentowego oszacowano na około 2040 rok.

A zatem, pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespoleniu sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie (wiosna 2023 r.) nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem (dwa główne ośrodki metropolitalne) czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.). Ciężki ruch tranzytowy przechodzi przez środek Warszawy (przy mglistych, a na pewno spóźnionych perspektywach na tzw. wielką obwodnicę), co jest kuriozum na niespotykaną skalę w cywilizowanych krajach. W takich warunkach, przy braku hierarchizacji i priorytetyzacji najważniejszych połączeń w ostatnich dekadach, trudno mówić o pierwszorzędnym wspieraniu policentrycznego układu sieci osadniczej i policentrycznego układu powiązań funkcjonalnych. Choć trzeba przyznać, że po około 2004 r. zrobiono wiele, aby przełamać nieefektywny, tranzytowy, docelowy układ sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce (osie północ-południe i wschód-zachód promowane od lat 80. w związku m.in. z potrzebami wojskowymi byłego Układu Warszawskiego, czyli skupienie się wyłącznie na równoleżnikowych A2 i A4, a następnie na południkowych A1 i S3).

⁸ P. Śleszyński, *Rozwój nowoczesnej drogowej sieci transportowej a efektywność połączeń głównych ośrodków miejskich (1989-2015)*, „Autostrady”, nr 7, s. 50-53.



Ryc. 2. Ciężenia grawitacyjne w Polsce i otoczeniu mierzone siłą PKB⁹

⁹ Na podstawie: M. Nowak, P. Śleszyński, P. Legutko-Kobus, *Spatial planning in Poland. Law, property market and planning practice*, „Springer Briefs in Geography” 2022, Springer, Cham.

”

Pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespole sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.).

O ile korytarze drogowe o wysokich parametrach techniczno-funkcjonalnych już nieźle (choć dopiero po dwóch dekadach bardziej intensywnej rozbudowy) odwzorowują potrzeby spójności policentrycznej sieci osadniczej ośrodków wyższego rzędu (a przynajmniej plany rozwoju szybkich dróg nie są nastawione niemal wyłącznie na tranzyt), o tyle wciąż tego warunku nie spełnia system kolei. Istotną rolę odgrywają tu uwarunkowania jeszcze z czasów zaborów, tj. odrębne systemy kolejowe państw zaborczych, jak też celowa polityka omijania liczących się i potencjalnie rozwojowych ośrodków (np. na trasie warszawsko-petersburskiej w drugiej połowie XIX w.). Trudno postronnemu obserwatorowi byłoby jednak uwierzyć, że tego typu czynniki oddziałują po grubo ponad 100 latach od rozbudowy tej sieci, a nawet były wzmacniane po 1989 r. (rozbiórka linii kolejowych na taką skalę w tak dużym kraju niespotykana w dziejach współczesnego świata¹⁰).

Niestety, ambitne plany rozbudowy sieci, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy. W specjalnie na ten temat przygotowanym w 2020 r. stanowisku Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN¹¹ możemy przeczytać, że *Strategiczne Studium Lokalizacyjne Inwestycji CPK* „jest dokumentem redefiniującym układ transportowy kraju, a tym samym zmieniającym podstawy organizacji przestrzennej Polski oraz, że zaproponowany układ nowych oraz modernizowanych linii kolejowych stwarza zagrożenie dla policentrycznego rozwoju kraju. Policentryczna (wieloośrodkowa) struktura osadnicza Polski jest atutem wyróżniającym na skalę europejską (podobny układ posiadają tylko Niemcy). Sprzyja ona równoważeniu rozwoju i przeciwdziała nadmiernej koncentracji funkcji gospodarczych (PKB). (...) Proponowana obecnie koncentracja inwestycji na kierunkach do CPK (a w praktyce do stolicy) oznacza natomiast wzmocnienie układu monocentrycznego i relatywne osłabienie bezpośrednich więzi między innymi metropoliami. Proponowany monocentryczny układ byłby też w znacznie mniejszym stopniu odporny na rozmaite zagrożenia”.

”

Niestety, ambitne plany rozbudowy polskiej sieci kolejowej, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy.

Jaki powinien być zatem układ optymalny? Nastawiony na więcej powiązań skośnych i międzyregionalnych, tj. łączących np. Białystok ze Szczecinem przez Olsztyn i Gdańsk, a nie przez przesiadkę pod Warszawą w Baranowie. Argumentowane w związku z inwestycją polepszenie dostępu średnich miast do Warszawy powinno następować przez ośrodki regionalne. Plan rozbudowy zdecydowanie przeszacowuje znaczenie dostępności szybką koleją z mniejszych miast: zwyczajnie zabraknie tam popytu na podróże do Warszawy.

¹⁰ Z. Taylor, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*, „Monografie”, nr 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.

¹¹ Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie *Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK*, Warszawa, 5.03.2020, https://kpkz.pan.pl/images/END_firmowy_stanowisko_SSL_CPK.pdf [dostęp online].

Potrzebna jest też deglomeracja finansowa. Po pierwsze, uszczelnić należy nie tylko drenaż kapitału ludzkiego, ale i finansowego. Pieniądze wypracowane w układach lokalnych są „wysysane” w różnych relacjach – z kraju za granicę, z małych miast i gmin do Warszawy lub do stolic województw itp. Być może jakimś rozwiązaniem byłoby wprowadzenie walut lokalnych, np. związanego terytorialnie bonu na każde narodzone dziecko. Taki bon obowiązywałby tylko w danym mieście lub powiecie, a można by nim było pokrywać opłaty za lokalne wydatki, płacić za usługi, w sklepach itd. Reformy wymaga system redystrybucji podatkowej PIT, a zwłaszcza CIT: jest on głęboko niesprawiedliwy, a nawet antyrozwojowy. Ale nie dlatego, że tracą na tym największe miasta, na czele z Warszawą (jest to nieporozumienie, o czym mowa dalej). Chodzi o to, że znikoma część gmin ma bardzo wysokie profity z racji lokalizacji bardzo dużych zakładów, głównie przemysłowych. Podatki lokalne, a zwłaszcza dochody z podatków nie pobudzają do przedsiębiorczości. Sąsiadujące i związane funkcjonalnie gminy nie mają z tego nic, choćby na utrzymanie dróg, po których codziennie jadą ich mieszkańcy-pracownicy, aby pomnażać zyski wielkich fabryk.

Jeśli chodzi o status podatkowy Warszawy, to nie można do końca zgodzić się z dość powszechną tezą, że Warszawa traci wskutek „janosikowego”. Jest to odwrócenie myślenia o związkach przyczynowo-skutkowych powstawania i redystrybucji bogactwa. Pozycja i dominacja Warszawy wynika z jej stołeczności, która w Polsce jest silnie związana z gospodarczymi funkcjami kontrolno-zarządczymi, czyli siedzibami największych spółek. Spółki te płacą podatki w Warszawie (z tym jest różnie, zwłaszcza w przypadku firm zagranicznych, choć trzeba przyznać, że w ostatnich latach coraz lepiej), ale zyski bardzo często pochodzą z działalności w całym kraju. Jest to między innymi opisany wcześniej drenaż finansowy banków czy sieci handlowych i usługowych. Stanowi to jeden z kluczowych mechanizmów polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju i frustracji prowincji, przez co następuje także drenaż ludzki (obok finansowego) oraz w konsekwencji osłabianie policentryzmu w różnych układach regionalno-funkcjonalnych. Gdyby chcieć usprawiedliwić ten stan rzeczy (w sensie *fair play*, a nie bronienia się argumentami), to nie tylko „janosikowe” jest tu jakąś formą zadośćuczynienia znaczącej przewagi lokalizacyjno-administracyjnej, ale też mieszkańcy regionu funkcjonalnego (strefa dojazdów do pracy), a być może województwa lub nawet całego kraju mogliby mieć jakiś udział we wpływie na władze miasta (obecnie władzę tę wybierają wyłącznie stali, zameldowani mieszkańcy).

Zakończenie

Polska posiada policentryczny system osadniczy, z którego wciąż nie potrafi efektywnie korzystać. Kluczowe jest zrozumienie, że system ten tworzył się wieki i wciąż ewoluuje. Fundamentalna zmiana procesów demograficznych w Polsce, jaką jest bezwzględny spadek liczby ludności (formalnie od roku 2000, a faktycznie zapewne od lat 1990–1995 w związku z silną, słabo zarejestrowaną, emigracją zagraniczną – a w rzeczywistości największym *exodusem* w historii kraju), powinna pociągać za sobą zmianę myślenia o docelowym (w perspektywie kilku dekad) systemie administracyjno-osadniczym. Również pogodzenie się z tym, że część miast nie będzie w stanie wypełniać swoich dotychczasowych funkcji, a część gmin z tego samego powodu trzeba będzie połączyć. Wciąż jednak istnieją możliwości, aby w niektórych chociaż regionach kraju temu przeciwdziałać, a co najmniej łagodzić negatywne procesy, związane nie tylko z bezwzględnym ubytkiem ludności, ale jeszcze poważniejszym w skutkach społecznych i dla budżetów publicznych starzeniem się i generalnie deformacjami struktury wieku i płci (w Polsce występuje szczególnie wysoki odpływ z peryferii kobiet w wieku małżeńskim). Tylko częściowo zniweluje to wzrost imigracji zagranicznej, który jest nieunikniony: imigranci ci będą osiedlać się, zgodnie z obserwowanym trendem, głównie w największych miastach, a także w ośrodkach przemysłowych na zachodzie i południu kraju. Również migracja typowo uchodźcza charakteryzuje się tendencją do lokalizacji szczególnie w największych miastach. Innymi słowy, wzrost imigracji zagranicznej będzie raczej pogłębiać różnicowanie się systemu miast i tym samym spadek jego policentryczności.

Rozwiązanie problemów związanych z degradacją systemu osadniczego staje się szczególnie ważne po pandemii COVID-19 i w warunkach wojny na Wschodzie. W pierwszym przypadku chodzi o takie wzmocnienie policentrycznego systemu osadniczego, aby w jak największym stopniu wspomagał on samodzielność produkcyjno-usługową, by być odpornym na różnego rodzaju kryzysy. Może być to związane

zwłaszcza z deglomeracją funkcji wyższego rzędu w różnych układach (stolica kraju – duże ośrodki regionalne, stolice województw – miasta subregionalne), reindustrializacją typowych średnich miast (to tutaj są szczególnie uzasadnione przesłanki z uwagi na odtwarzanie tzw. stref życielskich), precyzyjną polityką migracyjną (ograniczenie wsparcia programów mieszkaniowych w miastach „wielkiej piątki”, także z powodu ich już nadmiernego zagęszczenia i wielu różnych uciążliwości – te miasta z powodu np. kongestii ruchu coraz mniej nadają się do życia), reformą redystrybucji podatkowej i innych. Szczególnie efektywnym narzędziem może być reforma administracyjno-terytorialna. Choćby z tego powodu, że poprzednia tworzona była przed rewolucją technologiczno-komunikacyjną pierwszej i drugiej dekady XXI w., która diametralnie zmienia potrzeby mobilności i wyzwania obsługi ludności oraz dostępności przestrzennej.

Poglądy na kształtowanie się systemu osadniczego zmienia też sytuacja geopolityczna i agresja Rosji na Ukrainę. Okazuje się, że jeszcze bardziej trzeba wspierać skośne kierunki powiązań, takie jak Via Intermare (koncepcja promowana w latach 90. zwłaszcza przez prof. Marcina Rościszewskiego i prof. Grzegorza Węclawowicza) i Via Baltica, oraz generalnie szukać tych ciężarów grawitacyjnych w układzie międzynarodowym, które mogą wzmacniać, a nie osłabiać policentryczność polskiego systemu miast.

O autorze

Prof. dr hab. **Przemysław Śleszyński** – pracuje w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zastępca przewodniczącego Komitetu Nauk Geograficznych PAN oraz członek Komitetów: Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Nauk Demograficznych oraz Badań nad Migracjami PAN. Członek Rządowej Rady Ludnościowej, Naukowej Rady Statystycznej GUS, Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną i gospodarką przestrzenną, w tym zagadnieniami demograficzno-migracyjnymi, rozwojem miast i regionów, planowaniem przestrzennym i regionalnym, geografią transportu i wyborczą. Autor ponad 500 prac z tego zakresu. Opracował również delimitację miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (2012) oraz tzw. listę miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (2016 i późniejsze aktualizacje). Koordynował też prace nad delimitacją obszarów problemowych w Polsce (od 2016).

Policentryczność – *great reversal* w myśleniu europejskim



dr Wiktor Szydarowski

Dyrektor ogólnoeuropejskiego programu badawczego ESPON EGTC

Great reversal w europejskim myśleniu powinno oznaczać wzmocnienie policentrycznego rozwoju dzięki silniejszej roli małych i średnich miast w kształtowaniu aktywnych, inkluzywnych i funkcjonalnych terytoriów. Jeśli chcemy osiągnąć funkcjonalny rozwój terytorialny ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych, wsparcie dla tego typu ośrodków jest potrzebne na wszystkich szczeblach. Jak robić to skutecznie? Jakiego rodzaju inspiracje przynoszą doświadczenia europejskich państw?

Na potrzeby niniejszego artykułu pojęcie great reversal zostało użyte w pozytywnym znaczeniu¹ – jako możliwość wzmocnienia policentrycznego rozwoju w Europie dzięki silniejszej roli małych i średnich miast w kształtowaniu aktywnych, inkluzywnych i funkcjonalnych terytoriów.

Uważa się, że inwestycje w usługi publiczne, infrastrukturę i umiejętności napędzają konwergencję społeczno-gospodarczą, realizując główną misję polityki spójności UE, jaką jest zmniejszanie dysproporcji regionalnych i promowanie trwałego rozwoju regionalnego. Jednakże z uwagi na to, że wysiłki inwestycyjne często koncentrują się w najbardziej zaludnionych obszarach, terytoria położone z dala od ich stref wpływów napotykają na poważne wyzwania o charakterze strukturalnym, co czyni je wysoce podatnymi na kryzysy demograficzne, społeczne, ekonomiczne i środowiskowe.

Małe i średnie ośrodki miejskie funkcjonują jako regionalne centra usługowe, a także jako centra rynku pracy. Zapewniają zatrudnienie i utrzymują lokalne i regionalne usługi – od edukacji i opieki zdrowotnej, po transport publiczny. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że zaoferują one odpowiednie warunki życia i pracy, aby utrzymać wzrost i vitalność.

”

Małe i średnie ośrodki miejskie funkcjonują jako regionalne centra usługowe, a także jako centra rynku pracy. Zapewniają zatrudnienie i utrzymują lokalne i regionalne usługi – od edukacji i opieki zdrowotnej, po transport publiczny.

¹ Termin *great reversal* trafił niedawno do debaty publicznej za sprawą raportu Banku Światowego, w którym zwrócono uwagę na odwrócenie trajektorii rozwoju wielu krajów świata w wyniku pandemii i kolejnych nakładających się kryzysów. Przedstawiono ten termin w negatywnym świetle, nadając mu kontekst wolniejszego tempa wzrostu, stagnacji gospodarczej, słabszej odporności na wstrząsy, a nawet utraconej dekady w rozwoju społeczno-gospodarczym. Zob. World Bank, *The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in International Development Association (IDA) Countries*, Washington 2024, <https://www.worldbank.org/en/research/publication/prospects-risks-and-policies-in-IDA-countries> [dostęp online].

Współczesne procesy metropolizacji warunkują los małych i średnich ośrodków miejskich. Te – zintegrowane w funkcjonalnym obszarze miejskim ze wspólnymi systemami transportowymi i usługami publicznymi – zyskały na znaczeniu, podobnie jak ośrodki ulokowane w korytarzach transportowych łączących duże aglomeracje miejskie w zasięgu dojazdu do miejsc pracy i akceptowalnego czasu dostępu do usług wyższego rzędu.

Tymczasem inne małe i średnie ośrodki miejskie, położone na obszarach wiejskich i geograficznie peryferyjnych w stosunku do krajowych centrów gospodarczych, znajdują się często na przeciwległym biegunie. Nie dysponują one niezbędnymi zasobami materialnymi, finansowymi i kompetencyjnymi, aby zapewnić odpowiedni poziom usług publicznych dla mieszkańców w swym otoczeniu. Szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że przy małej gęstości zaludnienia ów oczekiwany zasięg obsługi nierzadko przekracza wymiar „najbliższego otoczenia”.

Wzmocnienie małych i średnich miast na obszarach wiejskich i peryferyjnych powinno stać się kluczowym celem polityki, jeśli chcemy osiągnąć inkluzywny i funkcjonalny rozwój terytorialny, ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych. Tego rodzaju zmiany potrzebujemy zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Małe i średnie ośrodki miejskie, stanowiąc kręgosłup policentrycznej struktury osadniczej w Europie, muszą stać się istotnymi ogniwami pomiędzy dużymi i prężnymi organizmami metropolii i aglomeracji miejskich a obszarami wiejskimi.



Wzmocnienie małych i średnich miast na obszarach wiejskich i peryferyjnych powinno stać się kluczowym celem polityki, jeśli chcemy osiągnąć inkluzywny i funkcjonalny rozwój terytorialny, ze zrównoważoną przestrzennie podażą usług publicznych.

W Europie istnieje wiele przykładów wdrażania polityk, które, uwzględniając specyfikę miejsca, pomogły małym i średnim ośrodkom miejskim wzmocnić konkurencyjność gospodarczą i stać się atrakcyjnym centrum do życia i pracy. Opublikowany w kwietniu 2024 roku dokument programu ESPON (*policy paper*), przygotowany wspólnie z hiszpańską prezydencją w Radzie UE, opisał ścieżki udanej transformacji społeczno-gospodarczej takich ośrodków za sprawą zsynchronizowanych i zharmonizowanych interwencji w ramach polityk rozwoju². Interwencje te skupiły się na:

- lepszym dostępie do i wyższej jakości zasobów mieszkaniowych, z zabezpieczeniem odpowiedniej puli lokali mieszkaniowych dla lokalnej ludności – aby uchronić ten zasób przed wykorzystaniem do obsługi popytu turystycznego (np. pobyty krótkoterminowe);
- rehabilitacji, regeneracji i ponownym wykorzystaniu obiektów publicznych w staraniach stworzenia atrakcyjnej i wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej zdolnej przyciągnąć mieszkańców i inwestorów;
- pobudzeniu biznesu i innowacji – co stanowi istotny warunek wstępny do ożywienia lokalnych gospodarek, zabezpieczenia miejsc pracy, przyciągania inwestycji i zatrzymywania talentów;
- poprawie połączeń z głównymi węzłami i centrami w międzynarodowych i krajowych korytarzach transportowych;
- inwestycjach w sektory: kultury, edukacji i usług społecznych, które są wyznacznikami jakości życia.

Przedstawione w przywołanym dokumencie doświadczenia portugalskie wskazują, że inwestycje w wiedzę i umiejętności lokalnej administracji, wraz z dostępem do nowoczesnych technologii komunikacyjnych, dają solidną podbudowę do działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców i umiędzynarodowienia działalności miejscowych przedsiębiorstw.

² ESPON, *Small and medium-sized towns and cities: policies strengthening their role in achieving active, inclusive, and functional territories*, red. W. Szydarowski, N. Rossignol, J. López Pagán, J. M. Llop, <https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-05/working-paper-small-and-medium-sized-towns-and-cities.pdf> [dostęp online].

Stosowany we Włoszech instrument umów partnerskich zachęca małe i średnie ośrodki miejskie do „tworzenia koalicji i inicjatyw wykraczających poza granice gmin i budujących funkcjonalny system zarządzania terytorialnego”. W ten sposób mogą się one stać dynamicznymi węzłami w sieciowym układzie terytorialnym, co podkreśla narodowa strategia rozwoju peryferii wewnętrznych, a także program operacyjny dla regionu Kampanii.

W Niemczech wprowadzenie instrumentu międzygminnych strategii, wraz z egzekwowaniem wymogu podejścia funkcjonalnego do finansowania rozwoju obszarów miejskich, znacznie poprawiło sytuację małych ośrodków miejskich na obszarach słabo zaludnionych. Dzięki wsparciu finansowemu są one w stanie lepiej pełnić rolę centrów obsługi swojego zaplecza.



Udana transformacja społeczno-gospodarcza małych i średnich ośrodków miejskich powinna opierać się na zsynchronizowanych i zharmonizowanych interwencjach w zakresie: dostępu do i podniesienia jakości zasobów mieszkaniowych, regeneracji obiektów publicznych, pobudzenia biznesu i innowacji, poprawy połączeń transportowych oraz zwiększenia inwestycji w kulturę, edukację i usługi społeczne.

Jak wykazały wszystkie studia przypadków zebrane we wspomnianym dokumencie ESPON, kształtowanie kultury współdziałania jest niezbędnym czynnikiem sukcesu w lokalnej transformacji. Odnosi się to przede wszystkim do kompetencji miejscowej administracji w planowaniu rozwoju w formule otwartej – z udziałem innych podmiotów publicznych, grup obywatelskich i organizacji biznesowych.

Innym istotnym składnikiem w tym zakresie jest umiejętność kreowania pozytywnej narracji na temat rozwoju małych i średnich ośrodków miejskich. Taka narracja umacnia ich wizerunek jako miejsc skrojonych na ludzką miarę, bezpiecznych i przyjaznych dla pieszych, zdolnych przyciągnąć nie tylko nowych rezydentów, ale i dawnych mieszkańców, którzy wyjechali na studia i do pracy, lecz wrócili ze względu na wysoką jakość życia.

Potrzeba lepszej sprawiedliwości przestrzennej skłania do refleksji nad wzajemnymi relacjami między obszarami miejskimi i wiejskimi, w tym nad znaczeniem małych i średnich ośrodków miejskich. Wspieranie ich potencjału rozwojowego przynosi pożytek natury politycznej, jako że pomaga przerwać błędne koło negatywnych trendów, np. wyludnianie się (emigracja najczęściej młodych i bardziej wykwalifikowanych osób) prowadzi do degradacji usług publicznych i zanikania tkanki gospodarczej, co skutkuje z kolei zamykaniem miejsc pracy, co przyspiesza depopulację. W efekcie w „miejscach, które się nie liczą”, rośnie poziom niezadowolenia i frustracji, który wykorzystują siły polityczne niechętne wdrażaniu wspólnego, europejskiego projektu.

Najświeższa inicjatywa polityczna rządu hiszpańskiego jest interesującym przykładem podejścia do zarządzania terytorialnego z partnerstwami wielopoziomowymi i międzysektorowymi. Tzw. nowy kontrakt terytorialny stanowi instrument integrujący rozwój obszarów wiejskich i miejskich, umożliwiając bardziej równomierną dystrybucję dobrobytu, zapewniając odpowiedni poziom usług publicznych i zachowując bioróżnorodność ekosystemów. Profilowany do specyfiki lokalnych warunków rozwojowych nowy kontrakt terytorialny ma uwrażliwiać na kwestie społeczne, promując równość płci i oferując małym i średnim ośrodkom miejskim warunki do zatrzymania talentów, szczególnie młodych ludzi.



Pakt na rzecz rozwoju terytorialnego ma być realizowany za sprawą wspólnych, ponadlokalnych strategii, w ramach których duże i małe ośrodki miejskie będą traktowane jak elementy tego samego wielofunkcyjnego terytorium ze zintegrowanymi narzędziami planowania i zarządzania rozwojem.

Nowy pakt na rzecz rozwoju terytorialnego ma być realizowany za sprawą wspólnych, ponadlokalnych strategii, w ramach których duże i małe ośrodki miejskie będą traktowane jak elementy tego samego wielofunkcyjnego terytorium ze zintegrowanymi narzędziami planowania i zarządzania rozwojem. Niezbędne w tym celu będzie m.in. zidentyfikowanie, ponad granicami administracyjnymi gmin, wspólnych korzyści społecznych, gospodarczych i środowiskowych z dostępności usług podstawowych i specjalistycznych w szerszym obszarze funkcjonalnym.

Choć czas pokaże, czy ta inicjatywa polityczna zyska na sile i zakończy się sukcesem, ważne jest, aby zapewnić jej, a także podobnym modelom współdziałania, solidne wsparcie na poziomie europejskim. Oznacza to między innymi konieczność:

- rewizji instrumentów finansowania rozwoju na poziomie europejskim i krajowym, aby ułatwić realizację projektów miejskich i wiejskich zarządzanych przez miasta pośrednie (niezależnie od liczby mieszkańców);
- restrukturyzacji programów i narzędzi rozwoju terytorialnego poprzez ustanowienie bardziej elastycznej definicji granic miejskich i wiejskich, nieograniczonej do liczby ludności w samym osiedlu miejskim;
- wzmocnienia funkcjonalnego podejścia w kształtowaniu unijnych programów nakierowanych na rozwój miast, aby uwzględnić ich powiązania z otoczeniem wiejskim;
- skierowania środków publicznych ku obszarom o strukturalnych problemach rozwoju, aby zwiększyć ich odporność na globalne wstrząsy, które mogłyby zdestabilizować ich sytuację społeczno-gospodarczą i nasilić polaryzację przestrzenną.

O autorze

Dr **Wiktor Szydarowski** – dyrektor ogólnoeuropejskiego programu badawczego ESPON EGTC, łączącego administrację publiczną, naukowców i praktyków ze wszystkich krajów członkowskich UE i czterech krajów partnerskich (Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii). Program pomaga im zrozumieć stale zmieniające się wyzwania i trendy związane z rozwojem terytorialnym.

Posiada ponad 25-letnie doświadczenie w planowaniu, zarządzaniu i wdrażaniu międzynarodowych inicjatyw współpracy. Jest certyfikowanym ekspertem UE w dziedzinie transportu multimodalnego, europejskiej współpracy terytorialnej, strategii makroregionalnych oraz relacji międzyrządowych w projektowaniu i wdrażaniu polityk rozwojowych.

Autor około 50 publikacji naukowych na temat polityki transportowej i spójności UE, rozwoju korytarzy transportowych, strategicznych stref rozwoju, rozwoju policentrycznego oraz dyfuzji innowacji. Posiada tytuł doktora (uzyskany na Wydziale Biologii, Geografii i Oceanologii Uniwersytetu Gdańskiego).

Hierarchiczna sieć miast – nowe podejście do polityki rozwoju regionalnego



dr Karol Janas

Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej,
Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Polska znajduje się obecnie w wyjątkowej sytuacji. Po latach ciągłego rozwoju i wzrostu gospodarczego bardzo szybko skracamy dystans dzielący nas od krajów wysoko rozwiniętych. Jednocześnie na horyzoncie coraz wyraźniej rysuje się szereg wyzwań i zagrożeń. Od trafnych decyzji i efektywnych polityk rozwojowych, szczególnie wobec obszarów i miast położonych poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania metropolii, zależeć będzie, w jaki sposób sobie z nimi poradzimy oraz czy w optymalny sposób wykorzystamy fundusze zewnętrzne. Jakie są kluczowe cele polityki miejskiej? Na ile pomocna w ich określeniu jest aktualna hierarchia osadnicza kraju? Jak w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy zarówno metropolii, jak i miast niższego rzędu?

Charakteryzując rozwój gospodarczy i społeczny przy pomocy różnego rodzaju wskaźników w skali całego kraju, nie jesteśmy w stanie dostrzec istotnych cech wpływających na trwałość efektów tego rozwoju oraz tego, w jaki sposób przekładają się one na poziom i jakość życia wszystkich mieszkańców Polski. Nierówności i polaryzacja – zarówno w wymiarze społecznym, jak i terytorialnym – są trwałym i nieusuwalnym elementem procesów rozwojowych. Zbyt duża polaryzacja jest jednak nie do zaakceptowania, nie tylko z przyczyn normatywnych (zasada solidarności społecznej), ale również czysto pragmatycznych. Po doświadczeniach globalnego kryzysu w 2008 r., także w głównym nurcie ekonomii, pojawiły się tezy i badania dowodzące, że zbyt duże nierówności dochodowo-majątkowe wpływają na niestabilność gospodarczą i podkopują fundamenty rozwoju, m.in. poprzez zablokowanie lub niedostateczne wykorzystanie potencjału niektórych obszarów.

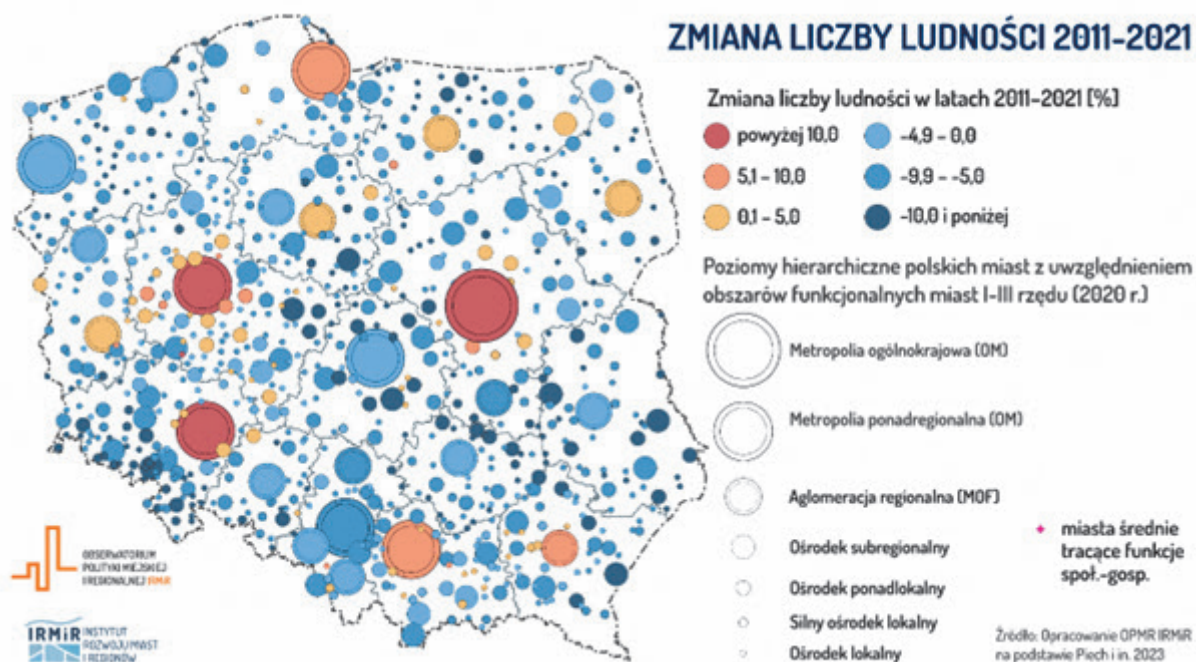
”

Zbyt duża polaryzacja jest nie do zaakceptowania, nie tylko z przyczyn normatywnych, ale również czysto pragmatycznych. Zbyt silne nierówności dochodowo-majątkowe wpływają na niestabilność gospodarczą i podkopują fundamenty rozwoju, m.in. poprzez zablokowanie lub niedostateczne wykorzystanie potencjału niektórych obszarów.

¹ W. Rutkowski, *Nierówności ekonomiczne a rozwój gospodarczy i dobrobyt społeczny*, „Ekonomista” 2016, nr 2, s. 161-179.

Polityka spójności, w wymiarze terytorialnym realizowana m.in. w ramach polityki rozwoju regionalnego, ma w założeniu przeciwdziałać tej niedoskonałości wolnego rynku. Głównym mechanizmem realizacji jej celów jest redystrybucja środków do obszarów „pozostających z tyłu”. Jej skuteczność uzależniona jest jednak od wielu czynników, w tym od właściwej identyfikacji obszarów wymagających wsparcia, zdolności do odpowiedniej koncentracji środków i przeznaczenia ich na działania i inwestycje, które faktycznie przyczynią się do poprawy warunków, wzmocnienia szans i odblokowania potencjałów rozwojowych.

Różnice w tempie rozwoju, a co z tym idzie – w poziomie i jakości życia – nie przebiegają już obecnie według tradycyjnego podziału wschód – zachód, Polska A – Polska B. Aby dostrzec „nową” geografie rozwoju Polski, nie wystarczy również analizować go na poziomie dużych regionów, takich jak województwa. Dopiero bardziej szczegółowa analiza pozwala dostrzec, że peryferia rozwojowe tworzą się dziś często na granicach regionów, a linia podziału przebiega zasadniczo między obszarami metropolitalnymi i tymi subregionami, które korzystają z bliskości dużych ośrodków miejskich, a obszarami pozametropolitalnymi. „Nowe” peryferia pokrywają się często z obszarami pogranicza województw. Ową peryferyjność można analizować i mierzyć na tysiąc sposobów, ale, koniec końców, kluczowe jest „głosowanie nogami” (ilustracja 1.). Zasadniczo więc, im wyższy „poziom” peryferyjności i wyłączenia z procesów rozwojowych, tym szybsze tempo wyludniania się miast i obszarów. Na proces depopulacji zdecydowanej większości polskich miast wpływa oczywiście głęboki kryzys demograficzny, manifestujący się dramatycznie niskim wskaźnikiem dzietności, również w obszarach wiejskich. Jednak nie mniej istotna jest składowa związana z migracjami i tendencją przenoszenia się do ośrodków metropolitalnych. Oprócz samej utraty mieszkańców, istotnym aspektem obserwowanych procesów ludnościowych jest zachwiana struktura demograficzna – najczęściej odpływają bowiem osoby w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym.



Ilustracja 1. Zmiana liczby ludności w latach 2011-2021

Negatywne skutki tego zjawiska stają się coraz bardziej widoczne, m.in. na lokalnych rynkach pracy. Długoterminowe utrzymywanie się tej tendencji może prowadzić do osłabienia policentrycznej struktury osadniczej kraju poprzez degradację wielu ośrodków niższego rzędu znajdujących się na terenach peryferyjnych, poza zasięgiem wpływu dużych miast. Z kolei degradacja tych ośrodków – zwłaszcza na poziomie subregionalnym – może obniżyć jakość i dostępność podstawowych usług na bardziej oddalonych obszarach.



Na proces depopulacji polskich miast wpływa głęboki kryzys demograficzny, ale też migracje i tendencja przenoszenia się do ośrodków metropolitalnych, panująca szczególnie wśród osób w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym. Długoterminowe utrzymywanie się takiej sytuacji może prowadzić do osłabienia policentrycznej struktury osadniczej kraju poprzez degradację wielu ośrodków niższego rzędu, znajdujących się poza zasięgiem wpływu dużych miast.

Wykształcony na przestrzeni wieków policentryczny układ osadniczy Polski jest niewątpliwie jednym z wyróżników naszego kraju. Stanowi też atut, dzięki któremu (przynajmniej teoretycznie) możemy zapewnić bardziej zrównoważony terytorialnie rozwój. Policentryczna i zhierarchizowana struktura osadnicza może być również traktowana jako istotna zaleta z punktu widzenia rezyliencji. Systemy bardziej scentralizowane znacznie podatniejsze są na skutki różnego rodzaju kryzysów, katastrof, wojen.

Stwierdzenie, że miasta są motorami rozwoju całych krajów i regionów, biegunami wzrostu, centrami innowacji itd. wydaje się dziś banałem. Za to już mniej oczywisty jest fakt, że rozwój i znaczenie miast w ogromnej mierze zależy od ich otoczenia i roli, jaką pełnią dla obszarów pozamiejskich i innych miast. Klasyczne teorie rozwoju miast podkreślają, że to właśnie funkcje usługowe i działalności ekonomiczne skierowane na zewnątrz (nie tylko na obsługę mieszkańców samego miasta) są czynnikami miastotwórczymi. Rozwój miast, całego kraju i poszczególnych regionów jest więc ze sobą ściśle powiązany.



Rozwój i znaczenie miast w ogromnej mierze zależy od ich otoczenia i roli, jaką pełnią dla obszarów pozamiejskich i innych miast. Czynnikami miastotwórczymi są więc funkcje usługowe i działalności ekonomiczne skierowane nie tylko na obsługę mieszkańców samego miasta, ale też na zewnątrz.

Rewolucja przemysłowa, powiązany z nią rozwój sektora usługowego, unowocześnienie rolnictwa i inne czynniki doprowadziły do tego, że obecnie większość ludności świata mieszka w miastach. Nie inaczej jest w Polsce. Poziom rozwoju miast, ich liczba, wielkość i wzajemne powiązania są wypadkową wielu czynników i złożonych, długotrwałych procesów. Choć zdarza się, że miasta powstają niemal z dnia na dzień albo nagle upadają w wyniku katastrof lub utraty głównego czynnika rozwoju, stając się „miastami-duchami”, struktura osadnicza – wykształcona na przestrzeni wieków – wykazuje stosunkowo dużą trwałość. Nie oznacza to jednak, że nasza sieć miejska nie ulega ewolucji.

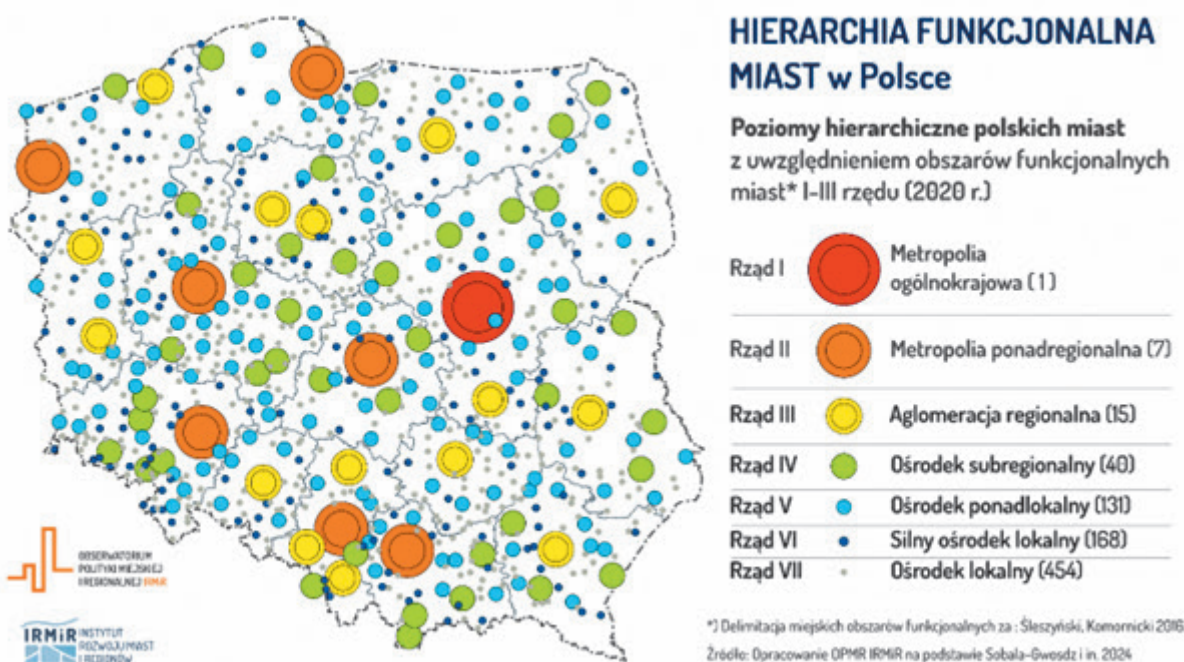
Aby uchwycić ten proces, w ramach programu Obserwatorium Polityki Miejskiej w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów przeprowadziliśmy szeroko zakrojone, i pod wieloma względami przełomowe, badanie identyfikujące aktualną hierarchię osadniczą kraju². Badanie to wychodzi z założeń jednej z najbardziej klasycznych teorii osadniczych – teorii ośrodków centralnych Alfreda Christallera. Do dziś oferuje ona bardzo

² Co prawda różnego rodzaju podziały hierarchiczne i typologie były już tworzone wcześniej i podejście to znalazło swoje odbicie również w dokumentach rządowych, takich jak (nieobowiązująca już) *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK). Typologie te były jednak tworzone w sposób uproszczony, bazujący na takich „parametrach” miast, jak wielkość mierzona liczbą ludności czy formalny status administracyjny (np. miasto wojewódzkie, powiatowe itd.). Czasem było to połączenie tych dwóch charakterystyk. Wcześniejsze typologie na ogół nie uwzględniały również faktu, że część mniejszych i średnich miast znajdujących się w pobliżu dużych ośrodków funkcjonuje w praktyce jako jedna aglomeracja miejska.

atrakcyjny model, który może stanowić punkt wyjścia dla analizy przemian sieci osadniczej z punktu widzenia zróżnicowanej dostępności usług/funkcji centralnych świadczonych w przestrzeni kraju. Fundamentalne jest tutaj pojęcie „funkcji centralnych” – są to przede wszystkim różnego rodzaju dobra i działalności o charakterze usługowym, które obsługują obszar większy niż samo miasto. Mogą mieć różny charakter i zasięg rynkowy, dlatego dzieli się je na usługi i dobra wyższego i niższego rzędu. Usługi wyższego rzędu cechuje rzadsze występowanie i szerszy zasięg przestrzenny (np. filharmonia), a usługi niższego rzędu są bardziej powszechne i obsługują mniejszy obszar (np. szkoła muzyczna). Obserwując prawidłowości rozmieszczenia różnego rodzaju dóbr centralnych w miastach południowych Niemiec, Christaller doszedł do wniosku, że tworzą one hierarchiczną i w miarę regularną sieć, w której o pozycji (randze) miasta decyduje stopień rozwoju funkcji wyższego rzędu. Identyfikacja rodzaju i liczby funkcji centralnych w miastach pozwala na określenie zasięgu oddziaływania poszczególnych ośrodków (tzw. obszar obsługi lub zaplecze miasta), a na tej podstawie również przyporządkowanie miast do rzędów hierarchicznych.

”

Funkcje centralne dzielą się na usługi i dobra wyższego (rzadsze występowanie i szerszy zasięg przestrzenny) i niższego rzędu (bardziej powszechne, obsługują mniejszy obszar). Identyfikacja ich rodzaju i liczby w miastach pozwala na określenie zasięgu oddziaływania poszczególnych ośrodków, a na tej podstawie również przyporządkowanie miast do rzędów hierarchicznych.



Ilustracja 2. Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce³

Nie jest zaskoczeniem, że na samym szczycie tej hierarchii znajduje się Warszawa wraz z całym obszarem metropolitalnym, będąca ośrodkiem pierwszego rzędu, stanowiąc przy tym jedyną ogólnokrajową metropolię. Mimo znacznego dystansu w poziomie rozwoju między obszarem stołecznym a miastami drugiego rzędu,

³ Badanie przeprowadzone w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR przez Agnieszkę Sobalę-Gwosdz, Karola Janasa, Wojciecha Jarczewskiego i Piotra Czakona pozwoliło na identyfikację siedmiu rzędów hierarchicznych miast w Polsce.

te ostatnie zasługują na miano metropolii ponadregionalnych. W Polsce jest ich aż siedem (nie licząc metropolii Warszawy): ponadregionalna metropolia krakowska, wrocławska, poznańska, trójmiejska, łódzka, szczecińska i oczywiście Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z jej największym miastem na czele (Katowice).

Trzeci rząd polskiej hierarchii osadniczej obejmuje aglomeracje o znaczeniu regionalnym, w tym wszystkie pozostałe ośrodki wojewódzkie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, oraz pięć dużych aglomeracji, które choć nie mają statusu miasta wojewódzkiego, odgrywają istotną rolę – z czego aż trzy zlokalizowane są w województwie śląskim: aglomeracja Bielsko-Białej, aglomeracja rybnicka i aglomeracja Częstochowy. Pozostałe dwie aglomeracje regionalne bez statusu miasta wojewódzkiego to Radom i Koszalin wraz ze swoimi miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF).

Rząd czwarty hierarchii to miasta subregionalne. Ten poziom wydaje się szczególnie istotny dla naszego systemu osadniczego. W 40 ośrodkach czwartego rzędu skupia się wiele funkcji centralnych, których jakość i dostępność w znacznej mierze decyduje o jakości i poziomie życia mieszkańców nie tylko miast, ale i obszarów ich obsługi. Uzupełnieniem sieci są miasta posiadające usługi centralne o zasięgu ponadlokalnym, natomiast dwa najniższe poziomy hierarchii (VI – silne ośrodki lokalne i VII – ośrodki lokalne) to miasteczka nieposiadające istotniejszych funkcji centralnych i w tym sensie nieodróżniające się w sposób zasadniczy od innych miejscowości gminnych o lokalnym zasięgu.



Przyglądając się polskiej sieci i hierarchii osadniczej, można wyraźnie zarysować dwa kluczowe cele polityki miejskiej. Po pierwsze, wzmocnienie dosyć licznej i kluczowej dla policentrycznego rozwoju kraju grupy miast średnich III i IV rzędu, a po drugie – odpowiedzialne zarządzanie rozwojem całej grupy zróżnicowanych polskich metropolii.

Przyglądając się polskiej sieci i hierarchii osadniczej, można wyraźnie zarysować dwa kluczowe cele polityki miejskiej. Po pierwsze, wzmocnienie dosyć licznej i kluczowej dla policentrycznego rozwoju, ale w większości trapięcej przez kryzys depopulacji, grupy miast średnich III i IV rzędu (nie zapominając jednocześnie o miastach i miasteczkach niższych rzędów), a po drugie – odpowiedzialne zarządzanie rozwojem całej grupy zróżnicowanych polskich metropolii. Powinniśmy zatem budować Polskę, mając na względzie potrzebę terytorialnego równoważenia tego rozwoju.

W warunkach stałego pogarszania się perspektyw rozwojowych miast średnich pojawia się cała lista pytań i wyzwań, które wymagają pilnej odpowiedzi i odpowiedzialnego działania.

- Czy istnieją skuteczne sposoby na zahamowanie procesu degradacji miast niższego rzędu?
- Jakie działania można podjąć, aby zwiększyć ich atrakcyjność?
- W jaki sposób zaprogramować wsparcie dla tych miast, aby było skuteczne i dostosowane do ich indywidualnych potrzeb i problemów?
- Czy istnieją przykłady udanych inicjatyw lub projektów, które przyczyniły się do odnowy miast niższego rzędu?
- Jakiego typu wsparcia potrzebują polskie metropolie, aby wygrywać konkurencję o ograniczone zasoby na rynku europejskim?
- Które filary rozwoju miejskiego są kluczowe i które z nich wymagają wsparcia z zewnątrz?

Jesteśmy przekonani, że badania przeprowadzone w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR i powyższe pytania stanowią dobry punkt wyjścia do szerszej dyskusji i zaplanowania bardziej czułych terytorialnie polityk krajowych i regionalnych. O ile teoria, diagnoza i wyniki badań stanowią dobry początek,

to znalezienie właściwych odpowiedzi i rozwiązań możliwe będzie jedynie przy aktywnym udziale wszystkich podmiotów i osób odpowiedzialnych za planowanie i realizację polityk rozwojowych – na szczeblu krajowym, regionalnym i – rzecz jasna – lokalnym.

Potrzebna jest znacząca modyfikacja modelu rozwojowego Polski. Polityka rozwoju kraju, w tym krajowa polityka rozwoju regionalnego, wymagają lepiej ukierunkowanych i przemyślanych działań, które trafniej odpowiedzą na potrzeby rozwojowe poszczególnych miast i obszarów. Dostępne fundusze europejskie mogą z pewnością pomóc w wyrównywaniu szans rozwojowych regionów, jednak to, czy rzeczywiście ich dostępność przełoży się na zmniejszenie różnic rozwojowych, będzie zależało od tego jak, gdzie i na co zostaną przeznaczone.

”

Średnie miasta pełnią funkcję lokalnych biegunów wzrostu – pośredniczą w przenoszeniu impulsów rozwojowych płynących z metropolii, ale pomagają też wykorzystać endogenne potencjały, impulsy oddolne, zapewniają dostęp do wiedzy i edukacji.

Potrzebujemy wnikliwie zastanowić się nad sposobami wsparcia średnich miast (ośrodków regionalnych i subregionalnych). Szczególnie ważne są te ośrodki, które zapewniają mieszkańcom obszarów pozametropolitalnych, w tym oczywiście obszarów wiejskich, dostęp do wielu podstawowych usług, gwarantujących odpowiedni poziom życia. Istnienie tych ośrodków, względnie równomiernie rozłożonych w przestrzeni kraju, to także kwestia szans rozwojowych. Pełnią one funkcję lokalnych biegunów wzrostu – pośredniczą w przenoszeniu impulsów rozwojowych płynących z metropolii, ale pomagają też wykorzystać endogenne potencjały, impulsy oddolne, zapewniają dostęp do wiedzy i edukacji.

Fakt, że dziś to średnie miasta i obszary pozametropolitalne najszybciej zwiększają dystans rozwojowy, nie oznacza, że możemy sobie pozwolić na brak polityki wobec obszarów metropolitalnych. Warszawa, wraz z regionem warszawskim, ma niewątpliwie potencjał do tego, aby stać się metropolią europejską, w pełni włączoną w sieci globalnych przepływów. Niezaprzeczalnym atutem Polski jest jej policentryczność – poza Warszawą posiadamy jeszcze kilka obszarów metropolitalnych, w których koncentruje się przemysł wiedzochłonny i generowane są innowacje. Widzimy jednak, że poziom innowacyjności polskiej gospodarki nie jest jeszcze tak wysoki, jak byśmy sobie tego życzyli. Choć innowacyjność nie ogranicza się tylko do dużych ośrodków akademickich, to jednak bez ich rozwoju trudno sobie wyobrazić, abyśmy mogli poczynić znaczące postępy na tym polu. Korzyści aglomeracji związane wprost proporcjonalnie z wielkością ośrodka, wielkomięjska różnorodność – to cechy sprzyjające innowacyjności.

”

Warszawa, wraz z regionem warszawskim, ma niewątpliwie potencjał do tego, aby stać się metropolią europejską, w pełni włączoną w sieci globalnych przepływów.

Dobra polityka regionalna powinna zmierzać w kierunku wykorzystywania tych szans – zarówno poprzez wzmacnianie polskich metropolii w obszarach, które tego wymagają, jak i wzmacnianie obszarów pozametropolitalnych, aby powstrzymać niebezpieczny trend ich dywergencji rozwojowej. Pogłębianie się i utrwalanie różnic rozwojowych w wymiarze terytorialnym jest w dłuższej perspektywie niebezpieczne i może podważyć fundamenty zrównoważonego rozwoju kraju.

Odpowiedzią na zarysowane powyżej wyzwania z pewnością będzie lepiej sterytorializowana, bardziej wrażliwa terytorialnie polityka rozwoju – w tym ten jej element, który związany jest z wdrażaniem funduszy europejskich. Aby odpowiednio zaprogramować te elementy, potrzebujemy dobrej i precyzyjnej diagnozy oraz rozpoznania potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów i subregionów oraz miast. Wszystko po to, by interwencja

z poziomu krajowego odpowiadała na najważniejsze potrzeby, pomagała usuwać kluczowe bariery rozwojowe, a jednocześnie była komplementarna z działaniami i politykami realizowanymi przez samorzady regionalne i lokalne. Lepsza terytorializacja rozwoju wymaga również nałożenia terytorialnego „filtra” na polityki sektorowe i różnego rodzaju interwencje pozornie aprzestrzenne. Czy na przykład – niewątpliwie bardzo potrzebna – reforma finansów samorządowych nie doprowadzi „niechcący” do jeszcze większej polaryzacji rozwoju według ewangelicznego prawa, które głosi, że ci, którzy mają, dostaną jeszcze więcej?



Potrzebujemy lepiej sterytorializowanej, bardziej czulej terytorialnie polityki rozwoju – w tym tego jej elementu, który związany jest z wdrażaniem funduszy europejskich.

Wsparcie rozwoju obszarów i miast położonych poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania metropolii jest bardzo dużym wyzwaniem w kontekście negatywnych trendów, jakim one podlegają. Kryzys demograficzny i depopulacja w pierwszej kolejności dotyczą właśnie tych miejsc, osłabiając ich kapitał ludzki i społeczny. Obserwując zaawansowanie i ekspansję negatywnych procesów, wiemy, że ich zahamowanie, nie mówiąc o odwróceniu, może być mało realne. Wzmocnienie średnich ośrodków może jednak nastąpić dzięki odpowiedniemu połączeniu z obszarami lepiej się rozwijającymi. Fundusze zewnętrzne mogą pomóc w rozwoju powiązań komunikacyjnych, likwidując obszary wykluczenia transportowego, wspierając proces łączenia miast różnej wielkości szybkim transportem publicznym dobrej jakości. Dziś konieczna jest również rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej, ale również sieci energetycznych, bo obecnie jest to poważna bariera uniemożliwiająca regionom peryferyjnym produkcję energii na większą skalę.

O autorze

Dr **Karol Janas** – geograf, ekspert w zakresie rozwoju miast i polityki miejskiej, współzałożyciel i kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów. Stara się, aby wiedza teoretyczna i wyniki prowadzonych badań znajdowały przełożenie na rzeczywistość, współpracując ze środowiskiem praktyków i decydentów zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Był studentem i pracownikiem Uniwersytetu Jagiellońskiego, na którym uzyskał stopień doktorski, specjalizując się w geografii miast. Jako adiunkt w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów kierował szeregiem międzynarodowych projektów naukowych i wdrożeniowych.

Dlaczego potrzebujemy selektywnej polityki wspierania miast średnich?



dr Karol Wałachowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

W Polsce przez lata mieliśmy do czynienia z dwiema prędkościami: dynamicznym rozwojem największych ośrodków miejskich i stagnacją rozwojową miast średnich i małych. Podejmowane przez decydentów działania wspierały wzrost nierównowagi przestrzennej. Aby zmniejszyć różnice rozwojowe między ośrodkami, powinniśmy zacząć „myśleć mapą”, a więc skupić się na stworzeniu spersonalizowanych polityk terytorialnych. Jak powinien wyglądać program selektywnej polityki wspierania miast średnich?

Diagnoza sytuacji

Rozwój terytorialny Polski przebiega w III Rzeczypospolitej nierównomiernie. Historycznie istniały trzy ważne etapy, które wpłynęły na obecną sytuację. Pierwszym z nich była transformacja ustrojowa. Wprowadzenie gospodarki rynkowej stanowiło istotne systemowe tąpnięcie. Prywatyzacja, konkurencja i brak centralnego sterowania zmieniły logikę funkcjonowania. Wiele podmiotów gospodarczych i całych branż nie mogło przetrwać w nowych warunkach. Miało to oczywiście swoje terytorialne odzwierciedlenie. Z dużymi problemami zmagali się przede wszystkim miasta i obszary posiadające przestarzałą i niezdywersyfikowaną gospodarkę, która nie mogła poradzić sobie w kapitalistycznych warunkach. Brak wsparcia na poziomie krajowym podczas transformacji i dążenie do jak najszybszej prywatyzacji przyczyniły się do upadku wielu podmiotów i branż. Przykładem katastrofy transformacji było wojewódzkie miasto Wałbrzych, którego struktura gospodarcza opierała się na wydobywaniu węgla kamiennego. W latach 90. doszło tam do zamknięcia kopalni, a w rezultacie do dramatycznej sytuacji w mieście i okolicach, czego symbolem stało się bezrobocie sięgające aż 30%.

