

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.