

# 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 wzmocnienie policentrycznego regionu może być polisą na niepewne czasy?**

Polska ma (czasami) szczęście w historii. Przywołując Antoniego Kuklińskiego<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> 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 Komornicki<sup>2</sup>, 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, wypukiwanie funkcji gospodarczych z ośrodków peryferyjnych i in. Równolegle narasta polaryzacja polskich regionów. *Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z 2024 r.*<sup>3</sup> 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 samorzady 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-równoważący<sup>4</sup>. 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.

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

<sup>3</sup> *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/cohesion-report\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en) [dostęp online].

<sup>4</sup> *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-Janus-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?”. Chociaż 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 przepływów 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 niepowiązanym oznacza pozostawać w tyle”<sup>5</sup>;
- odwołanie się do pojęcia sprawiedliwości społecznej. Według Bolesława Domańskiego<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> T. Komornicki, dz. cyt.

<sup>6</sup> 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”.**

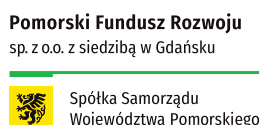
Województwa przystępują do opracowania nowej generacji strategii rozwoju. Muszą one zawierać m.in. model struktury funkcjonalno-przestrzennej. To dobra okazja do kreowania policentrycznych regionów, nie zmnarnujmy jej. Pamiętajmy, że struktura przestrzenna, miejska, nie zmienia się łatwo. Parafrazując profesora Kuklińskiego<sup>7</sup>: 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.

<sup>7</sup> Polska przestrzeń w perspektywie..., dz. cyt.

## Partnerzy



## Partnerzy numeru