Drugim ważnym wydarzeniem była reforma administracyjna wprowadzona w 1999 r. 49 województw zostało zastąpionych 18 stolicami w 16 województwach. Pozbawienie statusu miasta stołecznego 31 ośrodków miejskich stanowiło silny negatywny czynnik rozwojowy. Utrata prestiżu, dostępu do inwestycji czy miejsc pracy w urzędach przyczyniły się do spowolnienia ich rozwoju oraz wzmocnienia obecnych stolic. Z byłych miast stołecznych województw w okresie od 1999 r. do 2021 r. wyjechało około 15% mieszkańców. Sytuacja byłych stolic województw jest znacznie gorsza od sytuacji obecnych niemal we wszystkich obszarach funkcjonowania: demograficznym, gospodarczym, rynku pracy, kapitału społecznego czy rozwoju turystycznego.

Ostatnim ważnym momentem było wejście Polski do Unii Europejskiej. Spowodowało ono otwarcie polskiej gospodarki na obcy kapitał i skokowy wzrost BIZ (bezpośrednich inwestycji zagranicznych) w kraju. Dla firm z innych państw UE wchodzących na polski rynek najważniejszymi czynnikami były: dostęp do wykwalifikowanych kadr i infrastruktury transportowej oraz jakość życia. Najlepsze miejsca pracy powstały w największych miastach, omijając mniejsze ośrodki i pogłębiając przestrzenną nierównowagę.

Istotne były także środki europejskie, które rozdzielano na poziomie regionów. Wiele z inwestycji planowano pod potrzeby stolic województw – polityka spójności paradoksalnie zwiększyła więc regionalną nierównowagę (wewnątrz kraju).

Patrząc na trzy powyżej zarysowane etapy rozwoju III RP, dostrzec można wyraźny trend. Mamy do czynienia z dwiema prędkościami: dynamicznie rozwijającymi się największymi miastami i stagnacją rozwojową miast średnich i małych¹.

Polityka ślepa terytorialnie

Planowanie strategiczne nigdy nie stało w Polsce na wysokim poziomie. Działania państwa w dużej mierze były wypadkową pomysłów wybranych polityków, słupków sondażowych, okresowych mód albo starań poszczególnych jednostek. Dotychczas najważniejsze dla kraju dokumenty strategiczne przypominały raczej listę cech wymarzonej Polski niżeli dokument z ambicjami do wskazywania kierunków polityk publicznych. Było to wystarczające do absorpcji środków unijnych, ale nie miało żadnego przełożenia na konkretne decyzje czy działania. Diagnoza ta dotyczy zarówno planu Boniego, jak i planu Morawieckiego, które zostały zrealizowane w bardzo niewielkim stopniu, także w aspekcie przestrzennym. Oba dokumenty zawierały cele związane ze wspieraniem spójności terytorialnej Polski oraz małych i średnich miast. Różniły się jednak sposobem ich wdrażania. Plan Boniego skupiał się na rozwoju metropolii i ułatwieniach dla jego rozlewania się (model policentryczno-dyfuzyjny). W planie Morawieckiego zaś zidentyfikowano 122, a potem 139 „miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”, które miały otrzymać wsparcie od państwa. Trudno o ewaluację skutków przestrzennych planów, ponieważ niewiele z nich udało się rzeczywiście zrealizować. A patrząc na efekty, to są one właściwie odwrotne od zapisanych w obu dokumentach.



Planowanie strategiczne nigdy nie stało w Polsce na wysokim poziomie – było wypadkową pomysłów wybranych polityków, słupków sondażowych, okresowych mód albo starań poszczególnych jednostek. Dotychczas najważniejsze dla kraju dokumenty strategiczne przypominały raczej listę cech wymarzonej Polski niżeli dokument wyznaczający kierunki polityk publicznych.

Policentryczna Polska

Jaki powinien być optymalny system przestrzenny Polski? Policentryczna struktura z rozproszoną siatką miast to najbardziej efektywny ekonomicznie system, w którym potencjał terytorialny całego kraju jest równomiernie wykorzystany. W takim modelu mniejsze ośrodki w niedalekiej odległości mają centra dla aktywności wyższego rzędu. Rozproszenie miast to także większe bezpieczeństwo i dywersyfikacja w razie problemów, katastrof, wojen. Polska w punkcie wyjścia dysponuje podobnym modelem przestrzennym, jaki istnieje w Niemczech, tyle tylko, że kraj ten bardzo świadomie, korzystając z różnych instrumentów, troszczy się o jego podtrzymanie. Pogłębianie różnic terytorialnych nie jest korzystne dla nikogo. Z perspektywy największych miast, dalszy, dynamiczny rozwój rodzi znane nam już problemy: gwałtowną, chaotyczną zabudowę (tzw. patodeveloperka), utrudniony dostęp do usług publicznych, wysokie ceny nieruchomości, rozlewanie się miast itp. Należy także pamiętać o indywidualnych kosztach, które ponoszą osoby zmuszone do wyprowadzki ze średnich i małych ośrodków (np. rozpad i utrata więzi społecznych czy duża odległość dzieląca ich od rodzin i bliskich). Z perspektywy średnich miast zaś, stagnacja oznacza niewykorzystany potencjał, starzenie się społeczeństw i – w dłuższej perspektywie – konieczność otrzymania jeszcze większego wsparcia.

¹ Na poziomie diagnozy zjawisko to zostało opisane bardzo dokładnie przez wielu badaczy (por. K. Hajder, W. Kisiała, J. Komorowski, P. Śleszyński, P. Tomaszewski). Przedstawiają to także rankingi miast (np. *Uciekające metropolie. Ranking 100 polskich miast*, Klub Jagielloński 2019), dokumenty planistyczne czy nawet literatura faktu.

Polityka zorientowana terytorialnie

Aby przeciwdziałać negatywnym trendom, należy podjąć działania zmierzające do poprawy sytuacji miast średnich. Polityka krajowa musi zacząć „myśleć mapą” i zauważać problemy poszczególnych ośrodków². Wsparcie centralne może pomóc słabiej rozwijającym się obszarom. Warunkiem powodzenia tego typu interwencji jest przede wszystkim wykorzystanie adekwatnych do lokalnej sytuacji instrumentów. Mogą być one różnorodne – niektórym miastom potrzeba nowego połączenia kolejowego, innym wydziału materiałoznawstwa, a jeszcze innym funduszu grantowego dla innowacji. Propozycja takiego podejścia opiera się na silnych przesłankach: stwierdzono wzrost produktywności w wyniku takich interwencji, jak inwestycje w infrastrukturę, wsparcie dla B+R oraz inwestycje w kapitał ludzki. Korzyści narastają stopniowo, nawet długo po wygaśnięciu takiego programu.



Polityka krajowa musi zacząć „myśleć mapą” i zauważać problemy poszczególnych ośrodków. Wsparcie centralne może pomóc słabiej rozwijającym się obszarom. Warunkiem powodzenia jest przede wszystkim wykorzystanie adekwatnych do lokalnej sytuacji instrumentów i tworzenie spersonalizowanych polityk terytorialnych.

Istotną wadą polityk zorientowanych terytorialnie są ich koszty. Żeby wsparcie miało jakikolwiek sens i mogło wpłynąć na długookresową trajektorię rozwoju, musi mieć swoją istotną skalę. Stąd niepowodzenie polityk terytorialnych w całej III Rzeczpospolitej. Doskonale widać to w dokumentach strategicznych, w których grupy ośrodków potrzebujących wsparcia były bardzo szerokie. W Polsce na ten moment istnieją 73 miasta liczące między 50 a 250 tys. mieszkańców. Najgorszym wyjściem z obecnej sytuacji jest tworzenie uniwersalnych polityk oferujących stały katalog propozycji. Każde z miast może w takim wariantcie dostać drobne wsparcie, które nie wpłynie (bo nie może) w znaczący sposób na poprawę ich złej sytuacji. Niepowodzenia (raczej nieuniknione) związane z takim podejściem mogą pogrzebać jakiegokolwiek „planowanie mapą” w Polsce w przyszłości.

Wsparcie dla miast średnich – trzy kroki

Program wsparcia dla miast średnich musi zostać starannie zaplanowany. Pierwszym krokiem jest diagnoza obecnej sytuacji i szczegółowe badanie poszczególnych miast. Należy zebrać perspektywy, doświadczenia, obserwacje lokalnych aktorów. Mogą to być samorządowcy, przedsiębiorcy, społecznicy, przedstawiciele związków zawodowych itd. Jednak sama perspektywa lokalnych aktorów nie wystarczy: mogą oni wykazywać niechęć do zmian, brak obiektywnego spojrzenia na swoją sytuację i być ograniczonymi personalnymi interesami³. Dlatego właśnie należy zaangażować także podmioty ze szczebla krajowego (instytuty badawcze, ministerstwa i in.). Celem analizy powinno stać się określenie:

1. struktury gospodarczej miasta i jego otoczenia;
2. występujących specjalizacji i ich potencjału do rozwoju;
3. listy deficytów hamujących lokalny rozwój.

² Współcześnie już wiemy, że jest to możliwe, na co wskazują liczne badania. Por. S. Becker i in., *Understanding research for social policy and social work: Themes, methods and approaches*, Bristol University Press 2012; S. Ederveen i in., *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, „Kyklos” 2006, nr 1(59); J. Varga, J. Veld, *A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, „Economic Modelling” 2011, nr 1-2(28).

³ Por. F. Barca, *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, w: *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, Paris 2011.

Drugim etapem takiego procesu jest wytypowanie 10–20 (w zależności od środków przeznaczonych na program) miast, które wykazują największy potencjał do odwrócenia negatywnych trendów rozwojowych. W zależności od dodatkowych celów programu, można dodać kolejne kryteria takiej selekcji, jak np. rozproszenie przestrzenne programu (aby wsparcia nie otrzymały tylko miasta z jednej części kraju) lub chęć wzmocnienia ośrodków na mniej zagęszczonych obszarach kraju (np. w Polsce północno-zachodniej).



Program wsparcia dla miast średnich musi zostać starannie zaplanowany. Pierwszym krokiem jest diagnoza obecnej sytuacji i szczegółowe badanie poszczególnych miast. Drugim – wytypowanie 10–20 ośrodków, które wykazują największy potencjał do odwrócenia negatywnych trendów rozwojowych. Trzeci etap to dobór odpowiednich instrumentów wsparcia i ustalenia instytucjonalne.

Trzeci etap to dobór odpowiednich instrumentów wsparcia i ustalenia instytucjonalne. W zależności od potrzeb, kluczowa i niezbędna będzie tu koordynacja różnych podmiotów: od władz krajowych i spółek skarbu państwa, przez samorządy na wielu szczeblach, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne, ośrodki akademickie. Obserwując programy w innych państwach, instrumenty mogą przyjmować formę inwestycji w:

- a) transport: połączenie kolejowe, lotnisko, droga szybkiego ruchu;
- b) infrastrukturę publiczną: budynki użyteczności publicznej, budynki edukacyjne, sieci komunikacyjne;
- c) edukację: wzmocnienie lokalnych szkół, uniwersytetów, nowe laboratoria, nowe kierunki studiów, inwestycje w kadrę akademicką;
- d) specjalizacje: fundusz wsparcia na modernizację, granty na inwestycje, organizacje otoczenia biznesu;
- e) kapitał ludzki: kształcenie, wsparcie dla przedsiębiorczości.

Nie każde miasto może być Doliną Krzemową; nie każde ma potencjał na bycie stolicą nowoczesnych technologii. We współczesnej gospodarce istnieje jednak miejsce dla miast średniej wielkości. Pokazuje to Rzeszów – wyspecjalizowany w sektorze lotniczym, Bielsko-Biała – silna w przemyśle samochodowym czy Radom – polska stolica przemysłu zbrojeniowego. Podobny potencjał mają inne polskie średnie miasta. Należy go wzmacniać za pomocą polityk centralnych, łącząc zasoby i wiedzę zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym. Można też z sukcesami wspierać działania realizowane przez społeczności lokalne.

Jestem przekonany, że przy publicznym wsparciu duża część średnich miast w Polsce może dogonić uciekające metropolie lub zacząć się z nimi ścigać na własnych warunkach. Niezbędne jest jednak do tego publiczne, centralne wsparcie. Miasta te mogą stać się dobrze rozwijającymi ośrodkami z dobrymi miejscami pracy i niezłą jakością życia – konkurencyjną wobec tego, co oferują takie ośrodki, jak Warszawa czy Kraków. Potrzeba to tego jedynie – albo aż – dużo politycznej woli.



Nie każde miasto może być Doliną Krzemową; nie każde ma potencjał na bycie stolicą nowoczesnych technologii. We współczesnej gospodarce istnieje jednak miejsce dla miast średniej wielkości. Pokazuje to Rzeszów – wyspecjalizowany w sektorze lotniczym, Bielsko-Biała – silna w przemyśle samochodowym czy Radom – polska stolica przemysłu zbrojeniowego.



O autorze

Dr **Karol Wałachowski** – ekonomista, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert w zakresie rozwoju miast i polityk publicznych.

Perspektywa wyzwań sektorowych i horyzontalnych

System mobilności dla policentrycznego rozwoju Polski



prof. Michał Wolański

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Elementem koncepcji rozwoju policentrycznej, efektywnej energetycznie i inkluzywnej Polski powinien być wysokiej jakości system transportu publicznego. Szczególnej uwagi wymagają potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich – uczniów szkół ponadpodstawowych, ludzi starszych czy osób chcących podjąć pracę poza branżą rolniczą. Ważne jest również podwojenie oferty kolei oraz zintegrowanie taryfowe całości transportu publicznego w skali kraju i regionów. Czy taka wizja ogólnopolskiego systemu mobilności jest możliwa do zrealizowania?

Czym jest wykluczenie transportowe?

Obecnie coraz więcej mówi się o tzw. wykluczeniu transportowym. Jest to zjawisko polegające na niemożności udziału w niektórych elementach życia społecznego czy braku dostępu do usług publicznych ze względu na niedostateczną ofertę systemu transportowego. Wykluczenie transportowe jest często utożsamiane z brakiem jakiegokolwiek transportu publicznego (ma to miejsce w ok. 25% sołectw wg badań Monitoringu Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Jest to jednak nadmierne uproszczenie – wielu osób w tych sołectwach wykluczenie nie dotyka, gdyż posiadają własne samochody i dzięki temu mogą zaspakajać swoje potrzeby. Z drugiej jednak strony – pogłębione badania Banku Światowego w kilku powiatach Pomorza Zachodniego pokazały, że większość sołectw nie ma połączeń umożliwiających dojazd do pracy. Znaczna część połączeń nie kursuje bowiem w ferie i wakacje, nie ma też opcji powrotu do wielu miejscowości po godzinie 16:30.

Co więcej – transport na obszarach wiejskich jest drogi. Bilet miesięczny PKS Gorzów Wielkopolski na jedną trasę o długości 21–25 km kosztuje 666,67 zł, podczas gdy w Warszawie osoba płacąca podatki za dostęp do całej, bogatej sieci komunikacyjnej, obejmującej również kolej, płaci 98 zł, zaś osoby starsze podróżują za darmo. Mieszkańcy wsi muszą płacić – i to dużo. To też wyklucza.

Wykluczenie komunikacyjne ma twarz wdowy, która po śmierci męża zostaje zamknięta w czterech ścianach, gdyż nie ma prawa jazdy lub nie posiada wystarczających środków na utrzymanie samochodu. A także osób starszych w ogóle, które na szczepienia na COVID-19 dowożono wozami strażackimi, a teraz – czy(m) pojedą na badania lekarskie lub rehabilitację? Czy też piętnastolatki, która nie mając dobrego dojazdu do szkoły średniej, nie zdobywa upragnionego wykształcenia. Ale również osoby gospodarzącej na kilku hektarach,

ponieważ nie opłaca jej się dojeżdżać do pracy poza branżą rolniczą, bo jest za daleko i za drogo¹. A jeśli już trzeba podjąć pracę – to w sumie dlaczego nie za granicą? Tamtejsi pracodawcy oferują transport „od drzwi do drzwi” dedykowanym busem – dojazd wprawdzie trwa, ale przestaje być wyzwaniem.

Polska, pod względem regresu transportu publicznego na obszarach wiejskich, różni się od innych krajów regionu. W Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech można dojechać do mniejszych miejscowości codziennie – autobusy jeżdżą nawet w niedziele. Również kolej kursuje znacznie częściej, gdyż chyba tylko polską specjalnością są regionalne linie kolejowe z czterema parami pociągów.



W Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech można dojechać do mniejszych miejscowości codziennie jeżdżącymi autobusami. Również kolej kursuje znacznie częściej. Tymczasem w Polsce samochodami prywatnymi wykonujemy już 72% podróży i ta wartość ciągle rośnie.

Efekt? Według Eurostatu w Polsce samochodami prywatnymi wykonujemy już 72% podróży i ta wartość ciągle rośnie. Dla przykładu – w Czechach jest to 64%, na Słowacji – 62%, zaś na Węgrzech – 60%. Te kilkanaście punktów procentowych wymuszonej motoryzacji to podróże samochodami, które już dawno powinny być skasowane, głównie z powodu kierowców, którzy za kierownicą nie radzą sobie najlepiej. Statystyki pokazują – na wsi, na tych obszarach, gdzie jest więcej samochodów, są one stosunkowo starsze. Jeśli wreszcie badania techniczne pojazdów przestaną być fikcją, a ceny paliw zaczną ucieleśniać zasadę „zanieczyszczający płaci” – problem stanie się naprawdę palący. Już teraz używane samochody spalinowe zaczynają zauważalnie drożeć.

Dodajmy jeszcze, że w 2019 r. Jarosław Kaczyński zapowiedział odbudowę transportu publicznego na obszarach wiejskich. Niestety się to nie udało. Po pandemii kolej bije rekordy, a transport publiczny w miastach wrócił do stanu przedpandemicznego. Natomiast, mimo wydania dodatkowych 800 mln zł rocznie na transport poza miastami – jego regres wciąż trwa. Pandemia prawdopodobnie spowodowała kolejne tąpnięcie, po którym nie było odbudowy. Prawdopodobnie, gdyż tak naprawdę nie wiemy, jaka jest sieć transportu poza miastami w Polsce. Nie ma statystyk, nie ma jednej bazy danych o rozkładach jazdy – są one przechowywane w segregatorach w gminach, powiatach i województwach, nikt ich nie digitalizuje. GUS nie podaje nawet liczby pasażerów, zaś dane o liczbie kilometrów zbiera tylko od części przewoźników. I tylko z tych danych można wnioskować.

Może być inaczej

Wstępując do Unii Europejskiej 20 lat temu, byliśmy krajem bez autostrad i udało się to nadrobić. Spowodowało to jednak ogromny wzrost udziału motoryzacji oraz energochłonności transportu. Obecnie jesteśmy krajem niemal zupełnie pozbawionym transportu publicznego na obszarach wiejskich. To też trzeba nadrobić, chociaż z perspektywy poruszania się służbowymi limuzynami lub zwykłego życia w Warszawie lub Gdańsku problem ten może się wydawać mniej znaczący. Warto jednak przypomnieć, że wydajemy duże środki unijne, aby osiągnąć konwergencję. Tymczasem w skali kraju – z wielu względów – obserwujemy dywergencję. Obszary najsłabsze odstają coraz bardziej, gdyż ich mieszkańcom nie potrafimy dać dostępu do pracy i wykształcenia. Budujemy wodociągi i równe drogi, ale to nie rozwiązuje wszystkich problemów.

Przede wszystkim potrzebny jest realny priorytet polityczny i istotna wola wdrażania. Minister infrastruktury powinien potraktować wyzwanie zapewnienia wszystkim Polakom dobrego transportu publicznego jako swoją osobistą ambicję. Budowa dróg ekspresowych działa już całkiem sprawnie i wystarczy powielać to, co jest

¹ Te osoby, wybierając nieoptymalną ścieżkę drogi zawodowej, zapewne w całym cyklu produkcyjnym dostarczą również niższe wpływy podatkowe, niż teoretycznie mogłyby, gdyby ich życie potoczyło się inaczej.

robione od 20 lat – o ile dalej będzie nas na nią stać bez dofinansowania unijnego i o ile będzie to efektywne². Tymczasem w transporcie trzeba wypracować zupełnie nowy system organizacji. Nie jest to zadanie łatwe, chociaż nie należy też do wyzwań supertrudnych – dyskusja na ten temat w środowiskach naukowo-doradczych trwa od lat i doprowadziła już do pewnego konsensusu.



Jesteśmy obecnie krajem niemal zupełnie pozbawionym transportu publicznego na obszarach wiejskich. Potrzebujemy zatem realnego priorytetu politycznego i istotnej woli wdrażania, które umożliwią wypracowanie nowego systemu organizacji w transporcie.

Nowy system transportu publicznego powinien odpowiadać realnym potrzebom dojazdów w skali subregionalnej³. Wielospecjalistyczne szpitale, dobre szkoły średnie czy chłonne rynki pracy nie znajdują się w każdym powiecie, lecz głównie w dawnych stolicach województw. W miastach tych można również zdobyć wyższe wykształcenie. To właśnie one mają perspektywę na dalszy rozwój, jeśli tylko wykorzystają swoją przewagę, mianowicie: dostęp do zasobów pracy z subregionu w połączeniu z możliwością odpowiedniej edukacji w szkołach wyższych i średnich, w oparciu o wybraną lokalnie strategię rozwoju i specjalizację. Dowiezienie do pogrążonej w marazmie, pozbawionej połączenia kolejowego siedziby danego powiatu może tutaj nie wystarczyć.

Subregionalni organizatorzy transportu pozamiejskiego powinni postawić na formę dużych, silnych powiatów, lub – jeśli uznamy, że nie zmieniamy nic w ustroju – związków powiatów i gmin na terenie subregionów. Obszar takich związków może mieć element dobrowolności, ale ważne jest, by każdy powiat i każda gmina do jakiegoś związku należała, na przykład poprzez domyślne, lecz możliwe do zmiany, przypisanie ustawowe.

Taki organizator powinien zostać wyposażony w budżet. Środki już są, tylko źle wydawane. Dopłaty do ulg ustawowych sprzyjają nadużyciom, gdyż dodawane są do pojedynczych biletów ulgowych w wysokości całości udzielonego opustu (to ewenement na skalę europejską, rodzący wątpliwości na gruncie przepisów o pomocy publicznej). W ten sposób często trafiają one do linii rentownych lub do „sprytnych”, małych przewoźników, którzy raportują nieproporcjonalnie wysoką sprzedaż biletów ze zniżkami 93%. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych jest bardzo skomplikowany i ma formułę konkursową, przez co trafia do najbogatszych i najsprytniejszych (którzy mniej lub bardziej fikcyjnie otwierają przewozy szkolne, ale nie tworzą nawet komunikacji całorocznej).

Łącznie mówimy o kwocie rzędu 1,5–2 mld zł, która jest dostępna w systemie. Powinna być ona rozdzielona pomiędzy nowych organizatorów, pozytywnie motywując samorządy na terenie całego kraju do podjęcia odpowiedzialności za transport publiczny. Drugie tyle gminy wydają już na przewozy szkolne – w dużej mierze zamknięte, fikcyjnie otwarte lub otwarte faktycznie, ale niedostosowane do potrzeb kogokolwiek innego niż uczniowie dojeżdżający do gminnych podstawówek. Te środki również powinny trafić do systemu transportu publicznego, co będzie rodziło liczne synergije. Wówczas każdy subregion, na bazie dotychczas wydawanych środków, zacznie dysponować kilkudziesięciomilionowym budżetem, co umożliwi samodzielne zaprojektowanie siatki połączeń. Jest to skala odpowiednio duża, by kompleksowo połączyć obszary problemowe z lokalnymi biegunami wzrostu, i odpowiednio mała, by dopracować połączenia do każdego sołectwa.

² Zob. M. Wolański, M. Wołek, *Jaka rola regionów w polityce transportowej?*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2(13).

³ Tamże.



Dostępna w systemie kwota rządu 1,5–2 mld zł powinna trafić do transportu publicznego, co będzie rodziło liczne synergie. Wówczas każdy subregion, na bazie dotychczas wydawanych środków, zacznie dysponować kilkudziesięciomilionowym budżetem, co umożliwi samodzielne zaprojektowanie siatki połączeń.

Oczywiście sama rozbudowa siatki połączeń nie wystarczy. Rolą rządu jest zaprojektowanie integracji między koleją, komunikacją miejską oraz nowo powstałą komunikacją pozamiejską. Obecnie próby tworzenia biletów zintegrowanych to droga przez mękę, konieczność twórczej interpretacji prawa, a nierzadko również zmniejszenie otrzymywanego dofinansowania z budżetu państwa (!), ponieważ w każdym środku transportu obowiązują różne dopłaty do ulg ustawowych i różne wymiary ulg. Wypłacanie dopłat ryczałtem jest jak najbardziej możliwe – jeszcze bardziej uproszczony system obowiązuje już w komunikacji miejskiej – i stanowi pierwszy krok do rozwiązania problemu. Ważne jest jednak precyzyjne uregulowanie wymiarów ulg w przypadku biletów zintegrowanych.

Transport poza miastami to nie tylko autobusy. Czeką nas również stymulacja rozwoju oferty kolei regionalnej (wg Eurostatu na kilometr torów kolejowych mamy dwa razy mniej pociągów niż Czechy i trzy razy mniej niż Niemcy). Nie wykorzystujemy modernizowanej za fundusze unijne infrastruktury ze względu na brak bieżącego finansowania krajowego przez regiony. Rzadko kursująca kolej nie jest ani efektywna (gigantyczne koszty stałe pokrywane przez budżet państwa, w przeliczeniu na małą liczbę pasażerów), ani atrakcyjna (mało komu chce się dostosowywać do rozkładu jazdy). Zamiast wydawać środki bezpośrednio na utrzymanie słabo wykorzystywanej sieci kolejowej, część z nich warto przeznaczyć na dopłaty i ulgi dla regionów rozbudowujących swoją ofertę.

Tak powstały układ wymaga również wsparcia systemowego – zakupu taboru, przeszkolenia kierowców, budowy przystanków i centrów przesiadkowych, stworzenia centralnej bazy danych o rozkładach jazdy. To wszystko powinno stanowić element interwencji finansowanej z funduszy unijnych. Już teraz Komisja Europejska naciska na dofinansowanie transportu publicznego poza miastami, jednak, wobec braku wizji systemowych, kończy się na kuriozalnych centrach przesiadkowych, na których mało kto się przesiada, i nieraz pustych parkingach *park and ride*.



Komisja Europejska naciska na dofinansowanie transportu publicznego poza miastami, jednak, wobec braku wizji systemowych, kończy się na kuriozalnych centrach przesiadkowych, na których mało kto się przesiada, i nieraz pustych parkingach *park and ride*.

Zaprezentowane elementy tworzą podwaliny wizji ogólnopolskiego systemu mobilności, którego symbolicznym zwieńczeniem mógłby być, obowiązujący w całym kraju, bilet miesięczny na całość transportu publicznego. I wcale nie musiałby być tak tani, jak w Niemczech (49 euro). Zupełnie akceptowalną byłaby filozofia szwajcarska, gdzie bilet miesięczny „na wszystko” kosztuje ok. 1500 zł miesięcznie (kupuje go prawie 6% społeczeństwa). Oczywiście cena ta musi być dostosowana do polskiego poziomu cen i płac, czyli powinna wynieść ok. 500 zł miesięcznie, ale to i tak byłaby świetna oferta. Dodatkowo swoje tańsze bilety okresowe powinny oferować regiony (jak dzieje się to w Szwajcarii i Austrii), by nie promować zbędnego ruchu w skali kraju.

Podsumowanie

Po 20 latach obecności Polski w Unii Europejskiej czas na redefinicję wyzwań i priorytetów władzy publicznej – również w obszarze infrastruktury i mobilności. Nie jesteśmy już krajem bez autostrad, z dwudziestoprocentowym bezrobociem. Polska cierpi zaś na wewnętrzną dywergencję i brak siły roboczej, inwestuje zbyt mało w wykształcenie przyszłego pokolenia oraz ma za mało inkluzywnych połączeń – zwłaszcza między obszarami wiejskimi i ośrodkami subregionalnymi.

Wizja ogólnopolskiego systemu mobilności, opierająca się na odbudowie transportu poza miastami, podwojeniu oferty kolei oraz integracji całości na poziomie krajowym i regionalnym, zapewniłaby ośrodkom subregionalnym budowę konkurencyjności poprzez dostępność zasobów pracy, zaś Polakom z mniejszych miast i obszarów wiejskich – dostęp do pracy, wykształcenia czy opieki medycznej, czyli *de facto* wyeliminowałaby wykluczenie transportowe. Jest to wyzwanie na kolejną dekadę i równocześnie odpowiedź na wyzwania związane ze zmniejszającą się dostępnością motoryzacji.

O autorze

Dr hab. **Michał Wolański** – profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel startupu KOLEO – najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Wieloośrodkowa Polska a odporność na kryzysy militarne



Mieczysław Cieniuch

Generał Sił Zbrojnych RP w stanie spoczynku, b. ambasador RP w Turcji

Bezpieczeństwo państwa ma bezpośredni związek z Polską wieloośrodkową. Obejmuje bowiem nie tylko działania zbrojne w sytuacji zagrożenia, ale też rozwój gospodarki, kultury, edukacji czy ochrony zdrowia. Jego szerokie spektrum wymaga systematycznego sporządzania analiz oraz ocen specjalistycznych. Uwzględniając fakt, że obecnie wojny prowadzi się również przy pomocy pieniędzy, bogactw naturalnych, dyplomacji i propagandy, należy być gotowym na nierzadko burzliwą dyskusję na ten temat. Zdaje się jednak, że pogłębiona refleksja wokół idei wieloośrodkowej Polski w kontekście budowania odporności na kryzysy militarne stwarza szansę na lepsze zrozumienie tego wieloaspektowego zagadnienia. W jaki sposób kształtować bezpieczeństwo Polski w oparciu o wieloośrodkowość?

Ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację geopolityczną naszego państwa, w tym sąsiedztwo z krajem, na terytorium którego ma miejsce pełnoskalowy konflikt zbrojny, temat bezpieczeństwa jest coraz częściej poruszany w debacie publicznej. Bezpieczeństwo narodowe należy obecnie rozumieć bardzo szeroko – obejmuje ono nie tylko obronę kraju, ale również tworzenie warunków do rozwoju ekonomicznego, kulturalnego i innych obszarów działalności państwa. To egzystencjonalna potrzeba i niezbywalna wartość narodowa oraz cel działania organów państwowych, samorządowych, społecznych i innych. Obywatele niezmiennie oczekują od państwa wielopłaszczyznowego bezpieczeństwa i możliwości rozwoju, rozumianego jako dobra edukacja, ochrona zdrowia, pomnażanie dorobku obecnego i przyszłych pokoleń. Obowiązkiem państwa jest sprostać tym oczekiwaniom i nadawać im odpowiednie priorytety. Należy pamiętać, że bezpieczeństwo to proces, a nie stan stały, przez co powinien podlegać częstym analizom w celu jego udoskonalania.

”

Bezpieczeństwo narodowe należy obecnie rozumieć bardzo szeroko – obejmuje ono nie tylko obronę kraju, ale również tworzenie warunków do rozwoju ekonomicznego, kulturalnego i innych obszarów działalności państwa. To egzystencjonalna potrzeba i niezbywalna wartość narodowa oraz cel działania organów państwowych, samorządowych, społecznych.

Ciągłym zmianom podlegają również zagrożenia. Zasada jest prosta: im wyższy poziom zagrożenia, tym niższy poziom bezpieczeństwa. Obecnie poziom zagrożeń różnego typu, w tym militarnych, jest wyjątkowo wysoki. Z europejskiej perspektywy bezpieczeństwo obejmuje sześć obszarów: militarny, ekonomiczny, energetyczny,

ekologiczny, społeczny i informacyjny. Współczesne zagrożenia nie mają wyraźnie zaznaczonych granic i charakteryzują się hybrydowością. W dobie kryzysu, który obecnie przechodzimy, konflikt przez długi czas może mieć charakter podprogowy i dopiero w końcowej fazie przejść w wojnę konwencjonalną.

Odporność na kryzysy militarne związana jest z oceną zagrożeń w tym obszarze i bezpieczeństwem militarnym państwa. Zasadniczym niebezpieczeństwem dla Polski jest imperialna polityka i ekspansywność Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej. Agresja przeciwko Ukrainie spowodowała, że społeczność międzynarodowa bardziej jednoznacznie i negatywnie ocenia wszelkie działania zarówno hybrydowe, jak i te poniżej progu wojny. To dobra informacja dla Polski, która znajduje się pod nieustanną presją ze strony wschodniego sąsiada. Fundamentami naszego bezpieczeństwa militarnego są zatem:

- siła obronna państwa, w tym system wojskowy zdolny skutecznie odstraszać agresora. Siły Zbrojne RP muszą być dobrze wyposażone, dysponować wystarczającymi zasobami logistycznymi, odpowiednim liczbowo i wyszkolonym stanem osobowym oraz przygotowanymi rezerwami;
- członkostwo w Sojuszu NATO, wraz z większością naszych sąsiadów, które zasadniczo zwiększa nasze bezpieczeństwo. Możliwość wyprzedzającego rozmieszczenia odpowiednich wojsk sojuszniczych na naszym terytorium stanowi wiarygodną siłę odstraszenia;
- członkostwo w Unii Europejskiej i czynny udział w jej polityce obronnej i bezpieczeństwa, co pozwala zachować wysoki poziom w tzw. cywilnych sferach bezpieczeństwa, ale sprzyja również rozwojowi krajowego przemysłu obronnego. Umożliwia też zaplanowanie efektywnych „łańcuchów dostaw” w czasie kryzysu i wojny;
- strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi, które umożliwia zakupy nowoczesnego sprzętu dla Sił Zbrojnych RP, pozwala na stałą obecność wojsk amerykańskich na „wschodniej flance” Sojuszu i stanowi zasadniczy element odstraszenia agresora;
- dążenie do zachowania i umacniania suwerenności Ukrainy, uniemożliwiające odtworzenie imperialnych zdolności Rosji. Jest to ważny interes zarówno Polski, jak i całej Europy.

”

Fundamentami bezpieczeństwa militarnego Polski są: dobrze wyposażone i wyszkolone Siły Zbrojne RP, członkostwo w Sojuszu NATO, członkostwo w Unii Europejskiej, strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi oraz dążenie do zachowania i umacniania suwerenności Ukrainy.

Opierając się na ww. fundamentach, bezpieczeństwo militarne Polski (obrona narodowa) obejmuje efektywne wykorzystanie tego potencjału, redukcję zagrożeń militarnych, adekwatne reagowanie oraz właściwe im przeciwdziałanie.

Kształtowanie bezpieczeństwa jest zadaniem strategii, czyli teorii i praktyki wprowadzanej przez głównego decydenta, w tym ustalanie celów bezpieczeństwa i sposobów ich osiągnięcia. Do podstawowych instrumentów strategii bezpieczeństwa zaliczamy: dyplomację (publiczną i niepubliczną), potencjał informacyjny (publiczny i niepubliczny, jawny i niejawny), siły zbrojne, potencjał ekonomiczny (państwowy i prywatny)¹.

Z punktu widzenia fundamentów bezpieczeństwa militarnego oraz strategii bezpieczeństwa wielośrodkowość stanowi wartość dodaną i dobrze koreluje z wojskową zasadą „rozśrodkowania”, która jest obecna w każdej działalności militarnej. Rozśrodkowanie pozwala na ograniczenie strat, zmusza przeciwnika do rozproszenia wysiłku oraz maskuje przyszłe ruchy (powtórne ześrodkowanie wysiłku). Działa tu zasada, która brzmi: „nie należy wkładać wszystkich jajek do jednego koszyka” lub – bardziej wojskowa – „maszerujemy oddzielnie, a uderzamy razem”. Rozśrodkowany potencjał przemysłowy, naukowy, demograficzny itd. jest wskazany dla zwiększania

¹ Zj. ang. DIME: *diplomacy, information, military, economics*.

potencjału obronnego i jego efektywnego wykorzystania. Szczególnie użyteczne jest rozproszenie potencjału ekonomicznego i demograficznego, bo to pozwala na jego rozmieszczenie bliżej rozśrodkowanych wojsk. Ramię zaopatrzenia materiałowo-technicznego oraz dostarczania stanów osobowych będzie krótsze, co oznacza niższe koszty oraz krótszą ekspozycję na oddziaływanie przeciwnika, czyli większe prawdopodobieństwo dotarcia we właściwe miejsce w określonym czasie. Równomierny rozwój kraju zwiększa dostęp wszystkich żołnierzy i ich rodzin do nauki, zasobów, miejsc pracy, co sprzyja akceptacji wymogów służby wojskowej.



Wieloośrodkowość stanowi wartość dodaną i dobrze koreluje z wojskową zasadą „rozśrodkowania”, która pozwala na ograniczenie strat, zmusza przeciwnika do rozproszenia wysiłku oraz maskuje przyszłe manewry. Rozśrodkowany potencjał przemysłowy, naukowy, demograficzny jest wskazany dla zwiększania potencjału obronnego i jego efektywnego wykorzystania.

W prawidłowej ocenie znaczenia wieloośrodkowości dla zapewnienia odporności na kryzysy militarne istotną rolę odgrywają uwarunkowania geograficzne i ekonomiczne Polski. Warunki geograficzne fizyczne, przestrzenne i społeczno-gospodarcze, kształtujące wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa, można opisać w następujący sposób:

- terytorium kraju – ma kształt przestrzenny koła, co jest korzystne dla obrony i zarządzania państwem. Granice na kierunku wschodnim i zachodnim są otwarte i przebiega przez nie oś geograficzna Europy, przez co kontrola przepływu ludności i towarów jest utrudniona i wymaga rozbudowanej i kosztownej infrastruktury. Wschodnia granica jest jednocześnie granicą NATO i UE;
- liczba ludności – klasyfikuje Polskę w grupie średnich krajów europejskich, natomiast przyrost naturalny jest bardzo niski (mężczyzn w wieku 18–49 lat żyje w naszym kraju zaledwie 8 mln);
- warunki fizyczno-geograficzne – rzeki krótkie, proste, o łagodnych brzegach, biegnące w jednym kierunku, które stanowią zagrożenie powodziowe. Sieć drogowa, w stosunku do Europy, nadal wymaga rozbudowy (80km/100 km²). Mosty, które wymagają wzmocnienia, kanalizują przemieszczanie wojsk;
- zalesienie (ok. 33% terytorium) – pozwala na wykorzystanie jego możliwości ochronnych i maskujących;
- rolnictwo – dobrze rozwinięte, zabezpiecza samowystarczalność żywnościową;
- surowce energetyczne – nie zabezpieczają samowystarczalności i tym samym bezpieczeństwa energetycznego;
- przemysł obronny – raczej nie zabezpiecza potrzeb.

Z tego niepełnego wyliczenia uwarunkowań wynika, że zadań do realizacji w obszarze przygotowania do ewentualnego konfliktu militarnego jest wiele i są one mocno rozproszone. Wieloaspektowość misji wymusza zaangażowanie wielu podmiotów, posiadających duże, regionalne i lokalne, kompetencje.

O autorze

Gen. w st. spocz. **Mieczysław Cieniuch** – od 1970 r. służył w Siłach Zbrojnych RP. W czasie 43-letniej służby zajmował stanowiska dowódcze na różnych poziomach organizacyjnych, od dowódcy plutonu, kompanii, pułku, dywizji, po stanowiska sztabowe na poziomie batalionu, pułku, dywizji, Pomorskiego Okręgu Wojskowego i Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Studiował na kilku uczelniach w kraju i za granicą. Służbę wojskową zakończył w 2013 r. na stanowisku Szefa Sztabu Generalnego. Następnie kontynuował aktywność zawodową w służbie dyplomatycznej jako ambasador Polski w Ankarze. Obecnie na emeryturze.

Policentryczna Polska a nowa geografia rozwoju gospodarczego



Luk Palmen

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoliło na zrealizowanie wielu ważnych inwestycji infrastrukturalnych. Wciąż jednak nie wypracowaliśmy odpowiedniego modelu zagospodarowania przestrzennego. Brakuje nam też umiejętności wielosektorowej współpracy w celu realizacji kompleksowych przedsięwzięć oraz odważnych decyzji, na przykład w zakresie energetyki. Wyzwaniem pozostaje również wysoki poziom atomizacji polskiej gospodarki. Jakie czynniki będą kształtować geografię rozwoju? Od czego będzie zależeć zrównoważony rozwój dotychczasowej, policentrycznej sieci silnych ośrodków gospodarczych w Polsce? Jak nasz kraj odnajdzie się w nowych uwarunkowaniach gospodarki globalnej?

Geografia i dynamika rozwoju gospodarczego w Polsce w latach 2004–2022

W 2007 roku – na mocy traktatu lizbońskiego – spójność terytorialna została wprowadzona do *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* jako trzeci wymiar (oprócz spójności gospodarczej i spójności społecznej) w europejskiej polityce spójności. Inwestycje w infrastrukturę zwiększającą dostępność mieszkańców do usług publicznych i miejsc pracy, przedsiębiorstwa poprawiające ich konkurencyjność, edukację i rozwój kompetencji pracowników czy też inne obszary (związane z kulturą, turystyką czy sprawami społecznymi), wspierane w ramach europejskiej polityki spójności, przyczyniły się do stopniowego niwelowania w ostatnich dwóch dekadach różnic pomiędzy regionami w Polsce i w Europie. W latach 2004–2023 nasz kraj otrzymał ponad 175 mld euro netto z budżetu Unii Europejskiej. Istotne znaczenie miały również bezpośrednie inwestycje zagraniczne. W latach 2004–2023 ich całkowita wartość wzrosła w Polsce ze 156 mld euro do 685 mld euro¹. Znaczna część tych środków przypadała województwom: śląskiemu, mazowieckiemu, dolnośląskiemu i wielkopolskiemu. Także obszary metropolitalne, takie jak Gdańsk-Gdynia-Sopot, Kraków i Łódź, cieszyły się znaczącym zainteresowaniem międzynarodowych inwestorów.

Pod koniec 2023 roku wskaźnik zatrudnienia w Polsce (w odniesieniu do osób w wieku 20–64 lat) wynosił 77,9%, przy średniej wartości 75,3% w Unii Europejskiej. Średnia stopa bezrobocia w kraju wynosiła w grudniu 2023 roku 5,1%, przy czym najwyższe jej wskazania odnotowano w województwie podkarpackim (8,7%), w województwie warmińsko-mazurskim (8,2%), w województwie lubelskim (7,5%), w województwie

¹ 20 lat Polski w UE/ Eksperci: w wyniku obecności Polski w UE bilans BIZ zwiększył się o 293 mld euro, „EuroPAP News”, 28.04.2024, <https://europapnews.pap.pl/20-lat-polski-w-ue-eksperci-w-wyniku-obecnosci-polski-w-ue-bilans-biz-zwiekszy-sie-o-293-mln-euro> [dostęp online].

świętokrzyskim (7,8%), w województwie kujawsko-pomorskim (7,1%) i w województwie podlaskim (7,0%)². Wartość PKB na jednego mieszkańca w cenach bieżących wzrosła w latach 2004–2022 w Polsce o 232%³, przy czym najwięcej w województwie dolnośląskim – o 268%, w województwie mazowieckim – o 246%, w województwie łódzkim – o 239%, w województwie pomorskim – o 238%, a w województwie małopolskim – o 233%. W 2022 roku wśród województw o najwyższym PKB na jednego mieszkańca znalazło się: województwo mazowieckie (127 791 zł), województwo dolnośląskie (90 980 zł), województwo wielkopolskie (85 867 zł), województwo śląskie (85 131 zł) i województwo pomorskie (81 149 zł). Natomiast wśród pięciu województw o największym udziale w PKB znalazło się: województwo mazowieckie (704 318 mln zł), województwo śląskie (300 216 mln zł), województwo wielkopolskie (300 216 mln zł), województwo dolnośląskie (263 119 mln zł) oraz województwo małopolskie (246 895 mln zł). W latach 2004–2022 udział województwa mazowieckiego w tworzeniu PKB wzrósł o 2,59 p.p. (do 22,96% w 2022 roku), w przypadku województwa dolnośląskiego – o 0,91 p.p. (do 8,58%), województwa pomorskiego – o 0,60 p.p. (do 6,24%), województwa małopolskiego – o 0,50 p.p. (do 8,05%) i województwa wielkopolskiego – o 0,37 p.p. (do 9,79%). Wśród województw odnotowujących spadek udziału w tworzeniu PKB w tym okresie zalicza się: województwo śląskie (spadek o 1,64 p.p. do 12,10%), województwo świętokrzyskie (spadek o 0,50 p.p. do 2,18%), województwo lubelskie (spadek o 0,41 p.p. do 3,65%), województwo kujawsko-pomorskie (spadek o 0,40 p.p. do 4,36%) i województwo zachodniopomorskie (spadek o 0,45 p.p. do 3,56%)⁴. Mniejsza dynamika rozwoju tych województw nie stanowi jeszcze powodu do zmartwienia. Pokazuje jednak, że kluczowe dla kraju, nowoczesne centra gospodarcze koncentrują się wokół województw: mazowieckiego (Warszawa), wielkopolskiego (Poznań), dolnośląskiego (Wrocław), pomorskiego (Trójmiasto), małopolskiego (Kraków), przy województwie śląskim utrzymującym się na razie jako istotne centrum przemysłowe i energetyczne.



Kluczowe dla kraju, nowoczesne centra gospodarcze koncentrują się wokół województw: mazowieckiego (Warszawa), wielkopolskiego (Poznań), dolnośląskiego (Wrocław), pomorskiego (Trójmiasto), małopolskiego (Kraków), przy województwie śląskim utrzymującym się na razie jako istotne centrum przemysłowe i energetyczne.

W kierunku zrównoważonego, policentrycznego modelu rozwoju

Wychodząc naprzeciw wyzwaniom związanym z rozwojem zróżnicowanych polskich regionów, ówczesny rząd wyodrębnił w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030* i *Krajowej Polityce Miejskiej 2030* zadanie dążenia do zrównoważonego rozwoju terytorialnego na bazie efektywnego wykorzystania miejscowych zasobów i potencjału. Szczególną uwagę zwrócił na procesy transformacyjne w tradycyjnych gałęziach gospodarki i w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Model polaryzacyjno-dyfuzyjny, w którym publiczne narzędzia wsparcia skupione były na dyfuzji procesów rozwojowych z dużych ośrodków wzrostu na obszary sąsiadujące, obowiązujący w latach 2010–2020, zastąpiony został modelem zrównoważonego rozwoju terytorialnego, z wykorzystaniem narzędzi wzmacniających policentryczny charakter sieci polskich miast.

Na poziomie europejskim koncepcja policentrycznego, zrównoważonego rozwoju przestrzennego pojawiła się już w 1999 roku w *Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego*. Uwzględniała nie tylko pozycję poszczególnych metropolii w Europie, ale również relacje między istotnymi ośrodkami miejskimi a otaczającymi je obszarami miejsko-wiejskimi i wiejskimi. Koncepcja ta także w *Agencji Terytorialnej 2030* została uznana za właściwy kierunek przeciwdziałania procesom polaryzacji między obszarami

² Niska stopa bezrobocia w grudniu, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 8.01.2024, <https://www.gov.pl/web/rodzina/niska-stop-a-bezrobocia-w-grudniu> [dostęp online].

³ Dla porównania: w 2004 roku wartość PKB na jednego mieszkańca wynosiła 24 439 zł, a w 2022 roku – 81 093 zł.

⁴ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych.

silnymi (metropolia, duże miasta) a peryferyjnymi, w tym również miastami i gminami o małej i średniej wielkości. W odniesieniu do tych ostatnich, istotną rolę odgrywają relacje między miastami i gminami zapewniającymi miejsca pracy i kluczowe usługi publiczne a gminami znajdującymi się w ich obrębie, z których mieszkańcy codziennie dojeżdżają, aby korzystać z tych funkcji. Swobodny dostęp do funkcji społecznych i gospodarczych w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ma istotne znaczenie dla jakości życia. W ostatniej dekadzie w Polsce podjęto szereg inwestycji w infrastrukturę drogową i kolejową oraz zmodernizowano tabor zbiorowego transportu publicznego, dzięki czemu większa grupa mieszkańców uzyskała dostęp do funkcji społecznych i gospodarczych (dojazd w ciągu jednej godziny od miejsca zamieszkania).

Mimo tych inwestycji, w Polsce ciągle panuje nieład przestrzenny. W ostatnich dwóch dekadach zaprzeczono okazję uporządkowania przestrzeni z wykorzystaniem środków europejskich. Zaniechano również realizacji inwestycji, które mogłyby spowolnić proces rozlewania się miast i wzrostu kosztów utrzymania infrastruktury publicznej oraz zmniejszyć presję na środowisko naturalne. Nowelizacja *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (wprowadzona w 2020 roku) z jednej strony położyła podwaliny pod nowelizację *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (wprowadzona w 2023 roku), która miała zapewnić współpracę między planowaniem strategicznym a przestrzennym. Z drugiej zaś strony w wyniku jej przyjęcia przestała obowiązywać *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, natomiast prace nad *Koncepcją Rozwoju Kraju 2050* i *Modelem Struktury Przestrzenno-Funkcjonalnej Kraju* trwać będą do końca 2024 roku.

Na ten moment brakuje zatem dokumentu krajowego, wyznaczającego główne kierunki przestrzennego rozwoju kraju. Mając na uwadze to, że do końca 2025 roku gminy muszą uchwalić plan ogólny zagospodarowania przestrzennego⁵ – działając w pośpiechu i przy braku globalnej wizji dla kraju – będą raczej patrzeć na własne potrzeby. Niekoniecznie wezmą pod uwagę skutki: zmian demograficznych, zmiany klimatu, zmian geopolitycznych czy też zmian gospodarczych w wyniku transformacji technologicznych i prawnych.

Tymczasem znajdujemy się w kluczowym momencie historii Polski, dlatego konieczne będzie uwzględnienie w procesie planowania przestrzennego i strategicznego szeregu zmiennych, na bazie których należy przygotować scenariusz rozwoju dla danego obszaru. Brak związku między krajową debatą o planowaniu przestrzennym a debatą o ustroju samorządu terytorialnego, w tym roli metropolii i miejskich obszarów funkcjonalnych, przekładać się będzie na jakość decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym. W perspektywie najbliższej dekady raczej doprowadzi to do wzmocnienia ośrodków metropolitalnych, osłabienia małych i średnich miast oraz polaryzacji sił ekonomicznych w niektórych regionach Polski.

”

Brak związku między krajową debatą o planowaniu przestrzennym a debatą o ustroju samorządu terytorialnego, w tym roli metropolii i miejskich obszarów funkcjonalnych, przyczyniać się będzie do podejmowania decyzji na poziomie lokalnym. W perspektywie najbliższej dekady raczej doprowadzi to do wzmocnienia ośrodków metropolitalnych, osłabienia małych i średnich miast oraz polaryzacji sił ekonomicznych w niektórych regionach Polski.

⁵ Co stanowi jeden z kamień milowych Krajowego Planu Odbudowy. Jednak w ramach rewizji KPO proponuje się zmienić opis tego kamienia milowego na: „odsetek gmin, które przygotowały i opublikowały w Biuletynie Informacji Publicznej projekt ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Czynniki kształtujące strukturę gospodarki i geografie rozwoju – co się zmieni?

Polska, podobnie jak Turcja i Chiny, była beneficjentem globalizującej się gospodarki w latach 1990–2015, doświadczając rozwoju poszczególnych sieci dostaw koncernów zachodnich na swoim terytorium. Natomiast w 2015 roku miały miejsce trzy istotne wydarzenia. Pierwszym z nich było przyjęcie przez członków Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucji: *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*⁶. Drugie wydarzenie to wcielenie w życie planu *Made in China 2025*, który ma na celu uczynić Chiny główną potęgą gospodarczą na świecie⁷. Ostatnie z nich miało miejsce w Turcji, gdzie po wyborach parlamentarnych Partia Sprawiedliwości i Rozwoju, której liderem jest prezydent Recep Tayyip Erdogan, nie zdołała uzyskać wystarczających mandatów do samodzielnego sformułowania rządu. Rok później, po zneutralizowaniu próby zamachu stanu, prezydent Erdogan mógł już wzmocnić swoją pozycję. Od tego momentu Turcja postanowiła również zrewidować swoje relacje z Rosją. Polska z kolei w latach 2016–2020 zgubiła się w chaosie wewnętrznych rozgrywek politycznych, co poskutkowało atomizacją inicjatyw rozwojowych. Przez moment wydawało się, że w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* dojdzie do zainicjowania 12 projektów flagowych, które dadzą Polsce odpowiedni impuls rozwojowy. Jednak sposób ich realizacji unaoczniał strukturalną niewydolność kraju w przygotowaniu i realizacji kompleksowych przedsięwzięć. Tam, gdzie potrzebne jest łączenie wielorakich kompetencji z różnych środowisk oraz współpraca, nie potrafimy się posuwać do przodu. Z kolei tam, gdzie wystarczy podjąć decyzję przez małą grupę osób w ramach własnych specjalizacji, potrafimy osiągnąć więcej w stosunkowo krótkim czasie. Jednak do stawienia czoła sile gospodarczej, jaką są Chiny, potrzebne są inne mechanizmy współtworzenia wartości w polskiej gospodarce⁸.

