

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.



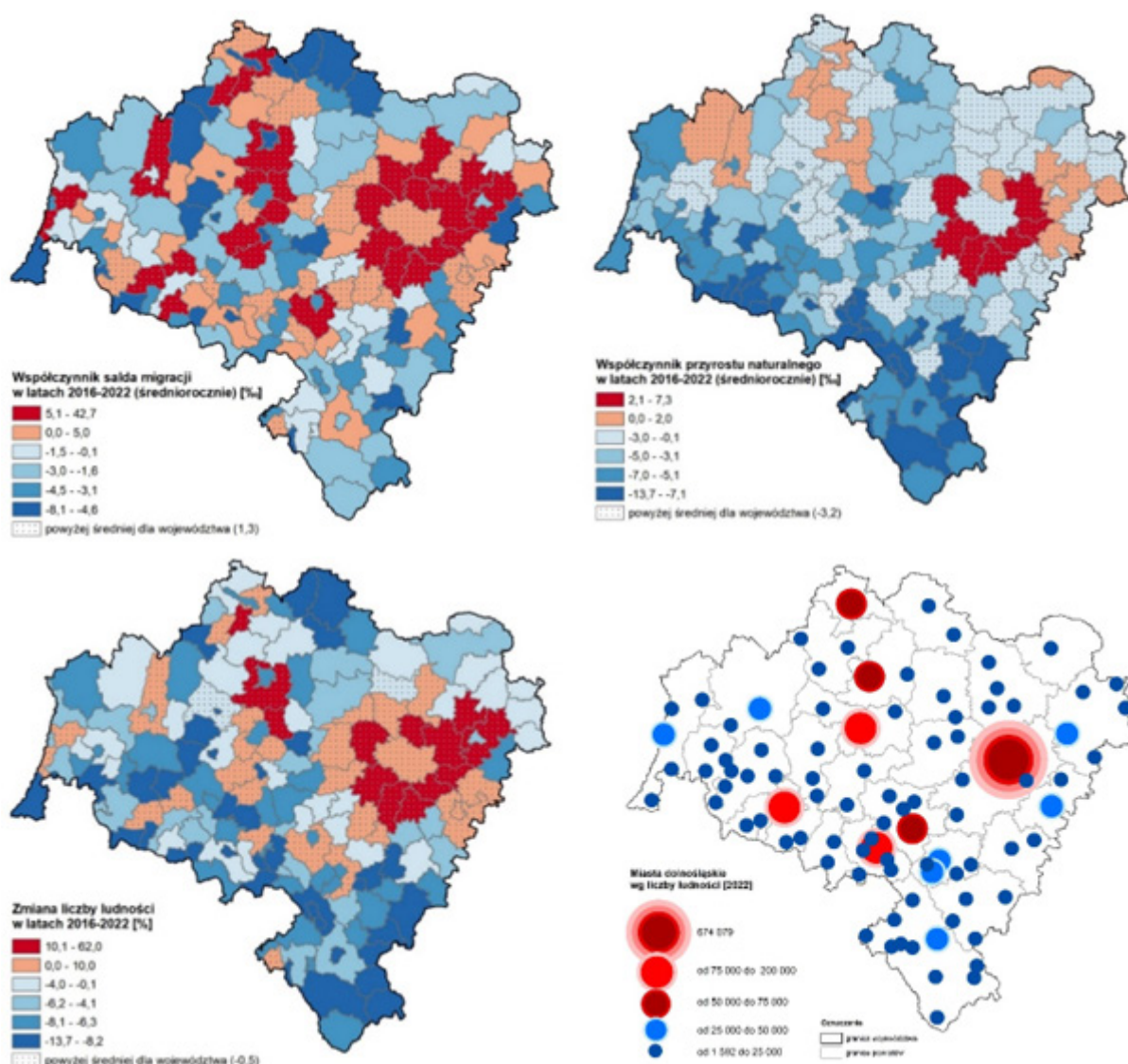
Nie udało się uzyskać postulowanej przed dekadą równowagi pomiędzy polaryzacją a dyfuzją, dysproporcje rozwojowe tylko się zwiększyły, a liczba miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze wzrosła. Ponadto dochodzi do wyludniania się obszarów peryferyjnych, ponieważ młodzi i zdolni upatrują swoich szans 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 suburbannej 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 ogólnoswiatowy. 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 byłoby 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.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

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