

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 zajdzie 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.

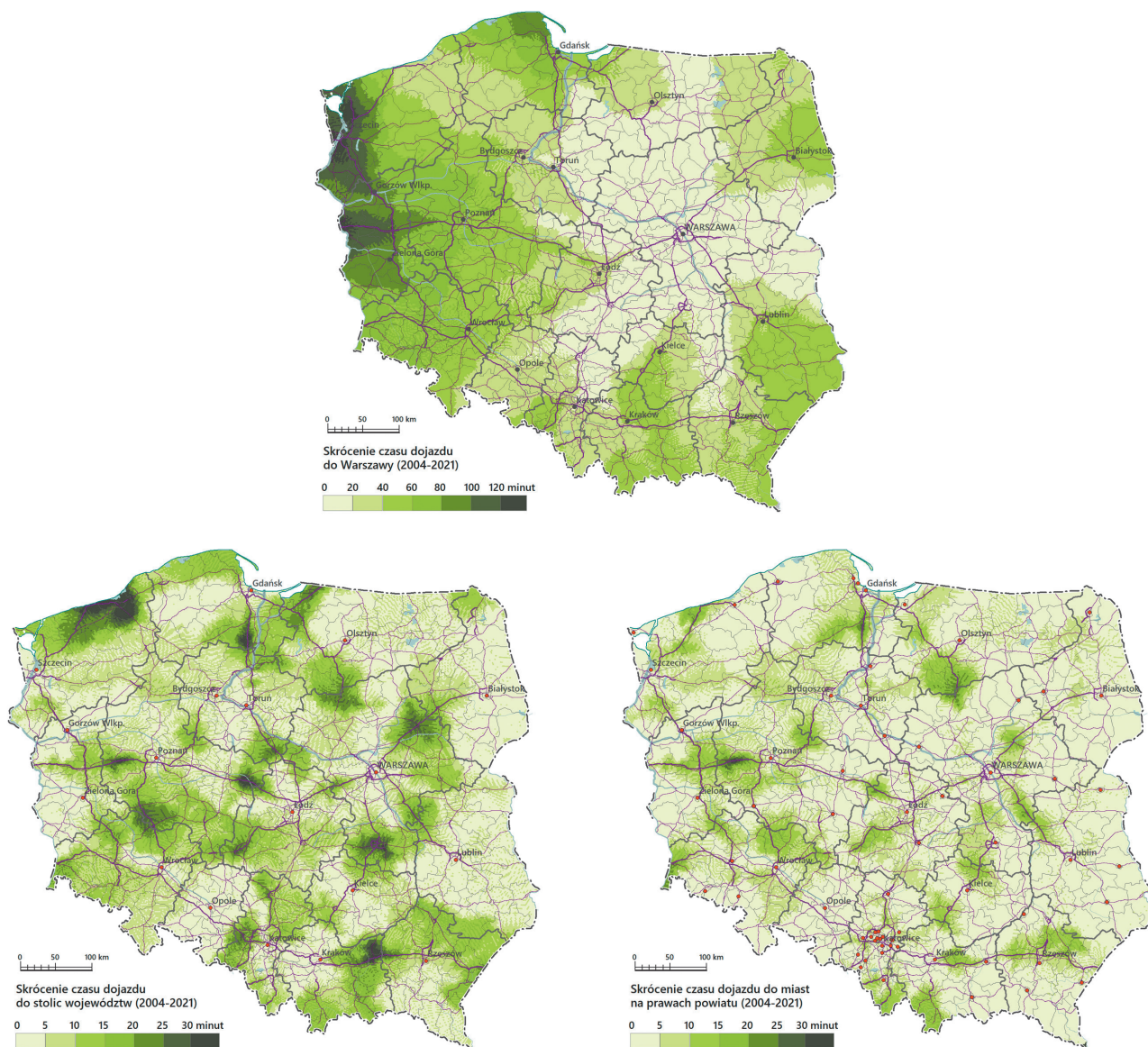
W typologiach i klasyfikacjach miast Polski zazwyczaj wyróżnia się cztery główne poziomy hierarchiczne według ich znaczenia w krajowym systemie osadniczym. Są to ośrodki ponadregionalne, regionalne, subregionalne i lokalne. Mamy więc około 8–10 metropolii, około 20 ośrodków regionalnych, około 60 subregionalnych 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.

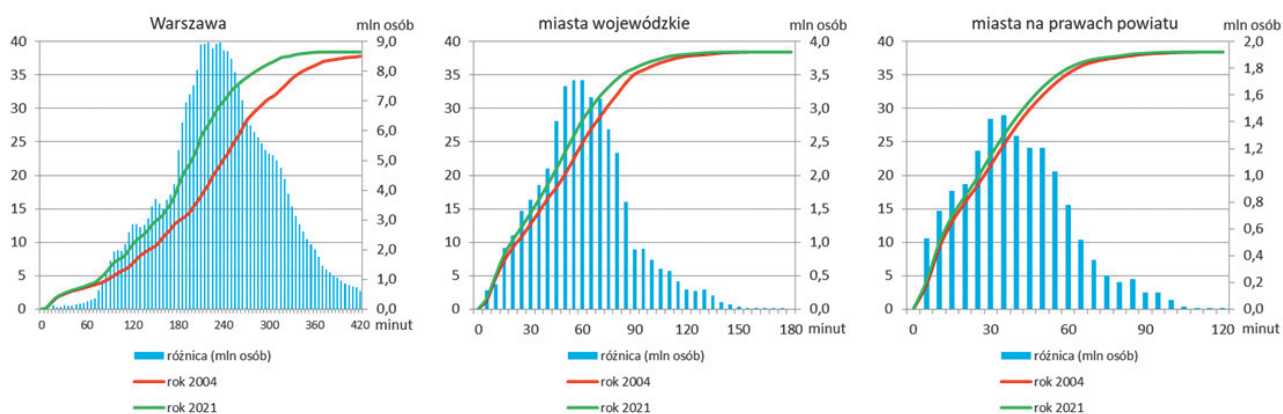
”

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 załączkiem 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 podopadającej 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).

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDĄŃSK

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

PFR
Polski Fundusz Rozwoju