W latach 2004–2023 Polska gospodarka odnotowała znaczący wzrost zatrudnienia w sektorze IT (około 586 tys. pracowników zatrudnionych do końca 2023 roku), sektorze usług biznesowych (około 435 tys. pracowników), sektorze motoryzacyjnym (ponad milion pracowników, licząc pracowników w zakładach produkcyjnych i w usługach) oraz sektorze spożywczym (ponad 2 mln pracowników, licząc pracowników w zakładach produkcyjnych, rolnictwie i dystrybucji). Jednocześnie są to obszary gospodarki, w których nowe technologie, takie jak: sztuczna inteligencja, automatyzacja i robotyzacja, stopniowo będą zastępować ludzi. Również w przemyśle te technologie będą coraz częściej rozważane, aby wyjść naprzeciw deficytowi specjalistów na rynku pracy i rosnącym wynagrodzeniom, celem zapewnienia wzrostu produktywności. W przypadku zaangażowania większej liczby maszyn i urządzeń, na znaczeniu zyskiwać będzie cena energii elektrycznej. Natomiast w kontekście *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (CSRD)* i konieczności wykazania niskiego śladu węglowego, istotne będzie źródło pochodzenia tej energii, ale też zapewnienie ciągłości jej dostawy. Innymi słowy, strategiczne dla kraju znaczenie zyska dysponowanie takim systemem przesyłowym, który poradzi sobie ze zwiększoną produkcją energii z OZE. Dlatego właśnie w najbliższej dekadzie Polskie Sieci Elektroenergetyczne planują inwestycje w sieci przesyłowe na poziomie około 64 mld zł. Przez wiele lat Polska wstrzymywała się z podjęciem odważnych decyzji w zakresie decentralizacji produkcji energii elektrycznej, w tym w ramach lokalnych, zamkniętych sieci. Należy z cierpliwością czekać na pierwsze działania, wynikające z przeprowadzonych w 2023 roku zmian w *Ustawie o odnawialnych źródłach energii*. Na tę chwilę klastry energii nie przekonały jeszcze inwestorów zagranicznych do zielonej energii elektrycznej, więc do wykorzystania pozostają umowy PPA (ang. *Power Purchase Agreement*) – jako długoterminowe rozwiązania dostawy zielonej energii elektrycznej. Wyzwaniem będzie zapewnienie na czas odpowiednich inwestycji w farmy wiatrowe i farmy PV celem obsługi tych umów.

⁶ W ślad za tym wydarzeniem Unia Europejska przygotowała Europejski Zielony Ład w celu realizacji transformacji w kierunku neutralności klimatycznej.

⁷ Kiedy Komisja Europejska i Parlament Europejski zajmowały się kolejnymi regulacjami prawnymi dotyczącymi mitygowania zmian klimatu, w latach 2016–2020 Chiny konsekwentnie prowadziły politykę dotacyjną dla kluczowych branż, wspierały rozwój własnych technologii i skutecznie plasowały swoje produkty na rynkach międzynarodowych.

⁸ Należy obserwować politykę Chin wobec Węgier, Serbii oraz Turcji w latach 2025–2030. Kraje te mogą okazać się nowymi centrami przemysłowymi produktów chińskich dla rynku europejskiego. Przy osłabiającej się roli niemieckiej gospodarki w Europie i na świecie, również sieci dostaw ulokowane w Polsce mogą odczuwać negatywne skutki tej sytuacji.

”

Strategiczne dla kraju znaczenie zyska dysponowanie takim systemem przesyłowym, który poradzi sobie ze zwiększoną produkcją energii z OZE. Dlatego właśnie w najbliższej dekadzie Polskie Sieci Elektroenergetyczne planują inwestycje w sieci przesyłowe na poziomie około 64 mld zł.

W ostatnich 20 latach Polska stała się istotnym partnerem handlowym Niemiec, Czech, Francji, Wielkiej Brytanii oraz Włoch i Niderlandów. Mając na uwadze *Europejskie prawo o klimacie*, w którym zapisano obowiązkowy, unijny cel klimatyczny: „ograniczenie emisji w Unii Europejskiej o co najmniej 55% do 2030 r.”, przedsiębiorstwa przemysłowe w krajach Europy Zachodniej będą dokonywać rewizji swoich łańcuchów dostaw pod kątem optymalizacji procesów logistycznych i minimalizacji liczby transportów opartych na tradycyjnych środkach transportu. Sytuacja ta ma znaczenie dla dostawców materiałów, półproduktów i produktów z Polski, którzy zaopatrują swoich klientów, np. w Niemczech, Francji, Włoszech czy Niderlandach. Ci sami klienci będą również wymagać od swoich dostawców wykazania niskiego śladu węglowego. Obecnie powstają nowe przepisy prawa na poziomie Unii Europejskiej, które wyznaczać będą metodologie obliczania śladu węglowego dla poszczególnych branż, aby ułatwić porównanie produktów ze sobą. To z kolei będzie wykorzystane w zielonych zamówieniach w sektorze publicznym. Także konsumenci zyskają świadomość oddziaływania produktu na środowisko w jego cyklu życia.

Kiedy zakorkują się autostrady łączące Polskę z Niemcami, trzeba będzie się zastanowić nad tym, czy infrastruktura kolejowa przy granicy polsko-niemieckiej rzeczywiście jest na tyle rozwinięta, by sprawnie przejąć większą ilość ładunków. Należy się bowiem spodziewać wzrostu znaczenia transportu kolejowego w Europie. Szczególnie w przypadku pociągów, które korzystają z zielonych źródeł energii. Brak odpowiedniej infrastruktury kolejowej (bocznice, sieć kolejowa, platformy multimodalne) w województwie dolnośląskim, lubelskim, lubuskim i wielkopolskim może stać się piętą achillesową polskiej gospodarki.

”

Należy się spodziewać wzrostu znaczenia transportu kolejowego w Europie, szczególnie w przypadku pociągów, które korzystają z zielonych źródeł energii. Brak odpowiedniej infrastruktury kolejowej (bocznice, sieć kolejowa, platformy multimodalne) w województwie dolnośląskim, lubelskim, lubuskim i wielkopolskim może stać się piętą achillesową polskiej gospodarki.

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu promowany jest rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym. Kolejne dyrektywy – w odniesieniu do opakowań, komponentów w pojazdach, tekstyliów czy też produktów wytworzonych z drewna – będą nakładać obowiązki korzystania z recyklatów i innych odzyskanych i ponownie wykorzystanych materiałów. Oznacza to, że Polska musi skupić się na budowaniu sprawnego systemu gromadzenia, sortowania i recyklingu materiałów, celem zapewnienia odpowiedniej ilości pozyskanych i przetwarzanych materiałów oraz ciągłości dostaw do zakładów produkcyjnych. Brak dostępu do cenowo i jakościowo akceptowalnych recyklatów w kraju wiązać się będzie z koniecznością poniesienia kosztów ich transportu z zagranicy, co z kolei negatywnie wpłynie na ślad węglowy.

Sytuacja geopolityczna, w tym coraz bardziej stanowcze działania Chin w takich segmentach rynkowych, jak: motoryzacja, telekomunikacja, elektronika, urządzenia dla OZE, sprawia, że zachodnie koncerny ograniczają swoje relacje z chińskimi dostawcami. Chcąc uniknąć kradzieży danych i tajemnic przedsiębiorstwa, zastępują dostawców z Azji dostawcami z Europy Centralnej. Dla polskich przedsiębiorstw oznacza to nowe

możliwości biznesowe, ale też wysrubowane oczekiwania w zakresie czasu dostawy i ceny. Dzięki wdrożeniu rozwiązań cyfrowych, polskie przedsiębiorstwa będą mogły wprowadzić dalsze optymalizacje procesowe i wychodzić naprzeciw oczekiwaniom swoich nowych klientów. Wyzwaniem pozostaje wysoki poziom atomizacji polskiej gospodarki. Mimo trwającego od ponad dekady procesu konsolidacji przedsiębiorstw, wiele firm ciągle nie przystaje do konkurentów na arenie międzynarodowej. Dodatkowo brakuje nam kapitału na prowadzenie długoterminowych projektów w nowych obszarach technologicznych. Chętnie inwestujemy w to, co znane i obliczalne. Jednak w tych obszarach chińskie rozwiązania będą zawsze tańsze i za chwile również jakościowo zawsze lepsze.



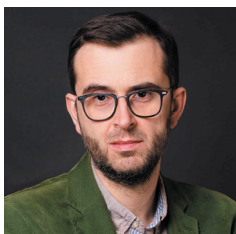
Polska musi skupić się na budowaniu sprawnego systemu gromadzenia, sortowania i recyklingu materiałów, celem zapewnienia odpowiedniej ilości pozyskanych i przetwarzanych materiałów oraz ciągłości dostaw do zakładów produkcyjnych. Brak dostępu do cenowo i jakościowo akceptowalnych recyklatów w kraju wiązać się będzie z koniecznością poniesienia kosztów ich transportu z zagranicy, co z kolei negatywnie wpłynie na ślad węglowy.

Zrównoważony rozwój policentrycznej sieci silnych ośrodków gospodarczych w Polsce będzie zależny od dostępu do: zielonej energii, wykształconych, kompetentnych pracowników, stabilnej sieci telekomunikacyjnej o wysokiej przepustowości, konkurencyjnych cenowo recyklatów wymaganej jakości, sieci kolejowej umożliwiającej zielony transport do Europy Zachodniej oraz gotowości społeczeństwa do poświęceń. Może się okazać, że nie stać nas na utrzymanie policentryczności centrów gospodarczych w nowych uwarunkowaniach gospodarki globalnej. Znajdujemy się bowiem w sytuacji granicznej: pomiędzy kończącym się globalnym łańcem opartym o hegemonię Stanów Zjednoczonych a nowym łańcem, który „piszą” na naszych oczach Chiny.

O autorze

Luk Palmen – współzałożyciel i Prezes Zarządu InnoCo. Prowadzi usługi doradcze i coachingowe w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest członkiem rad nadzorczych spółek technologicznych. Od ponad 15 lat zajmuje się doradztwem i coachingiem w zakresie zarządzania innowacjami, zarządzania MŚP, zarządzania klastrami oraz komercjalizacji technologii. Angażuje się w promowanie innowacyjnych modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów. Jest menedżerem ds. innowacji i kooperacji Klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Technologie cyfrowe w służbie rozwoju wielośrodkowej Polski



prof. Krzysztof Janc

Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski

Współcześnie rola technologii cyfrowych jest niezwykle istotna w szeroko rozumianym rozwoju społeczno-gospodarczym. Powszechność procesów cyfryzacji, nasycenie naszego funkcjonowania „cyfrowym pierwiastkiem” jest na tyle oczywiste, że pytania typu: „czy warto?”, „czy to jest potrzebne?” są bezzasadne. Refleksji wymaga natomiast rola, jaką odegra cyfryzacja w wyrównywaniu szans obywateli, niezależnie od lokalizacji ich zamieszkania. Ważny jest nie tylko równomierny dostęp do internetu i innych kluczowych rozwiązań cyfrowych, ale także rozbudowa koniecznej infrastruktury – te zagadnienia nie powinny pozostać obojętne dla władz regionalnych.

Wykorzystywanie najnowocześniejszych technologii cyfrowych, a także ich wpływ na przebieg procesów społecznych i gospodarczych, stanowi obecnie istotne wyzwanie. Z jednej strony mamy do czynienia z procesami długofalowymi. Hierarchia sieci osadniczej, zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego są w generalnym ujęciu niezmiennie. Z drugiej strony mamy do czynienia ze zjawiskami związanymi z szybkimi przemianami, które w horyzoncie kilku, kilkunastu lat są w stanie przemodelować to, jak pracujemy, kontaktujemy się czy spędzamy wolny czas. Z tego powodu, oczekując jakichkolwiek konsekwencji, zmian w funkcjonowaniu układów terytorialnych, należy spodziewać się, że (potencjalnie) zachodzić będą one „na przecięciu” wspomnianych horyzontów czasowych, czyli w perspektywie średniookresowej, co najmniej kilkunastu lat.

”

Mamy do czynienia ze zjawiskami, które wiążą się z szybkimi przemianami i w horyzoncie kilku, kilkunastu lat są w stanie przemodelować to, jak pracujemy, kontaktujemy się czy spędzamy wolny czas.

Rolę technologii cyfrowych w rozwoju miast czy regionów należy postrzegać przez pryzmat dwóch kluczowych zagadnień, nierozdzielnie związanych ze specyfiką nowych technologii. Pierwsza kwestia związana z technologiami cyfrowymi, *de facto* warunek ich efektywnego oddziaływania na procesy społeczno-gospodarcze, to dostęp do nich, natomiast druga to umiejętność ich wykorzystania. Na zagadnienia te należy spojrzeć z perspektywy przestrzennej – procesów przebiegających nie tyle w konkretnych sektorach, sferach życia, co w układach, relacjach osadzonych w danej przestrzeni fizycznej.

W przypadku pierwszej z kwestii niewątpliwie mamy do czynienia z takimi ważnymi aspektami, jak zróżnicowanie przestrzenne w dostępie do internetu oraz hierarchiczna dyfuzja innowacji. Pierwszy aspekt wskazuje na istnienie „klasycznego” podziału polskiej przestrzeni, zwłaszcza w wymiarze centrum – peryferie, czyli najlepszy dostęp do internetu mają największe miasta, a w miarę oddalania się od nich sytuacja się pogarsza. Mimo to, dotychczasowe efekty z inwestycji w infrastrukturę cyfrową pokazują, że praktycznie niezależnie od lokalizacji można dostarczyć internet wysokiej jakości. Kluczowe w tym punkcie okazały się dotychczasowe inwestycje z funduszy strukturalnych.

Natomiast hierarchiczna dyfuzja innowacji oznacza, że nowe technologie pojawiają się w ośrodkach stojących wyżej w hierarchii – jest to znamienne zwłaszcza dla technologii cyfrowych, gdyż mają one „naturę miejską”. Potrzeby firm, instytucji, większe „zagęszczenie” użytkowników, szybsze pojawianie się innowacji społecznych wpływają na to, że wszelkie nowe rozwiązania technologiczne powstają w dużych ośrodkach miejskich. Następnie „przekazywane” są w dół hierarchii, finalnie docierając do obszarów peryferyjnych.



Dotychczasowe efekty z inwestycji w infrastrukturę cyfrową pokazują, że praktycznie niezależnie od lokalizacji można dostarczyć internet wysokiej jakości. Kluczowe w tym punkcie okazały się dotychczasowe inwestycje z funduszy strukturalnych.

Kwestia druga – umiejętności czy też możliwości wykorzystania korzyści oferowanych przez technologie cyfrowe są również ściśle uzależnione od aspektów przestrzennych. Mamy tutaj bowiem do czynienia z kompetencjami poszczególnych społeczności, ich otwartością na nowe rozwiązania technologiczne i umiejętne zastosowanie ich w pracy czy codziennym życiu. Są one również nierównomiernie rozmieszczone w przestrzeni, podążając za wzorcem rdzeń – peryferie.

W kontekście wyzwań rozwojowych niewątpliwie bardzo ważnym zagadnieniem jest zapewnienie jak najbardziej równomiernego dostępu do infrastruktury i rozwiązań cyfrowych. Dotyczy to zarówno ujęcia przestrzennego (dążenie do minimalizowania różnic rdzeń – peryferie), jak również grup społecznych (np. poziom wykształcenia czy status ekonomiczny). W konsekwencji należy spodziewać się zrównania potencjalnych szans rozwojowych mniejszych ośrodków z największymi miastami. W tym przypadku kluczowe jest jednak (w odniesieniu do hierarchicznej dyfuzji innowacji) zminimalizowanie opóźnienia czasowego adaptacji i użycia nowych technologii w relacji duże miasta – małe miasta – obszary wiejskie. Nie należy oczywiście spodziewać się, że konieczność ciągłych inwestycji w infrastrukturę cyfrową (i kompetencje użytkowników) ustanie. Nieustanna ewolucja rozwiązań cyfrowych to jednoczesny wzrost wymagań względem stosowania najlepszej, najnowocześniejszej infrastruktury. Jest to zagadnienie wiążące się dużymi inwestycjami, gdyż należy spodziewać się konieczności permanentnej modernizacji infrastruktury, chociażby w zakresie parametrów jakości działania (np. prędkości transferu danych) czy też jej niezawodności (np. stabilność dostaw energii elektrycznej, odporności na cyberzagrożenia).



W kontekście wyzwań rozwojowych niewątpliwie bardzo ważnym zagadnieniem jest zapewnienie jak najbardziej równomiernego dostępu do cyfrowej infrastruktury (która ze względu na szybki postęp technologiczny wymaga i będzie wymagać nieustannej modernizacji).

Cyfryzacja i jej konsekwencje to przede wszystkim konglomerat wielu zjawisk wpływających na podstawy funkcjonowania jednostek terytorialnych (miast, regionów etc.). Takie kwestie, jak: platformizacja gospodarki; algorytmizacja działań zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej; „przejmowanie” przez sztuczną

inteligencję części rynku pracy, a także procesów zarządczych, stanowią wyzwanie dla rozwoju. Co istotne, jak każde wyzwanie, należy je traktować z jednej strony jako zagrożenie, a z drugiej jako szansę na korzystne zmiany, wprowadzanie nowych koncepcji, sposobów funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki czy układów terytorialnych. W tym kontekście szczególnych szans upatrywać można w perspektywie rozwoju miast średnich (ośrodków subregionalnych) wraz z pozostałymi obszarami znajdującymi się poza wpływem ośrodków metropolitalnych.

Od kilku lat, szczególnie od czasu pandemii, naukowcy i praktycy zaczęli z nową energią podkreślać potencjał technologii cyfrowych w reorganizacji struktur przestrzennych. Zauważono, że należy spodziewać się zmian nie tylko kierunków migracji, ale również modyfikacji znaczenia jednostek osadniczych. Upowszechnienie się pracy oraz edukacji zdalnej, możliwości lepszego funkcjonowania poza dużymi miastami (poprzez dostęp np. do usług cyfrowych) może wzmocnić rolę miast małych, średnich oraz części obszarów wiejskich.

Należy jednak na te procesy spoglądać z ostrożnością – dotychczasowe doświadczenia (w tym pandemii COVID-19) wskazują co prawda na zainteresowanie migracjami (a zatem przenoszeniem potencjału) z ośrodków metropolitalnych do mniejszych miast i obszarów wiejskich oraz wzrostem znaczenia pracy zdalnej (w niektórych zawodach), jednak nie są to procesy stałe i masowe. Potrzebne jest tutaj lepsze przygotowanie niedużych ośrodków, nie tyle w zakresie zapewnienia dostępu do infrastruktury cyfrowej, co raczej dostępu do usług umożliwiających codzienne funkcjonowanie, spędzanie czasu wolnego i rozwijanie zainteresowań.



Upowszechnienie się pracy oraz edukacji zdalnej, możliwości lepszego funkcjonowania poza dużymi miastami (poprzez dostęp np. do usług cyfrowych) może wzmocnić rolę miast małych, średnich oraz części obszarów wiejskich, ale wymaga zapewnienia nie tylko dostępu do infrastruktury cyfrowej, lecz również do usług umożliwiających codzienne funkcjonowanie, spędzanie czasu wolnego i rozwijanie zainteresowań.

Należy równocześnie zaznaczyć, że cyfryzacja to również inne istotne wyzwania, gdyż przenoszenie części ciężaru funkcjonowania w wielu sferach do przestrzeni cyfrowej nie oznacza tylko szansy dla ośrodków subregionalnych. W wyniku coraz powszechniejszego korzystania z technologii cyfrowych będzie wzrastać presja na przestrzeń fizyczną. Konieczność budowy czy też rozbudowy infrastruktury do przesyłania, przechowywania i przetwarzania danych (m.in. centra danych) wymaga odpowiedniego ich rozplanowania, przemyślanej lokalizacji – najczęściej w pobliżu najważniejszych konsumentów (koncentracja dużych przedsiębiorstw) – jak również źródeł stabilnej, taniej energii elektrycznej. Nie jest to możliwe bez świadomej polityki przestrzennego zagospodarowania na poziomie państwa, regionów, a także w skali lokalnej.

O autorze

Dr hab. **Krzysztof Janc** – profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, geograf, p.o. kierownika Zakładu Zagospodarowania Przestrzennego w Instytucie Geografii i Rozwoju Regionalnego UW. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, przewodniczący zespołu zadaniowego ds. obszarów wiejskich. Członek The European Rural Development Network. Autor publikacji z zakresu geografii Internetu, cyfryzacji obszarów wiejskich, rozwoju lokalnego.

Średnie miasta w warunkach depopulacji



prof. Piotr Szukalski

Katedra Socjologii Struktur i Zmian Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego

Przez ostatnie 25 lat większość powiatów w kraju doświadczało spadku liczby ludności. Lokalna depopulacja spowodowana jest głównie przeprowadzką młodych i dobrze wykształconych mieszkańców do większych ośrodków miejskich, oferujących wyższą jakość życia. Nie powstrzymamy rosnących migracji, możemy jednak spróbować nimi zarządzać, tak aby zachować potencjał demograficzny, ekonomiczny i społeczny danego województwa. Jak powinna wyglądać świadoma polityka kształtowania ruchów migracyjnych? Co zrobić, by młodzi wybierali życie w miastach spoza tzw. wielkiej piątki? Czy kilkudziesięciotysięczne ośrodki mogą być dla nich interesującymi miejscami zamieszkania?

25 lat, które upłynęły od wprowadzenia obecnego podziału administracyjnego kraju, to dobry pretekst, aby przyrzeć się sytuacji demograficznej. Zdecydowana większość powiatów w Polsce w trakcie ostatniego ćwierćwiecza doświadczyła ubytku liczby ludności. W skali kraju jedynie 87 powiatów (spośród 380 obecnie istniejących) odnotowało przyrost liczby mieszkańców. Pozostałe 293 powiaty doświadczyły spadku liczby ludności, przy czym w 159 przypadkach był to spadek o co najmniej 10%, zaś w 18 – o co najmniej 20%. W każdym województwie większość – najczęściej zdecydowana – powiatów odznaczała się depopulacją, ale równocześnie w każdym – z wyjątkiem województwa opolskiego – znajdowały się choćby pojedyncze powiaty charakteryzujące się wzrostem liczby mieszkańców. Były to przede wszystkim obszary będące pod wpływem suburbanizacji, okalające duże i wielkie miasta. W rzeczywistości te niekorzystne zmiany są zapewne jeszcze większe. Dysponujemy wątpliwej jakości danymi o liczbie ludności wskutek powszechnego nieprzemeldowywania się w przypadku migracji krajowych i braku wymeldowywania się w przypadku emigracji zagranicznych. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2021 (NSP 2021) jedynie częściowo wyłapał owe nieścisłości.

Głównym czynnikiem prowadzącym do lokalnej depopulacji są migracje, a ściślej – ucieczka młodych Polek i Polaków z miejsc mało atrakcyjnych i peryferyjnie zlokalizowanych do miejscowości zapewniających zdecydowanie wyższą jakość życia. W efekcie, pomijając obszary kilku największych miast (oprócz Łodzi) i tereny okalające duże i wielkie miasta, korzystające z suburbanizacji i osiedlania się imigrantów w największych miastach (na terenach oferujących tańszy dostęp do mieszkania), zdecydowana większość obszaru kraju odznacza się spadkiem liczby mieszkańców. Spadek ten ma cały szereg negatywnych konsekwencji. Niekorzystnie oddziałuje i na skłonność prywatnego kapitału do inwestycji (mniejsza liczba klientów, brak lepiej wykształconych pracowników), i na dochody samorządów lokalnych oraz ich zdolność do oferowania wysokiej jakości usług publicznych, co prowadzi do umacniania trendów depopulacyjnych (błędne koło).



Zdecydowana większość obszaru kraju odznacza się spadkiem liczby mieszkańców. Spadek ten ma cały szereg negatywnych konsekwencji. Niekorzystnie oddziałuje i na skłonność prywatnego kapitału do inwestycji, i na dochody samorządów lokalnych i ich zdolność do oferowania wysokiej jakości usług publicznych, co prowadzi do umacniania trendów depopulacyjnych.

Czy można zaradzić ucieczce młodych? I tak, i nie. Nieuchronna jest migracja z peryferyjnie położonych terenów kraju, które nie oferują ani edukacji na poziomie wyższym, ani dobrze płatnych miejsc pracy, ani wysokiej jakości usług publicznych, ani możliwości atrakcyjnego spędzania wolnego czasu. Otwartym pytaniem pozostaje jednak to, czy młodzi muszą wybierać jedynie spośród kilku ośrodków w Polsce – o ile ograniczymy się do migracji wewnętrznych – przede wszystkim spośród tzw. wielkiej piątki (Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Trójmiasto). Z punktu widzenia rozwoju regionalnego zdecydowanie korzystniejsze byłoby, aby ta nieunikniona ucieczka związana była z przeprowadzką do miast położonych na terenie danego województwa – jego stolicy lub innych, atrakcyjnych miejscowości. W takim przypadku, choć z lokalnego punktu widzenia są oczywiście przegrani i wygrani tych przemieszczeń, następuje koncentracja ludności na pewnych obszarach województwa, niezmnijająca potencjału demograficznego, ekonomicznego i społecznego danego regionu.

Warto zatem zastanowić się nad możliwością świadomego wspierania mniej atrakcyjnych stolic regionów, a przede wszystkim wybranych ośrodków ponadlokalnych, które powinny pełnić funkcję swego rodzaju punktu odniesienia dla ludności zamieszkującej najbliższe okolice (w promieniu do 30–40 km wokół). Takich miast może być kilkadziesiąt, zaś ich wpływ powinien obejmować tereny okalające 3–5 tys. km², zamieszkałe przez wystarczającą liczbę ludności, aby zapewnić ekonomiczną sensowność dostarczania szeregu usług o charakterze komercyjnym i quasi-komercyjnym (oferowane odpłatnie usługi publiczne o charakterze np. rekreacyjnym).



Czy młodzi muszą wybierać jedynie spośród kilku ośrodków w Polsce – przede wszystkim spośród tzw. wielkiej piątki? Zdecydowanie korzystniejsze byłoby, aby ta nieunikniona ucieczka związana była z przeprowadzką do miast położonych na terenie danego województwa. W takim przypadku następuje koncentracja ludności na pewnych obszarach województwa, niezmnijająca potencjału demograficznego, ekonomicznego i społecznego danego regionu.

Czy kilkudziesięciotysięczne miasta mogą być interesującymi miejscami zamieszkania dla młodego pokolenia Polek i Polaków? Wybór mniejszych ośrodków miejskich – lub terenów znajdujących się w ich bezpośredniej bliskości – niesie za sobą szereg pozytywów. Oszczędność czasu związana z przemieszczaniem się między miejscami kluczowymi z punktu widzenia realizowanych przez jednostkę obowiązków, niższe ceny i lepszy dostęp do mieszkań (w tym do zakupu nieruchomości), częstsza możliwość bezpośredniego kontaktu z bliskimi osobami z miejscowości pochodzenia czy niższy poziom stresu wynikający z wolniejszego stylu życia – to tylko te najbardziej oczywiste zalety.

Z kolei największe wady związane są z niskim dostępem do dobrze płatnych miejsc pracy (choć, wraz z obserwowanym obecnie *nearshoringiem*, prawdopodobne zwiększenie inwestycji prowadzić będzie do umiejscawiania ich na obszarach zapewniających dostęp do wykwalifikowanych pracowników,

co podniesie atrakcyjność mniejszych ośrodków, o ile będą w stanie zapewnić takich pracowników), niską jakością niektórych usług publicznych, szczególnie usług społecznych, które są silnie uzależnione od poziomu kompetencji i umiejętności dostarczających je pracowników, oraz mniejszym wachlarzem usług umożliwiających atrakcyjne spędzanie wolnego czasu. Warunkiem rozwoju większości miast, mogących pełnić funkcję regionalnego lub subregionalnego centrum przyciągania młodych ludzi, jest zredukowanie owych wad, a najlepiej ich wyeliminowanie za pomocą odpowiednich narzędzi polityki regionalnej.

Powinna ona bazować na odejściu od nierealnego oczekiwania w zakresie równomiernego rozlokowywania środków z puli centralnej i regionalnej, gdzie jedynymi czynnikami uzasadniającymi odstępstwa od tej zasady są: brak aktywności władz lokalnych lub brak środków na wkład własny. Należy świadomie wspierać potencjalne centra subregionalne, tj. miasta o średniej wielkości (zapewne nie mniejsze niż 40–50 tys. mieszkańców), które dysponują potencjałem przekształcenia się w ośrodki przyciągające przynajmniej część młodych z szeroko rozumianej okolicy. Muszą one zapewnić, m.in. możliwość kształcenia się, znalezienia dobrej – jak na warunki lokalne – pracy oraz interesującego spędzania wolnego czasu.



Należy świadomie wspierać potencjalne centra subregionalne, tj. miasta o średniej wielkości (zapewne nie mniejsze niż 40–50 tys. mieszkańców), które dysponują potencjałem przekształcenia się w ośrodki przyciągające przynajmniej część młodych z szeroko rozumianej okolicy. Muszą one zapewnić, m.in. możliwość kształcenia się, znalezienia dobrej – jak na warunki lokalne – pracy oraz interesującego spędzania wolnego czasu.

Oczywiście największym problemem jest określenie liczby wspieranych ośrodków miejskich, a przede wszystkim kryteriów, na podstawie których zostałby dokonany wybór, tj. rozpoznanie ich potencjału. Nie można bazować jedynie na zwyczajowych pomiarach atrakcyjności (liczba i udział uczniów oraz studentów z innych powiatów, napływ migracyjny, liczba tworzonych miejsc pracy), bowiem potencjał to również te elementy infrastruktury lub inne walory, które po niewielkich inwestycjach znacząco zwiększają atrakcyjność zamieszkiwania w danym miejscu, np. dzięki swoim wartościom rekreacyjnym. Podsumowując, świadoma polityka kształtowania migracji wewnętrznych w celu przeciwdziałania depopulacji i marginalizacji ekonomicznej znaczących połączeń naszego kraju powinna stać się priorytetem dla lokalnych władz.

O autorze

Dr hab. **Piotr Szukalski**, prof. nadzw. UŁ – pracuje w Katedrze Socjologii Struktur i Zmian społecznych Uniwersytetu Łódzkiego. Specjalizuje się w zagadnieniach z pogranicza demografii, gerontologii społecznej i polityki społecznej. Przedmiotem jego badań są przede wszystkim: przebieg procesu starzenia się ludności Polski z uwzględnieniem dualnego charakteru tegoż procesu i jego konsekwencji, przemiany modelu rodziny polskiej, polityka ludnościowa oraz relacje międzypokoleniowe. Jest autorem ponad 250 publikacji, w tym ponad 100 artykułów. W latach 2016–2024 członek Rady ds. Polityki Senioralnej przy Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zaś od 2017 r. członek Rządowej Rady Ludnościowej przy Prezesie Rady Ministrów RP.

Wyludnianie małych miast: czy zdążymy wyhamować przed przepaścią?



Marcin Skrzypek

Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego



Wojciech Kłosowski

specjalista ds. rozwoju lokalnego, ekspert strategiczny
Związku Miast Polskich, Członek Rady Programowej
Kongresu Obywatelskiego

Problem migracji ludności z małych miasteczek i terenów peryferyjnych do większych ośrodków miejskich z roku na rok narasta. Wciąż jednak nie jest traktowany poważnie przez decydentów. Prowadzone są pobieżne, niedokładne badania na temat motywacji opuszczania prowincji. Nie dąży się też do wzmacniania poczucia sprawczości u mieszkańców oraz realnego wyrównywania szans na spełnienie życiowych aspiracji i planów. Co zrobić, by zwiększyć prestiż małych miejscowości? W co warto zainwestować? Jak wyrównać szanse rozwojowe? Dlaczego tak istotne jest docenienie lokalnych działaczy i ich wiedzy na temat funkcjonowania danych społeczności? Czy istnieje jakakolwiek nadzieja na powstrzymanie ekspansji kryzysu osiedleńczego w Polsce?

Marcin Skrzypek: Jakie jest Twoje pierwsze skojarzenie z problemem kryzysu osiedleńczego w Polsce, czyli ucieczki ludności z prowincji do większych miast?

Wojciech Kłosowski: Że statystyka kłamie i pozwala nie dostrzegać prawdziwej skali problemu. To moje pierwsze skojarzenie. Kiedy patrzymy na statystykę migracji, wydaje się nam, że z małych i średnich miast migruje mniej niż 1% ludności, więc to niewiele, bo 99% zostaje. Ale statystyka pokazuje ilości, a nie jakość – nie pokazuje tego, kto w istocie migruje. Z moich wywiadów badawczych i obserwacji wynika, że migrują osoby najdynamiczniejsze, z największym potencjałem osobistych szans rozwojowych.

To m.in. młodzi wybierający się na ambitne studia w odległej metropolii, z której nie wracają już do swojego miasteczka. Ale też rodziny, które pragną, aby ich dzieci rozwijały się w polu szans wielkiego miasta. To również kompetentni specjaliści, którzy za swoją wiedzę chcą zapłaty, jakiej nie da im lokalny rynek. Wreszcie – niespokojne duchy, osoby barwne i kreatywne, o indywidualnym, niestandardowym stylu życia, które często czują się lepiej wśród różnorodności kulturowej wielkiego miasta.

Wszystkich tych osób – ambitnej młodzieży, młodych rodzin, specjalistów i osób kreatywnych – małe czy średnie miasto potrzebuje jako kluczowego czynnika własnego rozwoju. Ubywa 1%, ale to trochę tak, jakbyśmy z przepisu na jakąś potrawę usunęli 1% jej składu, czyli wszystkie przyprawy. Pozostanie prawie ta sama porcja, tyle że nijaka i bez smaku.

Jako oficjalny powód wyjazdu z prowincji migrujące osoby często podają pracę czy studia, bo my – ludzie – chcemy, aby nasze decyzje były postrzegane jako racjonalne. Jednak w wywiadach pogłębionych pojawiają się inne przyczyny: marzenia, których nie ma jak spełnić w małym mieście, pragnienie wyrwania się z przytłaczającej prowincjonalności, potrzeba odetchnięcia wolnością. Część mówi: „nie wiem, dlaczego; po prostu się tu duszę”. Więc jest to równocześnie pęd ku czemuś i ucieczka od czegoś.



Migrujące osoby jako oficjalny powód wyjazdu z prowincji często podają pracę czy studia. Jednak w wywiadach pogłębionych pojawiają się inne przyczyny: marzenia, których nie ma jak spełnić w małym mieście, pragnienie wyrwania się z przytłaczającej prowincjonalności, potrzeba odetchnięcia wolnością.

MS: Czyli jest gorzej i inaczej niż powszechnie myślimy. Moim pierwszym skojarzeniem jest *Diuna* Franka Herberta, a konkretnie jej charakterystyczna atmosfera fatalizmu i determinizmu. Główni bohaterowie widzą, że czeka ich katastrofa. Nadchodzi ona jednak bardzo powoli, tak jakby było mnóstwo czasu, żeby jej zapobiec. Mimo to z góry wiadomo, że nic się nie da w tej sprawie zrobić. Tak już musi być. Podobny ton obserwuję w analizach kryzysu osiedleńczego: próbom opracowania środków zaradczych towarzyszy konstatacja, że i tak się to nie uda. I to jest według mnie główny problem zapobiegania temu kryzysowi. Z takim nastawieniem nie ma sensu o tym rozmawiać.

Albo gęsta, zdecentralizowana sieć osiedleńcza w Polsce jest dla nas wielką wartością, albo nie. Jeśli jest, to należy podjąć adekwatne do jej wartości kroki. Jeśli wciąż ich nie robimy, to może jednak nie jest dla nas istotna – wówczas zostawmy tę sprawę. Niech ją zetrze niewidzialna ręka rynku.

WK: Będąc niepoprawnym optymistą, nie do końca wpisuję się w fatalistyczne przesłanie *Diuny*. Ale zdaję sobie sprawę, że jestem wyjątkiem i masz pełną rację, mówiąc o tonie rezygnacji brzmiącym zarówno w raportach badawczych, jak i wypowiedziach polityków, którzy ciągle powtarzają: „i tak się nie uda”. Wydaje mi się, że w takiej sytuacji potrzebujemy pogłębionych badań na temat tego, co skłania ludzi do pozostania w małych miastach.

Obawiam się niestety o jakość metodyczną takich badań: metody ilościowe odrzuciłbym od razu, bo nie da się ilościowo badać, np. marzeń ludzkich. Natomiast badania jakościowe generują inną barierę, mianowicie: ludzie zapytani przez badacza o swoje motywacje mają prawo nie znać na razie konkretnej odpowiedzi. Mają prawo mieć do tej sprawy jakiś emocjonalny stosunek, bez uporządkowanej refleksji na ten temat. Wówczas podadzą takie powody, które wydają im się poprawne: praca, studia itp. Żeby dotrzeć do własnych, głębszych motywacji faktycznie determinujących ich decyzje, będą na ogół potrzebowali rozmowy i czasu. A z nimi przecież nikt nie rozmawia. Więc może chodzi nie tyle o badanie, co o jakiś wieloetapowy proces deliberacji. Niech refleksja tych, którzy zdecydowali się pozostać, dojrzewa w swoim tempie.

MS: Może jest to miejsce na panel obywatelski? Na przykład w formie kolegialnej decyzyjności, której zaletą jest właśnie poświęcenie dużej ilości czasu na dogłębny i publiczną analizę złożonego problemu i jego ocenę przez zwykłych ludzi myślących o wspólnym dobru. Są oni wybierani losowo z różnych grup społecznych, trochę jak sędziowie przysięgli, aby zapewnić zrównoważoną reprezentację opinii. Taki panel daje też konkretny rezultat w postaci propozycji rozwiązań¹.

¹ Ostatnio tę formę promuje m.in. Fundacja Stocznia; zob. innowacjespoleczne.pl.

Wracając zaś do statystyk, przydałoby się jakieś słowo określające postawę polegającą na celowym pozostaniu gdzieś. Jak ktoś wyjeżdża albo przyjeżdża, to wiemy, jak go nazwać: migrant, emigrant, imigrant. A jak się nazywa czynność pozostania i ktoś, kto zostaje, bo np. chce działać lokalnie? Wyodrębnienie pojęciowe takiej postawy bardzo by ją dowartościowało. Patriotyzm lokalny brzmi trochę straceńczo.

Zastanawiam się też, jak nazwać te hipotetyczne, miękkie, subiektywne, psychologiczne przyczyny zniechęcające ludzi do migracji, tak aby były przekonujące dla decydentów, którzy nie potrafią dostrzec tej sfery w człowieku i jej wpływu na wybory ekonomiczne.

WK: Ja chętnie używam pojęcia „pole szans”. Namawiam do rozumienia rozwoju lokalnego jako procesu wzbogacania pola szans indywidualnej samorealizacji poszczególnych mieszkańek i mieszkańców. Takie podejście do rozwoju jest obecne wśród co światlejszych ekonomistów już od dawna. Jeśli laureat ekonomicznego Nobla – Amartya Sen – pisze, że rozwój można pojmować jako miarę wolności, którą cieszą się ludzie, to mamy do czynienia właśnie z takim podejściem. Praktyka też ma już przetarte jakieś pierwsze ścieżki.

W niektórych programach rewitalizacji, przynajmniej w tych najlepszych, mamy elementy systemowej deliberacji z mieszkańcami na temat poprawy jakości ich życia. Możemy też pochwalić się przykładami dbania o ich sprawczość: o to, żeby mogli czuć się współautorami ulepszania swojego otoczenia i swojego życia, a nie biernymi obiektami działań władz miejskich.

MS: Wszystko byłoby łatwiejsze, gdybyśmy znali właściwe znaczenie rewitalizacji, tzn. nie zepsuli go, stosując w zastępstwie słowa, takie jak: remont, odnowa czy renowacja. Gdyby rewitalizację nazywać poszerzaniem pola szans, to może jej rozumienie nie uległoby dewaluacji? Miejsce wymaga rewitalizacji, gdy ludzie nie chcą już dłużej w nim przebywać, niezależnie od tego, czy chodzi o plac, skwer, dzielnicę czy całe miasto. Z miejsc, które wymagają rewitalizacji, mieszkańcy po prostu uciekają, ponieważ nie chcą wiązać z nimi swojej przyszłości. Poszerzanie pola szans sprawia, że ten proces się zatrzymuje, a potem ma szansę się odwrócić. To przywraca nadzieję – realny żywioł, który uruchamia społeczne zasoby, których istnienia nawet byśmy nie podejrzewali. Jest ona zupełnie niedoceniana jako narzędzie rozwoju. Wokół niej dopiero można ogniskować działania i szukać rozwiązań.

”

Wszystko byłoby łatwiejsze, gdybyśmy znali właściwe znaczenie rewitalizacji, tzn. nie zepsuli go, stosując w zastępstwie słowa, takie jak: remont, odnowa czy renowacja. Gdyby rewitalizację nazywać poszerzaniem pola szans, to może jej rozumienie nie uległoby dewaluacji?

Doświadczenia rewitalizacyjne pokazują, że nadzieję na dobrą przyszłość w miejscu życia mogą przywrócić mieszkańcom czasem bardzo proste i niepozorne działania, które budują wiarygodność i stabilność naszego miejsca zamieszkania, tak abyśmy czuli się w nim jak gospodarze na długie lata, a nie ekspaci. Na przykład legalizacja samowolek budowlanych na obszarze od zawsze przeznaczonym do rewaloryzacji, która nigdy nie nastąpi. Nagle ludzie widzą, że ich prowizoryczne rozwiązania stają się czymś trwałym; że nie przyjdzie jakiś deweloper i nie wysiedli ich. Albo dopłaty do własnych inwestycji, remontów itd. Wtedy może się okazać, że biedni mieszkańcy mają pieniądze, tylko zawsze było im szkoda je inwestować, bo nie uważali tego za opłacalne. Ludzie kierują się swoim interesem ekonomicznym. Ucieczka z małych miast jest jak dla nich jak sprzedawanie akcji tracących na wartości. A to zawsze wywołuje sprzężenie zwrotne, spiralę wyprzedaży. Akcje małych miasteczek na rynku życia ludzi można też wypromować. Wszystko oczywiście zależy od kontekstu, każda sytuacja wymaga indywidualnego potraktowania.

WK: „Przywracanie nadziei” – bardzo podoba mi się to hasło. Da się pod nim odczytać gorzką, ale bardzo trafną konstatację: skoro tę nadzieję trzeba przywracać, to znaczy, że jej na razie nie ma; że społeczność lokalna ma poczucie swoistej rezygnacji i beznadziei, a także – co jest tu bardzo ważne – braku sprawczości.

„Tu wszystko chyli się ku upadkowi” – to mówi brak nadziei. A poczucie braku sprawczości dodaje: „i nic nie możemy na to poradzić”. Dramatycznie rośnie zapotrzebowanie na eksperckie podpowiedzi z zewnątrz, od czego i jak zacząć pokonywanie tego kryzysu.

MS: A co byś z tym problemem zrobił w pierwszej kolejności? Jeśli o mnie chodzi, to zająłbym się wyrównywaniem nierówności w celu podniesienia atrakcyjności osiedleńczej prowincji. Fakt, że ludzie na prowincji nie mają równego – czyli satysfakcjonującego – dostępu do usług publicznych (takiego, jaki mają mieszkańcy miast, szczególnie tych wielkich) nie jest tematem tylko reportaży-publicystycznym, ale przede wszystkim etycznym.

Doprowadzanie do takich nierówności i nierobienie z nimi niczego jest czymś głęboko niemoralnym. Niby jesteśmy równi, płacimy takie same podatki, ale jak urodziłeś się w miasteczku, to wiadomo, że masz przechłapanie. I to potem odbija się na wyborach. Jeden ma więcej życiowych możliwości, więc czuje się ważniejszy i mądrzejszy, drugi mniej, ale zapominamy, że obaj dysponują po jednym głosem. Nie będzie więc miało znaczenia, czy ci w lepszej sytuacji, lepiej wyedukowani itp. głosują rozsądniej, bo i tak przegrają wybory, jeśli tych, których dotyczą nierówności, będzie choć o 1% więcej. Sprawiedliwe traktowanie wszystkich obywateli i obywaterek przez państwo można porównać do praw człowieka, które nie wymagają żadnej argumentacji. To imperatyw moralny weryfikujący podstawy naszej demokracji, w której równość nie może odnosić się tylko do urn wyborczych.

WK: Chciałbym, żeby świat działał tak, że decydenci robią rzeczy słuszne moralnie i nie potrzebują do tego dodatkowej motywacji. Ale życie uczy, że lepiej jest pokazywać opłacalność właściwych działań. Osobiście zawsze używam argumentu unikania marnowania potencjału, np. w zakresie edukacji, gdzie bardzo łatwo pominąć uzdolnione dzieci. Rzecz w tym, że w środowisku o osłabionych szansach rozwojowych takie wybitnie zdolne dzieci mają dużo mniejsze szanse na odkrycie ich zdolności przez dorosłych i na inwestycję w rozwinięcie tych zdolności. A przecież mogłyby być w przyszłości genialnymi przedsiębiorcami, sportowcami czy gwiazdami świata kultury. Dbalność o wyrównanie ich szans, kiedy są jeszcze dziećmi, to inwestycja w przyszłe dochody lokalnego budżetu. No i równie ważne jest przecież, że taki ktoś, kto odniósł osobisty światowy sukces dzięki wsparciu swego miasta, jest najlepszą żywą reklamą, że warto w nim mieszkać. Kto wie na przykład, jaka część rodziców młodziutkich, zdolnych tenisistek zastanawia się w tej chwili nad przeprowadzką do Raszyna?

”

W środowisku o osłabionych szansach rozwojowych wybitnie zdolne dzieci mają dużo mniejsze szanse na odkrycie i rozwijanie swoich zdolności. Dbalność o wyrównanie ich szans, kiedy są jeszcze dziećmi, to inwestycja w przyszłe dochody lokalnego budżetu. Osoba, która odniosła osobisty światowy sukces dzięki wsparciu ze strony swojego miasta, jest najlepszą żywą reklamą tego, że warto w nim mieszkać.

MS: Przyszłość dzieci, równe szanse dzieci – to świetny argument. Dla mnie dobrym przykładem działań zwiększających atrakcyjność osiedleńczą jest postulowanie przejścia z dotychczasowego modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na globalizacyjno-redystrybucyjny². Co prawda już w latach 70. wykazano, że model polaryzacyjno-dyfuzyjny nie działa i według niektórych nigdy tak naprawdę nie był zastosowany w Polsce. Wyraża on jednak pewną obowiązującą wiarę, że trzeba inwestować w te miejsca, które dają najlepsze widoki na dobry zwrot, a reszta jakoś się ułoży.

² Raport roboczy grupy eksperckiej kongresu polityki miejskiej ds. nowej krajowej polityki miejskiej, red. K. Janas, 7.11.2019, https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-07_KPM_NOWA_KRAJOWA_POLITYKA_MIEJSKA-raport-roboczy.pdf [dostęp online].

WK: Tak, polaryzacja następuje sama i do tego nie trzeba żadnego modelu: wielkie miasta stają się biegunami rozwoju w tym sensie, że bardzo skutecznie wysysają szanse rozwojowe z otoczenia. Za to dyfuzji w przeciwną stronę, czyli przepływu potencjału rozwojowego z wielkich miast do ich otoczenia, jakoś nie widać.

MS: Dyfuzja to proces spontanicznego wyrównywania stężenia roztworu. W wersji ekonomicznej musiałoby to polegać na samorzutnym rozprzestrzenianiu się pieniędzy i szans rozwojowych między metropolią, gdzie ich stężenie jest większe, a peryferiami, gdzie jest ich zdecydowanie mniej. Owszem, częściowo to się dzieje, ale równoległe z pogarszaniem atrakcyjności obszarów na negatywnym biegunie polaryzacji. Innymi słowy, ludzie do pieniędzy przemieszczają się szybciej niż pieniądze do ludzi.

WK: Więc spontaniczna dyfuzja potencjałów to mrzonka. Potrzebna jest świadoma, planowa redystrybucja.

MS: Tak, w modelu globalizacyjno-redystrybucyjnym chodzi o to, żeby inwestować w miasta zdolne doszłusować do poziomu globalnej gry ekonomicznej, ale jednocześnie podejmować celowe działania wspierające słabsze ośrodki – właśnie po to, żeby ich nie tracić.

WK: Pytanie, co powinno podlegać redystrybucji? Oprócz oczywistej redystrybucji środków, warto by też redystrybuować prestiż. W tej chwili ktoś może widzieć zalety przebywania w małym miasteczku, ale gdy znajdzie się w wielkomiastowym tłumie, czymś oczywistym staje się dla niego, że to właśnie w metropolii prawdopodobnie znajdzie więcej okazji do rozwoju, lepszą pracę, spotka różnych interesujących ludzi. To jest ten czar – te światła wielkiego miasta.

Myślę, że obiecującym pomysłem byłoby rozproszenie różnych centralnych organów administracyjnych. Przykład Bydgoszczy i Torunia czy Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry pokazuje, że jedno województwo może mieć dwie stolice i swoje organy administracyjne w dwóch miastach. Czemu więc nie zrobić tak we wszystkich województwach? Ministerstwo Przemysłu w Katowicach to dobry początek. A inne organy centralne? Warto myśleć o ich rozśrodkowaniu. Kiedyś może był to problem, ale dziś, przy cyfryzacji usług i obiegu dokumentów oraz łatwości spotkań zdalnych, nie byłby to żaden problem.

MS: A przy okazji byłoby konkretne zastosowanie publiczne dla rozwoju tego rodzaju łączności. Bo niestety, ale telespotkania wciąż są często wyzwaniem technicznym. Nie da się jednak ukryć, że gęsta sieć osiedleńcza wymaga też redystrybucji pieniędzy. Inaczej ludzie sprzedadzą swoje ziemie i mieszkania, na skutek czego w polskich miasteczkach pojawi się wiele nieruchomości należących do globalnych funduszy inwestycyjnych. Z tych samych powodów (żeby pola nie zarastały i regiony się nie wyludniały) są dotacje unijne do rolnictwa. Wystarczy zrobić listę 100 pomysłów na takie działania i wybrać z nich np. 10.

WK: Należy jednak omijać takie rozwiązania, które tylko pozornie pompują pieniądze w miasteczka lub zwalniają je z ciężarów podatkowych, a tak naprawdę dochodzi do wyprowadzania tych środków do centrum. Przykład: strumień pieniędzy na aktywizację lokalnych organizacji pozarządowych, który konsumuje w całości firma z Warszawy prowadząca szkolenia nie najwyższej jakości. Produkt zrobiono, ale rezultat z tego żaden.

Te pieniądze muszą być w jak największej części wydawane lokalnie, by zasilać lokalny obieg. Kiedyś organizowałem warsztaty z samorządowcami, którzy zwrócili uwagę na ten problem. Zaproponowałem im wtedy, żeby sami zaczęli wymyślać sposoby na hakowanie takich dotacji czy ulg przez podmioty zewnętrzne, a potem od razu wymyślali rozwiązania to uniemożliwiające. Okazało się, że udało im się zastosować sporo rozwiązań odpornych na manipulacje.

”

Gęsta sieć osiedleńcza wymaga redystrybucji pieniędzy. Inaczej ludzie sprzedadzą swoje ziemie i mieszkania, na skutek czego w polskich miasteczkach pojawi się wiele nieruchomości należących do globalnych funduszy inwestycyjnych. Należy jednak omijać rozwiązania, w których dochodzi do wyprowadzania tych środków do centrum. Muszą być one w jak największej części wydawane lokalnie, by zasilać lokalny obieg.

MS: To normalne działanie projektowe, które polega na testowaniu prototypów. Regulacje, o jakich mówisz, też powinny mieć swoje prototypy, które możemy testować w wyobraźni. Zresztą podobnie doskonalili się zabezpieczenia programistyczne: wynajmując hakerów do ich łamania. Z naszym polskim sprytem w obchodzeniu przepisów sami jesteśmy w stanie wyszukiwać słabe strony takich rozwiązań. Ale możemy też wynająć do tego zawodowców.

WK: Ważni są jednak nie tylko pojedynczy ludzie, ale też relacje społeczne między nimi i pewne kulturowe paradygmaty, które w jakiś tajemniczy sposób reprodukują się przez kolejne pokolenia. Musimy pamiętać, że w wielu miastach, także w tych średnich i mniejszych, mieszka ludność, która napłynęła po wojnie z biedniejszych obszarów. Mamy zatem do czynienia ze społecznościami, które dość niedawno się uformowały i funkcjonują w rozdarciu między kulturą zastaną w miejscu osiedlenia a przywiezioną z ziemi przodków.

Trzeba by więc popracować nad integracją tych społeczności wewnątrz i między sobą. Można wesprzeć je w procesie samoorganizowania sieci wymiany wiedzy i doświadczeń: seminariów, warsztatów, szkoleń itd., żeby samodzielnie wypracowywały najlepsze dla nich rozwiązania i własny, pomostowy kapitał społeczny, tworzący przeciwwagę dla interesów i potencjału większych miast (myślących głównie o swoich interesach).

MS: Super pomysł! Wyobraźmy sobie, że małe miasteczka tworzą sieciową aglomerację prowadzącą własną politykę rozwojową. W ten sposób mogłyby stać się konkurencyjne względem metropolii. Co najmniej kilka istotnych składników takiej polityki doprowadziłoby do odporności na różnice geograficzne (dystanse), czyli wyzwania transportowe. Może to właśnie taka sieć szybciej upowszechniałaby innowacje niż metropolitalne „tłuste koty”?

Przypomina mi to ideę tzw. małych ojczyzn, która była wcielana w życie po 1989 roku w celu dowartościowania i ożywienia mniejszych ośrodków miejskich i w ogóle prowincji i wsi. Przyjmowała ona formę programów telewizyjnych, reportaży, ale także dotacji na najlepsze projekty rozwojowe, przyznawane m.in. przez nieistniejącą już Fundację Kultury, jak również przez państwo – w późniejszych programach, takich jak Dom Kultury+ czy Biblioteka+.

Dziś mamy znacznie większą wiedzę na temat efektywnego wspierania rozwoju lokalnego i większy wachlarz lokalnych możliwości. Na naszych oczach powstaje coś w rodzaju nowego programu małych ojczyzn. Ważną rolę do odegrania mają tu animatorzy życia społeczno-kulturalnego, którzy są aktywni w środowisku tzw. ruchów miejskich, sektorze NGO czy instytucjach kultury. Niestety, mimo mnogości podejmowanych działań, wciąż są bardzo niedoceniani. Może byłby to jakiś nowy kierunek kształcenia? *Know-how* mamy tu spory. To mi zresztą przypomina pewną strategię (zastosowaną podobno przez polskie harcerstwo w okolicznościach kryzysu struktur lokalnych), polegającą na przerzuceniu liderów i działaczy z górnych warstw hierarchii organizacyjnej na sam dół, aby organizowali struktury terenowe.

WK: Podkreślenie roli animatorów jest dobrą pointą naszej rozmowy. Ludzie animujący w małych ośrodkach aktywność społeczną, kulturalną, sportową, edukacyjną i gospodarczą to być może nasza najskuteczniejsza armia w walce z tym kryzysem. Musimy ich kształcić, motywować, doceniać i godziwie wynagradzać. Bo od nich zależy, czy nasze miasta zdążą wyhamować przed przepaścią.



