

Nowa geografia osiedleńcza a rozwój Polski



prof.

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Polskie Towarzystwo Geograficzne

23 II 2022

Pandemia skłania do stawiania pytań o przyszłość wielkich, gęstych metropolii, w których skoncentrowane są wszelkie funkcje związane ze społeczno-ekonomiczną działalnością człowieka. Niewykluczone, że w nadchodzących latach czeka nas zmiana dotychczasowego modelu rozwojowego, opartego na metropolizacji, w kierunku policentryzacji sieci osadniczej. Dla Polski może to oznaczać dużą szansę – nie dość, że w naszym kraju brak jest gigantycznych aglomeracji pokroju Londynu czy Paryża, to jeszcze konstrukcja naszej sieci miast jest jedną z najbardziej zrównoważonych w skali całej Europy. Nie wygramy jednak samym „stanem zastanym” – jakie zmiany wydają się dziś konieczne, by uwolnić nasz potencjał?

Diagnoza problemów

Polska stoi wobec poważnych wyzwań polityki regionalnej i lokalnej, związanych m.in. z depopulacją czy kryzysem gospodarki przestrzennej oraz wynikającym z niego chaosem przestrzennym. Podkreśla się też polaryzacyjny model rozwoju kraju, pogłębiający dysproporcje między najbardziej rozwiniętymi metropoliami tzw. wielkiej piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław oraz Kraków) i obszarami peryferyjnymi. Nakłada się na to niekorzystna sytuacja demograficzna. Przewidywany jest bowiem poważny spadek liczby ludności w skali całego kraju, który współwystępował będzie ze starzeniem się społeczeństwa. Spowoduje to nie tylko deformacje demograficzne, ale także wzrost różnego rodzaju obciążeń, zwłaszcza zabezpieczeniowych i usług publicznych.

Zmiany, które zachodzą, będą bardzo zróżnicowane w przestrzeni kraju i regionów. Nastąpi poważna depopulacja wiejskich regionów peryferyjnych oraz spadnie liczba mieszkańców większości miast, w tym dużych i średnich. Do 2050 r. liczba ludności Polski może się zmniejszyć nawet do 31-32 mln, co oznacza spadek nawet o 20% względem stanu na dziś dzień.

Zróźnicowanie tempa rozwoju jest nieuniknione, a czasem nawet potrzebne, aby pobudzić procesy mobilności ludności czy kapitału. Jednak w Polsce poziom zróżnicowania regionalnego zaczął osiągać niebezpieczne rozmiary, zagrażające długookresowemu rozwojowi kraju. „Uaktywniły się” bowiem obszary peryferyjne, których przyszłość jest zagrożona z powodu depopulacji i obniżania się poziomu dochodów. Problem ten dotyczy zwłaszcza Suwalszczyzny, znacznych części Podlasia, Warmii i Mazur, Roztocza oraz Pomorza Środkowego.

Ponadto mamy też dziś do czynienia z silną dekoncentracją osadnictwa, nie tylko na obszarach podmiejskich, gdzie przenoszą się mieszkańcy w celu znalezienia lepszych warunków życia, ale także w regionach turystycznych (Mazury, Karpaty) i w niektórych korytarzach transportowych (np. wzdłuż trasy Wrocław-Kraków i Warszawa-Poznań). Skutkuje to znacznym podwyższeniem kosztów obsługi, jak też stratami społecznymi i środowiskowymi. W dodatku przeznaczają się olbrzymie tereny pod zabudowę, nie licząc się z realnymi potrzebami. W planach miejscowych od 2003 r., od kiedy obowiązuje aktualna *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, odrolniono ponad 6 mld m² gruntów. Tej ziemi wystarczyłoby dla kilkunastu milionów nowych mieszkańców.

Najświeższym czynnikiem, który powoduje konieczność modyfikacji spojrzenia na politykę rozwoju, jest światowa pandemia koronawirusa. Epidemia zmienia bowiem postrzeganie przestrzeni na mniej przyjazną, co skutkuje zapotrzebowaniem na narzędzia i rozwiązania dające większe bezpieczeństwo powszechne, w tym poczucie tego bezpieczeństwa przez społeczeństwo. Dotyczy to zarówno „twardych” rozwiązań infrastrukturalnych, jak i „miękkich” środków organizacyjnych.