Dziś mamy znacznie większą wiedzę na temat efektywnego wspierania rozwoju lokalnego i większy wachlarz lokalnych możliwości. Na naszych oczach powstaje coś w rodzaju nowego programu małych ojczyzn. Ważną rolę do odegrania mają tu animatorzy życia społeczno-kulturalnego. Musimy ich kształcić, motywować, doceniać i godziwie wynagradzać. W dużej mierze od nich zależy, czy nasze miasta zdążą wyhamować przed przepaścią.



O rozmówcach

Marcin Skrzypek – działacz społeczno-kulturalny w Lublinie, pracownik lubelskiego Ośrodka „Brama Grodzka – Teatr NN” i muzyk folkowej Orkiestry św. Mikołaja. Z wykształcenia anglista. Z zamiłowania analityk kultury i publicysta. Ostatnio współautor aplikacji Lublina do tytułu ESK 2016 oraz *Strategii Rozwoju Lublina 2020*. Popularyzator kultury przestrzeni, partycypacji społecznej i tzw. kultury szerokiej (d.i.y, kultury niszowe itp.). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Wojciech Kłosowski – niezależny ekspert samorządowy, specjalista w zakresie zagadnień rozwoju lokalnego oraz planowania i zarządzania strategicznego. Jest doradcą ds. strategii miejskich w Związku Miast Polskich. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

ROLA REGIONÓW I SUBREGIONÓW W PROCESIE BUDOWY WIELOŚRODKOWEJ POLSKI

Policentryczny region – polisa na niepewne czasy



Jacek Woźniak

doradca w Związku Miast Polskich

Nie ma potrzeby uzasadniać, jak ważne są miasta dla rozwoju społecznego i gospodarczego Polski. Wiemy, że urbanizacja jest motorem wzrostu, ponieważ to właśnie w ośrodkach miejskich skupia się najwięcej kapitału ludzkiego, który wpływa na produktywność państwa. Znacznie bardziej interesująca jest wartość miejskiej sieci osadniczej w Polsce. Współczesną przestrzeń determinuje bowiem układ powiązań i przepływów, takich jak delokalizacja, niestabilność geopolityczna, nierówności ekonomiczne, zmiany klimatu. Czy wzmacnianie policentrycznego regionu może być polisą na niepewne czasy?

Polska ma (czasami) szczęście w historii. Przywołując Antoniego Kuklińskiego¹, matryca polskiej przestrzeni to dzieło Polski Piastów i Jagiellonów – to za ich panowania ukształtowały się tworzące ją podstawowe elementy sieci osadniczej, układ szlaków komunikacyjnych, wyjściowe różnice w gospodarce rolnej Wielkopolski, Małopolski, Mazowsza. Ta struktura przestrzenna to wielka wartość, która wpływa na wszystkie procesy społeczne i gospodarcze oraz zwiększa szanse rozwojowe. Nasz system osadniczy jest w dużym stopniu policentryczny, jego struktura jest przy tym stosunkowo zrównoważona w skali kraju (warto zwrócić uwagę, że niedobór większych ośrodków we wschodniej części Polski został w ostatnich latach po części skompensowany dzięki spektakularnemu rozwojowi ośrodka rzeszowskiego). Doceniają to autorzy raportów ESPON czy VASAB, w których Polska mieści się grupie krajów europejskich o najwyższym stopniu policentryczności sieci osadniczej.

System policentryczny charakteryzuje się występowaniem kilku jednostek miejskich podobnej wielkości, na różnych poziomach hierarchii. Jest zatem przeciwieństwem układów monocentrycznych, a więc pojedynczych centrów dominujących na każdym poziomie. Jednak nie tylko to jest ważne. ESPON wskazuje, że istotną cechą policentryczności są powiązania funkcjonalne między ośrodkami miejskimi w przestrzeni, relacje między nimi, sieci przepływów, sytuacje, gdy dwa lub więcej miast oferuje funkcje wzajemnie się uzupełniające, jednocześnie ze sobą współpracując. Według KSRR 2030 (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*), to właśnie policentryczna struktura sieci miast w Polsce, która sprzyja procesom konwergencji społeczno-gospodarczej całego terytorium kraju, ma pomóc w zapewnieniu zrównoważonego terytorialnie rozwoju.

Jednak współczesna przestrzeń wyznaczana jest nie tylko przez uwarunkowaną historycznie sieć jednostek terytorialnych, ale też układ powiązań i przepływów. Bardzo szybko zwiększa się dynamika procesów globalnych, skutkujących wzmożonymi przepływami (delokalizacja, niestabilność geopolityczna, nierówności

¹ Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania, red. A. Kukliński, „Biuletyn KPZK PAN” 1997, z. 178, Warszawa.

ekonomiczne, zmiany klimatu), które kształtują gospodarkę, system powiązań społecznych oraz przestrzeń. Jak zauważa Tomasz Komornicki², bez analizy przepływów niemożliwe staje się poprawne opisanie struktur funkcjonalno-przestrzennych, nie tylko na poziomie państw, ale także regionów i miast.



Współczesna przestrzeń wyznaczana jest nie tylko przez uwarunkowaną historycznie sieć jednostek terytorialnych, ale też układ powiązań i przepływów, takich jak delokalizacja, niestabilność geopolityczna, nierówności ekonomiczne, zmiany klimatu. Sieć osadnicza jest najtrwalszym, najbardziej stabilnym czynnikiem kształtującym polską przestrzeń.

Sieć osadnicza jest najtrwalszym, najbardziej stabilnym czynnikiem kształtującym polską przestrzeń. Co prawda, dynamika powstawania nowych miast jest zastanawiająco duża (w 2010 r. mieliśmy 903 miasta, na początku 2024 r. – już 1013). Przyrost ten dotyczy jednak ośrodków małych i nie ma dużego wpływu na sieć osadniczą jako całość. Nie zmienia to faktu, że polska sieć osadnicza podlega ciągłym przekształceniom na skutek takich czynników, jak metropolizacja, globalizacja, dekoncentracja zasobów ośrodków miejskich w wyniku suburbanizacji, depopulacja, wypłukiwanie funkcji gospodarczych z ośrodków peryferyjnych i in. Równolegle narasta polaryzacja polskich regionów. *Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z 2024 r.*³ wskazuje, podobnie jak dwa poprzednie, na postępującą konwergencję ekonomiczną na poziomie europejskim i krajowym, przy jednoczesnej dywergencji na poziomach regionalnym i lokalnym. Powyższe procesy wywierają bezpośredni wpływ na stopień i formę policentryczności polskiej przestrzeni.

W jaki sposób „bronić” miast? Jeszcze 30 lat temu popularne były hasła, że miasta (szczególnie duże) same sobie poradzą. W latach 90. przestała obowiązywać reguła zgodności, według której posiadanie statusu „wielkiego” ośrodka gwarantowało szanse dalszego rozwoju. Obecnie zasadne jest pytanie, czy jesteśmy w stanie „obronić” wszystkie zagrożone miasta przed potężnym, „globalnym przeciwnikiem”?

Sun Tzu w *Sztuce wojny* promuje koncepcję podejmowania walki tylko wtedy, gdy zwycięstwo jest pewne. Gdy jednak nie da się go przewidzieć, zaleca zachowanie silnej pozycji obronnej. Trzymając się wskazówek chińskiego mędrca, należy zatem wybrać, kogo należy bronić. Przykładowo, jaka liczba miast jest niezbędna dla zachowania walorów policentryczności polskiej przestrzeni? W latach 90. Andrzej Stasiak (w swojej koncepcji głównych węzłów osadniczych) szacował, że Polska potrzebuje minimum 40 węzłów układu osadniczego, pełniących efektywnie rolę stymulatorów rozwoju. W 2023 r. Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMIR) zidentyfikował jeden krajowy biegun wzrostu, sześć ponadregionalnych biegunów wzrostu, siedem silnych regionalnych biegunów wzrostu, cztery słabe bieguny regionalne, pięć subregionalnych biegunów wzrostu oraz 54 ośrodki równoważące rozwój.

Pomóc może sektor publiczny, tj. rząd i samorządy województw. Ten pierwszy opracował *Krajową Politykę Miejską 2030*. W ramach jej nowelizacji IRMIR proponuje odejście od, opartego głównie na mechanizmach rynkowych, modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz rozwoju w oparciu o model globalizacyjno-równoważący⁴. Model ten podkreśla konieczność wzmocnienia silnych metropolii o międzynarodowym znaczeniu, ale także wspierania pozostałych ośrodków miejskich, zwłaszcza poprzez politykę mieszkaniową i społeczną, mającą łagodzić istniejące i przyszłe dysproporcje, co umożliwi większą spójność terytorialną.

² T. Komornicki, *Miasta polskie w rzeczywistej i potencjalnej przestrzeni przepływów*, OEES CityLab, Kraków 2020.

³ *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en [dostęp online].

⁴ *Raport rekomendacyjny w kierunku nowej krajowej polityki miejskiej*, red. K. Janas, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, <https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/10/Raport-rekomendacyjny-w-kierunku-nowej-polityki-miejskiej-Karol-Janas-Wojciech-Jarczewski-Rajmund-Rys-Lukasz-Sykala-OPM-IRMiR.pdf> [dostęp online].



IRMIR proponuje odejście od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz rozwoju w oparciu o model globalizacyjno-równoważący, który podkreśla konieczność wzmacniania silnych metropolii o międzynarodowym znaczeniu, ale także wspierania pozostałych ośrodków miejskich, zwłaszcza poprzez politykę mieszkaniową i społeczną, mającą łagodzić istniejące i przyszłe dysproporcje.

Polskie województwa powstały z intencją utworzenia na tyle dużych struktur regionalnych, aby były one widoczne na mapie Europy oraz miały zdolności do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego. Województwa w obecnym kształcie mogą więc generować impulsy dla organizacji przestrzennej regionu, w tym sieci miast. Polskie regiony różnią się od siebie zarówno gęstością miast (największą cechują się województwa: śląskie, dolnośląskie, małopolskie i wielkopolskie, przy czym najwięcej miast ulokowanych jest w województwie wielkopolskim i dolnośląskim), jak i rozmieszczeniem w stosunku do miast centralnych/stolic regionalnych. W województwach: lubelskim, łódzkim, opolskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim tylko stolice województw zaliczają się do kategorii miast dużych, a – według IRMiR – tylko siedem regionów dysponuje wykształconymi metropoliami.

Jaki zatem powinien być region policentryczny? Rozwój (obrona) policentryczności to dążenie do utrzymania i wzmocnienia zrównoważonego systemu osadniczego opartego o wiele ośrodków miejskich różnej wielkości, w tym szczególnie miast średnich i małych. Policentryczny system miejski jest kluczowym czynnikiem do osiągnięcia spójności przestrzennej, gospodarczej i społecznej, co jest celem europejskiej polityki spójności oraz wszystkich strategii rozwoju województw. Zatem – dla polskich regionów dobre byłoby:

- odejście od „odwiecznego” dylematu: „polaryzacja czy wyrównywanie różnic?”. Choć polaryzacja jest obiektywną cechą procesów rozwojowych w przestrzeni, to trudno ją zaakceptować politykom i opinii społecznej. Dylemat wskazuje na zasadnicze różnice w podejściu do polityki terytorialnej. Wybór, przed którym stoi władza regionalna, to: efektywność ekonomiczna vs. rozwój wrażliwy społecznie. Ośrodki równoważenia rozwoju to miasta, które mają duży potencjał gospodarczy, ale obecnie nie spełniają wszystkich warunków, aby uznać je za bieguny wzrostu. Niemniej mogą one odegrać kluczową rolę w promowaniu równomiernego rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym. Powyższy dylemat jest praktycznie nierozstrzygalny, gdyż z założenia stanowi źródło konfliktu. Praktyka poszukuje zatem rozwiązań pośrednich, gwarantujących uzyskanie korzyści zarówno gospodarczych, jak i społecznych;
- wzmacnianie małych i średnich miast. Pomimo tego, że ich łączny potencjał jest nieporównywalnie mniejszy niż miast dużych, to pełnią one istotną rolę w budowaniu policentrycznej struktury regionów, a także inne ważne funkcje, np. jako ośrodki centralne na obszarach wiejskich niwelujące efekty wymywania;
- postawienie na harmonijną współpracę miast, w tym rozwój i utrwalanie komplementarności funkcji, wzrost powiązań między poszczególnymi ośrodkami, wykorzystanie potencjału ośrodków peryferyjnych. Także wzmacnianie połączeń miast ze swoim zapleczem terytorialnym (inaczej: MOF – miejskie obszary funkcjonalne), co powinno zapobiegać eskalacji różnic społeczno-ekonomicznych;
- wspieranie przepływow między ośrodkami, które kształtują nie tylko sytuację gospodarczą i społeczną, ale także przestrzeń. Co prawda, z jednej strony przepływy i sieci powiązań przynoszą korzyści w postaci dyfuzji innowacji i wiedzy, z drugiej nadmierne zależności mogą tworzyć zagrożenia, szczególnie w czasach kryzysów. Jednak współcześnie „być niepowiązanim oznacza pozostawać w tyle”⁵;
- odwołanie się do pojęcia sprawiedliwości społecznej. Według Bolesława Domańskiego⁶ sprawiedliwość społeczną w ujęciu terytorialnym możemy rozumieć dwojako. Może być to m.in. równość wyników, tzn. zbliżony poziom zaspokojenia istotnych potrzeb przez mieszkańców wszystkich obszarów. Równość

⁵ T. Komornicki, dz. cyt.

⁶ B. Domański, *Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, nr 2(84).

szans to sytuacja, w której szanse życiowe jednostek nie są ograniczane przez miejsce zamieszkania. W każdym regionie występują większe lub mniejsze nierówności zarówno wyników, jak i szans, a ich całkowite wyeliminowanie nie jest możliwe. Czy władze regionalne powinny więc dążyć przede wszystkim do ograniczenia nierówności wyników czy nierówności szans? W zależności od tego, jak definiujemy sprawiedliwość społeczną, różne będą cele polityki rozwoju. Warto dowiedzieć się, jakie wartości są bliższe liderom danego regionu;

- odwołanie się do pojęcia „odporność miasta” (*urban resilience*), które oznacza proces adaptacji do zmiennych uwarunkowań rozwoju. Pojęcie to obejmuje także zdolność do reagowania na zewnętrzne zagrożenia, skutecznego powrotu do wzrostu po szoku gospodarczym, dostosowania do wstrząsów. Wzmacnianie odporności miast może być, szczególnie wobec narastających wyzwań geopolitycznych, coraz bardziej oczekiwanym celem polityki regionów, wzmacniającym także regionalną sieć miast.



Dla polskich regionów dobre byłoby: odejście od dylematu „polaryzacja czy wyrównywanie różnic?”, wzmacnianie małych i średnich miast, postawienie na harmonijną współpracę między ośrodkami oraz wspieranie przepływów między nimi, a także wykorzystanie w praktyce pojęć: „sprawiedliwość społeczna” oraz „odporność miasta”.

Województwa przystępują do opracowania nowej generacji strategii rozwoju. Muszą one zawierać m.in. model struktury funkcjonalno-przestrzennej. To dobra okazja do kreowania policentrycznych regionów, nie zmarnujmy jej. Pamiętajmy, że struktura przestrzenna, miejska, nie zmienia się łatwo. Parafrazując profesora Kuklińskiego⁷: to przestrzeń i procesy długiego trwania. Ma to pewną zaletę – niczego poważnego nie można tak szybko popsuć.

O autorze

Jacek Woźniak – ekspert w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego, doradca w Związku Miast Polskich. Dyrektor i z-ca dyrektora departamentów polityki rozwoju w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, następnie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego oraz w Urzędzie Miasta Krakowa. Współautor *Strategii Województwa Podkarpackiego do 2010*, *Strategii Województwa Małopolskiego do 2020*, *Strategii Makroregionalnej Polski Południowej Małopolska-Śląsk do 2020*, *Strategii Krakowa do 2030*. Koordynował opracowanie, negocjacje i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych finansowanych z funduszy polityki spójności UE. Autor koncepcji regionalnych obserwatoriów terytorialnych, wprowadzonych do KSRR 2020 oraz ponad 30 artykułów na temat polityki rozwoju. Wraz z prof. A. Kuklińskim, twórca cyklu „Konferencje Krakowskie”. Członek Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Zespołu Problemowego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

⁷ Polska przestrzeń w perspektywie..., dz. cyt.

Dlaczego potrzebujemy wieloośrodkowych regionów i jak je budować? Perspektywa dolnośląska



dr Maciej Zathey

Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku

Obszary metropolitalne w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej tracą na znaczeniu. Postulowany przed dekadą polaryzacyjno-dyfuzyjny model postępu cywilizacyjnego kraju nie sprawdził się, prowadząc do pogłębienia dysproporcji rozwojowych. Przed nami wyzwania: poprawy wskaźnika przyrostu naturalnego, zahamowania odpływu ludności z peryferii, zmniejszenia skutków zmiany klimatycznej czy zwiększenia efektywności energetycznej. Do osiągnięcia wyznaczonych celów potrzebna jest współpraca policentrycznych sieci miast z metropoliami. Jak budować regiony wieloośrodkowe? Jaki pomysł na zrównoważony rozwój obszarów funkcjonalnych ma Dolny Śląsk?

Idea postępu cywilizacyjnego i rozwoju kraju, zakładająca prowadzenie polityki rozwoju w oparciu o kilka lub kilkanaście silnych, wiodących miast, wykształcających w bezpośrednim swym sąsiedztwie strefę suburbaną i tworzących obszary metropolitalne napędzające innowacje, zdewaluowała się. Proces metropolizacji, wynikający *de facto* z bezwładnego przebiegu wolnorynkowych procesów, jest właśnie weryfikowany w zderzeniu z nabrzmiewającymi, realnymi kosztami społecznymi, środowiskowymi oraz rosnącymi nakładami finansowymi samorządów.

W ostatnich dwóch dekadach polityka rozwoju regionalnego w Polsce hołdowała zasadzie rozpędzania metropolii – rdzeni obszarów metropolitalnych. W tle tego procesu rozwinięto szeroką debatę na temat różnic pojęciowych i definicyjnych w odniesieniu do obszaru metropolitalnego i aglomeracji miejskich, uznając rozwój metropolii za kolejny krok w ewolucji struktur osadniczych, nabywających nowych kompetencji i zdolności, oraz ponadregionalnych, a często kontynentalnych czy wręcz globalnych, powiązań.

W głośno komentowanym przed dekadą raporcie prof. M. Boniego¹ zaproponowano model polaryzacyjno-dyfuzyjny jako odpowiedni kierunek rozwoju kraju na następne 20 lat. W tym samym raporcie przestrzegano jednak, iż polaryzacji wynikającej z koncentracji inwestycji i kapitału, w tym kapitału ludzkiego, w dużych ośrodkach miejskich towarzyszyć musi dyfuzja, polegająca na wyrównywaniu szans edukacyjnych,

¹ Polska 2030 – wyzwania rozwojowe, red. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

zwiększaniu dostępności transportowych każdego miejsca w kraju, likwidowaniu wykluczenia cyfrowego, poprawianiu poziomu integracji społecznej, budowaniu solidarności pokoleń i zapewnianiu poczucia urzeczywistnienia własnych aspiracji.

Równowagi pomiędzy polaryzacją a dyfuzją niestety nie udało się uzyskać. Wręcz przeciwnie, dysproporcje rozwojowe pogłębiły się. Wzrosła liczba miast kurczących się, tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Dodatkowo prognoza demograficzna dla regionów Polski sygnalizuje niekorzystne trendy, przewidując przyrosty mieszkańców jedynie w strefach podmiejskich dużych miast, co jest wynikiem segregacji powstałej na skutek migracji osób w wieku produkcyjnym. Obszary peryferyjne tracą swój kapitał ludzki, bo młodzi i zdolni upatrują swoich szans oraz realizacji własnych aspiracji w dużych ośrodkach miejskich i w ich strefach podmiejskich. Z roku na rok trend ten staje się mocniejszy, ponieważ peryferia regionów, pozbawiane klasy kreatywnej, stają się coraz bardziej jałowe i nie oferują atrakcyjnych miejsc pracy, nauki, usług i wynagrodzeń. Sytuację dobitnie ilustrują zmiany demograficzne obserwowane w ostatnich latach w województwie dolnośląskim.



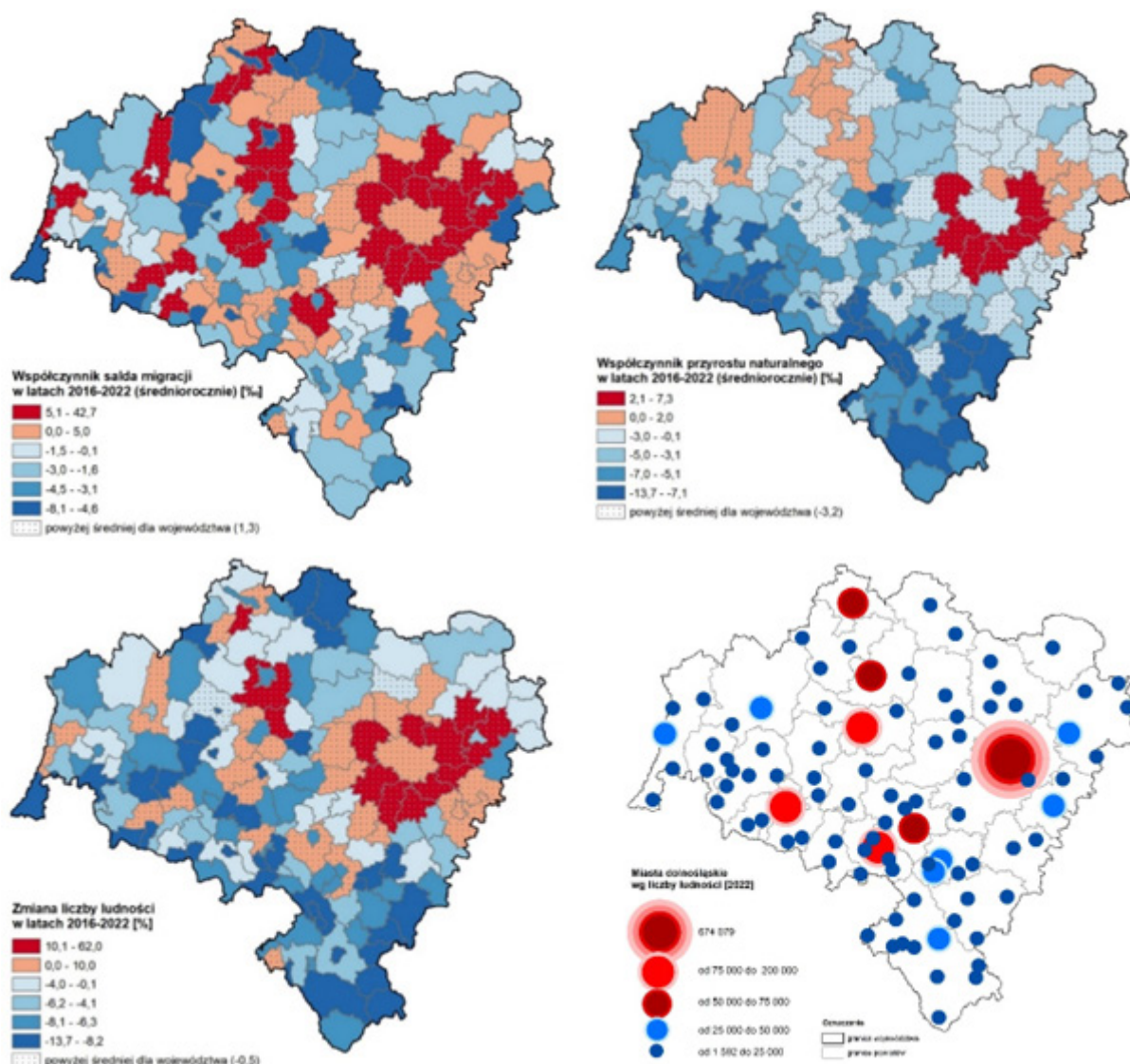
Nie udało się uzyskać postulowanej przed dekadą równowagi pomiędzy polaryzacją a dyfuzją, dysproporcje rozwojowe tylko się zwiększyły, a liczba miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze wzrosła. Ponadto dochodzi do wyludniania się obszarów peryferyjnych, ponieważ młodzi i zdolni upatrują swoich szans oraz realizacji własnych aspiracji w dużych ośrodkach miejskich i w ich strefach podmiejskich.

Obszar funkcjonalny Wrocławia (ze swoją siłą grawitacyjną) przyciąga mieszkańców i kapitał. Największą zmianę obserwuje się w strefie suburbanalnej Wrocławia, zasilanej w dużej części przez emigrujących mieszkańców miasta rdzenia. Ubytek ten kompensowany jest strumieniem napływu nowych mieszkańców, którego źródłem są pozostałe obszary województwa oraz inne regiony kraju i Europy (w tym przypadku głównie Ukrainy). Proces suburbanizacji zachodzi także wokół innych miast dolnośląskich (Legnica, Jelenia Góra, Świdnica, Lubin, Głogów, Bolesławiec i in.), co świadczy z jednej strony o znaczącej poprawie kondycji ekonomicznej mieszkańców, ale także zwiastuje pogłębiający się kryzys miast mniejszych, ponieważ poza Wrocławiem ubytek mieszkańców nie jest już kompensowany imigrantami z innych obszarów. Nadciągający kryzys sygnalizuje również negatywny wskaźnik przyrostu naturalnego. W województwie dolnośląskim, biorąc pod uwagę ostatnich siedem lat, rejestrowanych jest bowiem więcej zgonów niż urodzeń. Wyjątek stanowią tutaj strefy podmiejskie.

Podstawowymi wyzwaniami rozwojowymi z perspektywy wykraczającej poza interesy dominującego obszaru metropolitalnego są: wymywanie kapitału ludzkiego z mniejszych ośrodków miejskich, starzenie się społeczeństwa, zachwianie relacji międzypokoleniowych, ubożenie oferty usługowej, w tym usług podstawowych, i obniżenie atrakcyjności rynku pracy. Z kolei z punktu widzenia chaotycznie rosnącego obszaru funkcjonalnego nabrzmiewają problemy, takie jak: niedostatek mieszkań, kongestia implikowana rozproszoną i nieskoordynowaną suburbanizacją oraz brak obsługi komunikacyjnej zintegrowanym transportem zbiorowym. Katalog współczesnych wyzwań dla miast metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych uzupełnić należy o coraz mocniej odczuwalne zmiany klimatyczne, zjawisko występowania wysp ciepła, problemy retencjonowania wody, emisje zanieczyszczeń, hałas, niewłaściwe gospodarowanie odpadami i in. Swego rodzaju niechlubną koronę problemów stanowi niska efektywność energetyczna całej struktury osadniczej współczesnego obszaru metropolitalnego. W tym kontekście ściganie się dużych polskich miast na przewodnictwo w rankingach miast zielonych i neutralnych klimatycznie jest jedynie zabiegiem wizerunkowym. Przy stałym wzroście inwestycji, rozszerzaniu obszaru oddziaływania i generowaniu kolejnych przepływów towarów, usług i ludzi, bilans emisji gazów cieplarnianych w obszarach funkcjonalnych dużych miast absolutnie nie ma szansy maleć.

”

Niechlubną koroną problemów stanowi niska efektywność energetyczna całej struktury osadniczej współczesnego obszaru metropolitalnego. W tym kontekście ściganie się dużych polskich miast na przewodnictwo w rankingach miast zielonych i neutralnych klimatycznie jest jedynie zabiegiem wizerunkowym. Przy stałym wzroście inwestycji, rozszerzaniu obszaru oddziaływania i generowaniu kolejnych przepływów towarów, usług i ludzi, bilans emisji gazów cieplarnianych absolutnie nie ma szansy maleć.



Ilustracja 1. Zmiany demograficzne w województwie dolnośląskim w latach 2016–2022

Tendencja ta nie jest jedynie domeną polską, wpisuje się bowiem w mechanizm ogólnoświatowy. Problem dostrzeżono w *Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej 2030*, stwierdzając iż wzajemne oddziaływania regionów najbardziej widoczne są w koncentracji gospodarki i rosnących dysproporcjach między obszarami dobrze prosperującymi (często metropolitalnymi) a podupadającymi (często wiejskimi). Widać to w utrzymujących się kontrastach zarówno w skali Europy, jak i w skali poszczególnych państw. Polaryzacja między europejskimi centrami miejskimi a ich peryferiami, pomiędzy stolicami, obszarami metropolitalnymi

a obszarami wiejskimi i obszarami o szczególnych cechach geograficznych i demograficznych utrudnia zrównoważony rozwój terytorialny. Zwłaszcza małe i średnie miasta nie posiadają zdolności amortyzowania polaryzacji.

Dlatego też polityka wyrażona w *Agendzie Terytorialnej UE 2030* nakłania do bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego oraz przeciwdziałania nadmiernej koncentracji poprzez wzmacnianie drugoplanowych ośrodków wzrostu i zmniejszanie nierówności między ludźmi i między obszarami. Sprzyjać temu powinna współpraca policentrycznych sieci miast z obszarami metropolitalnymi w regionach, co przyczyni się do optymalizacji wykorzystania endogennego potencjału rozwojowego.

Problem nierównowagi między polaryzacją a dyfuzją polegał, i w wielu przypadkach nadal polega, na błędnym przekonaniu, iż polaryzację można utożsamiać wprost z metropolizacją, a dyfuzję – z szeroko pojętą komunikacją. Z perspektywy mijającego pierwszego ćwierćwiecza XXI w., należy stwierdzić, iż polaryzacja następuje dzięki koncentracji kapitału w obszarach funkcjonalnych kilkunastu większych ośrodków miejskich Polski, które nie dyfundują w sposób zapewniający satysfakcjonujący poziom życia na innych obszarach (poza nimi). Z pewnością też sama komunikacja, nawet najlepiej zorganizowana, nie zapewni tej dyfuzji. Należy podkreślić, iż wszystkie obszary funkcjonalne dużych miast zmagają się z nawarstwiającymi się utrudnieniami komunikacyjnymi, wynikającymi ze spontaniczności procesów inwestycyjnych i braku koordynacji z ofertą zintegrowanego systemu transportowego, w szczególności zbiorowego.



Polityka wyrażona w *Agendzie Terytorialnej UE 2030* nakłania do wzmacniania drugoplanowych ośrodków wzrostu oraz zmniejszania nierówności między ludźmi i obszarami. Sprzyjać temu powinna współpraca policentrycznych sieci miast z obszarami metropolitalnymi w regionach, co przyczyni się do optymalizacji wykorzystania endogennego potencjału rozwojowego.

Próba koordynacji rozwoju obszarów funkcjonalnych miast jest instrumentem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), wykorzystywany w polskich realiach dla implementacji środków strukturalnych Unii Europejskiej w miejskich obszarach funkcjonalnych celem wsparcia wspólnych, ponadlokalnych projektów. Jednak jak pokazuje praktyka, ZIT-y są wykorzystywane głównie dla realizacji projektów o skali lokalnej. Zresztą nie należy oczekiwać, iż mechanizm dystrybucji środków finansowych UE będzie koordynował politykę rozwoju obszaru funkcjonalnego. Jest to tylko narzędzie wsparcia finansowania, które winno być użyte w celu implementacji wspólnej strategii i wspólnego planu rozwoju.

Bazą dla formalnego umocowania struktury obszaru funkcjonalnego była *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, która dawała nadzieję na uporządkowanie i skoordynowanie polityki rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, przewidując obowiązek stworzenia ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego – instrumentu nadrzędnego wobec planów gminnych. Niestety została ona uchylona już półtora roku później poprzez przyjęcie *Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim*. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – związek metropolitalny, działający w oparciu o ten akt prawny – została powołana rozporządzeniem Rady Ministrów w czerwcu 2017 r. Jest to w tej chwili jedyne laboratorium, w którym sprawdzić można funkcjonowanie podmiotów publicznych w strukturze samorządowej szczebla metropolitalnego.

Brak koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (zniesiona z porządku prawnego nowelizacją *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* w lipcu 2020 roku), brak ustawy umożliwiającej zapanowanie nad żywiołem obszarów funkcjonalnych największych miast w Polsce, wreszcie okrojone kompetencje planów zagospodarowania przestrzennego województw powodują bezwładność procesów

inwestycyjnych, nieskoordynowane przepływy kapitału ludzkiego, a narastająca masa grawitacyjna obszarów metropolitalnych przyciąga z coraz większą mocą kapitał finansowy i kolejne inwestycje. Miasto rdzeniowe funkcjonalnie przekracza swoje granice administracyjne, jednocześnie nie posiadając możliwości koordynacji polityki rozwoju w obszarze swojego oddziaływania. Generuje to w efekcie chaos przestrzenny i przeinwestowanie.

”

W warunkach chaosu przestrzennego i przeinwestowania najlepszą propozycją uzdrowienia sytuacji jest powrót do idei wieloośrodkowości w regionach. W ten sposób efektywnie zadbamy również o dobrostan społeczeństwa i przywrócenie dostępności do zamierających na peryferiach usług podstawowych i specjalistycznych.

W tych warunkach najlepszą propozycją uzdrowienia sytuacji jest powrót do policentryczności – idei wieloośrodkowości w regionach. W ten sposób efektywnie zadbamy również o dobrostan społeczeństwa i przywrócenie dostępności do zamierających na peryferiach usług podstawowych i specjalistycznych. Atrakcyjne miejsca pracy i wypoczynku oraz miejsca realizacji własnych aspiracji powinien gwarantować policentryczny układ osadniczy regionu (województwa) z dostosowanym transportem zbiorowym, komplementarną ofertą usługową i rynkiem pracy.

Pożądanym byłby zatem proces kontrolowanej deglomeracji, która nie oznacza bynajmniej chaotycznego rozproszenia. To wykorzystanie zalet policentrycznej struktury osadniczej. Zamiast patologicznie rozrośniętego ośrodka „wysysającego” region, powstaje sieć jąder koncentracji – miast-ośrodków działających w sieci, dążących do równowagi.

Dla urzeczywistnienia idei powrotu do wieloośrodkowego regionu należałoby poddać analizie możliwość redefiniowania kompetencji szczebla powiatowego i wprowadzenia powiatów funkcjonalnych nie tylko dla obszaru głównego miasta – stolicy regionu (taka propozycja była już formułowana przez Unię Metropolii Polskich w 2009 r.), ale dla obszarów funkcjonalnych wypełniających całe terytorium województwa.

W przypadku województwa dolnośląskiego realnie wydaje się zredukowanie liczebności istniejących powiatów i zastąpienie obecnych trzydziestu nowymi, siedmioma lub ośmioma – delimitowanymi w oparciu o powiązania funkcjonalne. Należy przeanalizować możliwości i skutki reformy wprowadzającej poziom powiatowy z terytoriami wyodrębnionymi na bazie związków funkcjonalnych. Nowe powiaty musiałyby być wyposażone w instrumentarium koordynacji polityki rozwoju pod postacią zintegrowanych strategii rozwoju, aktów planowania przestrzennego, terytorialnych programów finansowych i instrumentów – przepisów przeciwdziałających rozpraszaniu kapitału. Kierunkiem działania byłyby zatem deglomeracja, ale z koncentracją w mniejszych ośrodkach miejskich. Idea policentryczności może zostać przeniesiona na grunt regionalny w postaci nowego paradygmatu rozwoju – pozwoliłoby to zadbać o wyrównywanie szans rozwojowych i sprzyjałoby koordynacji procesów planistycznych i inwestycyjnych. Musiałoby się to jednak odbyć przy jednoczesnym zwiększeniu kompetencji samorządów regionalnych i nowych powiatów funkcjonalnych.

”

W przypadku województwa dolnośląskiego realnie wydaje się zredukowanie liczebności istniejących powiatów i zastąpienie obecnych trzydziestu nowymi, siedmioma lub ośmioma – delimitowanymi w oparciu o powiązania funkcjonalne. Kierunkiem działania byłyby zatem deglomeracja, ale z koncentracją w mniejszych ośrodkach miejskich.

O autorze

Dr **Maciej Zathey** – doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań.

Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego – jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

Jakie podejście do rozwoju subregionów?



Stanisław Szultka

Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego,
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Pomorskie – choć w ostatnich latach zaliczyło istotny skok rozwojowy – nadal zmagają się ze znacznymi różnicami między subregionami. Dysproporcje dotyczą m.in. poziomu oraz dynamiki rozwoju, struktury gospodarczej, rynku pracy czy zadowolenia z życia i potrzeb mieszkańców. Aby odpowiedzieć na wyzwania przyszłości, przed którymi stoi region, należy dopasować strategię interwencji publicznej do lokalnych uwarunkowań i specyfiki danego obszaru. Jak powinna wyglądać polityka rozwoju w poszczególnych subregionach województwa? Jakie są najważniejsze filary wytyczające kierunek zmian?

Województwo pomorskie w ostatnich dekadach rozwijało się dynamicznie i systematycznie zwiększało swój dobrobyt mierzony wielkościami absolutnymi, jak również relatywnymi w stosunku do średniej UE. W roku 2022 wielkość PKB *per capita* wyrażona parytetem siły nabywczej wyniosła tu 80% średniego PKB *per capita* dla całej UE. Pomorskie wyeliminowało wiele problemów, które gnębiły region w latach 90. ubiegłego wieku oraz pierwszej dekadzie obecnego stulecia, z czego bezrobocie należało do wiodących. Dziś stoimy wręcz w obliczu niedoboru rąk do pracy i wyzwaniem jest pozyskanie pracowników. Kluczowa dla rozwoju infrastruktura, zarówno ta drogowa/komunikacyjna, jak również ta stanowiąca zaplecze dla wielu instytucji i usług publicznych, została zmodernizowana. Przekłada się to w dużej mierze na wysoką ocenę jakości życia na Pomorzu przez mieszkańców.

Patrząc jednak głębiej, wewnątrz regionu możemy w wielu wymiarach zauważyć istotne zróżnicowanie – w zakresie poziomu oraz dynamiki rozwoju, struktury gospodarczej, rynku pracy czy wreszcie zadowolenia z życia i potrzeb rozwojowych identyfikowanych przez mieszkańców – występujące pomiędzy poszczególnymi obszarami województwa.

Według stanu na koniec 2022 roku, do rejestru REGON wpisanych było 344 569 podmiotów gospodarki narodowej, co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców daje 146 jednostek. Największy udział w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (73,4%). Koncentrację podmiotów gospodarki narodowej w poszczególnych powiatach województwa pomorskiego ilustruje rysunek 1. Widać wyraźnie, że koncentracja działalności gospodarczej silnie koreluje z dużymi ośrodkami miejskimi – przede wszystkim aglomeracją trójmiejską oraz w mniejszym stopniu Słupskiem.

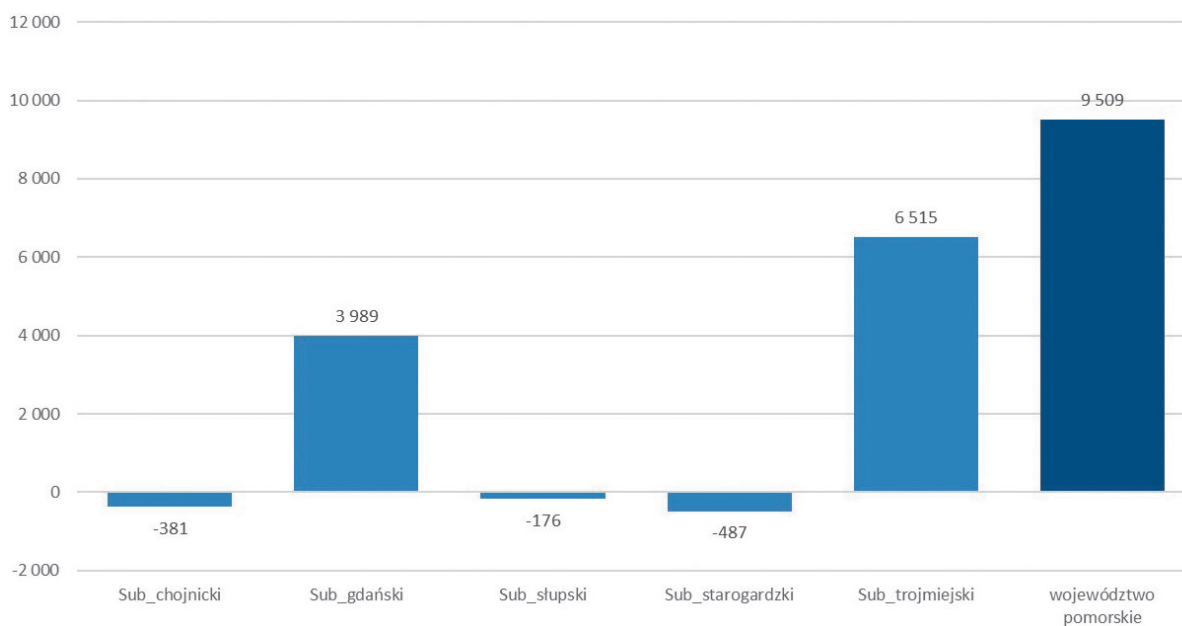
Poszczególne subregiony różnią się również pod względem bieżącej dynamiki rozwoju. Na rysunku 2. przedstawiono zmianę liczby zatrudnionych przez pracodawców, zlokalizowanych w poszczególnych subregionach, na przestrzeni roku 2023. Jedynie dwa subregiony – trójmiejski i gdański – wykazały dodatni bilans liczby zatrudnionych. Pozostałe odnotowały spadek tej wartości. Wskazuje to na różną siłę rozwojową aglomeracji i terenów wokół niej zlokalizowanych w stosunku do pozostałej części regionu.

”

Jedynie dwa subregiony – trójmiejski i gdański – wykazały dodatni bilans liczby zatrudnionych. Pozostałe odnotowały spadek tej wartości. Wskazuje to na różną siłę rozwojową aglomeracji i terenów wokół niej zlokalizowanych w stosunku do pozostałej części regionu.



Rysunek 1. Podmioty gospodarki narodowej na 1000 ludności w 2022 r.¹



Rysunek 2. Zmiana liczby zatrudnionych przez pracodawców w subregionach w 2023 r.²

¹ Stan w dniu 31.12.2022 r. Zob. *Branże kluczowe dla gospodarki woj. pomorskiego z uwzględnieniem specyfiki subregionalnej*, red. R. Bęben, PIN, PTS, Gdańsk 2024.

² Tamże.

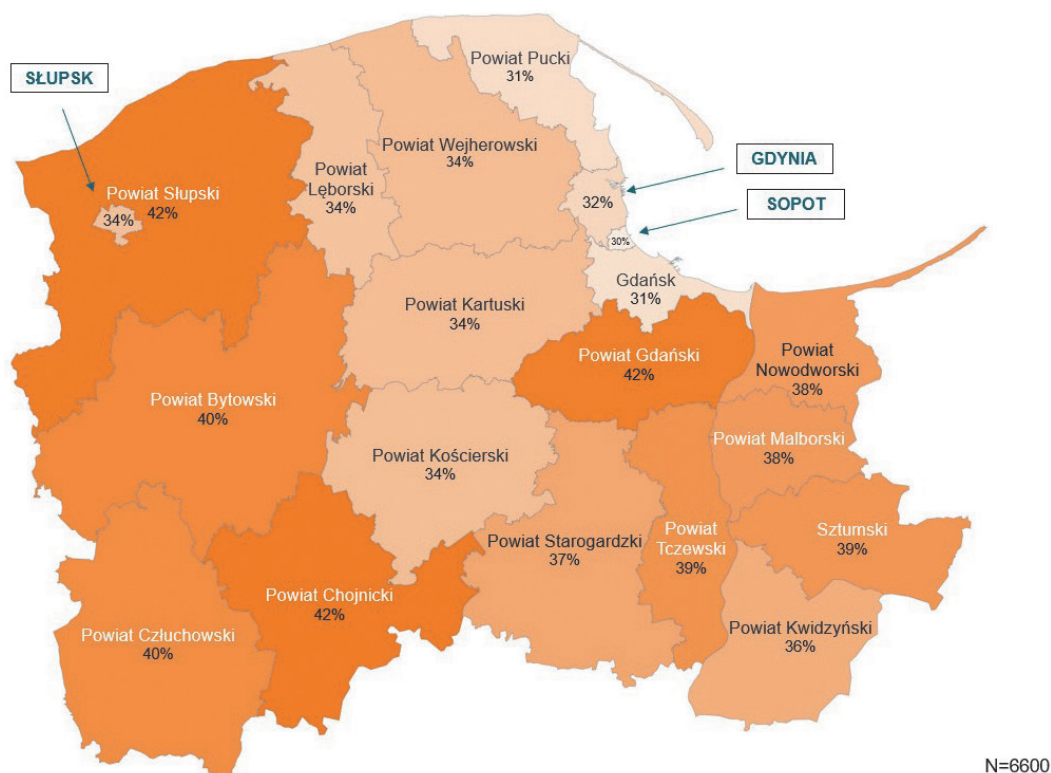
”

Jedynie dwa subregiony – trójmiejski i gdański – wykazały dodatni bilans liczby zatrudnionych. Pozostałe odnotowały spadek tej wartości. Wskazuje to na różną siłę rozwojową aglomeracji i terenów wokół niej zlokalizowanych w stosunku do pozostałej części regionu.

Podmioty gospodarcze w poszczególnych częściach regionu w różnym stopniu doświadczają barier rozwojowych. W 2024 roku przeprowadzone zostało badanie dotyczące barier rozwojowych małych i średnich przedsiębiorstw w woj. pomorskim³. Wynika z niego, że przedsiębiorstwa położone w subregionach chojnickim i starogardzkim istotnie częściej podają brak środków finansowych jako barierę dla rozwoju. Jednocześnie częściej wskazują na oczekiwane wsparcie publiczne – nie tylko w obszarze ułatwienia dostępu do kapitału na inwestycje, ale również innych tzw. usług otoczenia biznesu, w tym np. w zakresie networkingu czy podnoszenia kwalifikacji.

Potrzeby i oczekiwania mieszkańców

Pod koniec 2022 roku Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego zrealizował badanie dotyczące m.in. potrzeb i oczekiwań mieszkańców województwa⁴. Badanie zostało przeprowadzone na dużej próbie (6600 respondentów) i pozwala na analizę wyników z podziałem na poszczególne powiaty – różniące się oceną jakości zaspokojenia potrzeb, a tym samym posiadające inny priorytet dla interwencji w danym zakresie. Jako przykład może posłużyć zagadnienie transportu publicznego wraz z odsetkiem mieszkańców wskazujących na konieczność zmian w tym obszarze (rysunek 3.). Ocena jego jakości najlepsza jest w aglomeracji oraz w centralnych powiatach województwa, które są połączone z Trójmiastem Pomorską Koleją Metropolitalną. Zdecydowanie większy odsetek mieszkańców wskazuje na potrzebę inwestycji w transport publiczny w zachodnich częściach województwa oraz na Powiślu.

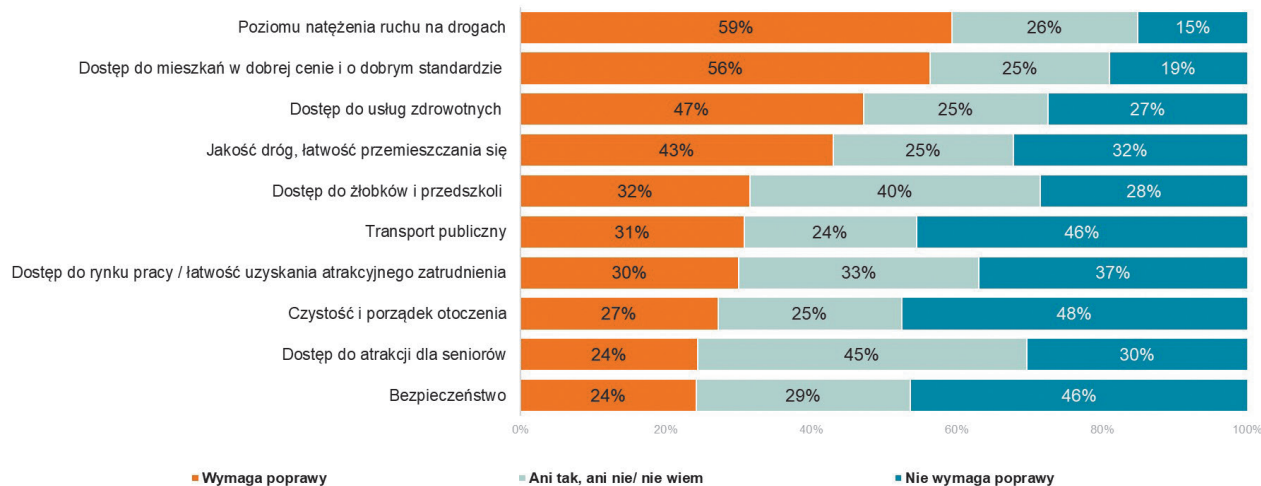


Rysunek 3. Udział mieszkańców identyfikujących potrzebę poprawy w obszarze transportu publicznego⁵

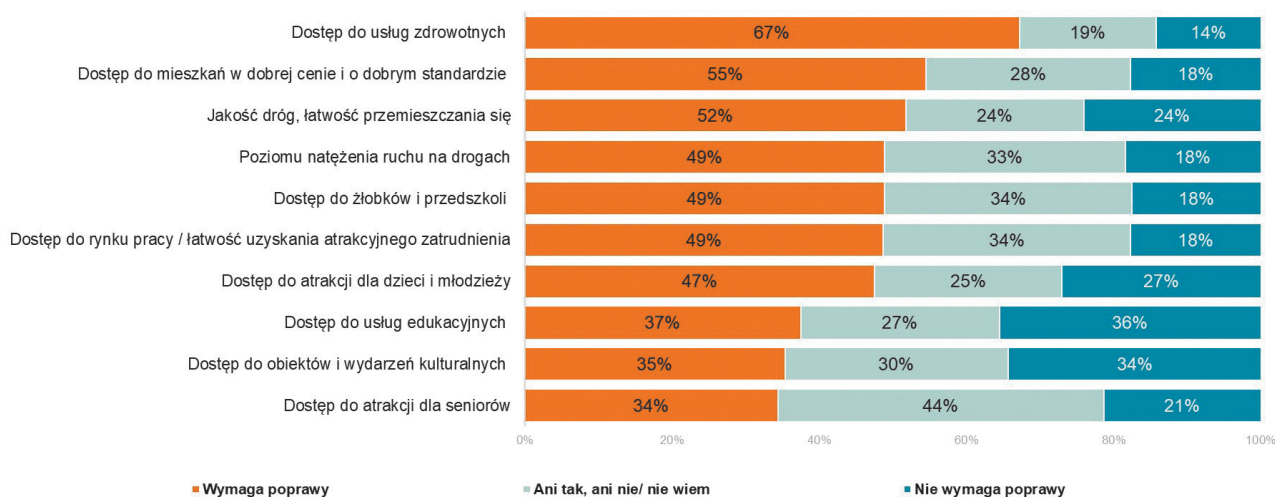
³ Badanie motywacji, barier rozwojowych i aspiracji przedsiębiorców z województwa pomorskiego z sektora MŚP, IBRIS, Warszawa 2024.

⁴ Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorza, Instytut Kaszubski, IBRIS, Gdańsk 2023.

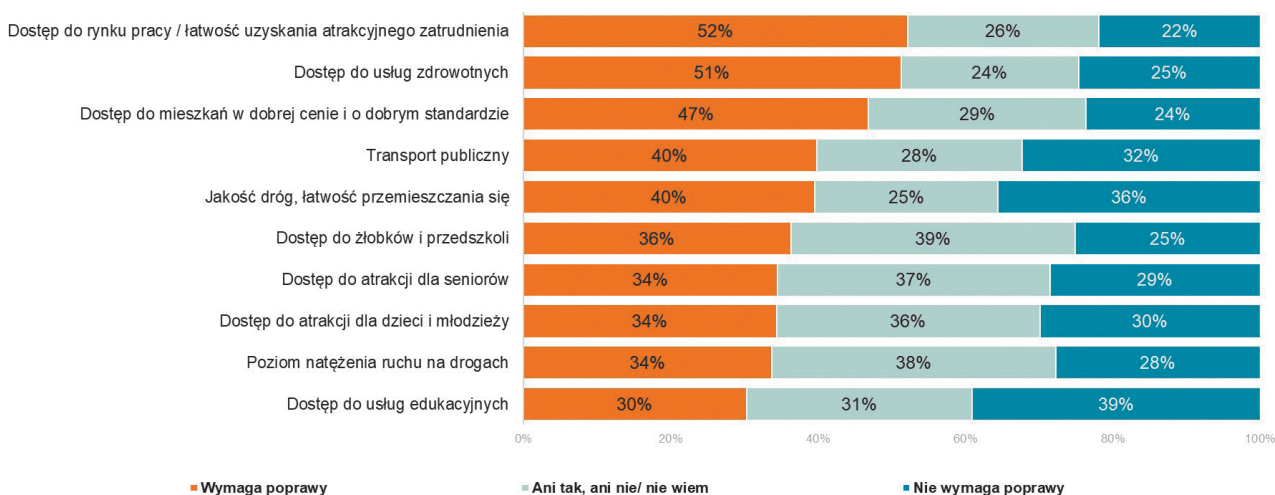
⁵ Tamże.



Obszary wymagające poprawy – m. Gdańsk



Obszary wymagające poprawy – m. Słupsk



Obszary wymagające poprawy – powiat człuchowski

Rysunek 4. Obszary wymagające poprawy wg mieszkańców wybranych powiatów woj. pomorskiego⁶

⁶ Tamże.

Dysproporcje potrzeb rozwojowych woj. pomorskiego uwypuklone zostały w analizie zebranych opinii mieszkańców poszczególnych powiatów nt. obszarów wymagających poprawy. Na rysunku 4. przedstawiono wyniki badania dla trzech powiatów, w tym dwóch grodzkich – Gdańska i Słupska. W każdym z nich jako najważniejszy został wskazany inny obszar interwencji. W Gdańsku zwrócono uwagę na kwestię korków i nadmiernego ruchu drogowego. W Słupsku za podstawowe wyzwanie uznano dostęp do usług medycznych, a w powiecie człuchowskim – dostęp do atrakcyjnych miejsc pracy. Wyniki wskazują na różne uwarunkowania rozwojowe poszczególnych lokalizacji. W aglomeracji trójmiejskiej, która koncentruje znaczną część potencjału gospodarczego województwa o zdywersyfikowanej strukturze branżowej, a co za tym idzie zróżnicowanej ofercie pracy, gdzie rynek cechuje się dużą płynnością miejsc pracy, nie ma większego problemu ze znalezieniem odpowiedniego (do oczekiwania) zatrudnienia. Problem ten występuje natomiast na peryferiach regionu w powiatach: człuchowskim, bytowskim czy chojnickim, gdzie wybór w ofertach pracy jest zdecydowanie mniejszy. W aglomeracji trójmiejskiej, która koncentruje dużą część podmiotów medycznych (szczególnie specjalistycznych), jest lepszy dostęp do opieki medycznej, co z kolei wskazywane jest jako największe wyzwanie w Słupsku.

”

Mieszkańcy poszczególnych subregionów województwa pomorskiego sygnalizują konieczność podejmowania różnego rodzaju interwencji. Przykładowo: w Gdańsku zwrócono uwagę na kwestię korków i nadmiernego ruchu drogowego. W Słupsku za podstawowe wyzwanie uznano dostęp do usług medycznych, a w powiecie człuchowskim – dostęp do atrakcyjnych miejsc pracy.

Przytoczone powyżej przykłady zróżnicowanych potrzeb, identyfikowanych przez mieszkańców poszczególnych subregionów województwa, wskazują również na konieczność uwzględnienia tych dysproporcji w projektowaniu interwencji publicznej oraz kierunkach polityki rozwoju regionalnego.

Polityka rozwoju powinna uwzględniać zróżnicowane potrzeby i potencjały poszczególnych subregionów. W oparciu o powyższe wnioski, w woj. pomorskim można wskazać kilka kluczowych filarów, które wytyczają kierunek działań.

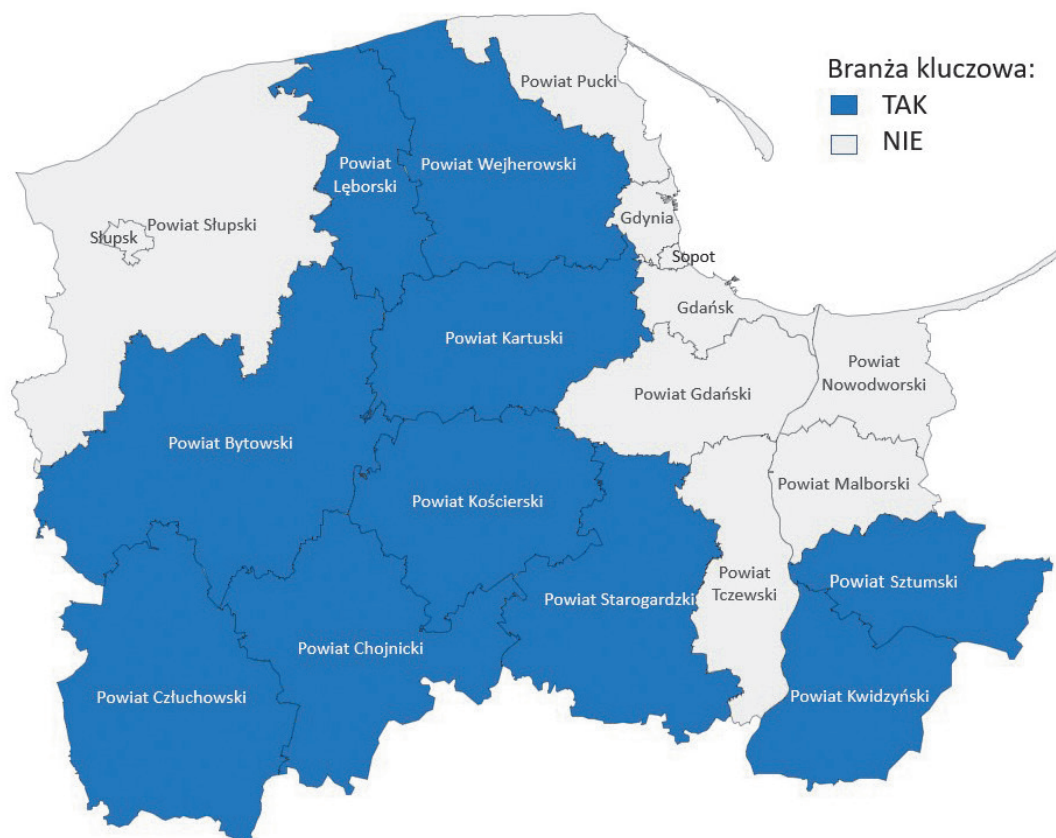
1. Stawianie na najsilniejsze potencjały

Strategia województwa pomorskiego identyfikuje zasadę koncentracji – wsparcia rozwoju gospodarczego – na dwóch poziomach. Pierwszym są inteligentne specjalizacje regionu. W roku 2016, w oddolnym procesie partycypacyjnym, zostały zidentyfikowane cztery inteligentne specjalizacje województwa, które wskazały kierunki rozwoju, w szczególności uwzględniając dziedziny cechujące się największym potencjałem innowacyjnym i technologicznym. Specjalizacje te okresowo są poddawane przeglądowi i weryfikacji ich zakresów, a aktualnie należą do nich: specjalizacja morska, ICT, energia odnawialna oraz zdrowie.

”

W roku 2016, w oddolnym procesie partycypacyjnym, zostały zidentyfikowane cztery inteligentne specjalizacje województwa, które wskazały kierunki rozwoju, w szczególności uwzględniając dziedziny cechujące się największym potencjałem innowacyjnym i technologicznym. Aktualnie należą do nich: specjalizacja morska, ICT, energia odnawialna oraz zdrowie.

Biorąc pod uwagę, że największy potencjał technologiczny, zaplecza badawczego i uczelni w sposób naturalny koncentruje się na obszarze aglomeracji, to również podmioty działające w zakresie inteligentnych specjalizacji regionu w dużym stopniu zlokalizowane są w Trójmieście i przyległych mu terenach. W ostatnim czasie, wsłuchując się w postulaty płynące z samorządów lokalnych leżących poza aglomeracją, obok inteligentnych specjalizacji zidentyfikowano również branże istotne z punktu widzenia poszczególnych obszarów regionu. Są to lokalne specjalizacje, które dominują na terenach danych powiatów. Przykładem takiej branżowej identyfikacji jest sektor drzewno-meblarski, co zilustrowano na rysunku 5.



Rysunek 5. Branża drzewno-meblarska – obszar specjalizacji⁷

Zarówno inteligentne specjalizacje, jak i kluczowe branże subregionalne przekładają się na interwencję publiczną w zakresie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorstw, do których należy m.in. pomoc inwestycyjna dla terenów słabszych strukturalnie. Regionalna polityka wsparcia wychodzi naprzeciw potrzebom obszarów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (większe bezrobocie, niższe dochody gmin czy niższy wskaźnik przedsiębiorczości). Na takich terenach udostępniana jest oferta dotacyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw chcących realizować nowe inwestycje. To wyjątek od generalnej zasady mówiącej o tym, że wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w regionie realizowane jest poprzez instrumenty zwrotne (pożyczki).

”

Regionalna polityka wsparcia wychodzi naprzeciw potrzebom obszarów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Udostępniana jest im oferta dotacyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw chcących realizować nowe inwestycje. To wyjątek od generalnej zasady mówiącej o tym, że wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w regionie realizowane jest poprzez instrumenty zwrotne (pożyczki).

⁷ Branże kluczowe..., dz. cyt.

2. Dobra diagnoza i zrozumienie stanu faktycznego

Kluczowym elementem efektywnej polityki rozwoju subregionów jest monitorowanie dynamiki oraz gruntowna diagnoza obecnej sytuacji. Obejmuje to analizę istniejących potencjałów oraz identyfikację braków w różnych obszarach, takich jak infrastruktura, zasoby ludzkie, czy gospodarka. Taka diagnoza powinna być oparta na rzetelnych danych i szczegółowych badaniach potrzeb oraz oczekiwań mieszkańców. Dzięki temu możliwe jest zrozumienie realnych wyzwań i szans rozwojowych, co pozwala na reakcje oraz precyzyjne dopasowanie działań do lokalnych uwarunkowań i specyfiki danego subregionu.

W 2022 roku przeprowadzone zostało duże badanie, uwzględniające identyfikację różnicowań wewnątrzregionalnych (na poziomie powiatów), kluczowych potrzeb oraz oczekiwań mieszkańców. Planowane są w przyszłości okresowe badania o podobnym charakterze, które na stałe wpiszą się w ocenę polityki i identyfikacji potrzeb rozwojowych na poziomie subregionalnym. Również w odniesieniu do inteligentnych specjalizacji oraz branż kluczowych planowany jest (w ramach Pomorskiego Obserwatorium Gospodarczego) systematyczny monitoring zmian strukturalnych w gospodarce Pomorza, trendach technologicznych i społecznych. Celem tych obserwacji jest zapewnienie informacji dla planowania polityki i instrumentów rozwoju, m.in. w odniesieniu do edukacji i rynku pracy.

3. Dialog i partnerstwo

Rozwój subregionów nie może odbywać się w oderwaniu od lokalnych społeczności i kluczowych interesariuszy. Współpraca regionalnych władz samorządowych z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego jest nieodzowna – tak samo jak włączenie do dialogu przedstawicieli sektora prywatnego, organizacji pozarządowych (NGO) oraz środowisk akademickich. Partnerstwo oraz współpraca różnych sektorów umożliwia lepsze zrozumienie i realizację wspólnych celów, a także korzystanie z różnorodnych zasobów i kompetencji, co zwiększa efektywność podejmowanych działań.



Rozwój subregionów nie może odbywać się w oderwaniu od lokalnych społeczności i kluczowych interesariuszy. Współpraca regionalnych władz samorządowych z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego jest nieodzowna – tak samo jak włączenie do dialogu przedstawicieli sektora prywatnego, organizacji pozarządowych (NGO) oraz środowisk akademickich.

Praktycznym wymiarem dialogu jest – z jednej strony – partycypacyjny, oddolny model wyboru regionalnych inteligentnych specjalizacji, w którym udział brało kilkaset podmiotów – przedsiębiorstw, jednostek naukowych oraz instytucji otoczenia. Z drugiej strony, działania oraz negocjacje prowadzone w ramach zintegrowanych porozumień terytorialnych (ZPT) oraz miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) grupują partnerów we wspólny proces definiowania kluczowych – z lokalnego punktu widzenia – wyzwań rozwojowych i inwestycji, które następnie są finansowane w ramach regionalnych funduszy UE.

4. Zapewnienie wysokiej jakości życia

Jednym z głównych celów polityki rozwoju subregionów jest poprawa jakości życia mieszkańców. Aby to osiągnąć, działania muszą obejmować trzy kluczowe obszary: konkurencyjność gospodarki, dostępność usług publicznych oraz ochronę środowiska. Zwiększenie dochodów mieszkańców poprzez wspieranie lokalnej przedsiębiorczości i przyciąganie inwestycji jest niezbędne dla podniesienia standardu życia. Równie ważne jest zapewnienie łatwego dostępu do wysokiej jakości usług publicznych, takich jak transport, ochrona zdrowia i edukacja. Ponadto dbałość o czyste środowisko naturalne przyczynia się do poprawy ogólnego dobrobytu mieszkańców i ich samopoczucia.

5. Lokalna jakość życia i mobilność

Trzeba również zwrócić uwagę na pewien dylemat związany z polityką rozwoju z punktu widzenia zróżnicowanej dystrybucji wparcia dla subregionów. Dylemat ten dotyczy efektywności wydatkowania środków na zapewnienie jakości życia – dostępu do usług publicznych. Generalnie wyższa jakość życia jest w aglomeracji, a niższa na obszarach najbardziej od niej oddalonych. Jednocześnie zapewnienie mieszkańcom tych terenów dostępu do podobnej jakości usług publicznych (medycznych, edukacyjnych, kulturalnych) byłoby niezwykle kosztowne lub zgoła niemożliwe. Z drugiej strony ukierunkowanie polityki rozwoju na zwiększanie mobilności wewnętrznej powodowałoby w dłuższym okresie dalsze osłabianie ludnościowego i gospodarczego potencjału peryferyjnych części regionu.

Poprawa jakości życia powinna być realizowana na poziomie lokalnym oraz poprzez zwiększenie mobilności obywateli. Inwestycje w infrastrukturę (drogi, transport publiczny, szkoły, szpitale) bezpośrednio wpływają na komfort życia mieszkańców. Jednocześnie usprawnienie mobilności dzięki rozwojowi sieci transportowych i komunikacyjnych ułatwia dostęp do miejsc pracy, edukacji i usług, co sprzyja integracji społecznej i gospodarczej subregionów. Takie podejście pozwala na zrównoważony rozwój, który uwzględni zarówno potrzeby lokalne, jak i regionalne.

O autorze

Stanisław Szultka – Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, pracownik naukowy Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Z wykształcenia ekonomista. Ekspert w dziedzinie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, trendów rozwoju technologii oraz polityki rozwoju. Posiada kilkanaście lat doświadczenia w zakresie badań i analiz gospodarczych, planowania strategicznego, rozwoju technologii oraz programowania i ewaluacji polityk publicznych. W powyższym zakresie realizował projekty m.in. dla Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju, PARP, NCBiR oraz samorządów regionalnych w Polsce.

Jaka strategia rozwoju wielocentrycznego Pomorza?



Jakub Pietruszewski

Dyrektor Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego

Zagadnienie rozwoju miast w ciągu ostatnich kilkunastu lat przesunęło się na szczyt listy priorytetów europejskich i krajowych polityk rozwoju. W dobie dynamicznie zmieniających się uwarunkowań oraz kryzysów to właśnie na miastach i policentrycznej strukturze systemu osadniczego ciąży odpowiedzialność za rozwój regionów i państw. Jednocześnie to w nich najbardziej dotkliwie ujawniają się problemy demograficzne, społeczne, środowiskowe czy infrastrukturalne. Jaką strategię działania przyjąć, by odpowiedzieć na wyzwania polityki terytorialnej? W jaki sposób może być ona realizowana regionalnie – na przykładzie Pomorza? Jak wzmocnić policentryczność pomorskiej sieci osadniczej? Jakich inwestycji potrzebuje Pomorze?

Zagospodarowanie powierzchni Ziemi ulega nieustannym zmianom, na które wpływa szereg procesów społeczno-gospodarczych oraz zmieniający się styl życia. Wraz ze wzrostem liczby ludności rosną potrzeby żywieniowe oraz osadnicze. Zarówno potrzeby produkcji żywności i związany z nimi rozwój rolnictwa, jak również potrzeby mieszkaniowe i związany z nimi rozwój miast i osiedli wiejskich generują konieczność poszukiwania nowych obszarów ekspansji tych funkcji, odpowiadając tym samym na podstawowe potrzeby człowieka zdefiniowane w tzw. piramidzie Masłowa. W wielu miejscach na świecie, zwłaszcza poza Europą, spełnienie tych potrzeb wiąże się często z rabunkową eksploatacją zasobów. Jej ofiarą padają m.in. lasy równikowe, co przyczynia się do pogłębienia zmian klimatycznych i coraz bardziej złożonych wyzwań rozwojowych o charakterze globalnym. W miejscu wycinanych lasów powstają obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zaś w innych rejonach dawne obszary rozwoju rolnictwa, zwłaszcza w strefach podmiejskich, tracą swoje pierwotne przeznaczenie kosztem zabudowy miejskiej. Ludność miejska zastępuje ludność wiejską w jej tradycyjnym rozumieniu, a zatrudnienie w rolnictwie spada, generując coraz poważniejsze trudności z pozyskaniem pracowników w niektórych krajach Europy.

Innym istotnym uwarunkowaniem wynikającym ze zróżnicowań zagospodarowania przestrzeni i rozmieszczenia zasobów naturalnych są pogłębiające się dysproporcje rozwoju między obszarami bogatej Północy, koncentrującej zasoby kapitału, innowacji i technologii, oraz biednego Południa, koncentrującego zasoby naturalne, ale także dziedziczącego skutki epoki kolonialnej o charakterze politycznym i społecznym. Pogłębiają one nierównowagę na świecie i wpływają na zróżnicowanie wielu procesów rozwojowych.

Spośród wielu różnic i złożoności świata w ujęciu globalnym obserwuje się rosnącą rolę miast i obszarów zurbanizowanych. Liczba ludności miast stale rośnie – w ciągu ostatnich 30 lat niemal się podwoiła, a od 2007 roku przewyższa liczbę ludności zamieszkującej obszary wiejskie¹. W Polsce natomiast już od wielu

¹ W 2020 r. na świecie w miastach mieszkało już blisko 4,5 mld osób (ok. 57%). Szacuje się, że w 2050 r. będzie to 6,8 mld osób, tj. około 68% ludności świata.

lat obserwowany jest spadek liczby ludności miast, co wiąże się z procesami rozlewania ośrodków miejskich na obszary sąsiednie (*urban sprawl*). W ujęciu globalnym dysproporcje między miastami i obszarami wiejskimi w tym zakresie rosną, a miasta stają się miejscami zarówno wzrostu, jak i koncentracji problemów. Polityka miejska jest więc jednym z kluczowych wyzwań polityki rozwoju w ujęciu globalnym, regionalnym i lokalnym, odpowiadając m.in. za kształtowanie policentrycznej sieci osadniczej, w której nie tylko globalne oraz kontynentalne metropolie, ale też mniejsze ośrodki miejskie mogą stać się motorami wzrostu, pełniąc zróżnicowane funkcje społeczne i gospodarcze dla swojego otoczenia.



Polityka miejska jest jednym z kluczowych wyzwań polityki rozwoju w ujęciu globalnym, regionalnym i lokalnym, tworząc właściwe warunki do kształtowania policentrycznej sieci osadniczej, w której nie tylko globalne i kontynentalne metropolie, ale też mniejsze ośrodki miejskie mogą stać się motorami wzrostu, pełniąc zróżnicowane funkcje społeczne i gospodarcze dla swojego otoczenia.

Od wprowadzenia w traktacie lizbońskim² trzeciego, terytorialnego wymiaru spójności, zagadnienia zróżnicowań terytorialnych Wspólnoty stały się jednym z podstawowych aspektów polityki spójności, rozciągającej się od tej pory poza obszar pojęcia spójności gospodarczej i społecznej. W kategoriach realizowanej polityki celem jest pomoc w osiągnięciu bardziej zrównoważonego rozwoju za sprawą zmniejszenia i zapobiegania stanom nierównowagi przestrzennej. Kluczowym dokumentem UE odnoszącym się do wymiaru terytorialnego była *Agenda Terytorialna UE 2020*³, w której stwierdzono konieczność rozwoju policentrycznej i zrównoważonej struktury przestrzennej oraz wzmocnienia partnerstwa między ośrodkami miejskimi i otaczającymi je obszarami wiejskimi. Obecnie obowiązująca *Agenda Terytorialna UE 2030*⁴ zwraca uwagę na zróżnicowanie przestrzeni Europy – od regionów stołecznych, przez obszary metropolitalne, średnie i małe miasta, obszary podmiejskie, obszary wiejskie, po wewnętrzne obszary peryferyjne, słabo zaludnione oraz dotknięte kryzysem demograficznym czy przechodzące transformację gospodarczą. Jednym z kluczowych zadań prowadzącym do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju wszystkich miast jest propagowanie modelu rozwoju policentrycznego, który wymaga identyfikacji zróżnicowanych potencjałów rozwojowych i modeli ich uruchamiania.

Ten istotny kierunek polityki terytorialnej znalazł swoje odzwierciedlenie także w wielu dokumentach krajowych⁵, m.in. w projekcie *Koncepcji Rozwoju Kraju 2050*, przygotowanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Dostrzeżono w nim, że w ośrodkach miejskich i ich obszarach funkcjonalnych, w tym metropolitalnych, koncentruje się większość ludności Polski. Jednocześnie wiele miast doświadcza trudności rozwojowych, zmniejsza paletę dostępnych usług publicznych i rynkowych oraz traci funkcje społeczno-gospodarcze. Utrzymanie policentryczności wymaga, zgodnie z prognozami demograficznymi, przeciwdziałania marginalizacji miast, poprzez m.in.: wzmocnienie lokalnych i regionalnych rynków pracy,

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. 2009, nr 203, poz. 1569).

³ *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020* zaakceptowana na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, 24-25 maja 2007 r.

⁴ Przyjęta przez ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, rozwój terytorialny i spójność terytorialną 1 grudnia 2020 roku w Niemczech.

⁵ Zwłaszcza w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030* oraz w, uchylonej w 2021 roku, *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Jednak rola i znaczenie obszarów miejskich, skala i skomplikowanie wielu wyzwań i problemów ich rozwoju oraz zastosowanie podejścia terytorialnego w polityce rozwoju wskazały na potrzebę i konieczność określenia szczegółowej polityki państwa wobec miast i ich obszarów funkcjonalnych. Odpowiedzią na tę potrzebę stała się *Krajowa Polityka Miejska 2023*, wskazująca na konieczność wzmocnienia policentryczności, a więc potencjałów rozwojowych miast różnej wielkości, niezależnie od ich roli w systemie osadniczym kraju.

rozwój nowoczesnej infrastruktury, zapewnienie dobrej jakości systemu usług publicznych i warunków rozwoju usług rynkowych. Szansą dla miast, znajdujących się w kryzysie społeczno-gospodarczym, będzie wzmocnienie współpracy z silnymi ośrodkami miejskimi poprzez powiązania gospodarcze, przepływ wiedzy i informacji oraz nisko- i zeroemisyjny system transportowy. Z tego też względu długofalowym wyzwaniem rozwojowym kraju jest utrzymanie i wzmocnienie policentryczności – nie tylko w aspekcie rozmieszczenia ludności, ale także aktywności gospodarczej i społecznej.



Siła i potencjał miasta tkwi w nim samym oraz w synergii tworzonej przez powiązania zarówno z innymi miastami, jak również z jego bezpośrednim otoczeniem. Z tego względu wzmocnienie miast jako biegunów wzrostu wymaga umacniania i budowania powiązań miast między sobą, ale także miast z ich najbliższym zapleczem.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, warto przyjrzeć się pomorskiej sieci osadniczej i sformułować propozycje kierunków wzmocnienia policentryczności regionu. Sieć osadniczą województwa tworzą 42 miasta oraz 2 861 miejscowości wiejskich. Miasta stanowią miejsce zamieszkania niecałych 63% mieszkańców województwa pomorskiego. Wartość ta od wielu lat spada, co jest konsekwencją procesów suburbanizacji. Obszary miejskie koncentrują ponad 80% aktywności gospodarczej regionu, tj. wytwarzania znacznej części wartości dodanej oraz zapewniania miejsc pracy. Pełnią wreszcie rolę ośrodków usługowych zapewniających obsługę zarówno mieszkańcom tych miast, jak również mieszkańcom ich funkcjonalnego otoczenia. Na tle obszarów podmiejskich i stref urbanizacji ośrodki te pełnią kluczową rolę z uwagi na ich poziom wyposażenia w usługi publiczne, w szczególności te generujące najwyższe koszty dla budżetu publicznego, czyli edukację i ochronę zdrowia. Warto podkreślić, że siła i potencjał miasta tkwi w nim samym oraz w synergii tworzonej przez powiązania zarówno z innymi miastami, jak również z jego bezpośrednim otoczeniem. Z tego względu wzmocnienie miast jako biegunów wzrostu wymaga umacniania i budowania powiązań miast między sobą, ale także miast z ich najbliższym zapleczem.

Strukturę węzłową przestrzeni województwa tworzy zhierarchizowana sieć ośrodków osadniczych, które podstawowymi elementami są:

- ośrodki położone w strefie funkcjonalnej obszaru metropolitalnego (OM)⁶:
 - dominujący ośrodek wojewódzki stanowiący rdzeń obszaru metropolitalnego: Gdańsk-Gdynia-Sopot,
 - silne ośrodki wyznaczające zasięg policentrycznego, wielofunkcyjnego pasma osadniczego: Tczew i Wejherowo,
 - pozostałe ośrodki o zróżnicowanej randze i funkcji;
- ośrodki kształtujące układy bipolarne: Słupsk-Ustka, Chojnice-Człuchów i Malbork-Sztum;
- pozostałe ośrodki o zróżnicowanej randze i funkcjach, w tym: Bytów, Kościerzyna, Kwidzyn, Lębork i Starogard Gdański.

Istotny wpływ na strukturę sieci osadniczej i relacje funkcjonalno-przestrzenne ma położenie stolicy województwa z dala od jego geometrycznego środka, co sprawia, że mimo stosunkowo dobrze rozwiniętej sieci dróg, obserwowane odległości czasowe między najbardziej odległymi gminami województwa a Gdańskiem są znaczne. Charakterystyczna jest dwudzielność przestrzeni województwa, związana przede wszystkim z:

⁶ Zob. *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2030*.

- dobrą dostępnością i rosnącą skalą powiązań funkcjonalno-przestrzennych w obszarze metropolitalnym (najwyższą w paśmie osadniczym wzdłuż ciągu kolejowego: Łębork-Gdynia-Gdańsk-Tczew) i jednocześnie niedostatkiem powiązań oraz słabą dostępnością w obszarach peryferyjnych, zwłaszcza w zachodniej części województwa;
- wyraźnym podziałem województwa na część środkową (byłe województwo gdańskie) oraz zachodnią (byłe województwo słupskie), a także wewnętrznym podziałem powiatu chojnickiego (byłe województwo bydgoskie); wszystkie miasta tych obszarów ciążą wyraźniej w stronę swoich „dawnych” stolic niż Gdańsk.



Istotny wpływ na strukturę sieci osadniczej i relacje funkcjonalno-przestrzenne ma położenie stolicy województwa z dala od jego geometrycznego środka, co sprawia, że mimo stosunkowo dobrze rozwiniętej sieci dróg obserwowane odległości czasowe między najbardziej odległymi gminami województwa a Gdańskiem są znaczne.

W warunkach zrównoważonego systemu osadniczego przyjmuje się, że czas dojazdu do stolicy regionu nie powinien przekraczać 100–120 min., a do miasta na poziomie regionalnym (powyżej 100 tys. mieszkańców) 60–80 min. Na przeważającej części obszaru województwa standard ten jest spełniony, z wyjątkiem powiatów człuchowskiego i chojnickiego, gdzie czas dojazdu do Gdańska przekracza 120 min. Analiza dostępności drogowej dla powiatów człuchowskiego i chojnickiego wskazuje na potrzebę wykreowania w tym obszarze silnego ośrodka, którym mogłyby być Chojnice wraz z Człuchowem, w ramach kształtującej się bipolarnej aglomeracji. Zaletą tego układu jest jego wielkość, położenie na skrzyżowaniu szlaków drogowych i kolejowych oraz brak ośrodków o analogicznej randze w promieniu 80 km.

We wschodniej i południowo-wschodniej części województwa dostępność drogowa do miasta powyżej 100 tys. mieszkańców jest dobra lub bardzo dobra, co wynika z bliskiego sąsiedztwa Elbląga i Grudziądza. Problemem jest wskazanie, który z pomorskich ośrodków subregionalnych położonych w tym obszarze powinien mieć porównywalną z nimi rangę (ośrodka regionalnego) i stanowić istotny element w strukturze funkcjonalno-przestrzennej województwa.

Z perspektywy poziomu życia mieszkańców i ich codziennych potrzeb często ważniejsza od dostępności do stolicy regionu, zwłaszcza w obszarach peryferyjnych, jest dostępność do innych ośrodków miejskich, zwłaszcza miast powiatowych. Lepszy lub gorszy dojazd do tych ośrodków jest pochodną wielkości powiatu, jego kształtu, a w obszarach pojezierzy także obecności jezior, które stanowią naturalną barierę wpływającą na długość drogi. Gminami najbardziej oddalonymi od siedzib swoich powiatów są: Koczała (powiat człuchowski), Karsin (powiat kościerski), a także miasto Hel (powiat pucki). Jedynym ośrodkiem, który mógłby pełnić funkcje powiatowe, a tym samym poprawiać dostępność do tego typu ośrodka dla znacznego obszaru o niskiej dostępności – zachodniej części powiatu bytowskiego i północnej części powiatu człuchowskiego – jest Miastko⁷.

W systemie miejscowości wiejskich problemem jest ich rozdrobnienie i rozproszenie, które utrudniają organizację sieci podstawowych usług czy też efektywnego, publicznego transportu zbiorowego. Jedynym istotnym ośrodkiem niemiejskim o wielu cechach miejskich oraz stosunkowo silnych ciężeniach komunikacyjnych są Sierakowice.

⁷ Zasadność wzmocnienia rangi tego miasta potwierdzają wyniki analiz z lat 2015–2019, prowadzonych pod kątem wyznaczenia zasięgów miejskich obszarów funkcjonalnych, zgodnie z którymi Miastko jest jedynym ośrodkiem niebędącym siedzibą powiatu o wyraźnie formującej się, odrębnej strefie funkcjonalnej. Zob. *Relacje funkcjonalno-przestrzenne między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem w województwie pomorskim*, red. R. Guzik, A. Kołoś, Gdańsk 2015.



Właściwym sposobem kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa jest rozwijanie jej na podstawie zhierarchizowanej, policentrycznej sieci ośrodków, uwzględniającej położenie Trójmiasta poza geometrycznym centrum regionu i znaczne odległości między nim a niektórymi obszarami regionu.

Powyzsza struktura terytorialna osadnictwa i uwarunkowania rozwojowe poszczególnych części województwa wskazują, że regionalna polityka przestrzenna powinna zmierzać do wykorzystania potencjału policentrycznej struktury całej sieci osadniczej województwa. Uwarunkowane jest to równoległym wzmocnieniem powiązań wewnętrznych między miastami i integracją z otoczeniem zewnętrznym, w tym z miastami w regionach sąsiednich, które oddziałują na przestrzeń i procesy rozwojowe w regionie. Właściwym sposobem kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa jest rozwijanie jej na podstawie zhierarchizowanej, policentrycznej sieci ośrodków, uwzględniającej specyfikę położenia ośrodka wojewódzkiego⁸. Strukturę tę w perspektywie roku 2050 powinny tworzyć:

- ośrodek ponadregionalny Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot) jako jeden z biegunów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju o znaczeniu europejskim, który w procesie konkurencji międzynarodowej tworzy coraz silniejszy węzeł koncentrujący funkcje metropolitalne, aktywność gospodarczą i potencjał innowacyjny oddziałujący na polską przestrzeń i region bałtycki;
- ośrodek regionalny Słupsk, jako główny biegun rozwoju północno-zachodniej części województwa, wykazujący oddziaływanie na sąsiadujące powiaty (zwłaszcza powiaty: słupski, bytowski oraz powiat sławieński w sąsiednim województwie zachodniopomorskim), dobrze skomunikowany z Trójmiastem i innymi ośrodkami kraju i regionu, tworzący z Ustką bipolarny układ komplementarny, w którym połączenie atutów nadmorskiej miejscowości turystycznej i ośrodka o wykształconych usługach wyższego rzędu (m.in. szkolnictwo wyższe, wyspecjalizowane usługi medyczne itd.) zwiększa znaczenie tych miast;
- ośrodek regionalny Chojnice, zwiększający swe szanse na sukcesywny wzrost znaczenia, m.in. poprzez rozwój efektywnej współpracy w układzie z sąsiadującym Człuchowem o nieco mniejszej dynamice rozwoju, który oddziałuje przede wszystkim na powiaty chojnicki i człuchowski, a także na powiaty północno-zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego, północnej części województwa wielkopolskiego oraz wschodniej części województwie zachodniopomorskiego⁹;
- ośrodki regionalne w strukturze funkcjonalno-przestrzennej OM – Tczew i Wejherowo – istotne dla obsługi mieszkańców otaczających obszarów, wykraczających poza zasięg powiatów, jednocześnie rozwijające funkcje komplementarne w stosunku do oferty Trójmiasta (w tym funkcje metropolitalne);
- ośrodki regionalne położone poza granicą województwa: Elbląg (woj. warmińsko-mazurskie) – silnie oddziałujący na północno-wschodnie gminy województwa pomorskiego, wchodzące w przeszłości w skład dawnego województwa elbląskiego, oraz posiadający historycznie ukształtowane silne relacje z Gdańskiem – a także Grudziądz (woj. kujawsko-pomorskie) – w powiązaniu z subregionalnym Kwidzynomem, w dalszej perspektywie mający szanse tworzyć układ bipolarny;
- ośrodki subregionalne wzmocniające strukturę policentryczną: Bytów, Kościerzyna, Lębork, Malbork¹⁰ oraz Starogard Gdański, których oddziaływania koncentrują się w układach powiatowych i w miejskich obszarach funkcjonalnych;

⁸ Rola Słupska i Chojnic, jako najważniejszych ośrodków położonych w najbardziej oddalonej od Trójmiasta części województwa, jest kluczowa dla utrzymania spójności terytorialnej województwa pomorskiego, a także – z uwagi na ich znaczny wpływ i oddziaływanie ponadwojewódzkie – jego otoczenia.

⁹ Część gmin powiatu człuchowskiego znajduje się w zasięgu silnych powiązań funkcjonalnych Szczecinka (woj. zachodniopomorskie).

¹⁰ Kształtujący ze Sztumem komplementarny układ, uwzględniający zróżnicowanie rangi tych ośrodków, który na bazie efektywnej współpracy (m.in. w ramach miejskiego obszaru funkcjonalnego) ma szansę wzmocniać jednostkowe potencjały tych miast.

- ewentualny ośrodek subregionalny Miastko, którego potencjał rozwojowy wyraźnie zyskuje w związku z realizacją drogi ekspresowej S11 i modernizacją linii kolejowej nr 405, i który sukcesywnie wzmocnia swą pozycję jako istotny ośrodek usługowy oraz rynek pracy dla terenów położonych w środkowo-zachodniej części województwa, gdzie specyfika sieci osadniczej wykazuje deficyt ośrodków tej rangi;
- pozostałe ośrodki o znaczeniu ponadgminnym i lokalnym równoważące rozwój.

Przyjęty model wzmocnienia policentrycznej struktury przestrzennej regionu powinien być wsparty instrumentami polityki regionalnej państwa oraz województwa w ramach dostępnych funduszy polityki spójności po 2027 roku. Dysproporcje w poziomie rozwoju między różnymi obszarami województwa wynikają m.in. z nierównomiernej gęstości powiązań i zróżnicowanej dostępności przestrzennej. Bardzo silnie powiązane i odznaczające się dużą spójnością wewnętrzną są obszary położone wokół Trójmiasta. Strefa ta posiada dobre połączenia transportowe oparte na układzie dróg ekspresowych (A1, S6 i S7) oraz linii kolejowych (9, 131, 201, 202 – abstrahując od ich stanu technicznego i etapu modernizacji). Inne zwarte obszary odznaczające się wysokim potencjałem powiązań to Słupsk wraz z otaczającymi gminami, a także kształtująca się aglomeracja bipolarna Chojnice-Człuchów.



Różnica między aglomeracją Trójmiejską a pozostałą częścią województwa w zakresie dostępności, gęstości sieci powiązań i relacji przestrzennych jest na tyle duża, że można tutaj mówić o różnych prędkościach rozwojowych. Zmniejszenie dysproporcji w tym zakresie wymaga inwestycji infrastrukturalnych oraz rozwoju usług publicznych zarówno w ośrodkach regionalnych, jak również subregionalnych i lokalnych.

Różnica między aglomeracją Trójmiejską a pozostałą częścią województwa w zakresie dostępności, gęstości sieci powiązań i relacji przestrzennych jest na tyle duża, że wręcz można tutaj mówić o różnych prędkościach rozwojowych. Zmniejszenie dysproporcji w tym zakresie wymaga inwestycji infrastrukturalnych, w tym zakończenia budowy drogi ekspresowej S6, przebudowy i modernizacji linii kolejowych (201, 202, 203, 210) oraz rozwoju usług publicznych zarówno w tych ośrodkach, jak również ośrodkach subregionalnych i lokalnych. Konsekwencją zaniechania tych działań może być – w perspektywie roku 2050 – pogłębianie się dysproporcji rozwojowych i spójności terytorialnej w obrębie całego województwa oraz brak dyfuzji procesów rozwojowych w różnych częściach regionu, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych. W wyniku tego postępować będą, już obserwowane, procesy emigracji, które obejmują selektywnie osoby lepiej wykształcone i bardziej aktywne, co dodatkowo pogorszy sytuację i perspektywę rozwoju tych terenów.

Odwracanie przedstawionego powyżej mechanizmu wymywania (emigracja) i katalizowanie przenikania efektów i bodźców rozwojowych wymaga podejmowania szeregu działań na polu polityki regionalnej w jej miejskim wymiarze w obrębie różnych sfer, zwłaszcza w zakresie rozwoju infrastruktury transportu i komunikacji zbiorowej, budowania i kształtowania policentrycznego systemu osadniczego oraz wzrostu jakości przestrzeni miejskiej.

Kluczową okazją do zastanowienia się zarówno nad wizją oraz sposobami wdrażania strategii wielocentrycznego Pomorza będą rozpoczynające się prace nad zmianą planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego. Zaplanowane w ramach tego procesu debaty, warsztaty oraz spotkania różnych gremiów będą zmierzać do określenia wizji oraz kierunków kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na Pomorzu w perspektywie roku 2050, której jednym z podstawowych elementów powinno być wielocentryczne, spójne i konkurencyjne Pomorze.

O autorze

Jakub Pietruszewski – geograf i urbanista. Od urodzenia Pomorzanie i gdańszczanie, absolwent m.in. geografii na Uniwersytecie Gdańskim. Zawodowo związany z Samorządem Województwa Pomorskiego, od 2016 roku dyrektor Pomorskiego Biura Planowania Regionalnego. Generalny projektant *Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego 2030* oraz *Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot 2030*. Od 2005 roku członek Towarzystwa Urbanistów Polskich (oddział w Gdańsku), a do 2014 roku członek Północnej Okręgowej Izby Urbanistów (do rozwiązania Izby). Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w latach 2014–2016 i Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej Gdyni na lata 2020–2022 oraz 2022–2024. Autor artykułów z zakresu planowania przestrzennego, zarządzania strategicznego i rozwoju regionów metropolitalnych.

Zarządzanie regionem przez subregiony i przykład województwa śląskiego



Małgorzata Staś

Dyrektor ds. Transformacji Regionu, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Wielowymiarowość polityki rozwoju sprawia, że podział na subregiony stał się jej nieodzownym elementem. Przykład zróżnicowanego wewnątrz województwa śląskiego pokazuje również, jak ważna jest w tym zakresie współpraca władz regionalnych z subregionami. Dlaczego perspektywę subregionalną warto włączać do debaty o rozwoju regionu? Jak dobre rozpoznanie obszarów subregionalnych i faktycznych obszarów funkcjonalnych przekłada się na efektywność wydatkowania środków unijnych? Na ile terytorializacja polityk rozwojowych będzie trwałym trendem?

Obszary polityki rozwoju (nazywane również subregionami) zdefiniowano w roku 2000 w pierwszej *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2015*. Delimitację poprzedził długotrwały proces konsultacyjny oraz analizy w zakresie określenia wspólnych problemów i potencjałów rozwojowych. Celem wyznaczenia tych obszarów była organizacja procesów rozwojowych w oparciu o istniejące powiązania funkcjonalne, gospodarcze i społeczno-historyczne.

W układzie przestrzenno-funkcyjnym region podzielono na cztery obszary polityki rozwoju (subregiony): północny (o powierzchni 3 050 km²), południowy (2 352 km²), centralny (5 579 km²) i zachodni (1 353 km²). Największy obszar funkcjonalny województwa – centralny – zamieszkuje 2 593 tys. ludzi (tj. 59,7% ludności regionu), natomiast populacja najmniejszego – północnego – wynosi 490 tys. mieszkańców¹.



Celem wyznaczenia subregionów (obszarów polityki rozwoju) była organizacja procesów rozwojowych w oparciu o istniejące powiązania funkcjonalne, gospodarcze i społeczno-historyczne.

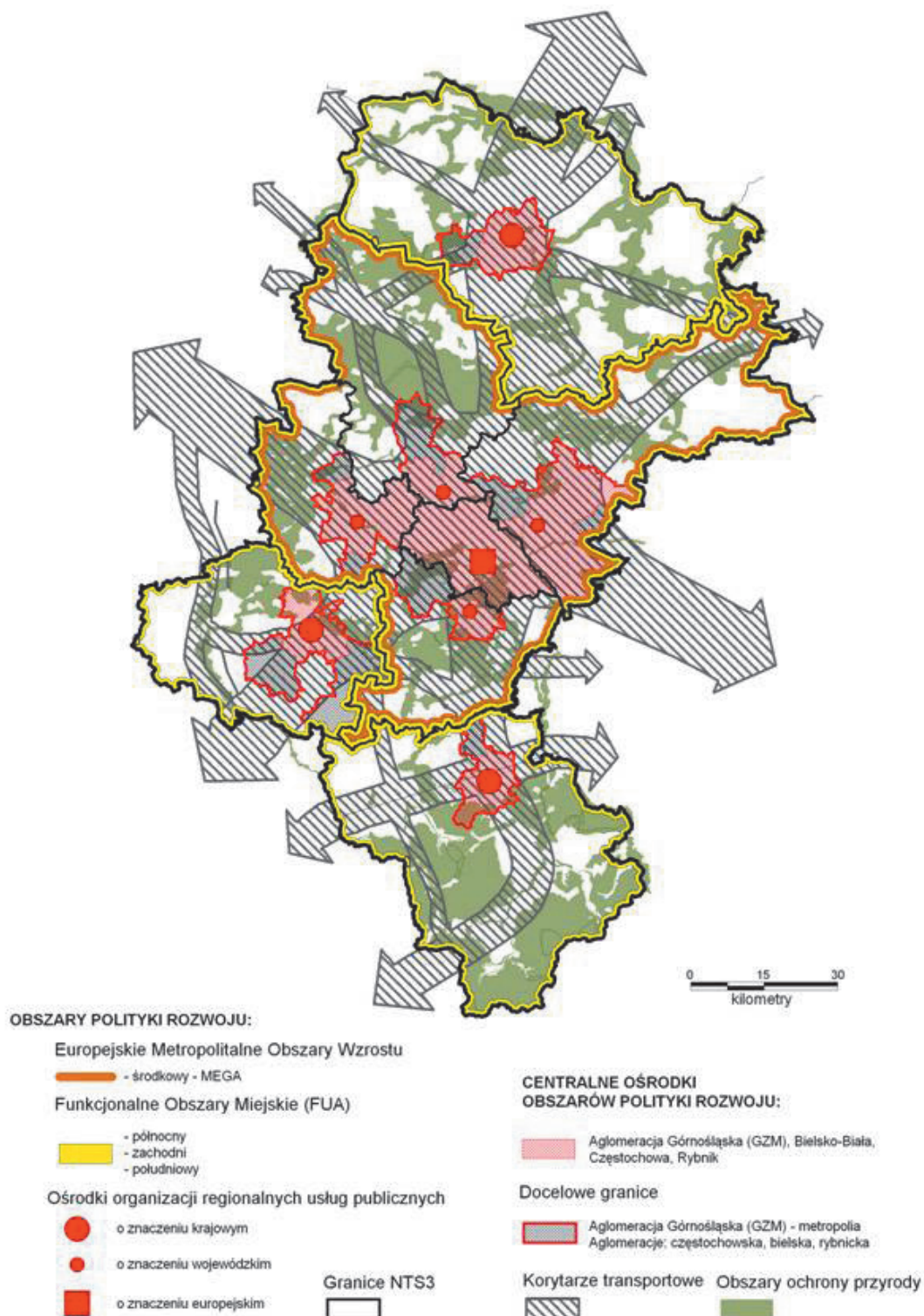
Subregiony zorganizowano wokół aglomeracji miejskiej, mającej znaczenie europejskie lub krajowe, która zasila zarówno bezpośrednie otoczenie funkcjonalne, jak i lokalne ośrodki rozwoju (LOR)². Subregion centralny wyodrębniono wokół Metropolii Górnośląskiej, która składa się z 23 miast³, w tym 22 miast

¹ Dane pochodzą z 2022 r.

² *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*, UMWSL, Katowice 2013, s. 43.

³ Katowice, Sosnowiec, Gliwice, Zabrze, Bytom, Ruda Śląska, Tychy, Dąbrowa Górnicza, Chorzów, Jaworzno, Mysłowice, Siemianowice Śląskie, Tarnowskie Góry, Będzin, Piekary Śląskie, Świętochłowice, Knurów, Mikołów, Czeladź, Łaziska Górne, Bieruń, Radzionków i Wojkowice.

należących do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) oraz miasta Jaworzna. Pozostałe subregiony w województwie skupiają się wokół następujących aglomeracji: południowy – Aglomeracja Bielska⁴; zachodni – Aglomeracja Rybnicka⁵; północny – Aglomeracja Częstochowska⁶.



Mapa 1. Subregiony (obszary polityki rozwoju) w wizji *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*

⁴ Bielsko-Biała oraz Czechowice-Dziedzice.

⁵ Rybnik, Jastrzębie-Zdrój, Radlin, Rydułtowy, Wodzisław Śląski oraz Żory.

⁶ Aglomerację Częstochowską stanowi Częstochowa.

Dla każdego z subregionów określono poniższą wizję rozwoju:

- a) Subregion środkowy (później centralny) to obszar o zrównoważonym wyskalowaniu funkcji rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, a także zrestrukturyzowanej gospodarce z dużą koncentracją sfery usług, zapewniających wysoką pozycję konkurencyjną regionu w skali globalnej. W kolejnej aktualizacji dodano zapisy o roli nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki oraz wskazano za cel rozwój funkcji naukowych i kulturowych obszaru.
- b) Subregion północny to obszar rozwoju funkcji edukacyjnych, kulturowych i usługowych, rozwoju przedsiębiorczości, jak również obsługi światowego centrum pielgrzymkowego – Jasnej Góry. W późniejszej aktualizacji dodano rozwój funkcji rekreacyjnych oraz rolniczych.
- c) Subregion południowy to obszar ekologicznie bezpiecznego przemysłu, edukacji i konkurencyjnego centrum turystyki oraz rekreacji w obszarze Polski południowej, z dobrze chronionym krajobrazem i rozwiniętą siecią usług. W następnej aktualizacji wzmocniono znaczenie rozwoju sieci instytucji usług publicznych.
- d) Subregion zachodni to obszar o zróżnicowanej strukturze gospodarczej, z ograniczonym wydobyciem węgla kamiennego, o nowych aktywnościach opartych o dolinę Odry oraz Cysterskie Kompozycje Krajobrazowe Rud Wielkich⁷. W kolejnej aktualizacji dodano zapis o rozwoju szkolnictwa wyższego.

Podział na subregiony kontynuowano w kolejnych aktualizacjach dokumentów – jedynie zmieniało się podejście do sposobu i zakresu ich opisu. W pierwszym dokumencie informacje dotyczące subregionów znalazły się wyłącznie w części dotyczącej wizji rozwoju (dla każdego subregionu określono odrębną wizję). W *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”* dodatkowo subregiony stały się istotną jednostką w diagnozie społecznej, gospodarczej i środowiskowej.

W dokumencie: *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”* ponownie użyto subregionów w celu dokonania diagnozy rozwoju regionu w przekroju terytorialnym. Subregiony zostały opisane poprzez wylistowanie ich głównych potencjałów oraz wyzwań rozwojowych⁸. Strategia „Śląskie 2020+” odeszła od określania wizji dla poszczególnych subregionów na rzecz funkcjonalnego opisu przyszłości regionu. Z kolei terytorialny wymiar interwencji w opisie celów i kierunków działań został ujęty w formie innych niż subregiony obszarów funkcjonalnych. W ramach systemu wdrażania wskazano natomiast, że poszczególne subregiony, we współpracy z samorządem województwa, wypracowują własne strategie i programy rozwoju, stanowiące istotny element w zakresie podejmowania przez samorząd regionalny decyzji w sprawie podziału środków, w tym w zakresie wdrażania regionalnego programu operacyjnego na okres programowania do roku 2020.

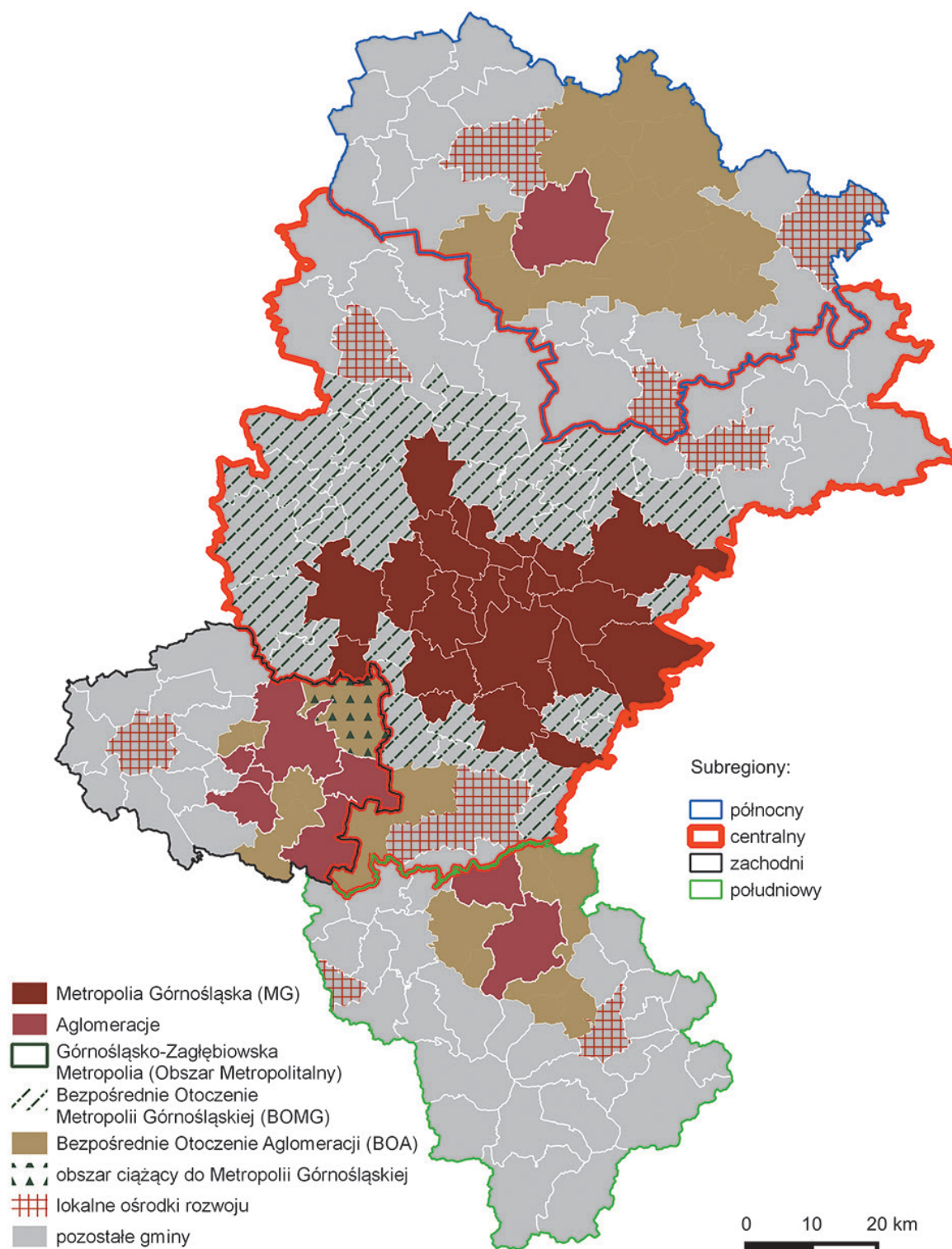
W obowiązującej *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”* użyto podziału subregionalnego w diagnozie strategicznej. Dodatkowo, subregiony zostały szerzej opisane w rozdziale poświęconym obszarom strategicznej interwencji. W tym ujęciu każdy z nich określono poprzez wylistowanie głównych wyzwań i potencjałów rozwojowych. W obowiązującym dokumencie utrzymano odejście od terytorializacji wizji, które zastosowano w dwóch pierwszych dokumentach strategicznych. Podkreślono wagę subregionalnych związków i stowarzyszeń poprzez zaliczenie ich w poczet kluczowych partnerów wdrażania strategii.



Poszczególne subregiony, we współpracy z samorządem województwa, wypracowują własne strategie i programy rozwoju, stanowiące istotny element w zakresie podejmowania przez samorząd regionalny decyzji w sprawie, np. wdrażania regionalnego programu operacyjnego.

⁷ Por. *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice 2000, s. 90-91.

⁸ *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”*, UMWSL, Katowice 2013, s. 46-50.



Mapa 2. Subregiony w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”

Podział na subregiony znalazł również swoje odzwierciedlenie w dokumentach wdrożeniowych, związanych m.in. z realizacją polityki spójności UE. W RPO WSL 2007–2013 realizację programów rozwoju subregionów wsparto środkami w wysokości 246,5 mln euro (14% alokacji programu). W ramach kolejnego okresu programowania, tj. w RPO WSL 2014–2020, województwo śląskie realizowało wsparcie dla subregionów poprzez objęcie ich instrumentem zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT/RIT). W analizowanej perspektywie wsparcie dla subregionów wzrosło do 623,8 mln euro (17,9% alokacji programu). Z uwagi

na postępującą integrację instytucjonalną subregionów⁹ oraz ich doświadczenie, związane z planowaniem rozwoju i realizacją projektów zintegrowanych, zaplanowano kontynuację przyjętej polityki w kolejnych latach. W obecnym okresie programowania UE 2021–2027 subregiony odpowiadają miejskim obszarom funkcjonalnym (MOF), dla których przewidziano wsparcie w ramach instrumentu ZIT (895,10 mln euro, tj. 17,4%).

Warto wskazać, że ze względu na wielowymiarowość procesu kreowania polityki rozwoju coraz większe znaczenie zyskuje organizacja działań rozwojowych na odpowiednio zidentyfikowanych obszarach funkcjonalnych. Taka forma zarządzania wielopoziomowego pozwala uzgodnić cele wyznaczone na poziomie regionu, jak również na wsparcie potencjałów lub ograniczenie barier rozwojowych konkretnych obszarów funkcjonalnych. Ma to szczególne znaczenie w tak zróżnicowanym wewnątrznie regionie, jak województwo śląskie.

Współpraca władz regionalnych z subregionami pozwala poznać wzajemne potrzeby i oczekiwania, jak również ukierunkować wsparcie na projekty z jednej strony komplementarne, partnerskie, a z drugiej – wypracowane oddolnie i uwzględniające potrzeby mieszkańców regionu. Subregiony stały się ważnym partnerem w debacie nad przyszłością i programowaniem rozwoju regionu. Zarządzanie subregionalne pozwoliło także na stworzenie kanału dystrybucji środków UE, który wzmacnia proces współpracy w większych obszarach funkcjonalnych i ma prowadzić do generowania projektów zintegrowanych o większej wartości dodanej. Wzrost znaczenia w ostatnich latach terytorializacji polityk rozwojowych na poziomie europejskim oraz krajowym pozwala przypuszczać, że polityka zarządzania poprzez subregiony będzie dalej rozwijana i wzmacniana.