“ **Najświeższym czynnikiem, który skłania do modyfikacji spojrzenia na politykę rozwoju, jest światowa pandemia koronawirusa. Epidemia zmienia postrzeganie przestrzeni, potrzebujemy narzędzi i rozwiązań dających większe bezpieczeństwo powszechne.**

Polski policentryzm

W miastach i ich najbliższym otoczeniu koncentruje się aktywność społeczno-gospodarcza kraju, wytwarzana jest większość dóbr i usług, skupia tam się kreatywny i przedsiębiorczy potencjał ludzki. Polska w tym zakresie posiada zasoby, które bez przesady można nazwać „skarbem narodowym”. Jest to korzystny układ miejskiej sieci osadniczej, fachowo nazywany

policentrycznym. Oznacza on, że istnieją miasta różnej wielkości, a „odstęp” w liczbie mieszkańców między nimi nie jest duży. Kolejne miasto po Warszawie liczy dwukrotnie mniej mieszkańców (Kraków), a różnice między kolejnymi (Łódź, Wrocław, Poznań) są jeszcze mniejsze. Ponadto, szczęście w nieszczęściu, za sprawą pozostawiania obecnego terytorium Polski w dziejach w różnych systemach polityczno-geograficznych, duże miasta (powyżej 200 tys. mieszkańców) są dość równomiernie rozłożone na obszarze kraju.

Polska, obok Niemiec i Włoch, uważana jest za kraj o jednym z najwyższych w Europie stopni policentryzmu w systemie osadniczym. W systemie takim ukryty jest potencjał, który nie musi podlegać „dziejowemu determinizmowi”, różnicującemu świat na wygrane wielkie aglomeracje i przegrane obszary peryferyjne. Klasyczna ekonomiczna teza, że ze względu na efektywność pożądana jest koncentracja zasobów, nie oznacza wcale, że każda koncentracja jest z definicji dobra. Gdy różnice w alokacji zasobów są zbyt duże, dochodzi do niekorzystnych procesów, np. ujemnych sprzężeń zwrotnych, w tym „wysysania” zasobów, „drenażu mózgów” itp. Dotyczy to w zasadzie każdej skali – globalnej, krajowej, czy regionalnej.

“ **Polska, obok Niemiec i Włoch, uważana jest za kraj o jednym z najwyższych w Europie stopni policentryzmu w systemie osadniczym.**

W policentrycznym systemie osadniczym tego rodzaju napięcia i dysfunkcje są z definicji mniej prawdopodobne. Sprawne funkcjonowanie takiego systemu wymaga jednak aktywnej polityki państwa. Do najważniejszych narzędzi takiej polityki należą kształtowanie podziału administracyjno-terytorialnego (hierarchizacja i wyznaczenie optymalnych zasięgów oddziaływania ośrodków osadniczych) oraz polityka lokalizacyjna dotycząca koncentracji i dekoncentracji funkcji związanych ze społeczno-ekonomiczną działalnością człowieka (urzędy, uczelnie, spółki publiczne, itd.).

W kierunku nowej organizacji przestrzeni

Pandemia, która przetacza się przez świat i Polskę, zapoczątkowała dyskusję nad organizacją życia społecznego i gospodarczego po jej ustąpieniu. W dyskusjach dominuje pogląd o konieczności rewizji dotychczasowej organizacji przestrzennej bardzo wielu aspektów życia społeczno-gospodarczego, począwszy od produkcji dóbr i usług (rynki pracy, łańcuchy produkcyjno-usługowe), poprzez ich dystrybucję (transport, magazynowanie, handel), a na edukacji oraz turystyce i rekreacji kończąc. Funkcjonuje już określenie *post-covid geographies*.