Subregiony stały się ważnym partnerem w debacie nad przyszłością i programowaniem rozwoju regionu. Zarządzanie subregionalne pozwala również lepiej dystrybuować środki z UE – tak, aby wzmacniały one współpracę w większych obszarach funkcjonalnych i generowały projekty o większej wartości dodanej.

O autorce

Małgorzata Staś – Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego. W administracji samorządowej województwa śląskiego pracuje od 1999 roku. Od początku kariery zawodowej rozwija swoje kompetencje w obszarze polityki regionalnej i instrumentów jej finansowania, szczególnie w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Uczestniczyła w realizacji projektów przedakcesyjnych, a od 2004 roku – kiedy Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE – była zaangażowana w programowanie wsparcia unijnego dla regionu. W obecnej perspektywie finansowej UE jest zaangażowana w budowanie i wdrażanie Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji dla województwa śląskiego oraz największego programu regionalnego w Polsce – Fundusze Europejskie dla Śląskiego (5,2 mld euro), który jest finansowany m.in. z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (2,2 mld euro).

⁹ Wszystkie subregiony działają instytucjonalnie w oparciu o funkcjonujące stowarzyszenia samorządowe.

Rola subregionów w transformacji energetycznej na przykładzie Wielkopolski Wschodniej



Maciej Sytek

Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie,
Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego
ds. restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej



Michał Rejewski

doradca Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie
ds. Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej

Przez ostatnie lata polskie regiony węglowe przechodzą transformację wpisującą się w ogólny trend niwelowania dysproporcji rozwojowych wschodnich regionów Unii Europejskiej. Nadrobienie zaległości wymaga jednak interwencji publicznej szytej na miarę. Podtrzymywanie potencjału przemysłowego regionów górniczych, odpowiadających za wytwarzanie ponad 20% krajowego PKB, jest niezwykle ważne. Należy rozpoznać terytorialny rozkład potrzeb, tak aby transformacja wpłynęła na rzeczywisty wzrost gospodarczy tych obszarów. Jakie instrumenty wsparcia trzeba wprowadzić? Jakich działań potrzebują regiony węglowe Wielkopolski Wschodniej? Jak zwiększyć ich atrakcyjność inwestycyjną? Jak powinna wyglądać polityka rządu?

Transformacja energetyczna, obok cyfrowej, staje się nową siłą napędową wzrostu gospodarczego całej Unii Europejskiej. W Polsce jest ona ogromnym wyzwaniem dla wszystkich 13 regionów górniczych rozlokowanych w sześciu województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim, w których powstaje ponad 20% krajowego PKB, funkcjonuje ponad 20% miejsc pracy oraz zamieszkuje ok. 20% ludności¹. Ich obecne znaczenie społeczno-gospodarcze jest zatem dla kraju bardzo duże, nie stać nas na utratę tego potencjału. Zielona transformacja niesie ze sobą nowe możliwości rozwoju tych obszarów, które wymagają wprowadzenia wielu zmian i nowego sposobu zarządzania nimi. Wielkopolska Wschodnia (składająca się z powiatów: kolskiego, konińskiego, słupeckiego, tureckiego i m. Konina) jest przykładem mniejszego regionu górniczego, zlokalizowanego w województwie wielkopolskim, w którym proces transformacji energetycznej jest najbardziej zaawansowany – prowadzony od 2018 roku, tj. od zamknięcia elektrowni Adamów.

¹ Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych w Polsce. Impulsy, konteksty, rekomendacje strategiczne, red. A. Drobnik, Katowice 2022.

Dysproporcje rozwojowe

Od ponad dwóch dekad obserwuje się, że wschodnie regiony Unii Europejskiej nadrabiają zaległości rozwojowe w stosunku do pozostałych regionów UE, co prowadzi do zmniejszenia różnicy w PKB na mieszkańca². To pozytywny trend, jednak kluczowe jest zwrócenie większej uwagi na zróżnicowanie wewnątrz poszczególnych regionów, które nie rozwijają się tak równomiernie, jak mogłoby się wydawać. W przypadku województwa wielkopolskiego, tj. regionu przejściowego wg nomenklatury Unii Europejskiej, mamy do czynienia z jednej strony z miastem Poznań i PKB na mieszkańca na poziomie 52,4 tys. euro (160% średniej unijnej)³, z drugiej natomiast z podregionem konińskim i PKB na mieszkańca na poziomie jedynie 19,3 tys. euro (59% średniej unijnej). W jego skład, poza powiatami należącymi do Wielkopolski Wschodniej, wchodzi powiaty: gnieźnieński i wrzesiński, wyróżniające się własnym, znaczącym potencjałem gospodarczym opartym na dwóch, prężnie rozwijających się, dużych ośrodkach miejskich – Gnieźnie i Wrześni – oraz silnych powiązaniach funkcjonalnych z Poznaniem. Zatem rzeczywisty poziom rozwoju Wielkopolski Wschodniej zbliżony jest bardziej do regionów Polski Wschodniej (województwo lubelskie – 52%, podkarpackie i warmińsko-mazurskie – 54%, świętokrzyskie i podlaskie – 56%) niż do wspomnianego już Poznania czy podregionu poznańskiego (90%). Dane pokazują, że to główne ośrodki regionalne (obszary metropolitarne) osiągają lepsze wyniki, co prowadzi do rosnącej w tych ośrodkach koncentracji działalności gospodarczej i istotnego wzrostu zatrudnienia.

Doświadczenia poprzednich lat związane z pandemią COVID-19 czy wojną w Ukrainie pokazują, że takie wydarzenia wpływają na powstawanie nowych i pogłębianie już istniejących słabości i różnic strukturalnych. Współczesne dysproporcje rozwoju terytorialnego prowadzą też do nasilenia procesów marginalizacji grup defaworyzowanych. Istotne jest zatem monitorowanie zróżnicowań między- i wewnątrzregionalnych pod względem zachodzących zmian klimatycznych, przemian ekologicznych, cyfrowych czy demograficznych. Kluczowe jest także wdrażanie instrumentów niwelujących te różnice. Przykładem jest tu mechanizm sprawiedliwej transformacji skierowany do obszarów górniczych, który należy rozumieć nie tylko jako zapewnienie równego dostępu do zasobów środowiska, rynku pracy, infrastruktury społecznej i technicznej, ale także korygowanie dysproporcji rozwojowych, w tym terytorialnych, na rzecz zapewnienia wysokiej jakości życia i możliwości rozwoju w długim czasie.



Kluczowe jest wdrażanie instrumentów niwelujących zaległości rozwojowe wschodnich regionów Unii Europejskiej. Przykładem jest tu mechanizm sprawiedliwej transformacji skierowany do obszarów górniczych, który należy rozumieć jako zapewnienie równego dostępu do zasobów środowiska, rynku pracy, infrastruktury społecznej i technicznej, ale też korygowanie dysproporcji rozwojowych.

Interwencja publiczna szyta na miarę

Interwencja publiczna w infrastrukturę, cyfryzację, rozwój przedsiębiorczości, kształcenie czy innowacje przyczynia się do wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego. Nadal jednak występują zróżnicowania terytorialne – istnieją regiony lepiej rozwinięte oraz obszary miejskie, w których koncentruje się wiele czynników wzrostu gospodarczego. Nie można jednak zapominać o regionach słabiej rozwiniętych, do których w Polsce zaliczyć należy obszary górnicze, które mogą potrzebować nowego paradygmatu rozwoju, uwzględniającego pojawiające się możliwości czy terytorialny rozkład potrzeb. W przypadku subregionu

² Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, *Spójność w Europie do 2050 r. Ósmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/734422> [dostęp online].

³ Dane Europejskiego Urzędu Statystycznego Eurostat za 2021 rok.

konińskiego został on wyznaczony w przyjętej w 2022 roku *Strategii rozwoju Wielkopolski Wschodniej 2040*, której podstawowym założeniem jest świeże spojrzenie na subregion, koncentrujące się na identyfikacji potencjałów rozwojowych, oraz efektywne wykorzystanie policentrycznej struktury sieci osadniczej dla równoważenia procesów rozwoju.

Coraz częściej dostrzega się potrzebę (w szczególności w państwach/regionach o znacznych wewnętrznych dysproporcjach rozwojowych) uzupełnienia ogólnokrajowych czy wojewódzkich strategii rozwojowych politykami publicznymi/instrumentami ukierunkowanymi na konkretny obszar – dostosowanymi do występujących na nim potrzeb oraz objętymi odpowiednimi ramami instytucjonalnymi. Powinny być one w pierwszej kolejności tworzone dla regionów słabiej rozwiniętych. Dobrym przykładem jest tu Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), który ma zasadnicze znaczenie dla transformacji regionów górniczych w kierunku neutralności klimatycznej, a także społecznie akceptowalnych zmian strukturalnych w tych regionach. W przypadku Wielkopolski Wschodniej jego programowanie i wdrażanie odbywa się na poziomie subregionalnym⁴.

Na potrzeby kolejnej unijnej perspektywy finansowej należy rozważyć wprowadzenie nowego podejścia do rozwoju regionów górniczych, opierającego się na powoływaniu związków gmin i powiatów czy stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (JST) dla tych obszarów. Celem zastosowania takich działań jest poszerzenie współpracy wszystkich JST z danego regionu węglowego, ochrona wspólnych interesów, wymiana doświadczeń czy realizacja wspólnych przedsięwzięć i inwestycji istotnych z punktu widzenia transformacji energetycznej oraz sprawiedliwej transformacji. Bazując na doświadczeniach z innych regionów kraju, współpraca samorządów lokalnych regionów węglowych na zasadzie zinstytucjonalizowanych form partnerstwa mogłaby w dalszej kolejności zostać zintensyfikowana w ramach unijnej perspektywy finansowej po 2027 roku poprzez realizację przez te podmioty zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Instrument obejmować powinien nie tylko część FST dedykowaną danemu regionowi górnictwu, ale również Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny, w celu realizacji projektów zintegrowanych przybliżających subregiony do neutralności klimatycznej oraz skoordynowanego świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców.

”

Celem powoływania związków gmin i powiatów czy stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (JST) dla regionów górniczych jest poszerzenie współpracy wszystkich JST z danego obszaru, ochrona wspólnych interesów, wymiana doświadczeń czy realizacja wspólnych przedsięwzięć i inwestycji istotnych z punktu widzenia transformacji energetycznej oraz sprawiedliwej transformacji.

Podobne instrumenty (jak np. FST) powinny być tworzone również dla innych regionów cechujących się specyficznymi problemami czy potencjałami rozwojowymi. W pierwszej kolejności proponuje się zaplanowanie pakietu interwencji publicznej dla obszarów, na których funkcjonują łańcuchy wartości sektora węglowego. Istotna jest jednak wcześniejsza identyfikacja i inwentaryzacja tych łańcuchów w kraju. Przykładowo – pleszewskie zagłębienie produkcji kotłów węglowych – produkcja kotłów węglowych w dłuższym okresie stanie się nieopłacalna, co spowoduje zubożenie mieszkańców tego obszaru, ponieważ stracą zatrudnienie w dochodowej branży oraz uniemożliwi uruchamianie tzw. efektów mnożnikowych dzięki ich wynagrodzeniom. Likwidacja firm oraz brak środków na wydatki konsumpcyjne, generujące obecnie w gospodarce dodatkowy impuls popytowy,

⁴ Przygotowanie projektu *Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej* koordynowała Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie, która obecnie pełni funkcję instytucji pośredniczącej dla tego funduszu w ramach programu *Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027 (FEW)* oraz koordynuje dialog z partnerami społeczno-gospodarczymi z subregionu.

przełożyć się może na zmniejszenie produkcji i zatrudnienia w innych sektorach, a także na dalsze zmniejszanie wpływów podatkowych do budżetów JST. Istotne będzie także wspieranie transformacji energetycznej innych sektorów wysokoemisyjnych i energochłonnych, przy zapewnieniu im dodatkowych środków finansowych (bez uszczerbku dla finansowania transformacji w regionach górniczych).

Przyciąganie nowych inwestycji

Do istotnych elementów transformacji regionów węglowych należy przyciąganie nowych inwestycji, w tym zagranicznych. Konieczna jest zatem weryfikacja kluczowych czynników danej lokalizacji, m.in. geograficznych, infrastrukturalnych, pomocy publicznej, kosztów pracy czy klimatu inwestycyjnego. Z punktu widzenia rozwoju Wielkopolski Wschodniej, negatywnym czynnikiem lokalizacyjnym jest ograniczona wysokość możliwej pomocy publicznej oraz nieodpowiednia polityka państwa w zakresie wsparcia inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej.

W Wielkopolsce Wschodniej, tj. w biedniejszej części coraz zamożniejszego województwa wielkopolskiego, PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej w znacznym stopniu odbiega od wartości dla całej Wielkopolski, nie mówiąc już o części centralnej regionu obejmującej Poznań i okolice. Zgodnie z obecnym podejściem, wskazane zróżnicowanie nie ma wpływu na poziom wsparcia inwestycji – traktowane są one tak samo zarówno w Wielkopolsce Wschodniej, jak i w „bogatej” Wielkopolsce, co narzuca konieczność zapewnienia wyższego wkładu własnego projektom realizowanym przez instytucje publiczne i podmioty prywatne. Oznacza to, że w Wielkopolsce Wschodniej maksymalna intensywność pomocy regionalnej w latach 2022–2027 wyniesie 25% dla dużych przedsiębiorstw (+10 pp. w przypadku średnich przedsiębiorstw oraz +20 pp. w przypadku podmiotów małych).

Powyższe uwarunkowania znacznie zmniejszają atrakcyjność inwestycyjną Wielkopolski Wschodniej, co przekłada się na spadek chęci do lokalizowania tu nowych inwestycji przez podmioty gospodarcze, które w większości przypadków wybierają regiony Polski Wschodniej (intensywność pomocy na poziomie 50%). Pojawiają się również informacje o zainteresowaniu podmiotów sektora przedsiębiorstw, działających już na rynku Wielkopolski Wschodniej, inwestowaniem w województwach sąsiednich, tj. w województwie kujawsko-pomorskim i łódzkim, gdzie intensywność pomocy wynosi 40%⁵ dla dużych przedsiębiorstw, oraz w Polsce Wschodniej. Konieczna jest zatem korekta regulacji prawnych w kierunku jednakowego traktowania wszystkich regionów węglowych w zakresie intensywności pomocy publicznej.

Ważna jest również zmiana podejścia strony rządowej w kwestii realizacji krajowego programu dotyczącego wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej. Program zawiera mechanizmy, które sprzyjają lokowaniu inwestycji w województwach Polski Wschodniej, miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze i powiatach o wysokiej stopie bezrobocia. Inwestycje te omijają jednak Wielkopolskę Wschodnią i są lokalizowane w innych częściach kraju, gdzie intensywność wsparcia jest większa. W pierwszej kolejności konieczne jest przeprowadzenie analizy nierównomiernego rozłożenia inwestycji w kraju, której do tej pory nie wykonano – zwraca na to uwagę Najwyższa Izba Kontroli w informacji pokontrolnej z 2022 roku (brak analizy w tym zakresie nie pozwala na ocenę skuteczności realizowanych w programie działań, w szczególności w odniesieniu do celu, jakim był zrównoważony rozwój regionalny). Następnie strona rządowa powinna podjąć działania sprzyjające równomiernemu rozmieszczeniu strategicznych inwestycji w subregionach, z uwzględnieniem ich zróżnicowanego charakteru. W powyższym podejściu nie należy dążyć do zabierania inwestycji, np. Polsce Wschodniej. Ważne jest jednak prowadzenie takiej polityki, która wspierałaby rozwój różnych obszarów słabiej rozwiniętych, w tym również regionów węglowych, które posiadają uwarunkowania istotne z punktu widzenia inwestorów zagranicznych, którzy planują funkcjonować na polskim rynku. Łatwiej jest bowiem wykorzystywać już istniejący potencjał, niż tworzyć wszystko od podstaw w regionach, które nie mają tradycji przemysłowych i nie dysponują odpowiednimi zasobami infrastrukturalnymi, ludzkimi itp.

⁵ W przypadku Bełchatowskiego Zagłębia Węgla Brunatnego objętego FST obszar ten może liczyć na kolejne 10 pp., zatem maksymalna intensywność pomocy wyniesie ok. 50%.



Ważne jest prowadzenie przez stronę rządową takiej polityki, która wspierałaby rozwój różnych obszarów słabiej rozwiniętych, w tym również regionów węglowych, które posiadają uwarunkowania istotne z punktu widzenia inwestorów zagranicznych, którzy planują funkcjonować na polskim rynku. Łatwiej jest bowiem wykorzystywać już istniejący potencjał niż tworzyć wszystko od podstaw w regionach, które nie mają tradycji przemysłowych i nie dysponują odpowiednimi zasobami infrastrukturalnymi, ludzkimi itp.

Wydaje się, że istnieje potrzeba zdefiniowania roli subregionów i odbudowania powiązań funkcjonalnych występujących w przeszłości. Model przyjęty w Wielkopolsce Wschodniej, oparty na zarządzaniu procesem transformacji w subregionie w powiązaniu z przekazaniem kompetencji w dysponowaniu środkami FST, powoduje, że interesariusze mają poczucie sprawczości, co zwiększa ich zaangażowanie w proces transformacji. Zarządzające środkami unijnymi samorządy regionalne, przy udziale samorządów lokalnych i innych partnerów zaangażowanych w transformację regionów górniczych, poradzą sobie z przeprowadzeniem wszystkich istotnych zmian na tych obszarach, o ile tylko państwo zapewni do tego równe dla wszystkich warunki. Państwo ma do odegrania ważną rolę w zakresie wprowadzania odpowiednich zmian prawnych, w tym w zakresie podobnych (sprawiedliwych) warunków otrzymywania pomocy publicznej we wszystkich regionach górniczych, modyfikacji podejścia do wspierania inwestycji firm zagranicznych w Polsce i ich równomiernego rozmieszczania, inwentaryzacji łańcuchów wartości sektora węglowego oraz identyfikacji innych sektorów wysokoemisyjnych i energochłonnych wymagających podobnego wsparcia, jak regiony górnicze (przy zapewnieniu dodatkowego źródła finansowania dla ich transformacji).

O autorach

Maciej Sytek – działacz samorządowy, menedżer, trener biznesowy i społecznik. Obecnie Pełnomocnik Zarządu Województwa Wielkopolskiego ds. Restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej oraz Prezes Zarządu Spółki Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie. Doskonale zaznajomiony z obszarami sprawiedliwej transformacji, funduszy europejskich, gospodarki i zdrowia. Inicjator i główny koordynator procesu Sprawiedliwej Transformacji w Wielkopolsce Wschodniej. Twórca dialogu różnych grup interesariuszy subregionu konińskiego w zakresie planowania działań związanych z łagodzeniem społeczno-gospodarczych skutków odchodzenia od energetyki opartej na paliwach kopalnych. Przedstawiciel Wielkopolski Wschodniej w dyskusjach na szczeblu unijnym i krajowym na temat kierunków wsparcia w kontekście sprawiedliwej transformacji.

Michał Rejewski – doradca Zarządu ds. Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej w Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie, od ponad czterech lat zaangażowany w proces sprawiedliwej transformacji i transformacji energetycznej subregionu konińskiego. Główny autor *Koncepcji Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej* oraz *Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej* oraz współautor *Strategii rozwoju Wielkopolski Wschodniej 2040*. Uczestniczył w działaniach w zakresie kształtowania polityki rozwoju województwa wielkopolskiego oraz monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej Wielkopolski. Współtworzył i wdrażał strategię rozwoju województwa wielkopolskiego. Uczestniczył we wdrażaniu funduszy europejskich w województwie wielkopolskim.

Jaka rola regionów w polityce transportowej?



prof. Michał Wolański

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego



prof. Marcin Wołek

Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Polskie województwa rządowo-samorządowe zostały powołane w okresie przedakcesyjnym, gdy jednosczeblowy model samorządu w pełni ujawnił swoje ograniczenia. Jednym z głównych zadań administracji samorządowej na tym szczeblu było przygotowanie, a następnie zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi – te jednak, w zakresie transportu, są obecnie ograniczane. Tymczasem przejście od polityki nakierowanej przede wszystkim na budowę infrastruktury do polityki mobilności jest jednym z wyzwań strategicznych Polski, regionów oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to m.in. integrację rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym i systemowe wsparcie przyjaznych środowisku środków transportu. Nowa rola regionów w polityce transportowej powinna być zatem związana ze znacznie silniejszym niż do tej pory zintegrowaniem rozwoju kolei i planowania przestrzennego. Aby to osiągnąć, należy przypisać samorządom regionalnym znaczny wpływ na inwestycje kolejowe. Drugim ważnym postulatem jest systemowe wzmocnienie dochodów sektora samorządowego.

Wyzwania polityki transportowej Polski

Polityka transportowa Polski od lat skupiona jest na budowie sieci dróg krajowych i autostrad. Dla przykładu – na ten cel przeznaczonych zostało prawie 40% środków unijnych spośród ogółu nakładów na transport w perspektywie 2007–2013. Według oficjalnych kategorii interwencji, łącznie na drogi wydano prawie 60% środków, przy czym ta wartość jest niedoszacowana. Dla porównania – na infrastrukturę kolejową wydanych zostało niecałe 20% środków. Dodatkowo cechą charakterystyczną Polski jest duży udział nakładów na infrastrukturę w łącznej wartości funduszy unijnych.

W kolejnych latach polski rząd planuje kontynuację budowy autostrad i dróg ekspresowych, jednak tym razem głównie ze środków własnych, gdyż Komisja Europejska jest przeciwna dalszemu finansowaniu tego typu inwestycji z funduszy europejskich. Do ok. 2033 r. chcemy wydać na ten cel ponad 300 mld zł, z czego wkład

unijny wyniesie tylko 35 mld zł. Zapewnienie finansowania dla pozostałej części będzie bardzo absorbujące zarówno finansowo, jak i organizacyjnie. Trudno wierzyć, by się to całkowicie udało, biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską w zakresie obronności, systemu ubezpieczeń społecznych czy transformacji energetycznej. W scenariuszu zakładającym pełną realizację planu będziemy mieli *per capita* więcej autostrad niż Niemcy, którzy swojej sieci już praktycznie nie rozbudowują, natomiast ponoszą wysokie koszty jej utrzymania i modernizacji.

Sceptycyzm Komisji Europejskiej do dalszej, intensywnej budowy jest uzasadniony m.in. rosnącą energochłonnością i emisyjnością transportu – udział przewozów samochodowych w podziale międzygałęziowym w Polsce osiągnął już poziom niemiecki, przy czym w Polsce jest tendencja wzrostowa, zaś w Niemczech – malejąca. Ruch na drogach krajowych tylko w latach 2015–2020 wzrósł o 20%, co w naturalny sposób przekłada się na większą energochłonność. Jest to sprzeczne z wizją Europy neutralnej klimatycznie oraz efektywnej energetycznie.

”

Ruch na drogach krajowych tylko w latach 2015–2020 wzrósł o 20%, co w naturalny sposób przekłada się na większą energochłonność. Jest to sprzeczne z wizją Europy neutralnej klimatycznie oraz efektywnej energetycznie.

Do bezpośrednich przyczyn wysokiej energochłonności polskiego systemu transportu należy również niska atrakcyjność transportu publicznego – m.in. niskie częstotliwości kursowania pociągów, regres transportu na obszarach wiejskich (pomimo zwiększenia finansowania), brak realnego rozwoju komunikacji miejskiej (w ostatnim czasie – ryzyko zapaści wobec kryzysu finansów samorządów miejskich¹), brak zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych. Bardzo ważnym zjawiskiem jest również niekontrolowany rozwój przestrzenny – zabudowania mieszkalne, obiekty produkcyjne czy logistyczne powstające z dala od linii kolejowych oraz istniejących sieci usług publicznych „zmuszają” do dalekich podróży samochodem. Równocześnie wiele dobrze skomunikowanych działek w centrach miast pozostaje niezagospodarowanych, zaś w społeczeństwie pojawia się opór przed „dogęszczaniem miast”, gdyż w przeszłości było ono często robione w sposób nierozsądny.

Ogólnym wyzwaniem jest zatem zmiana paradygmatu z budowy dróg i dostępności transportowej na rzecz upowszechniania usług, ograniczania emisyjności, zmniejszania popytu na transport i zwiększenia konkurencyjności środków transportu przyjaznych środowisku. Istotnymi punktami dojścia do tego celu są: koordynacja transportu z polityką przestrzenną (np. rozwój nowych osiedli i stref przemysłowych wzdłuż linii kolejowych i/lub posiadających dobrą obsługę transportem miejskim), rozbudowa oferty transportu publicznego oraz tworzenie atrakcyjnej infrastruktury rowerowej i pieszej, zintegrowanej przede wszystkim z koleją. Paradygmat ten jest nazywany planowaniem zrównoważonej mobilności².

”

Wyzwaniem jest zmiana paradygmatu z budowy dróg i dostępności transportowej na rzecz ograniczania emisyjności, zmniejszania popytu na transport i zwiększania konkurencyjności środków transportu przyjaznych środowisku.

¹ Kryzys finansów samorządów miejskich w ostatnich latach został spowodowany m.in. przez spadek dochodów własnych w wyniku reformy podatkowej, tzw. Nowego Polskiego Ładu.

² Potrzebę zmiany paradygmatu w polityce transportowej należy traktować jako element większej korekty w dotychczasowym podejściu do zadań państwa. Z modelu rozwoju opartego na projektach inwestycyjnych (np. budowach gmachów szkół czy dróg) powinniśmy przechodzić do modelu opartego na kompleksowych politykach publicznych (np. przebudowie systemu nauczania, w tym modernizacji programów, zmianie statusu, wynagradzania i systemu kształcenia nauczycieli itp.).

Nowe wyzwania dla administracji publicznej

Fundamentalne wyzwania stoją dziś przed władzami centralnymi. Administracja tego szczebla musi nauczyć się tworzyć polityki publiczne w oparciu o sformalizowany proces, obejmujący między innymi dowody skuteczności poparte wiedzą naukową, mądrą i uczciwą partycypację oraz proces ewaluacji. To polityki publiczne, a nie programy inwestycyjne, powinny stać się jak najszybciej naszą podstawą rozwoju, by nie wpaść w pułapkę nieskuteczności programów pomocowych – w tę samą, w którą wpadły chociażby Niemcy Wschodnie czy wiele regionów Półwyspu Iberyjskiego. Niestety, póki co, obserwujemy swoiste „brnięcie w projekty”, dla części z nich trudno znaleźć logiczne uzasadnienie.



Jeśli nie chcemy wpaść w pułapkę nieskuteczności programów pomocowych, to faktyczną podstawą rozwoju powinniśmy jak najszybciej uczynić polityki publiczne, a nie programy inwestycyjne.

Szczególnie wnikliwej rewizji ze strony władz centralnych wymaga krajowa polityka transportowa. Potrzeba tutaj stworzenia nowej struktury, nowych narzędzi finansowych i prawodawstwa, umożliwiających wdrożenie w życie paradygmatu zrównoważonej mobilności w skali całego kraju. W przeciwnym razie wiele problemów – zamiast być jednorazowo rozwiązanych na szczeblu centralnym – będzie musiało być „obchodzonych” wielokrotnie na szczeblu lokalnym.

W ramach tych zmian konieczne będą m.in. nowelizacje *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* oraz innych ustaw (w tym o ulgach ustawowych), tak by powołać struktury umożliwiające tworzenie systemów transportowych odpowiadających potrzebom mieszkańców, czyli, co do zasady, przynajmniej subregionalnych. To w tych układach (metropolitalnych, aglomeracyjnych) dojeżdża się do kluczowych celów podróży (miejsc pracy, szkół wyższych, lepszych szkół średnich, szpitali specjalistycznych itp.), które nie znajdują się we wszystkich miastach powiatowych.

W polskim prawie zaprojektowano – niesprawdzającą się i niespotykaną w skali europejskiej – strukturę, w której gminy odpowiadają za komunikację gminną, powiaty za powiatową, zaś województwa – za wojewódzką. Powoduje to swoiste paty kompetencyjne. Doprowadza ona także do powoływania komunikacji gminnych „znikąd donikąd”, nie odnoszących sukcesu rynkowego, gdyż nie odpowiadają na potrzeby pasażerów, którzy w swojej gminie nie znajdują celu podróży.

Jednocześnie przez dwie dekady intensywnych inwestycji nie powstała np. żadna linia tramwajowa przekraczająca granice miast, pomimo licznych planów (np. do podwarszawskich Łomianek i Żąbek czy podkrakowskiej Wieliczki), gdyż brakuje struktur do przeprowadzenia i eksploatacji takich inwestycji. Oczywiście ich powołaniu powinno towarzyszyć zaprojektowanie ich finansowania – ten błąd popełniono w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która chociaż została powołana ustawowo, to brakuje jej pewnej niezależności w zakresie podejmowania decyzji.

Na marginesie należy zauważyć, że wyzwania związane z powołaniem struktur subregionalnych nie są wyzwaniami wyłącznie transportowymi. Do przyczyn ogólnie narastającej dywergencji wewnątrz kraju można zaliczyć brak jednostek, które wytwarzałyby i wdrażały strategiczną wizję rozwoju poszczególnych obszarów. Brak ten powoduje, że dokumenty strategiczne są najczęściej listami inwestycji.

W efekcie środki pomocowe, które powinny być przeznaczone na rozwój, alokowane są przede wszystkim na projekty „poprawiające jakość życia” – głównie konsumpcyjne, ale nie przyczyniające się do trwałego rozwoju gospodarczego, realizowane w dużej mierze przez gminy. Co więcej, powodują one powstawanie dodatkowych zobowiązań w zakresie kosztów utrzymania, na które Komisja Europejska finansowania już nie przyznaje.

Dotychczasowe próby wsparcia subregionów w postaci dobrowolnych stowarzyszeń nie przynoszą oczekiwanych rezultatów ze względu na brak mocnego przywództwa – dużo czasu i energii zabiera osiągnięcie konsensusu i poszukiwanie obszarów synergii. Poszczególne jednostki łączy perspektywa inwestycji w ramach jednej „siedmiolatki”, a nie ciągłość świadczenia usług publicznych. Drugą barierą, co najmniej równie ważną, jest brak systemowego finansowania takich struktur.

Wydaje się zatem, że zarówno ze względów transportowych, jak i polityki rozwoju, konieczne jest przede wszystkim przemodelowanie struktur subregionalnych. Preferowanymi rozwiązaniami byłyby wzmocnienie finansowe i kompetencyjne oraz konsolidacja powiatów, zaś pewną alternatywą mogłyby być mocne, ustawowe struktury subregionalne, będące związkami powiatów – łączące w sobie funkcje organizatorów transportu oraz instytucji zarządzających zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi.

W przypadku dużych metropolii należy rozwinąć i usprawnić rozwiązanie wdrożone w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Takie struktury powinny jednak – wzorem Francji – służyć zarządzaniu niezależnym budżetem organizacyjnym, a nie – wzorem GZM – być uzależnione od składek.

”

Dobłą skalą działalności zarówno w zakresie transportu, jak i budowy lokalnych specjalizacji są subregiony. Niestety są one w Polsce bardzo słabe, dlatego trzeba je wzmocnić.

Rola regionów

Jaka powinna być rola regionów w przejściu od programów inwestycyjnych (w tym budowy dróg) do polityk publicznych (w tym polityki mobilności)? Musimy brać pod uwagę ich kluczowy zasób w postaci regionalnych „stolic” – unikalnej w skali naszej części Europy siatki aglomeracji, mających potencjał ściągania nowych mieszkańców, bycia ośrodkami nauki (a nie tylko edukacji) i wytwarzania innowacji. „Stolic”, które bez wątpienia powinny służyć większym obszarom, a nie tylko własnym subregionom i które mogą być czynnikiem podnoszenia konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej³. Rozważania tej natury kierują nas ku pytaniu, czy obecny podział terytorialny (na poziomie regionów) jest w Polsce optymalny. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tego artykułu.

”

Stolice regionów są unikalnym czynnikiem konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej, posiadającym potencjał ściągania nowych mieszkańców, bycia ośrodkami nauki i wytwarzania innowacji.

Obecnie do głównych, faktycznych zadań regionów w zakresie transportu należy organizowanie kolejowych przewozów regionalnych (prowadzonych przez spółki regionalne lub Polregio S.A.) oraz utrzymywanie sieci dróg wojewódzkich. Regiony zarządzają też funduszami europejskimi na swoim poziomie, z których w obszarze transportu finansuje się głównie inwestycje na drogach wojewódzkich oraz liniach kolejowych o znaczeniu regionalnym i dokonuje zakupów taboru do przewozów regionalnych i aglomeracyjnych⁴.

W perspektywie finansowej 2021–2027 przeniesiono inwestycje kolejowe do programu zarządzanego ze szczebla rządowego (FENIKS), co ułatwia relację między beneficjentem (PKP PLK) oraz instytucją zarządzającą (Centrum Unijnych Projektów Transportowych). Prowadzi to do zjawiska, w którym projekty

³ Czechy, Słowacja czy Węgry praktycznie nie mają odpowiedników Wrocławia, Krakowa, Trójmiasta czy Górnośląska (nieco inaczej przedstawia się sytuacja z odpowiednikami Kielc, Zielonej Góry, Opola, Częstochowy czy Bielska-Białej).

⁴ Niektóre regiony podjęły też funkcję organizatora przewozów autobusowych w różnych formułach organizacyjnych (bezpośrednio lub przez spółki kolejowe). W wyjątkowych sytuacjach województwa pełnią też rolę zarządców infrastruktury kolejowej (woj. dolnośląskie i pomorskie).

kolejowe będą realizowane „ponad głowami” województw, co jest na swój sposób wygodne, ale niekonieczne prorozwojowe. Warto przy tym pamiętać, że PKP PLK, w przeciwieństwie do wielu innych instytucji rządowych (GDDKiA, Polregio), nie posiada mocnych struktur regionalnych, skoncentrowanych na współpracy z administracją samorządową na szczeblu województw. W efekcie powstaje zagrożenie, że inwestycje kolejowe staną się coraz bardziej „obce” regionom i będą oderwane od potrzeb ich mieszkańców.

Dodatkowo Komisja Europejska jest coraz bardziej sceptyczna, jeśli chodzi o finansowanie dróg wojewódzkich z programów regionalnych. Należy przewidywać, że w kolejnej perspektywie może ono nie być możliwe, a przynajmniej znacznie ograniczone. W efekcie idziemy w kierunku systematycznego okrajania regionów z funduszy unijnych, które mogą być przeznaczone na transport. Za 5 lat, w kolejnej perspektywie budżetowej, regiony mogą zostać ostatecznie pozbawione środków na inwestycje kolejowe i drogowe⁵, a także realnego wpływu na wydatkowanie środków w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). A przypomnijmy, że w okresie przedakcesyjnym samorządy regionalne były powołane w dużej mierze z myślą o zarządzaniu funduszami unijnymi.

Tradycyjną rolą regionów w wielu krajach było przez lata integrowanie transportu, czyli tworzenie struktur emitujących wspólne dla wielu organizatorów bilety oraz systemów je rozliczających. Natomiast w ostatnich latach w Austrii, Niemczech czy Szwajcarii pojawiają się krajowe inicjatywy w tym zakresie. Funkcja ta może i powinna być stopniowo przenoszona na rząd, co zapobiegnie problemom, zwłaszcza w przypadku codziennych dojazdów przekraczających granice województw, które można zaobserwować np. w relacjach Elbląg-Gdańsk, Łódź-Warszawa czy na styku województw małopolskiego i śląskiego. Jest coraz mniej argumentów, by województwa angażowały się w tę funkcję – poza biernością władz rządowych.

Wszystko to rodzi potrzebę poszukiwania nowej roli województw w systemie pomiędzy państwem, tworzącym kompleksowe polityki publiczne, w tym politykę mobilności, a subregionami – skutecznymi lokalne strategie rozwoju oraz zarządzającymi transportem publicznym na poziomie regionalnym.

Wydaje się, że w przyszłości województwa powinny mieć mocniejszą rolę w zakresie zarządzania koleją, tak by w oparciu o nią móc realizować śmiałe projekty rozwojowe. Jak już wskazaliśmy na wstępie – są one konieczne do realizacji zasady zrównoważonej mobilności, ale także do wspomagania dyfuzji procesów rozwojowych na całe województwa.

Mrzonką jest wiara, że inwestycje infrastrukturalne nakierowane na wyrównywanie dysproporcji w poziomie rozwoju doprowadzą do dużych zmian w dystrybucji przestrzennej ludności. Wyludniania się pewnych obszarów prawdopodobnie nie da się zatrzymać – można je jedynie spowolnić.

Nie każdy musi mieszkać w centrum metropolii, natomiast każdy mieszkaniec województwa powinien móc do niego dojechać transportem publicznym w dogodny pod względem czasowym i kosztowym sposób – nawet jeśli nie posiada lub nie może korzystać z samochodu. Sprawny transport publiczny, stanowiący szkielet dla innych polityk publicznych (edukacji, zatrudnienia, zdrowia, kultury), powinien być uzupełniany o transport indywidualny oraz współdzielony, szczególnie na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.

Aby to osiągnąć, inwestycje w infrastrukturę kolejową – a w mniejszym stopniu również drogową – powinny mieć charakter wizyjny, wytyczający nowe kierunki rozwoju przestrzennego. Nowe przystanki nie mogą być więc jedynie parkingami i węzłami przesiadkowymi, lecz centrami nowych lub modernizowanych założeń urbanistycznych – mieszkaniowo-usługowych lub produkcyjno-logistycznych. Wyzwanie to dotyczy również projektów planowanych w ramach programu Kolej+, co do których istnieje poważne ryzyko, że powielą błędy ostatnich modernizacji kolei w Polsce – będą się charakteryzowały oderwaniem od planowania przestrzennego, słabą ofertą oraz wysokimi kosztami eksploatacji (również ze względu na brak uproszczonych przepisów dla kolei lokalnych). Projekty te są obecnie na barkach różnych samorządów, dla których stanowią nadmierne wyzwanie, gdyż większość z nich realizuje po jednym projekcie.

⁵ Fundusze na komunikację miejską już zostały przeniesione do krajowego programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”.

Postulowany przez nas sposób projektowania infrastruktury kolejowej uwzględnia zatem silne partnerstwo z samorządami lokalnymi (gminami i miastami). Są one żywnie zainteresowane wzrostem powierzchni użytkowej i mieszkalnej na swoim terenie, której lokalizacja nie będzie generować dodatkowych, wysokich kosztów obsługi. Co więcej, wzrost powierzchni użytkowej i mieszkalnej o dobrym skomunikowaniu przyczyni się do wzrostu ich dochodów budżetowych z tytułu podatku od nieruchomości. Jest on jednym z najważniejszych dochodów budżetowych gmin i miast na prawach powiatu.

W tym celu, wzorem Szwecji, ale także w pewnym stopniu województwa dolnośląskiego, konieczne byłoby systemowe przejęcie przez regiony części infrastruktury kolejowej (poza magistralami o znaczeniu międzynarodowym). Celem takiego działania byłby odwrót od realizacji inwestycji „przez PLK, dla PLK” i „dla absorpcji” środków UE. Inwestycje wykonywałby dla siebie późniejszy organizator transportu – z myślą o otwieraniu nowych terenów inwestycyjnych oraz wyzwalaniu procesów dywergencji. Jest to oczywiście działanie sporo spóźnione, lecz wciąż potrzebne.

Temu działaniu powinny jednak odpowiadać właściwy poziom i struktura dochodów budżetowych samorządów województw oparta przede wszystkim na dochodach własnych. Pamiętne „przekazanie odpowiedzialności” za regionalny transport kolejowy samorządom województw na początku tego stulecia odbyło się przy nieadekwatnych środkach na realizację tego zadania. Skutki tak „zaplanowanego” transferu kompetencji odbijają się czkawką do dzisiaj.

”

W przyszłości województwa powinny mieć mocniejszą rolę w zakresie zarządzania koleją, tak by w oparciu o nią móc realizować śmiało projekty rozwojowe, łączące transport i zagospodarowanie przestrzenne. Wymagałoby to przekazania własności części linii kolejowych, wraz ze wzmocnieniem dochodów, w celu pokrycia kosztów ich utrzymania.

Równocześnie nie rekomendujemy mocnej roli regionów w zakresie przewozów autobusowych, chociaż takie postulaty pojawiają się w literaturze, motywowane np. sukcesami regionów czeskich i słowackich (o średniej liczbie ludności ponad trzy razy mniejszej niż polskie województwa). Zjawisko wykluczenia komunikacyjnego – dla którego antidotum jest odbudowa komunikacji autobusowej – ma charakter bardzo lokalny. Zarządzanie z Gdańska, Wrocławia czy Katowic dojazdem do miejscowości na Pomorzu Środkowym, w Sudetach czy na Podbeskidziu, z uwzględnieniem godzin rozpoczynania lekcji w poszczególnych szkołach, nie będzie efektywne. Róbnym to przynajmniej ze Słupska, Jeleniej Góry czy Bielska-Białej, zwłaszcza biorąc pod uwagę „modę” na integrację taryfową w skali całego kraju.

Zmiana paradygmatu w zakresie polityki transportowej, polegająca na przechodzeniu od budowy infrastruktury do tworzenia usług wykorzystujących różne podsystemy transportu oraz dobrodziejstwa technologii teleinformatycznych (ograniczenie liczby podróży np. dzięki pracy hybrydowej), jest niezbędna nie tylko ze względów społecznych, ale i ekonomicznych. Utrzymanie ogromnego zasobu infrastruktury drogowej w warunkach postępującej depopulacji części kraju i prawdopodobnego zmniejszania się liczby podatników w najbliższych kilkudziesięciu latach stanowić może hamulec dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

O autorach

Dr hab. **Michał Wolański** – profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel startupu KOLEO – najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

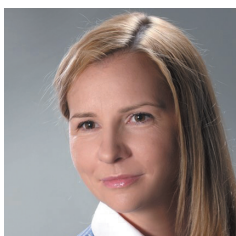
Dr hab. **Marcin Wołek** – profesor UG na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. W pracy naukowej podejmuje zagadnienia zrównoważonej mobilności miejskiej, transportu kolejowego, analiz rynku transportowego i rozwoju miast. W ramach UG kierował i kieruje licznymi projektami europejskimi. Od 1998 roku pełni funkcję radnego Miasta Gdyni (od 2018 r. wiceprzewodniczący Rady Miasta). W latach 2005–2008 był przewodniczącym Komisji Transportu Związku Miast Bałtyckich. Jako niezależny konsultant współpracuje z przedsiębiorstwami i instytucjami publicznymi w Polsce, Niemczech, Danii, Szwecji i w Ukrainie. Jest członkiem Rady Naukowej Fundacji ProKolej oraz członkiem Stowarzyszenia Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego.

Rola regionów i subregionów w gospodarce o obiegu zamkniętym



prof. Magdalena Wdowin

Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN



dr Renata Koneczna

Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN

Dlaczego regiony powinny dokonać transformacji w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego? Jest to rozwiązanie pozwalające zwiększyć efektywność energetyczną, lepiej gospodarować odpadami i surowcami oraz obniżyć poziom zanieczyszczenia środowiska. To skuteczna odpowiedź na kryzys energetyczny i klimatyczny. Zmiana systemowa wiąże się jednak z opracowaniem strategii działania dopasowanej do możliwości oraz potencjału danego obszaru. Jakie rozwiązania należy wprowadzić w regionach? Jakie branże powinny być priorytetowe w przypadku transformacji w kierunku GOZ?

Dominujący obecnie liniowy paradygmat wykorzystania surowców w gospodarce, tj. produkcja-zużycie-wyrzucenie, charakteryzuje się niekorzystną efektywnością kosztową i negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Obecnie potrzebne jest 1,75 roku na odnowienie zasobów zużywanych przez ludzkość w ciągu roku i współczynnik ten wciąż wzrasta¹. Pomocna w przemodelowaniu obecnego systemu jest gospodarka cyrkularna – inaczej określana jako gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ, ang. *circular economy*) – w której ogranicza się generowanie odpadów, a każdy wytworzony produkt czy surowiec stara się wykorzystywać ponownie lub przetwarzać². W kontekście GOZ postrzegana jest również energetyka, a konkretnie – działania zmierzające do zwiększenia efektywności energetycznej, m.in. poprzez wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE), energooszczędność czy ekonomię współdzielenia.

¹ M. Wackernagel, *How can we make the need for resource security more obvious to diverse audiences?*, 4.09.2019, <https://www.footprintnetwork.org/2019/09/04/18187/4> [dostęp online].

² Komisja Europejska wskazuje, iż w GOZ wartość produktów i materiałów utrzymuje się tak długo, jak to możliwe. Odpady i zużywane zasoby są minimalizowane, a surowce zatrzymywane w gospodarce do momentu, aż produkt osiągnie kres swojego życia. Zob. Komisja Europejska, *Circular economy package: Questions & answers*, 2.12.2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_6204 [dostęp online].

Gospodarce o obiegu zamkniętym towarzyszy „zasada 6R”: *refuse* (odmów), *reduce* (ogranicz), *reuse* (używaj ponownie), *recover* (naprawiaj), *recycle* (oddaj do recyklingu), *rethink* (zastanów się, co możesz zrobić lepiej)³. Przejście na gospodarkę cyrkularną obliuguje do zmiany systemowej, w której regiony mogą odegrać kluczową rolę⁴. Największe dysproporcje odnotowuje się pomiędzy terenami wiejskimi a miejskimi. W Polsce w 2022 roku powierzchnia obszarów wiejskich zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 10 miejscowości. Tym samym odnotowano spadek liczby mieszkańców. W 2022 roku masa wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca wyniosła 355 kg i była wyższa o 25% w stosunku do 2015 roku⁵. Zużycie energii elektrycznej również wzrosło do 1 649,1 kWh na jednego odbiorcę w miastach⁶. Wielkość emisji CO₂ przypadająca na jednego mieszkańca w Polsce jest wyższa od przeciętnej dla świata i wynosi 8 ton. Na jednego mieszkańca kraju przypada rocznie 11 ton gazów cieplarnianych. To nieco więcej niż średnia w UE⁷. Oczekuje się, że GOZ zmniejszy negatywny wpływ na środowisko w miastach i regionach poprzez ograniczenie zanieczyszczeń, zwiększony udział OZE i minimalizowanie zużycia surowców, wody, gruntów i energii⁸.



Przejście na gospodarkę cyrkularną obliuguje do zmiany systemowej, w której regiony mogą odegrać kluczową rolę. Oczekuje się, że GOZ zmniejszy negatywny wpływ na środowisko poprzez ograniczenie zanieczyszczeń, zwiększony udział OZE i minimalizowanie zużycia surowców, wody, gruntów i energii.

W odpowiedzi na przytoczone statystyki Minister Rozwoju wydał w 2016 roku *Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*. Natomiast Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii opracowało *Mapę drogową transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*, która została przyjęta w 2019 roku. Regionalne strategie GOZ opracowało województwo małopolskie. Większość pozostałych regionów wskazuje GOZ jako priorytet w wojewódzkich strategiach i regionalnych strategiach innowacji (RIS). Wyjątek stanowi województwo zachodniopomorskie, które pominęło GOZ w swoich dokumentach kierunkowych.

W strategiach wojewódzkich do kluczowych działań w obszarze GOZ należą: edukacja, doradztwo (tzw. ekodoradcy dla biznesu) i promowanie dobrych praktyk, np. koncepcji zero waste, czyli stylu życia charakteryzującego się minimalizowaniem ilości odpadów poprzez ograniczanie konsumpcji, wydłużenie okresu użytkowania produktów i recykling. Samorządy województw chcą wspierać rozwój istniejących i planowanych instalacji wyposażanych w urządzenia do recyklingu, odzysku surowców, materiałów lub energii, budować punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zamykać składowiska niespełniające wymogów środowiskowych.

³ Pierwsza zasada dotyczy rezygnacji i unikania niepotrzebnych, nieodpowiednich i szkodliwych dla środowiska lub dla życia i zdrowia ludzi produktów, materiałów czy substancji. Druga oznacza dążenie do ekoefektywności w produkcji i konsumpcji. „Używaj ponownie” implikuje lepsze projektowanie produktów i modeli biznesowych w cyrkularnym obiegu. Zasada „naprawiaj” obejmuje tworzenie produktu, tak aby możliwa była jego późniejsza naprawa, poprawa estetyki, odświeżenie, ulepszenie lub odnowienie. „Recykling” odnosi się do „każdej operacji odzysku, podczas której materiały odpadowe są ponownie przetwarzane na produkty, materiały”. Ostatnie R – „zastanów się, co możesz zrobić lepiej” – to zasada, według której należy dokładnie przemyśleć wybory, działania, proces produkcji i planowanie cyklu życia produktu, tak aby zapobiegać powstawaniu odpadów lub zminimalizować ich ilość.

⁴ S. Vanhamäki, M. Virtanen, S. Luste, K. Manskinen, *Transition towards a circular economy at a regional level: A case study on closing biological loops*, „Resources, Conservation & Recycling” 2020, nr 156.

⁵ Bank Danych Lokalnych.

⁶ GUS, *Infrastruktura komunalna – energetyczna i gazowa w 2022 r.*, Warszawa 2023.

⁷ *Raport 2020. Polska na drodze zrównoważonego rozwoju*, <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel13.html> [dostęp online].

⁸ *Circular Economy in Europe. Developing the knowledge base*, European Environment Agency, 2016, nr 2.

Kolejnym priorytetowym rozwiązaniem jest tworzenie nowych modeli biznesowych na rzecz zmniejszenia zużycia surowców oraz ograniczenia wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych. Należy wprowadzać innowacyjne rozwiązania w branżach, takich jak:

1. transport – GOZ w tym sektorze odnosi się do ekoprojektowania, minimalizowania wykorzystywanych surowców w procesie produkcji, ponownego użycia, recyklingu⁹. Ekoprojekt można uznać za najlepszą praktykę. Jego stosowanie pozwala, m.in. na wybór materiałów, które są trwałe, generują mniej odpadów, zużywają mniej energii, a zastosowane rozwiązania techniczne i technologiczne pozwalają na wykorzystanie wymiennych części. Inną praktyką jest ograniczanie lub zastępowanie surowców stosowanych w produkcji. Są to m.in. metale, takie jak stal, aluminium i miedź, szkło. Zmiany w procesach produkcyjnych opierają się na modyfikacji samego procesu, przemyślanym projekcie pojazdu, a w końcowym etapie recyklingu. Nowe technologie, tj. pojazdy elektryczne lub napędzane wodorem, są wykorzystywane jako najlepsze praktyki w celu promowania GOZ;
2. budownictwo – sektor ten jest jednym z głównych odbiorców zasobów: stanowi ok. 50% całkowitego wykorzystania surowców i 36% globalnego końcowego zużycia energii. Emisje CO₂ z działalności budynków osiągnęły poziom około 10 GtCO₂¹⁰. Za rozwój GOZ w budownictwie odpowiadają trzy strategie: efektywność energetyczna i wykorzystywana energia w budynkach, recykling, gospodarka odpadami i alternatywne materiały budowlane oraz zrównoważony rozwój¹¹. Efektywność energetyczna jest uznawana za najistotniejszą strategię mającą na celu wydłużenie cyklu życia budynków, co skutkuje poprawą warunków życia¹². Gospodarowanie odpadami można określić ilościowo poprzez ocenę zakresu redukcji wytwarzania odpadów, zwiększenie jakości recyklingu odpadów stałych, ograniczenie produkcji odpadów niebezpiecznych. „Zrównoważony budynek” powinien przyjąć podejście, które dotyczy aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych całego cyklu życia¹³;



Za rozwój GOZ w budownictwie odpowiadają trzy strategie: efektywność energetyczna mającą na celu wydłużenie cyklu życia budynków; recykling, gospodarowanie odpadami i alternatywne materiały budowlane oraz zrównoważony rozwój, który dotyczy aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych całego cyklu życia budynku.

3. przemysł rolno-spożywczy – w Polsce marnuje się ok. 5 mln ton żywności rocznie¹⁴. Jednym ze sposobów minimalizowania marnotrawstwa produktów jest „zasada 4P”. Po pierwsze: planowanie zakupów z wyprzedzeniem; po drugie: przetwarzanie żywności w celu wydłużenia jej trwałości; po trzecie: przechowywanie produktów w odpowiednich warunkach; po czwarte: podzielenie się

⁹ V.H. Souza de Abreu i in., *The Role of the Circular Economy in Road Transport to Mitigate Climate Change and Reduce Resource Depletion*, „Sustainability” 2022, nr 14(14).

¹⁰ United Nations Environment Programme, *Global Status Report for Buildings and Construction. Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector*, Nairobi 2022.

¹¹ M. Norouzi i in., *Circular economy in the building and construction sector: A scientific evolution analysis*, „Journal of Building Engineering” 2021, nr 44.

¹² L.F. Cabeza, M. Chàfer, *Technological options and strategies towards zero energy buildings contributing to climate change mitigation: A systematic review*, „Energy and Buildings” 2020, nr 219.

¹³ L. Piscicelli i in., *The role of values in collaborative consumption: insights from a product-service system for lending and borrowing in the UK*, „Journal of Cleaner Production” 2015, nr 97.

¹⁴ Agencja Wspierania Ochrony Środowiska, *W Polsce marnuje się ok. 5 mln ton żywności rocznie*, 3.10.2023, <https://e-awos.pl/w-polsce-marnuje-sie-ok-5-mln-ton-zywnosci-rocznie/> [dostęp online].

zbędną żywnością. Należy zaznaczyć, iż w cyrkularnym przemyśle rolno-spożywczym kluczowymi kwestiami są: ekoprojektowanie polegające na zmniejszeniu negatywnego wpływu produktu w całym cyklu jego życia, minimalizowanie ilości zużywanych opakowań oraz odzyskiwanie odpadów żywnościowych;

4. energetyka – w Polsce ponad 80% energii wytwarzanej jest w źródłach konwencjonalnych. Energetyka jest jednym z sektorów przyczyniających się do znacznego wzrostu emisji gazów cieplarnianych. Należy zatem poprawić efektywność energetyczną, m.in. poprzez wykorzystanie OZE, energooszczędność czy ekonomię współdzielenia. Celem koncepcji GOZ jest zmniejszanie ilości odpadów, które składowane są na skutek przetwarzania ich w zasoby mogące stanowić źródło energii. Ciepło to produkt uboczny wielu procesów technologicznych. Istnieje duży potencjał produkcji energii elektrycznej z biomasy, biogazu, wiatru i energii słonecznej oraz systemów magazynowania energii;
5. sektor wodno-ściekowy – GOZ uwzględnia racjonalne metody gospodarowania wodą w celach konsumpcyjnych i gospodarczych oraz efektywne oczyszczanie ścieków, odzyskiwanie i wykorzystanie energii oraz innych surowców z wody i ścieków, a także rekultywację zdegradowanych oraz zdewastowanych gruntów i wód¹⁵. Wodę wykorzystują wszystkie sektory gospodarki, a dostęp do niej jest ograniczany. Dlatego też powinny być wdrażane działania na rzecz zamykania obiegu wody i materiałów wykorzystywanych w sektorze gospodarki wodno-ściekowej.



Należy tworzyć nowe modele biznesowe na rzecz zmniejszenia zużycia surowców oraz ograniczenia wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych. Istotne jest wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w branżach, takich jak: transport, budownictwo, przemysł rolno-spożywczy, energetyka, sektor wodno-ściekowy.

W strategiach wojewódzkich wskazuje się, iż sektorami pomocnymi w przejściu na GOZ mają być m.in. ICT i Przemysł 4.0 (analizy i przetwarzanie danych z wykorzystaniem przemysłowego internetu rzeczy, sztucznej inteligencji, autodiagnostyki, chmury danych). Regiony powinny dążyć do trwałego umiędzynarodowienia podmiotów gospodarczych. Dużą rolę w tym procesie mogą odegrać MŚP – jeżeli niwelowane będą ich bariery rozwojowe, a zalety wzmacniane. W efekcie nastąpi wzrost konkurencyjności sektora MŚP, m.in. poprzez wspieranie badań naukowych i innowacji, modernizację technologiczną oraz wdrażanie najnowszych rozwiązań z zakresu GOZ, w tym wydłużanie cyklu życia produktu. Na etapie rozwoju innowacji pomocne powinny być uczelnie wyższe, centra B+R i sektor naukowo-badawczy, których zadaniem jest szybko reagować na potrzeby sektorów w wiodących regionalnych specjalizacjach. GOZ może pomóc we wprowadzaniu zmian w zrównoważonym rozwoju poszczególnych województw. Konieczne jest jednak wdrożenie przemysłanych, dopasowanych do danego województwa (w zależności od kluczowych dla regionu sektorów gospodarczych) modeli biznesowych, polegających na projektowaniu bardziej trwałych i nadających się do recyklingu produktów, zapewnianiu ponownego życia materiałów w cyklu produkcyjnym i promowaniu odpowiedzialniejszej konsumpcji oraz produkcji¹⁶.

¹⁵ PARP, *Przyszłość branży gospodarki wodno-ściekowej i rekultywacji w świetle II edycji badań Branżowego Bilansu Kapitału Ludzkiego*, 8.08.2023, <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/84708:przyszlosc-branzy-gospodarki-wodno-sciekowej-i-rekultywacji-w-swietle-ii-edycja-badan-branzowego> - [dostęp online].

¹⁶ Przykładowo – województwo małopolskie w ramach wprowadzania w życie idei GOZ proponuje również rozwiązania regulacyjne w zakresie systemu pozwoleń zintegrowanych, rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami oraz promowanie zielonych zamówień publicznych.

O autorkach

Prof. **Magdalena Wdowin** – absolwentka Wydziału Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska AGH. Od roku 2007 zatrudniona w Instytucie Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, w którym jest Kierownikiem Pracowni Geochemii Stosowanej i Inżynierii Środowiska. Od roku 2021 pełni również funkcję zastępcy Dyrektora Instytutu ds. Naukowych, a od roku 2024 jest na stanowisku p.o. Dyrektora Instytutu. Od ponad 15 lat zajmuje się tematyką gospodarki odpadami, opracowując m.in. sorbenty zarówno do oczyszczania spalin z CO₂ oraz Hg, jak też do magazynowania wodoru, tworzące ideę gospodarki obiegu zamkniętego. Była autorem wielu opracowań dla sektora administracyjnego związanych ze strategiami GOZ oraz KIS.

Dr **Renata Koneczna** – adiunkt w Instytucie Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk w Krakowie. Wykładowca w Wyższej Szkole Bankowości w Krakowie. Stopień doktora uzyskała na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie na Wydziale Zarządzania w dyscyplinie nauki o zarządzaniu, w dziedzinie nauki ekonomicznej. Ukończyła również Wyższą Szkołę Europejską w Krakowie (studia podyplomowe: Project Management) i Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Prowadzi prace badawcze w zakresie zrównoważonego rozwoju, działań GOZ, CSR, ESG, GHG Protocol.

JAK SIĘ ZORGANIZOWAĆ MIĘDZY REGIONEM A GMINĄ?

Dlaczego i do czego potrzebny jest w Polsce szczebel subregionalny?



prof. Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Warszawa

Polska to kraj policentryczny, w którym – co jest rzadkością na świecie – doszło do równomiernego rozmieszczenia miast różnej wielkości. Dzięki temu nasze państwo ma lepsze możliwości dla rozwoju i dostępności usług. Usługi te rozkładają się jednak w sposób hierarchiczny oraz różnią zasięgiem oddziaływania w zależności od wielkości danego ośrodka. W ostatnim czasie poważnym problemem stała się również depopulacja i starzenie się społeczeństwa, szczególnie na obszarach peryferyjnych. Jak uporać się ze zmianami ludnościowymi w miastach? W jaki sposób poprawić dostępność usług? Jak przeciwdziałać wykluczeniu komunikacyjnemu? Dlaczego tak ważny jest dobrze funkcjonujący szczebel subregionalny?

Polska przestrzeń

Minęło prawie 35 lat od pierwszej (1990) i 25 lat od drugiej (1999) reformy samorządowej. Samorząd utrwalił się na stałe, w tym jego kluczowe założenie organizacyjno-przestrzenne, jakim jest trójstopniowy system administracyjno-terytorialny. Jednym z jego najważniejszych celów było zapewnienie dobrej obsługi ludności, m.in. dostępności do usług publicznych. System ten jednak tworzone przed dynamicznym rozwojem mobilności społecznej i technik informacyjnych, który nastąpił po 2000 roku. Dla dużej grupy ekspertów staje się więc coraz bardziej przekonujące, że zapewnienie dobrego poziomu usług zależy w coraz mniejszym stopniu od równego, „sprawiedliwego” pokrycia obszaru kraju i regionów różnego rodzaju urzędami i placówkami. Dotyczy to zwłaszcza spraw administracyjnych. Istnieją jednak grupy usług, które muszą być blisko obywatela lub przedsiębiorcy. Są to z jednej strony wyspecjalizowane usługi edukacji, zdrowia, kultury i rekreacji, a wraz ze starzeniem się społeczeństwa – również opieki społecznej. Z kolei dla przedsiębiorcy ważne jest profesjonalne wsparcie doradcze w działalności i często poufna rozmowa (w warunkach tajemnicy handlowej). Nie zastąpi tego kontakt na odległość – konieczne jest osobiste spotkanie. Racjonalne i w jakimś sensie „sprawiedliwe” zlokalizowanie dużej części usług należy więc do ważnych i kluczowych potrzeb. Chodzi o to, żeby nie tracić czasu na poszukiwanie specjalisty i nie ponosić nadmiernych kosztów za transport, a także – by czuć się bezpiecznym, gdy znajdzie potrzeba skorzystania z jakiejś usługi.

Wszystkie te problemy rozwiązuje efektywna hierarchia funkcjonalno-osadnicza. W krajach o długich tradycjach gospodarki wolnorynkowej tworzy się ona przez wieki, a systemy osadnicze charakteryzują się „długim trwaniem”, stabilnością, ale i pewną inercją. Placówki usługowe różnego rzędu zlokalizowane są według pewnego porządku.

Tymczasem Polska w ostatnich wiekach przechodziła przez wojny, zabory oraz doświadczyła znacznych przesunięć terytorialnych. Do tego forsowna industrializacja po II wojnie światowej spowodowała nadmierny rozrost niektórych miast. Mamy, uwarunkowane historycznie, silne rozdrobnienie struktury osadniczej, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Po 1989 roku okazało się, że największe problemy rozwojowe dotknęły małe i średnie ośrodki z monofunkcyjnym przemysłem. Kryzys nie ominął także dużych miast, jak Łódź czy konurbacja katowicka. W specyficznej sytuacji znalazły się duże, byłe miasta wojewódzkie (np. Radom, Koszalin czy Częstochowa), gdyż w 1999 roku straciły ważne funkcje administracyjne, szczególnie istotne miastotwórczo, determinujące usługi publiczne i przyciągające usługi komercyjne.



Charakterystyczny dla Polski policentryczny rozwój miast jest znacznie lepszy dla rozwoju usług i zwiększa ich faktyczną dostępność. To dość unikalna na świecie predyspozycja rozwojowa. W krajach średniej wielkości dochodzi bowiem zazwyczaj do koncentracji procesów urbanizacyjnych, rozumianych jako przyrost ludności miejskiej w jednym głównym ośrodku.

Charakterystyczny dla Polski policentryczny rozwój miast jest dość unikalny na świecie. W krajach średniej wielkości dochodzi bowiem zazwyczaj do koncentracji procesów urbanizacyjnych, rozumianych jako przyrost ludności miejskiej w jednym głównym ośrodku. Przykładami krajów monocentrycznych są Szwecja albo Hiszpania (tam są z kolei dwa duże ośrodki miejskie), zaś krajów policentrycznych, oprócz Polski, Niemcy i Słowenia. W literaturze wymienia się trzy podstawowe indeksy policentryczności: wielkości (liczby ludności), położenia geograficznego (równomierności rozmieszczenia zwłaszcza większych miast) i spójności przestrzennej (powiązań funkcjonalnych). Z powodów historycznych polskie miasta spełniają szczególnie dwa pierwsze warunki¹. Generalnie system policentryczny jest znacznie lepszy dla rozwoju usług i dostępności do nich, co wprost wynika z równomiernego rozmieszczenia miast różnej wielkości.

Zmiany ludnościowe w miastach

Najbardziej skrótową i syntetyczną informację o rozwoju danego terytorium otrzymujemy na skutek analizy zmian liczby ludności, na którą składa się bilans urodzeń, zgonów i migracji. W krajach rozwiniętych związek między wzrostem ludnościowym a gospodarczym jest dość klarowny, a istniejące wyjątki tylko potwierdzają tę naczelną regułę. Więcej ludności to więcej produkcji i konsumpcji. Szczególnie dotyczy to napływających młodych osób, które zakładają rodziny i generują większy popyt. Więcej ludzi w miastach to także wzrost urbanizacji i PKB. Istnieje też szereg badań pokazujących, że ważny jest efekt aglomeracji, czyli efekt skali. W miastach jest większe zagęszczenie ludności, co sprzyja większej liczbie różnorodnych kontaktów – społecznych i biznesowych. Zwłaszcza metropolie przyciągają jednostki najbardziej rzutkie i inteligentne, co wynika choćby z organizacji studiów wyższych, ale i niestety drenażu mózgow. Przekłada się to na większą produktywność, kreatywność i konkurencyjność. Czynniki i efekty te rosną szybciej, niż wskazywałyby na to sama liczba ludności. Ostatnie badania pokazują też, że najbardziej efektywne pod względem ekonomicznym są największe miasta, ale tylko te, które nie przekraczają pułapu ok. 1-1,5 mln mieszkańców.

W Polsce w latach 2004-2022 rejestrowana liczba ludności w miastach spadła o 4%, lecz wcale nie oznacza to regresu ekonomicznego w skali całego kraju. Wręcz przeciwnie, następuje konwergencja produktywności i efektywności do krajów najlepiej rozwiniętych, co sprawia, że nawet mniejsza populacja wytwarza większy dochód narodowy. W analizie produkcji i redystrybucji dochodu narodowego ważne jest co innego: zbiór miast

¹ Por. P. Śleszyński, *Idea Polski policentrycznej*, Kongres Obywatelski, 28.09.2023, <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2023-2/idea-polski-policentrycznej/> [dostęp online].

się istotnie różnicuje. W miastach tzw. wielkiej piątki (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław, a także mniejsze ośrodki w ich otoczeniu, czyli w strefach podmiejskich) nastąpił w tym czasie wzrost liczby ludności o prawie 8%, który z pewnością był wyższy z powodu nierejestrowanej imigracji wewnętrznej i zagranicznej. Wszystkie pozostałe kategorie miast i aglomeracji zmniejszyły się (tabela 1.). W tym na przykład na 100 miast subregionalnych (liczba miast głównych tworzących te układy jest mniejsza o około połowę) zaledwie w siedmiu odnotowano wzrost liczby ludności. Na 964 miasta tylko w co piątym (166) był przyrost, z tego jedna trzecia (53) była położona w rejonie „wielkiej piątki”.

Klasa ośrodków (ośrodek główny z mniejszymi miastami w otoczeniu)	Liczba miast w klasie (2022)	Liczba ludności (tys.)		Zmiana		Liczba miast w zespołach miejskich, w których wzrosła liczba ludności
		2004	2022	w tys.	w %	
A1 – wielka piątka (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław)	69	5 494	5 917	423	7,7	53
A2 – inne ośrodki ponadregionalne (Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Lublin, Łódź, Rybnik)	72	5 468	4 929	-539	-9,9	17
B – ośrodki regionalne (pozostałe ośrodki wojewódzkie i powyżej 100 tys. mieszkańców)	77	3 380	3 302	-78	-2,3	12
C – ośrodki subregionalne (20–100 tys. mieszkańców)	100	3 473	3 130	-342	-9,9	7
D – ośrodki lokalne (pozostałe ośrodki powiatowe i powyżej 20 tys. mieszkańców)	95	2 051	1 877	-74	-8,5	8
Inne miasta (bez wyraźnych stref podmiejskich)	551	3 605	3 335	-270	-7,5	69
Miasta ogółem	964	23 470	22 490	-980	-4,2	166

Tabela 1. Zmiany liczby ludności w klasach ośrodków miejskich²

Dane demograficzne są zatem dość jednoznaczne. Następuje polaryzacja systemu osadniczego, w tym, wskutek depopulacji, w większości mniejszych ośrodków. W latach 2004–2022 w „wielkiej piątce” przybyło ponad 0,4 mln ludności (gdyby doliczyć formalnie wiejskie strefy podmiejskie, byłoby to ponad 1 mln). W pozostałych kategoriach miast ubyło ponad 1 mln (1,4 mln z formalnie wiejskimi strefami podmiejskimi – chociaż występuje w nich suburbanizacja, to na ogół tylko w najbliższym otoczeniu głównych miast).



Następuje polaryzacja systemu osadniczego, w tym, wskutek depopulacji, w większości mniejszych ośrodków. W latach 2004–2022 w „wielkiej piątce” przybyło ponad 0,4 mln ludności. W pozostałych kategoriach miast ubyło ponad 1 mln.

² Materiał opracowano na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych).

Funkcje centralne w miastach a podział kompetencyjny administracji i usług publicznych

Polska charakteryzuje się rozwiniętym systemem miejskim, w którym istnieją zarówno metropolie, jak i wszystkie niższe szczeble hierarchiczne, wymienione w tabeli 1. Daje to warunki do rozwoju różnych funkcji usługowych, czyli centralnych. Im większy ośrodek, tym zapewnia funkcje wyższego rzędu. Wynika to z tego, że są one zazwyczaj kosztowne i, aby opłacało się je utrzymywać, tj. zbudować lub wynająć biuro, zatrudnić pracowników, zorganizować sieć dystrybucji (licząc na odpowiednią liczbę klientów i konsumentów), musi się na nie znaleźć odpowiedni popyt. Jeśli chodzi o zatrudnienie, to potrzebni są wykwalifikowani pracownicy, a prawdopodobieństwo ich znalezienia z zasady jest większe w dużej populacji. Opisane czynniki są szczególnie istotne w przypadku funkcji komercyjnych. Nikt nie zlokalizuje w małym mieście poza aglomeracją biura zaawansowanej obsługi prawnej, gdyż na jego utrzymanie nie wystarczy ani klientów, ani wykwalifikowanych pracowników. Dlatego usługi układają się hierarchicznie. Te powszechne, jak np. handel detaliczny w małych i średnich sklepach, są we wszystkich miastach, ale te wyższego rzędu, jak galerie handlowe i hipermarkety – tylko w niektórych.

Co więcej, istotny jest też zasięg oddziaływania. Im większe miasto, tym większe jego zaplecze, które zwiększa popyt, ale powoduje też koszty transportu, np. dojazdu do lekarza specjalisty. Hierarchizacja funkcji w miastach i kształtowanie się ich zasięgów oddziaływania dały podwaliny do jednej z najważniejszych teorii organizacji przestrzennej, tj. teorii ośrodków centralnych W. Christallera, sformułowanej w Europie jeszcze przed II wojną światową.

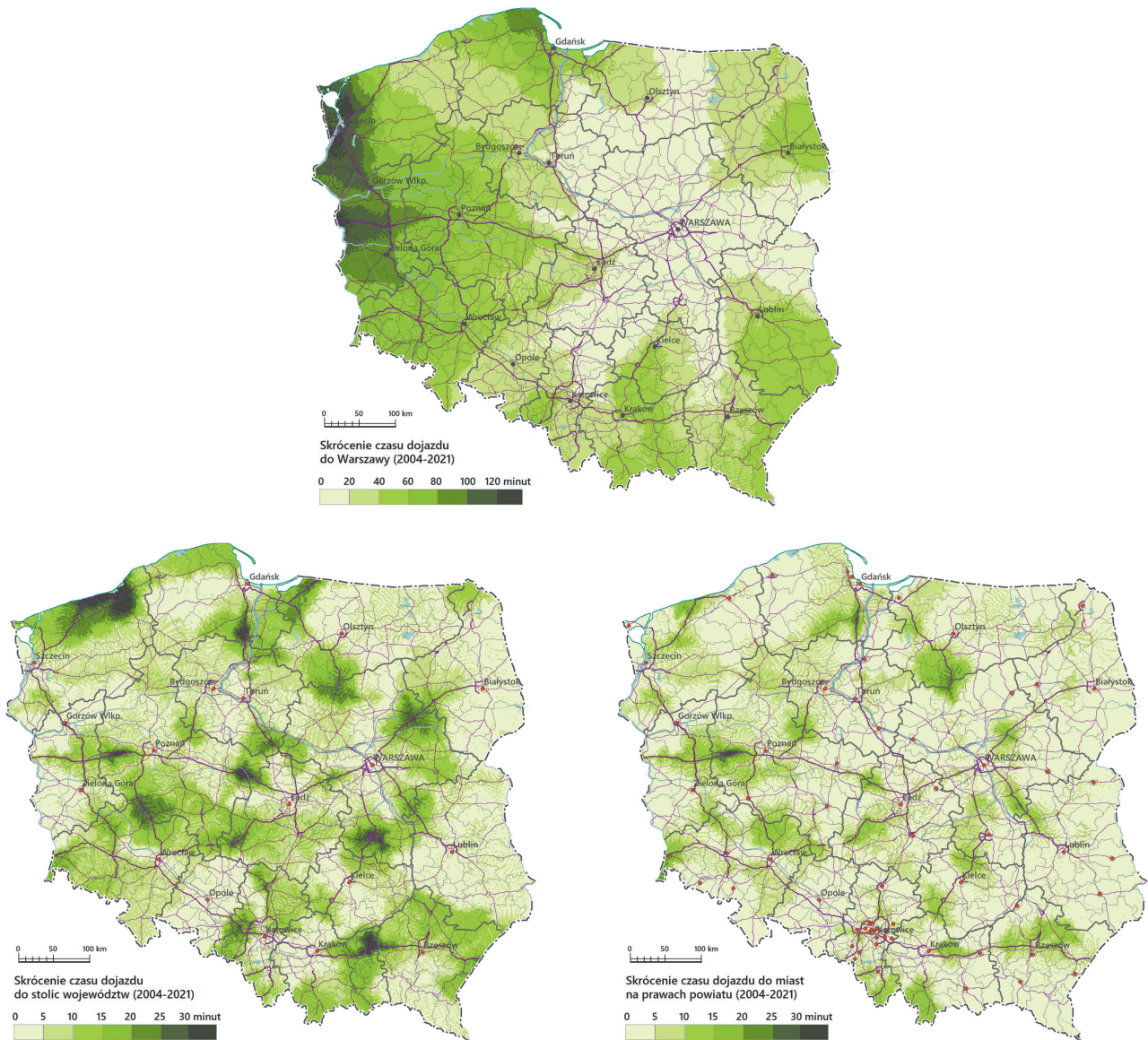
W typologiach i klasyfikacjach miast Polski zazwyczaj wyróżnia się cztery główne poziomy hierarchiczne według ich znaczenia w krajowym systemie osadniczym. Są to ośrodki ponadregionalne, regionalne, subregionalne i lokalne. Mamy więc około 8–10 metropolii, około 20 ośrodków regionalnych, około 60 subregionalnych i około 600 lokalnych. Te ostatnie można jeszcze dokładniej podzielić, np. na dwie-trzy grupy, gdyż wiele z tych miasteczek pełni bardziej wyspecjalizowane funkcje usługowe, handlowe, kulturalne czy rekreacyjno-sportowe³.

Dla człowieka lub przedsiębiorcy szczególnie istotne są te funkcje, które – jeśli nie jest się mieszkańcem miasta określonej kategorii – jest w stanie osiągnąć w rozsądnym czasie. Ten „rozsądny” czas, który można poświęcić np. na cotygodniową wizytę lekarską, udział dzieci w jakichś zajęciach pozaszkolnych czy wizytę w kinie lub większym centrum handlowym, to około 45 minut jazdy w jedną stronę, a optymalnie – do 20–30 minut. Taką dostępność zapewniają w większości miasta subregionalne. W badaniach wpływu rozbudowy infrastruktury drogowej w latach 2004–2021 wykazano, że o ile znacząco poprawiła się dostępność komunikacyjna do Warszawy i wielu miast wojewódzkich, o tyle zmiany w przypadku miast powiatowych grodzkich (odpowiadających w przybliżeniu szczeblowi subregionalnemu) były najmniejsze (ryc. 1. i 2.). Wynika to z budowy autostrad i dróg ekspresowych, skracających wyraźnie czas przejazdu, ale na długich dystansach. W izochronie dojazdu samochodem osobowym do 45 minut w 2021 r. mieszkało trochę ponad 30 mln ludzi, czyli około 80% populacji kraju. Jeśli zaś chodzi o miasta wojewódzkie, było to ponad 20 mln, czyli zaledwie ponad połowa populacji. Do tej połowy coraz częściej należą osoby starsze. W ich przypadku realne staje się wykluczenie transportowe.

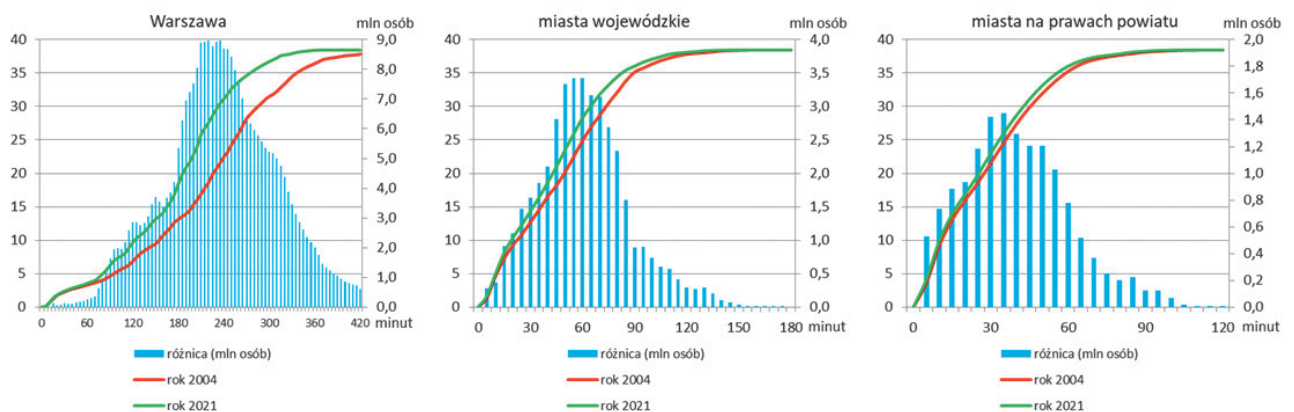


O ile znacząco poprawiła się dostępność komunikacyjna do Warszawy i wielu miast wojewódzkich, o tyle zmiany w przypadku miast powiatowych grodzkich były najmniejsze. W 2021 roku w izochronie dojazdu samochodem osobowym do 45 minut w miastach wojewódzkich mieszkało ponad 20 mln osób, czyli zaledwie ponad połowa populacji. Do tej połowy coraz częściej należą osoby starsze. W ich przypadku realne staje się wykluczenie transportowe.

³ Ostatnio w Polsce Instytut Rozwoju Miast i Regionów zaproponował szczegółową hierarchizację w tym zakresie, która może stać się pożytecznym wzorcem i punktem odniesienia; zob. *Hierarchia funkcjonalna miast jako rama odniesienia dla polityk krajowych i regionalnych*, 24.10.2023, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/hierarchia-funkcjonalna-miast-jako-rama-odniesienia-dla-polityk-krajowych-i-regionalnych,499077.html> [dostęp online].



Rycina 1. Skrócenie czasu dojazdu samochodem do ośrodków miejskich różnego rzędu w latach 2004–2021⁴



Rycina 2. Zmiany dostępności kumulatywnej do różnych kategorii miast w latach 2004–2021⁵

⁴ P. Śleszyński, *Wpływ rozbudowy sieci drogowej w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej (2004-2021) na dostępność czasową, transportową, przestrzenną i ekonomiczną dla ludności w różnych skalach terytorialnych*, Polska Agencja Prasowa, Warszawa 2022.

⁵ Tamże.

Jeśli porównamy lokalizację funkcji publicznych (urzędy) i komercyjnych w Polsce, okazuje się, że hierarchia administracyjna nie jest dopasowana do funkcjonalnej. Województw jest więcej niż ukształtowanych metropolii, ale mniej niż miast o wyraźnie regionalnym znaczeniu. Powiatów jest znacznie więcej niż ośrodków subregionalnych i są najbardziej rozdrobnione.

Dochodzimy tutaj do kluczowego problemu, jaki pojawia się przy organizacji usług publicznych: są one tam, gdzie znajdują się stolice przynależne do określonych struktur państwowych i samorządowych. Dobre szpitale ulokowane są w ośrodkach wojewódzkich, a obsługa geodezyjna tam, gdzie starostwa powiatowe. Wynika to wprost z podziału kompetencyjnego gmin, powiatów i województw.

Jak zorganizować usługi publiczne?

Optymalnym rozwiązaniem dla poprawy dostępności do usług, zwłaszcza średniego szczebla, w warunkach depopulacji i starzenia się społeczeństwa byłaby reorganizacja systemu administracyjno-terytorialnego. Chodziłoby w niej najpierw o audyt kompetencji przynależnych województwom, powiatom i gminom. Następnie należałoby je od nowa przypisać, uwzględniając zarówno spodziewany potencjał ludnościowy i gospodarczy (wiele miast i gmin wskutek „kurczenia się” będzie tracić tzw. bazę ekonomiczną, w tym podatkową), jak i postęp technologiczny związany przede wszystkim z cyfryzacją wielu usług. Trzeba by również wyraźnie wzmocnić szczebel subregionalny, tj. byłe miasta wojewódzkie i kilka, kilkanaście innych (np. Bełchatów, Ełk, Kołobrzeg, Ostrów Wielkopolski, Stalową Wolę) – niejednokrotnie w układach multipolarnych (np. Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim czy Koszalin z Kołobrzegiem).

Powinno to być jednym z najważniejszych działań państwa. Niestety, na poważną reformę nie ma szans nie tylko z powodu ostrego konfliktu politycznego w Polsce, ale również z tej prostej przyczyny, że po jej wprowadzeniu musiałaby się zmniejszyć liczba zarządzanych jednostek administracyjnych. A na to żadna lokalna władza się nie zgodzi, bo wówczas zmniejszy się jej siła polityczna, oddziaływanie i prestiż. Problem ten widać wyraźnie na przykładzie gmin obwarunkowych, czyli gmin wiejskich otaczających miasto o tej samej na ogół nazwie. W Polsce jest ponad 150 takich układów. Mieszkańcy gminy wiejskiej pod miastem korzystają z miejskiej infrastruktury, usług, miejsc pracy i aby załatwić jakąś sprawę w urzędzie gminy, jeżdżą nieraz w to samo miejsce, co mieszkańcy tego miasta (są nawet przypadki, że urzędy dwóch odrębnych gmin – miejskiej i wiejskiej, są zlokalizowane w tym samym budynku). Dotychczas była tylko jedna udana próba połączenia się samorządów (Zielona Góra), a w wielu przypadkach już same powiększenia terytorialne wzbudzały opór gmin, z których „zabierano” wsie i sołectwa.

Trzeba też znaleźć jakieś sensowne rozwiązanie dla wyludniających się gmin peryferyjnych. Jednostki takie są zwykle duże obszarowo, co utrudnia uzasadnione ekonomicznie łączenie, gdyż fuzja pogarszałaby dostępność czasowo-przestrzenną, np. do podstawowej administracji. Rozwiązaniem dla tych samorządów byłoby wprowadzenie jakiejś specjalnej kategorii gmin, które ze względów tożsamościowych powinny być utrzymane, ale „odchudzone” pod względem zadań własnych. Te kompetencje mogłyby być zlokalizowane w większych ośrodkach, np. przeniesione do miast obecnie powiatowych. A powiaty powinny być co najmniej zredukowane, jeśli nie zlikwidowane.



Wyludniające się gminy peryferyjne powinny być utrzymane (z powodów tożsamościowych), ale przy tym „odchudzone” pod względem zadań własnych. Te kompetencje mogłyby być zlokalizowane w większych ośrodkach, np. przeniesione do miast obecnie powiatowych.

Niestety, pogrążone w konflikcie główne ugrupowania polityczne nie dostrzegają tych fundamentalnych potrzeb. W programach wyborczych obecnej ekipy nie ma żadnej oferty na ten temat. Wprawdzie poprzedni rząd starał się promować średnie miasta i tym samym szczebel subregionalny (było to jedno z ważniejszych założeń *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*), lecz były to działania o zbyt małym wsparciu finansowym i organizacyjnym.

Nic nie wyszło też z idei deglomeracji, która miała być również nakierowana na średni szczebel miast i niektóre większe ośrodki (jak np. koncepcja przeniesienia wszystkich centralnych urzędów środowiskowych do Białegostoku – centrum „Zielonych Płuc Polski”). Natomiast nowej władzy w kwestii lokalizacji usług wyższego rzędu na duży plus trzeba zaliczyć utworzenie nowego Ministerstwa Przemysłu w Katowicach. Może się to stać załącznikiem zarówno dla lokalizacji kolejnych urzędów, jak też wzmocnienia (wzrostu) wyspecjalizowanych usług komercyjnych. Konurbacja katowicka wymaga bowiem wsparcia w celu przełamania negatywnych tendencji rozwojowych związanych z niedokończoną restrukturyzacją przemysłu, w tym wydobywczego.

Do naprawy pozostaje też bardzo ważna kwestia dostępności przestrzennej do ośrodków różnego rzędu, która również powinna być zorientowana hierarchicznie względem policentrycznej sieci osadniczej. Część błędów polityki transportowej pierwszego okresu transformacji udało się naprawić (jak np. „szachownicowy” układ głównych tras ruchu północ-południe i wschód-zachód, nastawiony na tranzyt bądź import z Zachodu). Przy tej okazji trzeba wspomnieć o projektowanym układzie sieci kolejowej wysokiego rzędu. Plany rozbudowy „szprych”, związane z inwestycją CPK, wbrew intencjom nie przysłużą się miastom średnim, bo jest to projekt w części kolejowej zbyt centralistyczny (monocentryczny), a miasta takie jak Łomża czy Chełm powinny być w pierwszej kolejności dobrze skomunikowane z ośrodkami regionalnymi (czyli Białymstokiem i Lublinem). Kolej wysokiego rzędu winna natomiast łączyć największe aglomeracje w spójną całość. Ze Szczecina do Białegostoku powinno się jeździć przez Trójmiasto, a tym bardziej z Białegostoku nad Bałtyk – to dwa razy krócej i taniej (o tzw. śladzie węglowym nie wspominając).

”

Kolej wysokiego rzędu winna łączyć największe aglomeracje w spójną całość. Ze Szczecina do Białegostoku powinno się jeździć przez Trójmiasto, a tym bardziej z Białegostoku nad Bałtyk – to dwa razy krócej i taniej.

Przy tym lokalizacja głównego kolejowego węzła przesiadkowego z dala od centrum Warszawy – z punktu widzenia dostępności przestrzennej – nie jest optymalna. To tylko wydłuży czas przejazdu do usług stołecznych z północy, zachodu i południa kraju. Jest to ważne, bo na zachód od linii Wisły i Sanu – prawdopodobnej „zlewni” kolejowej Baranowa – zamieszkuje około 75% ludności kraju. Tymczasem w centrum stolicy są bardzo duże i „wolne”, ekstensywnie zagospodarowane tereny w gestii narodowego przewoźnika (czyli Skarbu Państwa), umożliwiające budowę nawet nowego, dużego dworca kolejowego. Równocześnie osłabienie pozycji Dworca Centralnego i Zachodniego będzie skutkowało większą presją na tereny inwestycyjne i budowę kolejnych biurowców w centrum stolicy, co doszczętnie zakorkuje metropolię, niedostosowaną do powiększającej się centralizacji miejsc pracy. Zresztą dalszy wzrost warszawskiego kolosa osłabiałby policentryzm sieci osadniczej i tym samym dostępność do usług najwyższego rzędu, gwarantowanych póki co zwłaszcza w innych ośrodkach „wielkiej piątki” oraz kilku innych dużych aglomeracjach.

Oczywiście powyższa krytyka nie jest argumentem na rzecz zaniechania budowy samego portu lotniczego. Z punktu widzenia organizacji przestrzennej lokalizacja przy głównym ośrodku wzrostu oraz w pożądanym miejscu krzyżowania się głównych szlaków handlowych jest uzasadniona spodziewaną dynamiką rozwoju ruchu lotniczego w warunkach zapóźnienia infrastrukturalnego Polski w tym zakresie (podobnie jak było to dwie-trzy dekady temu z autostradami i drogami ekspresowymi), spodziewanymi zyskami z opłat celnych przewozów cargo (ponad 80% towarów w Polsce z tego źródła pochodzi głównie z krajów ościennych) czy pobudzeniem rozwoju regionalnego depopulującego się kraju (w tym pobliskiej Łodzi). Taka lokalizacja powinna zdecydowanie sprzyjać dalszemu rozwojowi usług wysokiego rzędu. Argumentem przeciw jest stosunkowo duże oddalenie od Warszawy. Stolica Polski z naszej krajowej perspektywy to największe miasto (lub jedno z dwóch największych zurbanizowanych centrów), ale to wciąż nie jest piętnastomilionowy Stambuł czy dziesięciomilionowy Londyn, gdzie porty lotnicze İstanbul Havalimani i Heathrow leżą, tak samo jak jest to planowane w Polsce, 35 km od centrum metropolii, ale tak naprawdę w granicach funkcjonalnych miasta.



Z punktu widzenia organizacji przestrzennej lokalizacja CPK przy głównym ośrodku wzrostu oraz w pożądanym miejscu krzyżowania się głównych szlaków handlowych jest uzasadniona spodziewaną dynamiką rozwoju ruchu lotniczego w warunkach zapóźnienia infrastrukturalnego Polski w tym zakresie, spodziewanymi zyskami z opłat celnych przewozów cargo czy pobudzeniem rozwoju regionalnego depopulującego się kraju.

Przed agresją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. można jeszcze było snuć scenariusze, czy pod względem gospodarczym i polityki regionalnej nie byłoby lepsze umiejscowienie CPK w rejonie Katowic-Krakowa. Argumenty, jakie stały za tym pomysłem, to przede wszystkim utworzenie silnego, międzynarodowego bieguna wzrostu w oparciu o rynek krajów Grupy Wyszehradzkiej (w tym pobliskiej aglomeracji Ostrawy), a w przyszłości być może także Trójmorza, oraz tak potrzebne ożywienie podupadającej konurbacji katowickiej i rybnickiej. W przypadku usług skutkowałoby to prawdopodobnie dekoncentracją usług centralnych wyższego rzędu (nie wszystko, co najlepsze, musi być przecież w Warszawie). Ale aktualnie, ze względów militarno-logistycznych, lokalizacja w centrum kraju i bliżej tzw. przesmyku suwalskiego wydaje się lepsza (potencjalny hub wojskowy). Kwestie te (lokalizacja dużego węzła kolejowego, rozwój CPK, hub wojskowy) powinny być tematem odrębnej, rzetelnej dyskusji, opartej na analizach i argumentach, a nie poglądach tego czy innego rządu.

Podsumowując, oczekiwania na „impuls z góry” w zakresie reorganizacji przestrzennej Polski zgodnej z jej potrzebami wewnętrznymi, otoczeniem zewnętrznym i wyzwaniem przyszłości należy oceniać dość umiarkowanie. Aby poprawić dostępność do usług i podnieść tym samym jakość życia, rząd, a w razie potrzeby samorząd (co jest bardziej prawdopodobnym scenariuszem), powinien wziąć sprawy w swoje ręce. Absolutnym minimum jest reorganizacja usług publicznych w województwach, która powinna być dostosowana zarówno do hierarchii funkcjonalno-osadniczej, jak i zachodzących zmian w rozmieszczeniu ludności oraz dostępności przestrzennej. Występuje tu jednak wiele problemów tej samej natury, co na osi Warszawa-reszta kraju. W układach regionalnych część obecnych władz wojewódzkich jest niechętna dzieleniu się urzędami z mniejszymi ośrodkami. To również wymaga zmiany myślenia w dłuższym horyzoncie strategicznym.

O autorze

Prof. dr hab. **Przemysław Śleszyński** – pracuje w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zastępca przewodniczącego Komitetu Nauk Geograficznych PAN oraz członek Komitetów: Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Nauk Demograficznych oraz Badań nad Migracjami PAN. Członek Rządowej Rady Ludnościowej, Naukowej Rady Statystycznej GUS, Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną i gospodarką przestrzenną, w tym zagadnieniami demograficzno-migracyjnymi, rozwojem miast i regionów, planowaniem przestrzennym i regionalnym, geografią transportu i wyborczą. Autor ponad 500 prac z tego zakresu. Opracował również delimitację miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (2012) oraz tzw. listę miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (2016 i późniejsze aktualizacje). Koordynował też prace nad delimitacją obszarów problemowych w Polsce (od 2016).

Dlaczego potrzebujemy aglomeracji w Polsce i jak tego dokonać?



prof. Jerzy Korczak
Uniwersytet Wrocławski

Jednostki samorządu terytorialnego, choć są od siebie niezależne, nie funkcjonują w izolacji. Zachęcone przepisami prawa, a przy tym odczuwając swoje ograniczenia, korzystają z różnych form współdziałania. Ewolucja i dynamika zmieniających się uwarunkowań wykonywania ich zadań skłania do poszukiwania nowych form współpracy, które pozwolą lepiej wykorzystać ich potencjał, a zarazem będą swoistym remedium na wyzwania przed nimi stojące. Należałoby zastanowić się nad rolą mniejszych ośrodków miejskich, które mogą pozytywnie oddziaływać na swoje otoczenie w ramach związków typu aglomeracyjnego.

Model ustrojowy gminy, ukształtowany w 1990 r. i wzbogacony w 1998 r. o powiaty i województwa, akcentuje samodzielność tych jednostek. Jednocześnie Konstytucja RP jako zasadę ustrojową państwa wprowadziła współdziałanie władz publicznych. Jak podkreśla się w doktrynie, gdyby nie formy współdziałania, to jednostki samorządu terytorialnego „byłyby nie tylko osobne, ale byłyby odizolowane”¹. Zarazem jednak odczuwamy, że zasób dostępnych form współpracy jest niewystarczający w kontekście współczesnych uwarunkowań i rysujących się coraz wyraźniej przyszłych wyzwań.

Od 2015 r. uwagę wszystkich zajmuje integracja terytorialna otoczenia dużych miast będących siedzibami władz samorządów województw i wojewodów. Podejmowane próby wyjścia naprzeciw zarówno potrzebom równomiernego rozwoju tych układów przestrzennych, który zapobiegałby lub niwelował dominację centrum nad sąsiadującymi z nim gminami i powiatami, jak i nieuchronnym konfliktom interesów, w postaci ustawy z 2015 r.² i późniejszego trendu federalizacji zapoczątkowanego nieszczęsną ustawą śląską³, są niezadowolające. Równocześnie powodują, że zapominamy o pozostałych częściach terytoriów województw, które z różnych powodów – nie tylko odległości geograficznej – nigdy nie wejdą w skład obszarów metropolitalnych i tym samym nie skorzystają z tych regulacji. A przecież nie należy zajmować się tylko miastami metropolitalnymi i ich otoczeniem, bo, mimo oczywistych dysproporcji demograficznych i gospodarczych między centrum metropolitalnym a subregionami, to w nich zamieszkuje istotna część mieszkańców województwa, której potrzeby zbiorowe winny być zaspokajane na poziomie porównywalnym z osiąganym w mieście wojewódzkim i jego otoczeniu.

¹ Zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 45.

² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890).

³ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

Co więcej, poza naturalnym centrum województwa w każdym województwie, a przynajmniej w znaczącej ich liczbie, znajdują się ośrodki miejskie średniej kategorii, które również wywierają wpływ na swoje otoczenie – na ogół gminy wiejskie – o cechach w odpowiedniej skali odpowiadających temu z obszaru metropolitalnego. Jak do tej pory, poza zapomnianym już epizodem z 1995 r., nikt nie dostrzegł potrzeby wsparcia ich odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi i nie pomyślał o możliwości wykorzystania naturalnych układów aglomeracyjnych.

Metropolizacja vs. aglomeryzacja

Proces powstawania aglomeracji był pierwotnym w stosunku do metropolizacji, bowiem nasilające się osadnictwo na pewnym jego etapie zaczęło na tyle intensywnie zajmować pewne fragmenty przestrzeni, że bezpośrednie sąsiedztwo sprzyjało wzajemnym powiązaniom różnej natury. Istotne jest to, że nie potrzebował on jeszcze struktur wyższych (typu państwo), bo nie wiązał się z funkcjami politycznymi, a wyłącznie funkcjonalnymi (głównie handel i wymiana usług między sąsiadującymi ze sobą osadami). Relacje były różnej natury, ale z reguły odczuwana była dominacja osady największej demograficznie (miasto będące rdzeniem aglomeracji), która korzystała z zaopatrzenia, np. w żywność i usługi, dostarczanego przez otaczające ją osady mniejsze. Z czasem jednak układ ten zaczął przybierać odwrotny kierunek. Lokowanie na terenie miasta rdzeniowego najpierw targowisk i kramów, a potem sklepów i magazynów, warsztatów rzemieślniczych i nowych usług, ze względu na postęp cywilizacyjny, spowodowało naturalną zależność otoczenia od rdzenia, jaką obserwujemy zarówno w całym współczesnym świecie, jak i w Polsce.



Lokowanie na terenie miasta rdzeniowego najpierw targowisk i kramów, a potem sklepów i magazynów, warsztatów rzemieślniczych i nowych usług, ze względu na postęp cywilizacyjny, spowodowało naturalną zależność otoczenia od rdzenia, jaką obserwujemy zarówno w całym współczesnym świecie, jak i w Polsce.

Metropolizacja także ma swoje, odległe w czasie, przykłady, bo i w antyku istniały metropolie dorównujące współczesnym, przy zastosowaniu odpowiedniej proporcji ich wielkości (powierzchnia i ludność) do wielkości ówczesnych państw⁴. Zdaniem M. Castelsa, metropolia stała się najwyższą formą organizacji przestrzeni z uwagi na przepływy kapitału, technologii, wiedzy, symboli i koncentrujących się w nich wyobrażeń. Taką rolę spełniał antyczny Rzym i Babilon czy średniowieczny Konstantynopol, ale też wiele innych mniejszych centrów gospodarczych i politycznych. Jest to zatem proces wtórny w stosunku do aglomeracji. O ile aglomeryzacja wiązała się głównie z koncentracją dla poprawy warunków życia ludzi i ich bezpieczeństwa (dostęp do wody, obronność itp.), o tyle metropolie towarzyszą tworzeniu się struktur przestrzennych typu państwo, w którym naturalne wyznaczanie siedzib władz państwowych, wraz z rosnącą rolą handlu, sprzyjało wykształcaniu się dużych ośrodków osadniczych o charakterze miejskim jako centrum władzy, a zarazem centrum handlowe. Współcześnie problem nieco się skomplikował, bowiem o ile pierwszymi metropoliami były stolice państw, o tyle dzisiaj w niejednym państwie jest ich więcej. Metropolia nie łączy się więc tylko z funkcją stołeczną⁵, ale raczej z ogółem funkcji administracyjnych (np. stolice regionów), które czynią z nich silne centra życia politycznego.

⁴ Spełniały one w stosunku do innych miast i ich układów przestrzennych na tyle szczególną funkcję, że w czasach helleńskich powstał neologizm *métropolis* ze złożenia *μήτηρ* – *méter* (matka) i *πόλις* – *pólis* (miasto), który odpowiadał potrzebie wyróżnienia rangi niektórych miast helleńskich.

⁵ Niekiedy stolice nie mają charakteru metropolitalnego, jak miało to miejsce przed zjednoczeniem Niemiec, kiedy Bonn, jako stolica Republiki Federalnej, nigdy nie zyskało takiego charakteru na tle sąsiadującej z nim Kolonii czy niedalekiego Frankfurtu nad Menem.

Można zaryzykować twierdzeniem, że aglomeracja przekształcała się w metropolię, ale oczywiście przy wzbogaceniu jej o dodatkowe funkcje – z tego powodu nie wszystkie aglomeracje awansowały do tej rangi i wiele z nich współcześnie nie ulega metropolizacji. W dyskusjach nad istotą procesu metropolizacji głoszono niekiedy pogląd, że to metropolie „zmetropolizowały” otaczającą je przestrzeń. Jednak moim zdaniem to naturalny proces wytwarzania się związków przestrzennych wykształcił metropolię jako dominantę tego układu – z racji nadanych jej przymiotów, a nie celowego oddziaływania. W istocie rzeczy każde, odpowiednio duże, miasto stanowi element większej całości funkcjonalnej i przestrzennej, jako że z reguły otoczone jest jednostkami osadniczymi o niekiedy bardzo odbiegającym od siebie charakterze, z którymi z konieczności wchodzi w wielostronne powiązania o różnym stopniu nasilenia. Zauważyć przy tym należy, że metropolie nie przestają spełniać funkcji typowych dla aglomeracji, a zatem są centrami usług publicznych świadczonych na ogół przez miasto metropolitalne (rdzeń aglomeracji) na rzecz członków wspólnot jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarze ich oddziaływania (obszarze metropolitalnym będącym ciągle w jakimś sensie obszarem aglomeracji).

”

Naturalny proces wytwarzania się związków przestrzennych wykształcił metropolię jako dominantę tego układu. Metropolie nie przestają przy tym spełniać funkcji typowych dla aglomeracji, a zatem są centrami usług publicznych świadczonych na ogół przez miasto metropolitalne na rzecz członków wspólnot jednostek samorządu terytorialnego położonych w obszarze ich oddziaływania.

Pierwotne rozwiązania organizacyjno-prawne dla małych wspólnot gminnych okazały się w tych dużych układach przestrzennych nieprzydatne, stąd poszukiwania nowych rozwiązań, które musiały uwzględnić wszystkie specyficzne zjawiska, jakie towarzyszą większym skupiskom ludzkim. Zbudowanie modelu zarządzania aglomeracją miejską napotyka na trudności o podłożu socjologicznym, gospodarczym, przestrzennym, ustrojowym i politycznym.

Koncepcja miejskich stref usług publicznych a aglomeryzacja

Zanim w 1998 r. doszło do jednej z największych reform ustroju administracyjnego państwa, w istniejącym układzie terytorialnym 49 małych województw i osamotnionych gmin podejmowano pewne rozwiązania, pozwalające poprawiać standard świadczonych usług publicznych. Co prawda pilotaż grodzki z 1993 r.⁶ i zasadnicza część ustawy o wielkich miastach⁷ odnosiły się do ograniczonej liczby 46 miast i usamorządowienia zadań administracji rządowej, stanowiąc tym samym przygotowanie dla przyszłej konstrukcji miasta na prawach powiatu. Natomiast druga część ustawy z 1995 r. przewidywała dosyć szczególne rozwiązanie ustrojowe i funkcjonalne w postaci miejskich stref usług publicznych.

Strefy te miały stanowić miasta spoza grona wspomnianych 46 „wielkich miast” wraz gminami (raczej zbiorowymi gminami wiejskimi niż innymi gminami miejskimi), dla których miasto miało pełnić funkcję swoistego centrum strefy – nie tyle z uwagi na geograficzne położenie, co na posiadaną infrastrukturę wykorzystywaną do świadczenia usług publicznych. Z usług tych mieli korzystać nie tylko członkowie wspólnoty owego miasta, ale też gmin przynależnych do strefy. Co prawda z treści art. 15 ustawy wynikało,

⁶ Realizowany na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. Nr 65, poz. 309).

⁷ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

że miała być ona typem związku komunalnego, ale z uwagi na odrębności ustrojowe jej organów, ustawową nazwę, a także zasady finansowania jej działalności należało traktować raczej jako formę współdziałania inną niż związek międzygminny⁸.

Z uwagi na złożoną procedurę tworzenia stref, w tym koniecznego uzgadniania z ministrem właściwym do spraw administracji⁹, co wydłużało znacznie czas między złożeniem wniosku a zarejestrowaniem strefy, powstały tylko trzy: sądecka, polkowicka i nakielska. Mimo iż w skali kraju złożono 31 wniosków i pracowano nad 50 (w województwie olsztyńskim projektowano aż 12 stref obejmujących swoim zasięgiem praktycznie cały obszar województwa)¹⁰, swój byt prawny i faktyczny zakończyły z dniem 31.12.1998 r., wchodząc z mocy prawa w struktury utworzonych powiatów¹¹.



Dobrym pomysłem mogłoby być zrzeszenie terytorialne jednostek samorządu terytorialnego skupionych wokół miasta, stanowiącego rdzeń aglomeracji o dosyć dużej trwałości, ale też o spektrum przedmiotowym, złożonym z zadań przekazanych przez owe jednostki na rzecz aglomeracji oraz zadań aglomeracji względem jednostek wchodzących w jej skład.

Rozwiązanie to przywołuję w kontekście wspomnianych oczekiwania wielu ośrodków miejskich i ich otoczenia, które wytworzyły dosyć trwałe układy wzajemnych zależności oparte jedynie na porozumieniach i niekiedy, w części swej aktywności, na związkach (obecnie także hybrydowych typu powiatowo-gminnego). Porozumienia, z racji umownego charakteru, nie tylko nie wykształcają struktur organizacyjnych, ale przede wszystkim (bez względu na faktyczny okres ich obowiązywania) nie nabywają trwałego charakteru, co w dłuższej perspektywie nie gwarantuje stabilności świadczenia usług publicznych ani na tym samym poziomie jakości, ani dla tego samego kręgu ich odbiorców. Z kolei związki komunalne – bez względu na to czy są homogeniczne, czy hybrydowe – mimo że, w odróżnieniu od porozumień, są osobami prawnymi prawa publicznego i wytwarzają struktury organizacyjne dla wykonywania powierzonych im zadań, to jednak, z podobnej przyczyny jak porozumienia, nie gwarantują stabilności, skoro w każdym czasie mogą zostać rozwiązane. Porozumienia i związki łączy też ograniczony zakres przedmiotowy ich stosowania – w praktyce nie występują przykłady zawarcia porozumienia czy utworzenia związku dla wykonywania więcej niż jednego typu zadania. Ponadto wykonują tylko to, co w ich drodze (porozumienia) lub to, co im (związki) powierzono. Natomiast rozwiązanie, które chcę zaproponować, miałoby być, podobnie jak w przypadku metropolii, zrzeszeniem terytorialnym jednostek samorządu terytorialnego skupionych wokół miasta, stanowiącego rdzeń aglomeracji o dosyć dużej trwałości, ale też o spektrum przedmiotowym, złożonym z zadań przekazanych przez owe jednostki na rzecz aglomeracji oraz zadań aglomeracji względem jednostek wchodzących w jej skład.

⁸ Wskazywał na to M. Kulesza w swoim wystąpieniu w trakcie seminarium zorganizowanym z okazji 10-lecia miast na prawach powiatu; zob. M. Kulesza, *Koncepcja zespołów metropolitalnych*, w: *Materiały z seminarium „10 lat miast na prawach powiatu” z udziałem Przewodniczących Rad Miast Wojewódzkich, przedstawicieli Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Wrocław 14-15 września 2008 r.*, red. J. Korczak, Wrocław 2008, s. 37-46

⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1996 r. w sprawie miejskich stref usług publicznych* (Dz.U. Nr 66, poz. 326).

¹⁰ Zob. M. Wójcik, *Kształtowanie się koncepcji miast na prawach powiatów w działaniach reformujących administrację publiczną w latach 1990-1998*, w: *Materiały z seminarium...*, dz. cyt., s. 22-23; M. Grochowski, A. Czerwiński, M. Wójcik, S. Alwasiak, S. Mazur, J. Hauser, *Sądecka Miejska Strefa Usług Publicznych – droga do powiatu*, Kraków 1997; A. Władyka, M. Wójcik, M. Zawicki, *Od miejskiej strefy usług publicznych do powiatu*, Kraków 1998.

¹¹ Zob. art. 15 *Ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. Nr 133, poz. 972 z późn. zm.).

Aglomeryzacja – komu się przysłuży?

Przedstawiona powyżej sytuacja pozwala oceniać aglomeryzację jako proces integracji terytorialnej o znacznie szerszym zastosowaniu, niż ma to miejsce w przypadku metropolizacji, która z natury rzeczy ograniczona jest do liczby potencjalnych miast metropolitalnych, czyli będących siedzibami organów samorządu województwa i/lub wojewody. Nie można przy tym zapominać, że część z nich, mimo tej formalnej przesłanki, nie zostanie metropoliami z powodu niespełnienia przesłanek demograficznych dla utworzenia obszaru metropolitalnego. W takim przypadku także one mogą wejść w krąg miast zainteresowanych powstaniem aglomeracji czy, jak to łatwo ustalić na podstawie stosownych rejestrów lub innych zbiorów danych, sformalizować istniejące już układy przestrzenne o charakterze aglomeracyjnym.