Epidemia koronawirusa pokazała, jak niezwykle ważna jest geografia. Cechą szczególną każdej choroby zakaźnej jest rozprzestrzenianie się, czyli tzw. transmisja lokalna. Rozwój pandemii jest więc ściśle związany z modelami kontaktów społecznych, które zależą

zwłaszcza od środowiska przyrodniczego, struktury osadniczej i zagęszczenia ludności, poziomu rozwoju społecznego, stylów życia, a wreszcie od podejmowanych prób walki służb państwowych i samorządowych w celu ograniczenia wirusa. W każdym z tych uwarunkowań można doszukiwać się kolejnych związków przyczynowo-skutkowych, w których kluczowa jest przestrzeń i relacje w niej zachodzące.

Jesteśmy więc w doskonałym momencie, by podjąć pogłębioną dyskusję nad reformą organizacji przestrzennej Polski oraz lokalizacji osadnictwa. Poniżej przedstawiam w tym kontekście kilka wartych rozważenia rozwiązań.

Dźwignia migracyjna

Depopulacja wielu regionów Polski opiera się na wymywaniu kapitału ludzkiego poprzez migracje. Podobnie jak na całym świecie, mają one silnie selektywny charakter i są głównym czynnikiem wyludniania. Proces ten nie musi być destrukcyjny, o ile właściwie go ocenimy, a następnie zagospodarujemy.

Przenoszenie się ludności z obszarów słabo do lepiej zagospodarowanych jest współcześnie charakterystyczną cechą zdecydowanej większości krajów na świecie. W ten sposób napędzana jest urbanizacja. Udział ludności miejskiej w krajach wysokorozwiniętych przekracza 80, a nawet 90%. W Polsce jest to wciąż około 60%, a ze strefami podmiejskimi – 70%. W Polsce z powodu tzw. opóźnienia urbanizacyjnego w centralnej i wschodniej Polsce zamieszkuje jeszcze znaczna nadwyżka ludności – jeden, może nawet dwa miliony osób, którzy mogą zasilić miasta.

Mając tego świadomość, warto wysterować procesy mobilnościowe tak, aby te strumienie migracyjne nie kierowały się głównie w stronę Warszawy i paru innych najlepiej rozwiniętych aglomeracji (lub za granicę), ale zasiliły inne miasta, zwłaszcza były wojewódzkie i obecne powiatowe. Po pandemii może być to łatwiejsze, jako że nadmierne zagęszczenie największych miast będzie czynnikiem zmniejszającym atrakcyjność migracyjną. Prawdopodobnie pomoże temu rynek pracy, w którym zmniejszy się populacja pracujących Ukraińców. Żeby zapoczątkować politykę migracyjną, dobrze byłoby też przeformułować programy typu Mieszkanie+, które powinny służyć zwłaszcza średnim miastom, a nie powiększać hipertrofię Warszawy czy Krakowa.

“ **Warto kierować wewnętrzne strumienie migracyjne nie tylko w stronę Warszawy i najlepiej rozwiniętych aglomeracji, lecz tak, by zasiliły inne miasta, zwłaszcza były wojewódzkie i obecne powiatowe.** ”

Nowa lokalna organizacja przestrzenna

Polska cechuje się szczególnie dużym rozproszeniem osadnictwa, które nieustannie powiększa się wskutek wadliwego prawa planistycznego. Ale ma ono też swe historyczne uwarunkowania, związane np. z różną polityką wobec wsi ze strony zaborców. Tymczasem duże rozproszenie to wysokie nakłady na utrzymanie, niska efektywność i – zazwyczaj – chaos przestrzenny. Trzeba dążyć do ograniczania dekoncentracji zabudowy poprzez pilne zmiany w prawie, ograniczające lokalizację inwestycji, zwłaszcza mieszkaniowych, poza zwanymi obszarami zabudowy.

Najmniejsze wsie, będą niestety starzeć się i zanikać. To nieuchronny proces i trzeba już myśleć, aby zachęcić mieszkańców do przenoszenia się do pobliskich większych wsi, np. gminnych, gdzie łatwiej będzie o utrzymanie i opiekę. Warto też zachęcić kilkaset tys. Polaków, którzy przenieśli się zwłaszcza w ostatniej dekadzie ze wsi do miast, aby pamiętali o swoich rodzinnych stronach i inwestowali w funkcje letniskowo-rekreacyjne. Zyskałyby na tym lokalne gospodarki.