Zauważyć zresztą wypada, że inicjatorami działań metropolizacji są obecnie często stowarzyszenia wskazujące w swej nazwie na charakter aglomeracyjny¹². Na terenie województw funkcjonuje wiele stowarzyszeń o zasięgu terytorialnym, związanymi z podobnymi układami przestrzennymi, w których rolę centrów odgrywają miasta średniej wielkości oddalone od stolic województw. Jeśli dodamy do tego przynajmniej niektóre z lokalnych grup działania¹³, to liczba potencjalnych aglomeracji może być naprawdę znacząca.

Wydaje się jednak, że sprzyjanie aglomeryzacji winno być w polu zainteresowania województw mających do wykonania zadania w zakresie rozwoju terytorialnego, a w których dostrzegane są dysproporcje między poszczególnymi subregionami wyróżnianymi na podstawie różnych kryteriów i celów. Metropolizacja zaś, przez skupienie gmin i powiatów wokół miasta metropolitalnego, dysproporcje te może pogłębiać. W takiej sytuacji centrum polityczne województwa wraz z otoczeniem będzie jeszcze silniejsze i będzie szybciej się rozwijać, co osłabi odległe subregiony (nawet przez naturalny odpływ mieszkańców do bogatszego centrum) i spowolni ich rozwój. Wykorzystanie istniejących przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, jako układów aglomeracyjnych skupionych wokół miast nawet średniej kategorii, nie wspominając o miastach dużych, może przynieść, w dłuższej perspektywie czasowej, zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa. Powinno to zachęcać władze województwa do współpracy z takimi właśnie układami funkcjonalnymi.



Wykorzystanie istniejących przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, jako układów aglomeracyjnych skupionych wokół miast, może przynieść zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa. Powinno to zachęcać władze województwa do współpracy z takimi właśnie układami funkcjonalnymi.

Obszary aglomeracyjne mogą sprzyjać mniejszym gminom w reakcji na nowe zjawiska cywilizacyjne, takie jak narastające procesy migracyjne, transformacja energetyczna i dążenie do neutralności klimatycznej. Z kolei na aglomeryzację może pozytywnie wpłynąć powszechna już obecnie cyfryzacja administracji publicznej. Nie pozostaje nic innego, jak podjąć działania na rzecz wypracowania założeń, a następnie projektów legislacyjnych umożliwiających zaproponowanie polskim gminom, a być może i powiatom, udziału w aglomeracjach, które mogą okazać się pomocne w pokonywaniu ich ograniczeń rozwojowych.

¹² Przykładem może być Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej.

¹³ Na Dolnym Śląsku jest ich 21, a swoje podstawy prawne czerpią z przepisów *Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1554).

O autorze

Dr hab. **Jerzy Korczak**, profesor UWr – Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej, Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Opiekun Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo. Autor ponad 300 publikacji w znaczącej części poświęconych problematyce samorządowej.

Prof. Jerzy Korczak istotnie przyczynił się do odrodzenia samorządu terytorialnego w 1990 r., pracując m.in. jako ekspert w Nadzwyczajnej Komisji Sejmu ds. Samorządu Terytorialnego. W zespole prof. M. Kuleszy brał udział w pracach nad projektami ustawy o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym aż do ich uchwalenia w 1998 r. W latach 2020–2021 opracował autorski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i statutem związku.

Sporządził wiele projektów aktów prawa miejscowego, w tym zwłaszcza statutów gmin i powiatów z terytorium Dolnego Śląska. W latach 1990–1998 współpracował z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Wojewódzkim Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu, a następnie, w latach 1999–2006, z tym samym Biurem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego i wreszcie, w latach 2006–2018, z Wydawnictwem „Nowe Zeszyty Samorządowe” w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych o zasięgu ogólnopolskim. Od 1990 r. rozpoczął współpracę z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, prowadząc szkolenia dla radnych, członków organów wykonawczych i pracowników samorządowych dolnośląskich gmin, a także powiatów i województw.

W latach 1996–2010 był doradcą Rady Miejskiej Wrocławia. W 2010 r. został nagrodzony Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia”. W latach 2006–2022 był doradcą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. W 2008 r. otrzymał nagrodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowanie wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska.

Jak lepiej wykorzystać potencjał powiatów?



Andrzej Płonka

Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich, Starosta Bielski



Rudolf Borusiewicz

Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich

Reaktywowanie powiatów, jakie nastąpiło 1 stycznia 1999 r., oznaczało przywrócenie znaczenia wspólnot, które mają już ponad siedmiowiekową historię. Oczywiście – te wspólnoty się konsolidowały i zmieniały, bo taka była i jest ich dynamika. Podobnie jest w rodzinach, które zmieniają swoje struktury – poszerzają się, zwężają, dzielą, łączą. W tym miejscu należy postawić pytanie: czym są dla nas powiaty? A jednocześnie: czy są one skalą racjonalnego ładu administracyjnego? Kiedy myślimy o mieście, nie mamy przed oczami urzędu miasta, ale mieszkańców i określone terytorium, ziemię. Na podobnej zasadzie powiatem nie jest starostwo czy urząd taki lub inny. Powiat również należy traktować jako wspólnotę składającą się z konkretnych ludzi, która jest naturalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju. W jaki sposób lepiej wykorzystać drzemiący w niej potencjał?

25 lat temu usamorządowiono wspólnoty powiatowe, czyli wprowadzono samorząd tych wspólnot. Oczywiście pojawiły się pewnego rodzaju problemy. Stawiano bowiem pytanie, ile ma być tych powiatów: 100, 150, 200 czy 250. Tymczasem powiatów nie należało tworzyć, a zidentyfikować je poprzez określenie, kto z miastem jako centrum, stolicą powiatu, się integruje i czuje związany, inaczej mówiąc – traktuje to miasto jako swoje. Dość powszechne było powiedzenie: „jadę do miasta”. Nikt nie mówił, do jakiego dokładnie, bo każdy wiedział, że dana osoba jedzie do tego „swojego miasta”, a jeżeli jechała do innego, to wskazywała wprost kierunek podróży: „jadę do Tarnowa, jadę do Olkusza, jadę do Nowego Dworu, jadę do Otwocka”. Gdy ktoś mówił, że jedzie do miasta, wszyscy wiedzieli, że chodzi o miasto, w którym jest jego liceum, szpital czy klub sportowy; miasto, będące centrum dla danej okolicy. To właśnie w nim tworzone przez wieki instytucje, które były potrzebne lokalnym społecznościom – nie tylko gminnym czy miejskim, lecz również powiatowym. Nie da się zaprzeczyć, że wspólnota powiatowa jest naturalnym, a więc racjonalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju¹.

¹ Samorząd został wprowadzony wtedy, kiedy było źle. Wychodziliśmy od zera. Ponad 105 lat temu Marszałek Józef Piłsudski odtworzył państwo polskie. Miał ogromną siłę sprawczą. Nie zdecydował się wówczas na strukturę centralną, tylko podjął decyzję o powołaniu samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. I przekazał im, przy pomocy wydanych dekretów, zadania – najpierw z zakresu administracji, potem – z zakresu kultury i wreszcie z zakresu gospodarki. To społeczności lokalne odbudowały państwo polskie.

Naturalna ewolucja

Zidentyfikowanie wspólnoty powiatowej i ustalenie, z jakim miastem jest zintegrowana, wcale nie wymagało od niej potwierdzenia „posiadania papierów” na to, że powstała dawno, ponieważ mogła powstać, a następnie ewoluować i stracić swoją funkcję. Działo się tak na skutek zmian historycznych i często wiązało z przejściem usług ponadgminnych przez inny ośrodek. Dobrym przykładem są Polkowice. To miasto stało się autentycznym centrum dla okolicznych gmin, które wcześniej były skupione wokół Lubina albo Głogowa. Z czasem władze Polkowic podjęły decyzję, że będą świadczyć usługi dla innych gmin i poczynią starania na rzecz stworzenia wspólnoty powiatowej. Zakończyło się to sukcesem. Okazało się, że oferta tego miasta była atrakcyjniejsza od oferty Lubina – zajętego myśleniem o metropolitalności, oraz Głogowa – posiadającego własne, wewnętrzne problemy, bez czasu i przestrzeni na zadbanie o okoliczne gminy, którymi zajęty się Polkowice. To nowe centrum miało ku temu możliwości finansowe, stworzyło urzędy i zespół szkół. Powstało też centrum świadczenia usług medycznych. Tak właśnie powstała nowa wspólnota powiatowa – nowy, naturalny ład administracyjny tego obszaru.



Wspólnota powiatowa jest naturalnym, a więc racjonalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju.

Baza dla powiatów – urzędy rejonowe

Wspólnoty powiatowej nie można zlikwidować. Ona jest faktem. Można ją jedynie pozbawić podmiotowości i taką próbę podjął Edward Gierek w 1975 roku, tworząc 49 województw. Wydawało mu się, że zlikwidował powiaty i pozbawił je podmiotowości, ale przecież wybory w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) nadal odbywały się w strukturach rejonowych! Wybierano sekretarza rejonu, struktury władzy PZPR, czyli – co by nie powiedzieć – władze w rejonach. Następnie powstał urząd rejonowy, czyli instytucja administracyjna dla rejonu.

Urzędy rejonowe stały się później bazą do odtworzenia powiatów. Służyły one wspólnocie rejonowej, czyli tak naprawdę powiatowej. W praktyce reforma z końca lat 90. oznaczała przejście od modelu tzw. centralizmu demokratycznego, w którym nie było samorządów, do formuły samorządowej. W pierwszym etapie powstały samorzady gminne, w tym miejskie, a w drugim usamorzadowiono wspólnoty powiatowe. Na początku wymyślono, że powiatów ma być 150, skupiając się przy tym na tworzeniu urzędu. Nie zauważono, że dokonuje się połączenia dwóch lub trzech wspólnot powiatowych albo części jednej wspólnoty powiatowej z częścią drugiej i trzeciej, które nie były ze sobą związane. Mieliśmy do czynienia z filozofią, która zakładała, że małe powiaty trzeba łączyć, bo jest to uzasadnione ekonomicznie. Zapomniano o podstawowej kwestii: powiat to wspólnota! Nie można więc sztucznie łączyć ich ze sobą. To tak, jakbyśmy połączyli dwie rodziny mieszkające na tej samej klatce schodowej w jedno gospodarstwo domowe. Z przyczyn ekonomicznych jest to jak najbardziej uzasadnione – potrzebna będzie jedna lodówka, a nie dwie, jedna kuchnia, a nie dwie itp. Pytanie, co się tam będzie działo na poziomie relacyjnym? Nie trzeba wielkiej wyobraźni... Powstanie administracyjnie narzucone gospodarstwo domowe. Jednak wystarczy, że młodzi z tych dwóch odrębnych rodzin poczują „chemię” i zawrą związek małżeński. Wtedy przeprowadzą remont mieszkania i faktycznie stworzą jedno gospodarstwo domowe. Warunkiem jednak jest ta „chemia”. Bez niej nie powstanie wspólnota. Nie inaczej jest we wspólnotach powiatowych.

Tendencje recentralistyczne a właściwość administracji

W ostatnim czasie można było odnieść wrażenie, że znów dąży się do centralnego zarządzania – jednolitej administracji państwowej². Powracające co jakiś czas dyskusje na temat większej skuteczności administracji rządowej nad samorządową lub odwrotnie nie są aż tak ważne jak to, która forma jest po prostu właściwa.

² Zapomina się jednak, że ta filozofia została obnażona. Miało to miejsce np. w Stanach Zjednoczonych, które mierzyły się z huraganem Katrina. Centralne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych całkowicie się tam nie sprawdziło. Podejmowane z poziomu centrali decyzje były nietrafione. Gdyby zostały podjęte „na dole”, nie byłoby tylu ofiar i strat. To była gorzka lekcja, po której wrócono do decentralizacji i przekazywania kompetencji.

W przypadku wychowania dzieci wszyscy już wiedzą, że najwłaściwszym podmiotem do pełnienia tej funkcji są rodzice. Jednak w pojedynczych przypadkach lepiej to zadanie zrealizuje państwo. Z tego też powodu w grę wchodzi niekiedy rodzicielstwo zastępcze. Podobnie jest z samorządem, który jest potrzebny w określonych obszarach. Gdy nie bierze się pod uwagę danych jego właściwości, może dochodzić do tragedii, tak jak to ma miejsce, kiedy zadanie wychowywania dzieci przekazuje się państwu, nie uwzględniając w tym procesie rodziców³.

”

Mimo że to rodzice są najwłaściwszym podmiotem do wychowywania dzieci, to w pojedynczych przypadkach lepiej to zadanie zrealizuje państwo. Podobnie jest z samorządem, który jest potrzebny w określonych obszarach.

Siła wspólnot powiatowych

O sile wspólnot powiatowych przekonaliśmy się, gdy planowano utworzyć 150 powiatów. Rzeczpospolita powiatowa zaczęła wtedy intensywnie walczyć o powiaty⁴. Dlatego pojawiające się czasem dyskusje na temat potrzeby ich istnienia są w gruncie rzeczy bezprzedmiotowe. Kto bowiem zbudował liceum? Dzięki komu powstała szkoła rolnicza (nawet w czasach PRL)? Kto założył klub sportowy albo koło łowieckie? To dzieło społeczności lokalnych: parafialnych, sołectkich, dzielnicowych, gminnych i wreszcie ponadgminnych, czyli wspólnot powiatowych. Integracja zadań lokalnych, ponadgminnych przez wieki następowała w skali powiatów, ponieważ to one, a nie władza centralna, najlepiej wiedzą, jak zorganizować życie wspólnoty gminy, wspólnoty powiatowej, wspólnoty regionalnej. I to jest racjonalny element ładu administracyjnego.

”

Integracja zadań lokalnych, ponadgminnych przez wieki następowała w skali powiatów, ponieważ to one, a nie władza centralna, najlepiej wiedzą, jak zorganizować życie wspólnoty gminy, wspólnoty powiatowej, wspólnoty regionalnej.

Pomyślność wspólnoty powiatowej w dużym stopniu zależy od stabilnych finansów. Kiedyś, w rozmowach prowadzonych ze Szwajcami, usłyszeliśmy, że finanse publiczne powinny iść najpierw do samorządów, a dopiero później z budżetów samorządów do budżetu centralnego. Wówczas faktycznie urząd jest samorządowy. Niestety daleko nam do tego. Kolejną istotną kwestią dla wspólnot powiatowych jest wywiązywanie się rządu z zobowiązań. Ten temat często wraca pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Żeby wspólnoty samorządowe mogły się rozwijać, należy zmienić system finansowania. Na przestrzeni lat Związek Powiatów Polskich zabiegał o właściwe finansowanie samorządów powiatów i dalej będzie kontynuował swoje wysiłki w tym względzie.

Oczekiwany ład administracyjny

Należy dobitnie podkreślić, że to właśnie wspólnota i jej podmiotowość była i jest czymś naturalnym. Przyszłość musi więc opierać się na tej lokalnej wspólnocie i jej podmiotowości, bowiem tylko to jest bezwzględny warunkiem właściwego ładu administracyjnego.

³ Można to odnieść także do przekazywania kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego przez władzę centralną, która nie tylko nie chciała tego robić, ale też nie robiła, a częściowo nawet odebrała raz przekazane już kompetencje. Gdy przyszła pryszczycza, powiatom odebrano weterynarię. Gdy nastało SLD, odebrano policję. Potem przychodziły inne problemy, a wraz z nimi dalsze odbieranie kompetencji – ze szkodą dla wspólnot powiatowych.

⁴ Walka nie zakończyła się nawet wtedy, kiedy wymyślono, że będzie 270 powiatów. Nawet podział na 307 powiatów okazał się niewystarczający i w sprawie kolejnych toczyła się dogrywka, w wyniku której na mapie powiatowej znalazło się jeszcze siedem.

Na pytanie „jaka skala wspólnoty powinna być tą podstawową do budowy ładu administracyjnego?” należy odpowiedzieć, że, na co wprost wskazuje obecny stan rozwoju cywilizacyjnego, powinna nią być ta wspólnota, która realnie realizuje wszystkie sprawy lokalne oczekiwane przez społeczność danego terenu. Pozostaje mieć nadzieję, że decyzje wprowadzające podział administracyjny będą umacniać ład administracyjny.

O autorach

Andrzej Płonka – Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich, Starosta Bielski. Uczestnik prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Rudolf Borusiewicz – Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich, ekspert z zakresu zarządzania administracją publiczną, propagator idei samorządu terytorialnego oraz dążenia do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich powiatów.

Samorząd transportowo otwarty



prof. Tomasz Komornicki

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,
Polska Akademia Nauk, Członek Rady Programowej Kongresu
Obywatelskiego

Istniejący od 25 lat – trójstopniowy – polski samorząd potrzebuje zreformowania oraz przedefiniowania obieranych dróg planowana przestrzennego. Z punktu widzenia obecnych uwarunkowań funkcjonowania, możliwe jest spojrzenie na trzy kierunki „nowego otwarcia” samorządu w tym zakresie – głębszą współpracę, elastyczność, a także nowe zadania oraz kompromisy. Konieczne zmiany warto rozpatrzyć na przykładzie transportu – sektora gospodarki, w którym zarówno w sferze inwestycyjnej, jak też organizacyjnej obserwujemy podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację centralną oraz samorządową różnych szczebli. Jakie są potencjalne kierunki zmian, które mogą zwiększyć znaczenie samorządu w zintegrowanym rozwoju infrastruktury i organizacji systemów transportowych Polski? Czy możliwe jest wykorzystanie ich w szerszym, niż tylko transportowy, kontekście?

Współczesny trójstopniowy podział administracyjny Polski istnieje już 25 lat. Skłania to do jego oceny z różnych punktów widzenia, zarówno na płaszczyźnie politycznej, publicystycznej, jak i też eksperckiej. W przypadku opracowań eksperckich przeważa opinia, że oba etapy reformy samorządowej były sukcesami polskiej transformacji. Pomogły w decentralizacji państwa, upodmiotowieniu społeczności lokalnych, a także w sprawnej absorpcji środków strukturalnych Unii Europejskiej¹. Mimo to celowa wydaje się dyskusja nad „nowym otwarciem” funkcjonowania samorządu, jakie wiąże się z nowymi uwarunkowaniami zewnętrznymi (sytuacja geopolityczna), kryzysem demograficznym, zmianami technologicznymi, a w perspektywie krótkookresowej – także zmianami politycznymi w kraju, opóźnionym uruchomieniem dostępu do środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz do funduszy w ramach polityki spójności na lata 2021–2027. Podejmowana dyskusja przyjmuje czasem formę krytyki samego podziału terytorialnego (np. liczby oraz zasięgu geograficznego województw, powiatów i gmin²), częściej dotyczy jednak podstaw ich finansowania oraz delegowanych kompetencji. Ocena pierwszego z wymienionych elementów musi być niezwykle ostrożna z uwagi na znaczącą wartość, jaką stanowi sama stabilność podziału administracyjnego. Co do zasady wydaje się, że jego korekty terytorialne powinny być dokonywane tylko w sytuacjach wyjątkowych. Bieżącej refleksji wymagają bardziej problemy związane z podziałem kompetencji, a w konsekwencji z finansowaniem³.

¹ J. Zaleski, J. Szlachta, T. Komornicki, *Refleksje na temat roli samorządów wojewódzkich i lokalnych we wdrażaniu środków strukturalnych UE na lata 2021–2027*, „Reflection Papers”, nr 2, KPZK PAN, Warszawa 2021, s. 20.

² Zob. P. Śleszyński, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*, „Przegląd Geograficzny” 2015, t. 87, z. 2, s. 343–359; Ł. Zaborowski, *Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju*, Instytutu Sobieskiego 2023 (raport).

³ W opracowaniu wykorzystano doświadczenie autora w przygotowywaniu regionalnych planów transportowych kilku województw oraz w ewaluacji projektów i programów infrastrukturalnych, por. T. Komornicki, P. Rosik, *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*, „Studia KPZK”, t. 17/209, KPZK PAN, Warszawa 2022, <https://publikacje.pan.pl/dlibra/flipbook/126328> [dostęp online].

Otwarcie na głębszą współpracę

Jednym z często podnoszonych problemów w rozwiązywaniu lokalnych wyzwań rozwojowych jest silna podmiotowość polskich gmin, utrudniająca niekiedy koordynację zadań planistycznych, w tym transportowych, pomiędzy sąsiadującymi jednostkami. Od wielu lat mają miejsce trudności w integracji systemów transportu publicznego (rozkłady, taryfy, wspólny bilet) obszarów metropolitalnych, a także mniejszych miejskich obszarów funkcjonalnych. Czasem trudności stwarza także budowa infrastruktury lokalnej łączącej gminy. Dobrym wsparciem dla rozwiązywania tych problemów okazały się narzędzia polityki spójności, takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT). Rozwój wielokierunkowych powiązań funkcjonalnych powoduje, że potrzeba lepszej i głębszej współpracy jednostek staje się jeszcze pilniejsza. Jej brak może stanowić barierę w dyfuzji procesów rozwojowych, a tym samym w niwelowaniu nierówności terytorialnych. Ryszard Domański wskazuje⁴, że należy pogodzić się z nierównomiernym wzrostem, a powstające dysproporcje równoważyć poprawą dostępności do „owoców” rozwoju za pomocą lepszej organizacji i dostępności przestrzennej. Poprawie tej służy właśnie infrastruktura transportowa. W tym kontekście jej sprawny i zintegrowany rozwój jest rodzajem interwencji, która łagodzi nieuniknioną koncentrację wzrostu w ośrodkach metropolitalnych⁵.



Należy pogodzić się z nierównomiernym wzrostem, a powstające dysproporcje równoważyć poprawą dostępności do „owoców” rozwoju za pomocą lepszej organizacji i dostępności przestrzennej. Poprawie tej służy właśnie infrastruktura transportowa, której sprawny i zintegrowany rozwój łagodzi koncentrację wzrostu w ośrodkach metropolitalnych.

Warto spojrzeć na ten problem także z perspektywy aksjologicznej, w tym w nawiązaniu do koncepcji „prawa do miasta”⁶, rozszerzając je jako „prawo” do dowolnej jednostki samorządowej, której mieszkańcem jesteśmy i w której wybieramy swoich przedstawicieli⁷. Dziś ta koncepcja powinna być traktowana jako gwarancja sprawiedliwego użytkowania jednostki terytorialnej przez wszystkich zainteresowanych⁸ oraz wyznacznik jakości życia nie tylko w mieście, ale także w jego otoczeniu⁹. Dlatego konieczne jest branie pod uwagę oczywistego faktu, że system transportowy miasta (lub innej jednostki samorządowej) służy również użytkownikom niebędącym jego formalnymi mieszkańcami. Często występuje też zależność odwrotna. Mieszkańcy miasta korzystają z usług (np. obiektów handlowych) i terenów (np. rekreacyjnych) w sąsiednich jednostkach. Oznacza to konieczność integracji układów drogowych (w tym przeznaczonych dla mobilności aktywnej – np. ścieżki rowerowe) i systemu transportu publicznego, a także rozmieszczenia różnego rodzaju usług pożytku publicznego, z możliwością wzajemnego wykorzystania. Aby tego rodzaju współpraca była możliwa, potrzebne są nowe ramy instytucjonalne, przeciwdziałające egoistycznemu traktowaniu „własnej” infrastruktury przez jednostki samorządowe.

⁴ R. Domański, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa 1997.

⁵ Por. T. Komornicki, *Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służyć inwestycje transportowe w Polsce?*, w: *Równość czy efektywność rozwoju*, red. A. Olechnicka, M. Herbst, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 132-151.

⁶ W rozumieniu Lefebvre’a, pochodzącym z roku 1967; zob. H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, przeł. E. Majewska, Ł. Stanek, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, s. 183-197.

⁷ Por. T. Komornicki, *Transportowe prawo do miasta*, w: *Prawo do miasta a wyzwania polityki miejskiej w Polsce*, red. M.J. Nowak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 202-219.

⁸ K. Brzeziński, *Niechciane prawo do miasta? – kilka uwag o pozorności i uwarunkowaniach partycypacji w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2020, nr 2(80).

⁹ A. Szpak, *Prawo do miasta jako nowy kierunek rozwoju miast*, „Studia Miejskie” 2017, t. 25, s. 177-188.

Trzeba też podkreślić, że problem nie dotyczy wyłącznie jednostek lokalnych samorządu terytorialnego. Badania związane z delimitacją obszarów problemowych¹⁰ dowodzą, że już niecałe 25 lat funkcjonowania obecnego podziału terytorialnego okazało się wystarczające dla ukształtowania typowych peryferii wewnętrznych (*inner peripheries*). Są one widoczne nawet w centralnie położonych i teoretycznie dobrze dostępnych transportowo częściach kraju. Przykładem może być wydzielony wówczas obszar łęczyński-włocławski, zagrożony trwałą marginalizacją, położony na styku województw łódzkiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Tego typu przykłady mogą być wykorzystywane jako argumenty za tworzeniem nowych jednostek (w tym wojewódzkich). Wydaje się, że o wiele bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest jednak wypracowanie mechanizmów i narzędzi zapewniających lepsze powiązania (w tym transportowe) na pograniczach jednostek.

”

Konieczna jest integracja układów drogowych i systemu transportu publicznego, a także rozmieszczenia różnego rodzaju usług pożytku publicznego, z możliwością wzajemnego wykorzystania. Aby tego rodzaju współpraca była możliwa, potrzebne są nowe ramy instytucjonalne, przeciwdziałające egoistycznemu traktowaniu „własnej” infrastruktury przez jednostki samorządowe.

Szczególnym przypadkiem współpracy z innymi jednostkami jest współpraca transgraniczna. Już w okresie przedakcesyjnym, a szczególnie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wskazywana była ona jako pozytywny przykład międzynarodowej integracji samorządów. Dotyczyło to szczególnie granicy polsko-niemieckiej, gdzie formułowaty się pierwsze w tej części Europy struktury euroregionalne¹¹. Z czasem w niektórych miejscach wykształciły się obszary intensywniejszej współpracy, integrujące rynek pracy i usług. Był to zarówno efekt wsparcia zewnętrznego (kolejne edycje programu INTERREG), jak też procesów rynkowych. Miejsca te można nazwać załączkowymi, transgranicznymi obszarami funkcjonalnymi. Procesy te były najbardziej zaawansowane na Śląsku Cieszyńskim (PL-CZ), w rejonie Görlitz (P-D) i Frankfurtu nad Odrą (PL-D). Skala i charakter Europejskiej Współpracy Terytorialnej nie pozwalały jednak na realne wsparcie dalszej wewnętrznej integracji tych obszarów¹². Pozytywny obraz szybkiego rozwoju współpracy transgranicznej negatywnie zweryfikowały kryzysy: pandemiczny (*lockdown* oparty na granicach politycznych, a nie na zasięgach funkcjonalnych) oraz migracyjny (powroty do kontroli osób). Także niektóre inicjatywy infrastrukturalne (np. w zakresie szynowego transportu publicznego w miastach podzielonych granicą polsko-niemiecką) nie doczekały się realizacji, głównie z powodu problemów z finansowaniem. Współpraca międzynarodowa na poziomie samorządowym jest tymczasem „solą” integracji europejskiej i wymaga zdecydowanego wsparcia zarówno z poziomu Unii Europejskiej, jak też rządów graniczących ze sobą państw członkowskich.

”

Współpraca międzynarodowa na poziomie samorządowym jest „solą” integracji europejskiej i wymaga zdecydowanego wsparcia zarówno z poziomu Unii Europejskiej, jak też rządów graniczących ze sobą państw członkowskich.

¹⁰ Por. P. Śleszyński i in., *Studia nad obszarami problemowymi w Polsce*, „Studia KPZK PAN”, t. 7/199, Warszawa 2020.

¹¹ A. Stasiak, *Wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski*, „Nauka Polska” 1992, nr 1/2, Ossolineum, s. 51-60.

¹² A. Jakubowski i in., *Nowe kierunki współpracy transgranicznej w Polsce w kontekście zmieniających się uwarunkowań: perspektywy programowania 2021-2027 oraz po 2027 roku*, „Policy Brief” 2024, nr 6, KPZK PAN.

Otwarcie na elastyczność i nowe zadania

Zmieniające się układy powiązań funkcjonalnych oznaczają nie tylko potrzebę współpracy horyzontalnej, ale także otwartość na nowe zadania, pozostające dotąd w gestii bądź to administracji centralnej, bądź też pojedynczych jednostek lokalnych. Przykładem może być, wspomniana już, organizacja transportu publicznego. Transport jako sektor pozostaje w Polsce nadal słabo zintegrowany w ujęciu modalnym. Duże podmioty szczebla krajowego (takie jak Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskie Linie Kolejowe, a ostatnio także spółka Centralny Port Komunikacyjny) nie współpracują w wystarczającym stopniu ze sobą oraz z jednostkami samorządowymi. W ramach samorządu brakuje koordynacji inwestycji służących mobilności indywidualnej oraz transportowi zbiorowemu. Słabo ocenić należy także współdziałanie poszczególnych gałęzi transportu publicznego, w tym szczególnie kolei i transportu autobusowego oraz miejskiego. Problemy te są pozostałościami gospodarki centralnie planowanej, błędów popełnionych podczas transformacji, a czasem także bieżącej gry politycznej. Przełamanie tego typu barier instytucjonalnych wydaje się możliwe właśnie na poziomie regionalnym i lokalnym. Jednostki samorządu idealnie nadają się do przeprowadzenia autentycznej terytorializacji polityk sektorowych, w tym polityki transportowej. Rola tej polityki jest przy tym szczególnie, ponieważ w naturalny sposób musi odpowiadać na zasięgi przestrzenne rynków pracy i usług.



Jednostki samorządu idealnie nadają się do przeprowadzenia autentycznej terytorializacji polityk sektorowych, w tym polityki transportowej. Rola tej polityki jest przy tym szczególnie, ponieważ w naturalny sposób musi odpowiadać na zasięgi przestrzenne rynków pracy i usług.

Sprawę komplikuje fakt, że zasięgi mobilności codziennej, a tym samym zasięgi obszarów funkcjonalnych, zmieniają się dynamicznie. Nie jest możliwe, aby granice jednostek administracyjnych nadążały za nimi. Co więcej, obszary funkcjonalne nakładają się na siebie. Są wprawdzie podejmowane próby ich obiektywnej delimitacji w oparciu o najnowsze dane¹³, ale zawsze stanowią one pewien kompromis metodyczny. Nawet ewentualne osiągnięcie konsensusu odnośnie do optymalnych metod delimitacji nie zmieni faktu, że powtórzenie badania po kilku latach z dużym prawdopodobieństwem przyniesie odmienny wynik. Korekta granic administracyjnych w wyniku takich analiz byłaby absurdem. Mają one jednak ogromną wartość jako podstawa do prowadzenia określonych polityk terytorialnych oraz baza do współpracy między jednostkami. Dlatego właśnie jednostki samorządu terytorialnego muszą otworzyć się na działanie w warunkach dynamicznych i nakładających się układów funkcjonalnych. Determinuje to nie tylko samą współpracę horyzontalną, ale także możliwość stałych korekt jej zasięgu przestrzennego, np. w formie podziału zadań pomiędzy jednostkami. Aby takie otwarcie miało miejsce, samorządy potrzebują wsparcia w zakresie dobrze dopasowanych i elastycznych narzędzi. Przykład transportu wskazuje, że obszar przestrzenny stref integrowania polityk sektorowych będzie się raczej zwiększał w kolejnych latach¹⁴.

Istnieje jednak obawa, że umocowane w nowych rozwiązaniach ustawowych modele struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy i województwa mogą stanowić ograniczenie we wspomnianej elastyczności terytorialnej interwencji w obszarach funkcjonalnych. Poszczególne gminy w przyszłości będą mogły, a nawet będą musiały, należeć do różnych elastycznych struktur funkcjonalnych związanych z odmiennymi zadaniami. Mogą być to układy edukacyjne, związane z ochroną zdrowia, regiony turystyczne, rynki pracy i inne. Część z nich przekraczać będzie granice województw, a nawet kraju. Samorządowa polityka transportowa stanie się elementem integrującym

¹³ Zob. P. Churski i in., *The changing role of functional urban areas in regional policy: new challenges for place-based policy*, „Working Papers of Tiperico Project” 2024, nr 1.

¹⁴ Taki proces obserwowaliśmy w innych krajach, np. w organizacji transportu publicznego w Niemczech; por. T. Komornicki, *Mocniejsze regiony lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości?*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2(13), s. 86-92, IBnGR, https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2023/07/pomorski_thinkletter-2-2023.pdf [dostęp online].

te układy. Wiele wskazuje na to, że najbardziej odpowiednim poziomem takiej integracji będzie poziom regionalny (pozwalający na sprawne zarządzanie obszarami metropolitalnymi i miejskimi obszarami funkcjonalnymi, bez konieczności nieustannych korekt w zakresie porozumień lokalnych).

Przejmowanie nowych zadań to także otwarcie na lepsze współdziałanie z inwestorem centralnym. Wspomniany wyżej podział kompetencyjny pomiędzy administracją centralną oraz samorządem przełożył się w Polsce również na inwestycje, szczególnie na te, wspierane ze środków Unii Europejskiej. Często implementowane programy pozostawiały luki na określonych poziomach. Przykładem mogą być programy drogowe, m.in. duże inwestycje w autostrady i trasy ekspresowe, które realizowano w ramach centralnie zarządzanych programów operacyjnych. Z drugiej strony Regionalne Programy Operacyjne koncentrowały się na drogach wojewódzkich oraz lokalnych. Bardzo długo poza tymi źródłami finansowania pozostawały inne drogi krajowe (nieuwzględnione w procesie podnoszenia ich do najwyższego standardu), których stan często pozostawał gorszy niż stan zmodernizowanych szlaków wojewódzkich. Zastępującą na pozytywną ocenę próbą przełamania tej dychotomii jest program budowy 100 obwodnic. Jednocześnie problemem inwestycji centralnych wciąż pozostawało niewystarczające powiązanie z sieciami regionalnymi i lokalnymi. W ramach minimalizacji kosztów dążono raczej do eliminacji liczby węzłów na autostradach, postulowanej niejednokrotnie przez społeczności lokalne¹⁵. Niewystarczające powiązanie najważniejszych tras z lokalnymi układami drogowymi powoduje, że nie przynoszą one korzyści niektórym sąsiadującym gminom. W ich otoczeniu wytwarza się efekt tunelu, co jest jasno widoczne na mapach zmian dostępności przestrzennej¹⁶. W przypadku kolei podobnym problemem jest pomijanie stacji lokalnych przez prawie wszystkie szybkie pociągi¹⁷. Wydaje się zatem, że proces inwestycyjny w transporcie znalazł się już na takim etapie, w którym rola samorządów w jego dalszym kształtowaniu powinna rosnać. Samorząd (w tym wypadku głównie wojewódzki, ale także wielkomiejski) musi otworzyć się na przejmowanie współodpowiedzialności za niektóre inwestycje centralne, starając się ze środków własnych (lub z dedykowanych takim działaniom programom/osiom priorytetowym) uzupełniać działania administracji państwowej.

”

Proces inwestycyjny w transporcie znalazł się już na takim etapie, w którym rola samorządów w jego dalszym kształtowaniu powinna rosnać. Samorząd musi otworzyć się na przejmowanie współodpowiedzialności za niektóre inwestycje centralne, starając się ze środków własnych (lub z dedykowanych takim działaniom programom/osiom priorytetowym) uzupełniać działania administracji państwowej.

Otwarcie na kompromisy w korzystaniu z przestrzeni

Procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w przestrzeni geograficznej wpływają na jej lokalne różnicowanie. Dotyczy to także przedstawicieli społeczności lokalnych. Można tu wymienić narastające różnicowanie się z uwagi na:

- a) strukturę demograficzną – efekt starzenia się społeczeństw;
- b) strukturę pochodzenia – efekt migracji, także zagranicznych;
- c) strukturę poziomu życia – efekt niekontrolowanej suburbanizacji;
- d) strukturę preferowanych stylów życia – po części efekt polaryzacji kulturowej i politycznej.

¹⁵ Przykładem może być brakujący węzeł Pilzno na autostradzie A4, a także węzły na A2 w rejonie Warszawy (np. w rejonie Brwinowa).

¹⁶ T. Komornicki i in., *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*, IGSO PAS, MED, Warsaw 2018.

¹⁷ Do pewnego stopnia jest to nieuniknione. Doświadczenie kolei francuskich wskazuje, że możliwe są rozwiązania, w których szybkie pociągi międzyaglomeracyjne zatrzymują się na trasie tylko raz. Dla każdej z par pociągów jest to jednak inna stacja. Próba poszukiwania podobnych rozwiązań w Polsce była, często krytykowana, budowa stacji we Włoszczowej na Centralnej Magistrali Kolejowej.

W rezultacie, coraz częściej w przestrzeni miejskiej, a niejednokrotnie także na terenach wiejskich, współistnieją grupy społeczne o różnych potrzebach w zakresie usług publicznych, w tym przywoływanym usług transportowych. Władze samorządowe nie mogą podejmować działań służących wyłącznie jednej grupie mieszkańców, gdyż często żadna z nich nie jest jednoznacznie dominująca. Działania muszą zatem w maksymalnym stopniu integrować różnorodne potrzeby. W sektorze transportu oznacza to np. kompromisy pomiędzy:

- a) usprawnianiem dojazdów do pracy względem dojazdów do usług publicznych;
- b) transportem indywidualnym a zbiorowym;
- c) mobilnością aktywną i użytkownikami tradycyjnych gałęzi transportu;
- d) tworzeniem wolnych od transportu przestrzeni publicznych a potrzebą dojazdu do miast mieszkańców terenów otaczających.

Dylematy te mają wymiar pozatransportowy. Nawet jeżeli w aktualnej polityce przestrzennej jednostki samorządowe dążyć będą do racjonalnej koncentracji zabudowy i przeciwdziałania jej rozpraszaniu, to przez kolejne dziesięciolecia taka zabudowa pozostanie trwałym elementem ich krajobrazu. Muszą tym samym dbać o obsługę zamieszkujących w rozproszeniu mieszkańców. Obecnie podejścia do organizacji przestrzeni (zwłaszcza miejskiej), w tym szczególnie wrażliwych rozwiązań transportowych (jak parkingi, opłaty za wjazd, strefy czystego transportu), często traktowane są jako wyraz konserwatywnej, względnie przeciwnie liberalnej (progresywnej), polityki aktualnych władz. Zbyt często zakładana jest jednolitość opinii i potrzeb mieszkańców. W przyszłości konieczne będzie pełniejsze dostrzeżenie ich zwiększającej się różnorodności. Miasta nie staną się dla wszystkich 15-minutowe, co nie znaczy, że nie należy dążyć do tego, aby możliwie dużo usług było dostępnych w bliskim sąsiedztwie miejsca zamieszkania. Wszyscy mieszkańcy nie przesiądą się do transportu publicznego, co nie oznacza, że nie należy wspierać jego integracji i sprawnego funkcjonowania. Innymi słowy – nie jest możliwa prosta, zero-jedynkowa zmiana paradygmatu rozwoju przestrzennego, w tym transportowego. Transformacje takie można wspierać, ale ze świadomością rosnącej różnorodności potrzeb transportowych.



Nie jest możliwa prosta, zero-jedynkowa zmiana paradygmatu rozwoju przestrzennego. Miasta nie staną się dla wszystkich 15-minutowe, co nie znaczy, że nie należy dążyć do tego, aby możliwie dużo usług było dostępnych w bliskim sąsiedztwie miejsca zamieszkania. Wszyscy mieszkańcy nie przesiądą się do transportu publicznego, co nie oznacza, że nie należy wspierać jego integracji i sprawnego funkcjonowania.

Podsumowanie

Reasumując, trzy wymienione „otwarcia” postrzegać można w kontekście szerszym niż tylko transportowy. Prowadzą one nieuchronnie do generalnego wniosku o potrzebie realnie zintegrowanego planowania, które może być realizowane tylko na poziomie samorządowym. Zgodnie z definicją Markowskiego¹⁸, zintegrowane planowanie jest elementem procesu zarządzania rozwojem danego terytorium, w ramach którego dokonywana jest kompleksowa analiza przyczynowo-skutkowa wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, przestrzennych i instytucjonalnych. Uwarunkowania te ulegają ostatnio szybkim zmianom. Aby samorządy sprostały wyzwaniu zintegrowanego planowania, muszą mieć

¹⁸ T. Markowski i in., *Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023.

zapewnioną organizacyjną i finansową pomoc ze strony administracji centralnej, a w możliwym stopniu także Unii Europejskiej. Rozważania podjęte na gruncie „otwarć” transportowych prowadzą w tym zakresie do sformułowania kilku bazowych rekomendacji. Należą do nich:

- a) poszerzenie skali, zakresu i elastyczności (także przestrzennej) narzędzi wspierających współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego;
- b) stworzenie podstaw do prowadzenia interwencji w ramach nakładających się i zmiennych w czasie obszarów funkcjonalnych;
- c) stworzenie nowych narzędzi pomocy transgranicznym obszarom funkcjonalnym, szczególnie na granicy niemieckiej i czeskiej;
- d) usytuowania na poziomie samorządu regionalnego podmiotów integrujących organizacyjnie i taryfowo transport publiczny;
- e) umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego głębszego włączenia się w niektóre inwestycje centralne poprzez ich współplanowanie i współrealizację (węzły na drogach ekspresowych, stacje na nowych liniach kolei szybkich);
- f) zapewnienie stabilnej i elastycznej hierarchii modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej, której początkiem powinien być krajowy dokument przestrzenny – następca przedwcześnie zlikwidowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁹.

O autorze

Prof. **Tomasz Komornicki** – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

¹⁹ P. Churski i in., *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*, „Studia KPZK PAN” 2022, nr 16/208.



K O N G R E S
OBYWATELSKI

POMORSKI THINKLETTER

w liczbach:



16
numerów



ponad
400
autorów



blisko
2550
stron publikacji



ponad
65 400
widzów debat wideo



blisko
78 200
dedykowanych
wysyłek e-mail



blisko
215 000
odbiorców uzyskanych
poprzez kanały
naszych autorów
i instytucjonalnych
partnerów



Cieszę się, że w 2020 roku zaufaliśmy Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, który zaproponował, by w miejsce Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, odwołanego z powodu pandemii, zacząć wydawać „Pomorski Thinkletter” i organizować debaty online. Ta decyzja wydała dobre i obfite owoce. Jesteśmy dumni, że możemy być strategicznym partnerem tego kwartalnika.

Mieczysław Struk

Marszałek Województwa Pomorskiego



Łączy nas to, co dzielimy ze sobą. „Pomorski Thinkletter” zaprasza nas do dzielenia się tym, czym dzielić się najtrudniej – opiniami, przemyśleniami, naszymi różnymi perspektywami postrzegania świata. Dzięki atmosferze wzajemnego szacunku, otwartości i zrozumienia oraz dbałości o kulturę języka, to wymagające zadanie, okazuje się możliwe, przyjemne i inspirujące.

prof. Jerzy Bralczyk

Uniwersytet Warszawski



„Pomorski Thinkletter” należy zaliczyć do nielicznych już ośrodków idei, które patrzą na wyzwania stojące przed Polską i Polakami z perspektywy dobra wspólnego i troski o państwo.

Publikacje z tej serii nie są jednak „zestawem gotowych rekomendacji” czy kolejnym wycinkowym raportem – traktują czytelnika po partnersku. Asystują na drodze do prawdy oraz prowadzą ku „istocie rzeczy” – nie narzucając jednej interpretacji świata.

Anna Streżyńska

ekspert rynku ICT,
Minister Cyfryzacji w latach 2015-2018,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego



„Pomorski Thinkletter” przez trzy lata swojego istnienia stał się ważnym forum prezentowania myśli, które zgodnie z założycielskimi tezami skupiają się na budowaniu pomostów między przedstawicielami różnych sektorów i branż reprezentujących również przeciwstawne opcje polityczne, często bardzo spolaryzowane. To ewenement na polskim rynku wydawniczym udowadniający, że osiągnięcie wspólnych celów jest możliwe we współpracy i dialogu. W świecie, w którym jakość przestała być priorytetem, kwartalnik wyróżnia się w sposób znaczący poziomem artykułów oraz prowadzonych na jego łamach dyskusji. Jestem dumna, że po raz kolejny w historii wiatr zmian powiał od morza...

Aleksandra Dulciewicz

Prezydent Gdańska



Bardzo cenię wydawany w Gdańsku „Pomorski Thinkletter” jako ważne miejsce debaty publicznej w Polsce. Na najwyższe uznanie zasługuje jego dojrzałość i otwartość na różne środowiska ideowe i zawodowe, na różne pokolenia, na różne perspektywy i wrażliwości terytorialne. Polska potrzebuje tego rodzaju „hubu komunikacyjnego”, by wydobywać z siebie mądrość zbiorową służącą dobremu zrozumieniu współczesnych wyzwań i nowego wspólnego kierunku oraz woli by im sprostać. „Pomorski Thinkletter” to kwartalnik wart dostrzeżenia, czytania i wspierania.

prof. Jerzy Buzek

b. Poseł do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012,
Prezes Rady Ministrów w latach 1997-2001

Pomorski Thinkletter nr 1(16)/2024

Samorządy – nowe otwarcie

Co o idei Samorządnej Rzeczpospolitej myślą dziś jej „ojcowie założyciele”?

Przewód kopernikański w funkcjonowaniu samorządów – na czym polega, dlaczego go potrzebujemy?

Jak otworzyć samorządy na mieszkańców i NGO-sy?

Rola, kompetencje i przyszłość samorządowych regionów – co nas czeka, jak poprawić mechanizmy polityki regionalnej?

W jaki sposób wzmocnić fundamenty finansowe samorządów?

Pomorski Thinkletter nr 4(15)/2023

Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?

Co nowe, „zielone” reguły gry UE oznaczają dla polskich przedsiębiorstw?

Jak się odnaleźć w sytuacji geopolitycznych pęknięć?

Na czym polega technologiczno-cyfrowa zmiana, z AI na czele?

Jak będzie wyglądał przemysł kolejnej generacji?

Centrum czy periferie – co wybieramy?

Pomorski Thinkletter nr 3(14)/2023

Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji

Globalna perspektywa żywnościowa – czy powinniśmy się bać?

Polskie rolnictwo wobec integracji Ukrainy z UE

Jak rozwinąć sektor z troską o klimat i środowisko?

Modernizacja rolnictwa i wsi – jakie kierunki?

Woda, ziemia i bioróżnorodność – jak zadbać o kluczowe zasoby?

Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Dlaczego regiony są kluczem do drugiej fali modernizacji Polski?

Jak połączyć zieloną transformację z transformacją instytucjonalno-kulturową?

Nowa geografia rozwoju regionalnego – jakie siły napędowe i kierunki?

Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne z rozwojem gospodarczym?

Jak budować siłę kapitałową regionów?

Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023

Zielona transformacja i rozwój miast

Niezależność energetyczna miast – jak ją tworzyć?

Dlaczego bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji?

Zurbanizowany ślad węglowy – jak go redukować?

Co ze strategią rozwoju w niestabilnych czasach?

Czego możemy się nauczyć od mniejszych ośrodków?

Jak wzmocnić wspólnotowość miejską?

Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022

Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?

Wielka geostrategiczna szachownica – jak ją czytać?

Czy czeka nas deglobalizacja, reglobalizacja, a może podział na „dwa światy”?

Jak zmiany kulturowe, wędrowni ludów i powszechna cyfryzacja przeformatują świat?

Na czym polega gra o surowce przemysłu przyszłości?

Co powinna zrobić Europa, by stawić czoła transformującej się globalizacji?

Czy międzynarodowe przetarasowania mogą być szansą dla Polski?

Pomorski Thinkletter nr 3(10)/2022

Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu

Jak wytywić wciąż rosnącą populację świata, nie doprowadzając do kryzysu klimatycznego?

Czy konieczna jest zmiana naszych stylów życia, wzorców produkcji i konsumpcji?

Sztuczna inteligencja, mapowanie GPS i farmy wertykalne – jaki potencjał tkwi w nowych technologiach?

Co dalej ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej?

Czy duże rozdrobnienie polskich gospodarstw jest rzeczywistą barierą rozwojową?

Kim – tak naprawdę – jest polski rolnik i jak wzmocnić jego pozycję w systemie żywnościowym?

Pomorski Thinkletter nr 2(9)/2022

Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości

Na jakie wyzwania muszą znaleźć odpowiedź samorządy województwa w turbulentnych czasach?

Co dla polskich regionów oznacza wojna w Ukrainie?

Jakie zmiany przyniosą depopulacja i migracje?

Dlaczego i w którą stronę ewoluje polityka UE wobec regionów?

Czy transformacja energetyczno-klimatyczna może być szansą wyłobicia się na podmiotywość rozwoju?

Pomorski Thinkletter nr 1(8)/2022

Jaka logika rozwoju miast?

Nowy metabolizm miast – jak odpowiedzieć na wyzwania zielonej transformacji?

„Zatrzymać człowieka – ruszyć towary” – co spowoduje przewrót kopernikański w miejskiej mobilności i logistyce?

Technologizacja i wirtualizacja życia, rozrywki i pracy (AR, VR) – jak wpłyną na rozwój miast?

Demografia i migracja – w jaki sposób rozumieć nowe trendy i właściwie reagować?

Jakie „RAZEM” w miastach? Czy lokalność i sąsiedztwo mogą odegrać ważną rolę?

Pomorski Thinkletter 4 (7) 2021

Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?

- Jak daleko sięga władza sztucznej inteligencji i algorytmów? W jakich obszarach są one obecne? Na ile jest to oczywiste, a na ile zaskakujące?
- Czy podmiotowość jest niezbywalnym atrybutem naszego człowieczeństwa? A może jesteśmy gotowi z niej zrezygnować w imię poczucia bezpieczeństwa, wygodny życia czy optymalizacji naszych wyborów przy użyciu algorytmów AI?
- Jak korzystać z dobrodziejstw technologii, zachowując jednocześnie nasze wartości i minimalizując ryzyka związane z cyfrową rewolucją?

Pomorski Thinkletter 3 (6) 2021

Sens i drogi do Zielonego Ładu

- Jaka jest filozofia i sens Europejskiego Zielonego Ładu? Na ile jest to jedynie polityka ekologiczna, a na ile strategią wielkiej społeczno-gospodarczej transformacji? W jaki sposób powinna się względem niej pożytkować Polska?
- Jak rozległa i głęboka będzie zielona transformacja? Kogo doświadczy w największym stopniu? Jaką będą główne źródła presji dekarbonizacyjnej?
- W jaki sposób Europejski Zielony Ład wpłynie na rozwój Pomorza? W których obszarach zrodzi dla nas największe szanse? Czy nasz region ma potencjał, by stać się polskim liderem dekarbonizacji?

Pomorski Thinkletter 2 (5) 2021

Drogi do innowacyjnych regionów i Polski

- Jaka jest dźwignia globalnego wysiłku technologicznego? Co może zrobić Unia Europejska, by dogonić uciekające Stany Zjednoczone i Chiny?
- W jaki sposób powinniśmy tworzyć i wspierać w Polsce rozwój środowisk sprzyjających tworzeniu innowacji, w których następuje naturalna i spontaniczna wymiana pomysłów, koncepcji i idei?
- Dlaczego polskie regiony – chcąc dołączyć do najwyższej rozwiniętej w Europie – muszą przeobrazić się z nastawców w pionierów, kreujących nowe drogi rozwoju?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski

Czy sąsiedztwo i lokalność mogą być dziś dla nas...

- przestrzeniami nowego ładu i nowej nadziei?
- miejskami wykonywania się nowych wzorców komunikacji i praktykowania podziałów generacyjnych przez spory ideologiczne „wielkiej polityki”?
- formą terapii, ochroną przed skutkami niepełnowości i chaosu współczesnego świata?
- przeciwwagą dla uniformizującego i standardyzującego wpływu globalizacji?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

Idee dla Pomorza thinkletter regionalny

Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu

- Co tak naprawdę kryje się pod hasłem Europejskiego Zielonego Ładu i co to oznacza dla gospodarki, regionów oraz miast?
- Dlaczego wdrażanie nowej unijnej strategii może być szczególnie skuteczne na poziomie regionalnym oraz lokalnym?
- W jaki sposób samorząd może budować Zielony Ład razem i w prawdziwym partnerstwie z mieszkańcami?
- Jakie są obecnie największe potrzeby Pomorza w kontekście działań klimatyczno-środowiskowych?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

Idee dla Pomorza thinkletter regionalny

Stawka i oblicza cyfryzacji

- Jaka jest rzeczywista stawka cyfryzacji polskich przedsiębiorstw, samorządów i administracji? Czy i w jaki sposób nasz region kulturowo-mentalny zwerfykuje ten proces?
- Dlaczego nawet najbardziej posunięta digitalizacja pojedynczej firmy czy urzędu nie wystarczy i konieczne jest szersze – kompleksowe i otoczeniowe – ucyfrowienie sieciowo?
- Jak dziś wygląda transformacja technologiczno-cyfrowa małych i średnich przedsiębiorstw z Pomorza?

Pomorski thinkletter

Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych

- Czy miasta powinny się coraz bardziej rozpraszć (teoretycznie: warunki dystansu społecznego, czy też mocniej kondensować walcząc o niższą emisję i niższe koszty funkcjonowania)?
- Czy czeka nas era „miast piętnastominutowych”, w których życie prywatne i zawodowe mieszkańców koncentruje się wewnątrz dzielnic?
- Czy zbliża się koniec wielkich galerii handlowych, rozbudowanych systemów transportowych i centrów miast jakis zamy?
- Czy telepraca przyspieszy proces kurczenia się miast?



POMORSKI
KONGRES
OBYWATELSKI

Pomorski Thinkletter to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski, zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy, aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspołniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informacje o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- 1/2024 **Samorzędy – nowe otwarcie**
- 4/2023 **Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?**
- 3/2023 **Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji**
- 2/2023 **Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?**
- 1/2023 **Zielona transformacja i rozwój miast**
- 4/2022 **Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?**
- 3/2022 **Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu**
- 2/2022 **Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości**
- 1/2022 **Jaka logika rozwoju miast?**
- 4/2021 **Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?**
- 3/2021 **Sens i drogi do Zielonego Ładu**
- 2/2021 **Drogi do innowacyjnych regionów i Polski**
- 1/2021 **Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski**
- 3/2020 **Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu**
- 2/2020 **Stawka i oblicza cyfryzacji**
- 1/2020 **Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych**

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie www.kongresobywatelski.pl