Dźwignia administracyjno-terytorialna

Aktualny system terytorialno-osadniczy w Polsce stoi w coraz większej sprzeczności z politycznym centryzmem sieci miejskiej i naturalnymi regionami ciężarów. Dlatego w imię racjonalności i większej efektywności należy go zmienić.

Optymalny system powinien uwzględniać naturalne ciężenia funkcjonalne, związane z organizacją życia społeczno-gospodarczego i kulturalnego, zapewniać spójność przestrzenną oraz komplementarność różnych podsystemów i elementów społeczno-gospodarczych, a w miarę możliwości przyrodniczych. Równocześnie niezmiernie ważne jest, aby uwzględniał rzeczywistą lub pożądaną (docelową) hierarchię sieci osadniczej i możliwości obsługi, zgodną z interesami kraju, mieszkańców i podmiotów w nim działających, a także by zapewniał jak najwyższą efektywność prowadzenia polityk publicznych.

Jak mógłby wyglądać nowy model organizacji terytorialnej? Przede wszystkim trzeba zrozumieć istotę kształtowania się regionów węzłowych, w których historycznym procesie powstawania wyodrębnił się silny ośrodek, dominujący nad otoczeniem i zapewniający tworzenie się różnego rodzaju relacji. Te relacje między miastem a jego otoczeniem wcale – nie licząc kilku wyjątków – nie słabną, a ich siła zdecydowanie wzrośnie po pandemii z uwagi np. na bezpieczeństwo żywnościowe. Dlatego należy budować taki system administracyjno-terytorialny, który te przestrzenne więzi i relacje będzie spajał na swoją korzyść, a nie je rozcinał. W systemie tym nie ma miejsca na gminy „obwarzankowe” – cały wysiłek powinien pójść w kierunku tworzenia miejskich obszarów funkcjonalnych, opartych na istniejącej lub docelowej i pożądanej siatce aktywności społeczno-gospodarczych.

“ **Powinniśmy odejść od gmin „obwarzankowych”, skupiając cały wysiłek w kierunku tworzenia miejskich obszarów funkcjonalnych, opartych na istniejącej lub docelowej i pożądanej siatce aktywności społeczno-gospodarczych.** ”

Szczególnie istotne jest, aby jednostki terytorialne nawiązywały do naturalnych regionów ciężarów i powiązań, względnie zakładały ich optymalizację. Wynika to z większej efektywności: jeśli jakiś obszar jest spójny i komplementarny pod względem różnorodnej aktywności, to należy nim całościowo zarządzać. W innym razie wymaga to skomplikowanych uzgodnień między różnymi jednostkami i instytucjami. Na przykład strefa podmiejska, silnie ciężająca do głównego miasta, powinna stanowić jeden region administracyjny, powiązany ustawowo z miastem. W innym razie powstaje pole do konfliktów, przy których kompromis nie zawsze jest możliwy, gdyż interesy różnych heterogenicznych obszarów wchodzących w jej skład są sprzeczne. Gminy w „obwarzankach” przyciągają mieszkańców i inwestorów niższymi cenami gruntów i lepszym środowiskiem, ale nie dokładają się do budżetu głównego miasta, chociaż mieszkańcy tej gminy codziennie korzystają z jego infrastruktury, nie płacąc podatków.

Zarządzanie mobilnością

Sieć ośrodków wojewódzkich została w 1975 r. zaplanowana na obsłużenie kraju 60-milionowego, przy niskim poziomie motoryzacji oraz przy braku cyfryzacji, internetu itd. Ten błąd rozdrobnienia powielono w 1999 r., przywracając powiaty w niemal ich średniowiecznych granicach, kiedy sieć miast powstawała w takim oddaleniu, aby w ciągu jednego dnia można było do nich dojechać ze wsi koniem i wrócić. Można zrozumieć, że w latach 70. ubiegłego wieku nikt w Polsce nie myślał o telefonach komórkowych, ale dwie dekady później wiedziano już, co to jest tzw. drugie przejście demograficzne (i że wyhamuje to liczbę urodzeń w Polsce), zaczynała się też wówczas rewolucja cyfrowa. Trzeba wreszcie z takim myśleniem zerwać i zacząć organizować przestrzeń nakierowaną na wykorzystanie współczesnych technologii komunikacyjnych i informatycznych. Katalizatorem tego procesu może być obecna pandemia, wskutek której wzrośnie znaczenie najbliższego otoczenia i zmniejszą się rozmiary różnego rodzaju przejazdów: do pracy, edukacji, handlu i innych usług.

W organizowaniu efektywnej i bezpiecznej mobilności ważna jest też polityka transportowa, która powinna wspierać sieciowe układy osadnicze. Oznacza to konieczność rozwoju

sieci komunikacyjnej nie tylko z metropolii do mniejszych miast, ale także między miastami średnimi. Z punktu widzenia efektywności społeczno-gospodarczej systemu osadniczego nieodzowna jest bowiem jego spójność wewnętrzna, której służyć powinna sieć transportowa. Niestety, jeszcze w połowie pierwszej dekady XXI w. plany rozbudowy autostrad i innych dróg szybkiego ruchu w Polsce nastawione były na tranzyt międzynarodowy, a niekiedy nawet omijanie ważniejszych ośrodków krajowych (np. Via Baltica i Białystok). Aktualnie w to negatywne projektowanie wpisuje się koncepcja „szprych” kolejowych, skierowanych w jeden punkt na mapie kraju i nie zawierająca żadnych powiązań obwodowych.

“ **W organizowaniu efektywnej i bezpiecznej mobilności ważna jest też polityka transportowa, która powinna wspierać sieciowe układy osadnicze. Oznacza to konieczność rozwoju sieci komunikacyjnej nie tylko z metropolii do mniejszych miast, ale także między miastami średnimi.**

Pozytywne skutki

Najważniejszym pozytywnym skutkiem proponowanych rozwiązań jest większa racjonalność oraz sprawność i efektywność różnego rodzaju układów przestrzennych i regionalnych. Nowy podział administracyjno-terytorialny, wpisujący się w szerszą koncepcję deglomeracji, ograniczenie chaosu przestrzennego, czy bardziej spójna sieć transportowa powinny nie tylko zahamować niekorzystne tendencje polaryzacyjne, ale dać przekonującą szansę na większą konkurencyjność ekonomiczną Polski, szybszy wzrost gospodarczy oraz poprawę warunków i jakości życia społeczeństwa.

Miejmy świadomość, że zmiana podziału terytorialno-administracyjnego kraju byłaby bez wątpienia jedną z najtrudniejszych reform ustrojowych. Konieczna jest dziś szeroka debata na jej temat – szczególnie w obliczu zachodzących procesów polaryzacyjnych i spodziewanej depopulacji kraju, jak też zmian w organizacji życia oraz mobilności po pandemii (i wobec zagrożenia kolejnymi).

Pełna wersja tekstu ukazała się w publikacji „[Miasta wobec wyzwań przyszłości](#)”, która została opublikowana w grudniu 2020 r.

O autorze

Prof. **Przemysław Śleszyński** – profesor Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, członek Komitetu Nauk Geograficznych PAN (sekretarz naukowy), Komitetu Nauk Demograficznych PAN, Komitetu Badań nad Migracjami PAN i Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Przewodniczący Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności Polskiego Towarzystwa Geograficznego, członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i Towarzystwa Urbanistów Polskich. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną i gospodarką przestrzenną, w tym strukturami przestrzennymi ludności i przedsiębiorstw, rozwojem miast i regionów, migracjami, geografią transportu, planowaniem przestrzennym, estetyką krajobrazu. Autor ponad 400 prac z tego zakresu. Koordynator i uczestnik kilkudziesięciu grantów i projektów, realizowanych dla instytucji międzynarodowych (m.in. programy ESPON) oraz centralnych i samorządowych podmiotów publicznych, w tym od ponad 15 lat koordynator rządowych raportów nt. stanu i zaawansowania prac planistycznych w gminach.