

Idea Polski policentrycznej



prof. Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają” mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?

Trochę historii

Spuścizną tragicznej strony naszej historii: wojen, rozbiorów i ustawicznych przesunięć granic, jest m.in. – na płaszczyźnie uwarunkowań rozwojowych – korzystny policentryzm sieci osadniczej. Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawiania Polski w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów, powodujący wzrost ośrodków na różnych obszarach oddziaływania pod różną jurysdykcją. Nabiera on szczególnego znaczenia dzisiaj, kiedy historia przyśpieszyła i owe stare-nowe interesy uzewnętrzniają się z wielką siłą, a do tego są coraz lepiej widoczne.

”

Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawiania Polski przez wieki w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów.

Głównymi ogniwami polskiego policentrycznego systemu osadniczego są ośrodki, które rozwinęły się na terytoriach zaborczych albo jeszcze wcześniej na różnego rodzaju ziemiach, w księstwach itp., w tym w państwach innych niż Polska. Ich rozwój stymulowało położenie jako centrów dużych regionów administracyjno-gospodarczych (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Szczecin), rewolucja przemysłowa XVIII-XIX w., która na większości dzisiejszego obszaru Polski dotarła z opóźnieniem (Katowice, Łódź), ale także rola „bram” (Gdańsk, Gdynia). Te osiem ośrodków ma obecnie najlepiej wykształcone funkcje metropolitalne, choć część po 1989 r. boryka się z poważnymi problemami (restrukturyzacja przemysłowa konurbacji katowickiej i Łodzi).

Ukształtowała się też sieć miast o znaczeniu ponadregionalnym, których uwarunkowania rozwojowe były dość podobne, ale albo przegrały, albo musiały prowadzić walkę z konkurencją, albo też ich zaplecze nie było tak duże (Bydgoszcz, Toruń, Kielce). Co ważne, część z tych ośrodków po 1989 r. rośnie szybko (Białystok, Rzeszów), dyskontując pozostawanie swego aktualnego zaplecza poza oddziaływaniem innych ośrodków, dominujących to zaplecze w czasach historycznych (Wilno, Lwów).

W tej policentrycznej układance nie wolno zapominać, że terytorium Polski się zmieniało, a w pobliżu obecnych granic leżą niegdyś polskie (II Rzeczpospolita) duże miasta: Lwów, Wilno, Brześć i Grodno, a także inne: Ostrawa, Praga, Drezno i Berlin. Wzdłuż granicy jest też sporo miast tzw. podwójnych, w tym na granicy polsko-niemieckiej nieraz około stutysięcznych (Zgorzelec-Görlitz, Słubice-Frankfurt nad Odrą).

Stosownie do układu sieci osadniczej kształtowała się sieć głównych szlaków handlowych. Powstawała ona w zasadzie w układzie heksagonalnym (w przybliżeniu pajęcznej sieci lub piasty i szprych), optymalnym z punktu widzenia efektywności transportowo-osadniczej, gdyż suma długości dróg różnego rzędu i tym samym przejazdów w stosunku do liczby i hierarchii miast pełniących funkcje węzłów (zgodnie z układem dróg – także różnego rzędu), jest najlepsza. Te historyczne powiązania funkcjonalne odtwarzane są do dziś, jednak nie zawsze dyskontują współczesny, zmieniony (wymuszony) granicami nowy rozwój osadniczy i zmieniające się potrzeby hierarchii osadniczo-transportowej. Na przykład szlak w kierunku z Warszawy (i wcześniej z Niemiec) do Wilna i Moskwy biegł naturalnie przez Białystok (z rozgałęzieniem w Grodnie), ale już w latach 70. ub. wieku skierowano go na południe przez białoruski Brześć (odżyło to na krótko po 1989 r. w postaci osi Paryż-Berlin-Warszawa-Moskwa). Po 2000 r. przywrócono priorytet powiązań z krajami nadbałtyckimi, ale historyczny szlak przesunięto na północ z pominięciem Białegostoku (Via Baltica). Autostrada z Berlina do Poznania i Warszawy pomija nowe ośrodki wojewódzkie, zarówno Gorzów Wielkopolski, jak i Zieloną Górę. A jeśli spojrzeć na stolicę Niemiec, to odtwarza się układ heksagonalny w postaci autostrad A2 i A4 oraz S6 (szprychy) z kolejnymi łukami łączącymi ośrodki metropolitalne, ponadregionalne i regionalne: S3, A1, S19.

Trochę teorii

Dlaczego policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju? Najprościej ujmując, nie ma w nich ujemnych sprzężeń zwrotnych, czyli samonapędzającego, systematycznie wzmacniającego się wymywania funkcji. Mówiąc kolokwialnie, większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast. Następnie mamy do czynienia z efektami synergii, w wyniku czego suma mas ośrodków jest większa, niż wynikałoby to z prostego zsumowania. Następuje wzmacnianie sumarycznego potencjału. Lepsza jest też dostępność przestrzenna. W układach policentrycznych niższe są jednostkowe koszty obsługi powiązań i nawiązywania relacji, a więc systemy te są bardziej konkurencyjne gospodarczo.



Policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju, gdyż – mówiąc kolokwialnie – większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast.

Wiedza o korzyściach wynikających z posiadania systemu policentrycznego jest znana w krajach rozwiniętych, dlatego np. w planowaniu strategicznym Unii Europejskiej (Agenda Terytorialna 2030) przywiązuje się do tego tak dużą wagę¹. Co ciekawe idea ta częściowo wypłynęła z Polski za sprawą m.in. prof. Kazimierza Dziewońskiego, który w latach 70. ub. wieku zaszczeptał ją wraz ze swymi uczniami

¹ Zob. <https://territorialagenda.eu/> [dostęp 10.06.2023].

i współpracownikami (prof. Piotr Korcelli i in.) w krajach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Na tym tle Polska w Europie cechuje się jednym z najwyższych wskaźników policentryczności: podobnie m.in. do Niemiec, w których układ ten także wynika z czynników historycznych i prawideł rozwoju terytorium rozbitego jeszcze w XIX w. na wiele księstw i regionów funkcjonalnych.

Na drugim biegunie są takie kraje, jak np. Węgry, Hiszpania czy Finlandia, w których znaczna, niekiedy dominująca część potencjału społeczno-gospodarczego koncentruje się w jednym miejscu (Budapeszt, Madryt, częściowo z Barceloną, Helsinki). Pośrodku są m.in. Francja, Włochy i Bułgaria. Dominacja jednego lub dwóch głównych ośrodków w dużych terytorialnie krajach powoduje na ogół silne ujemne sprzężenia zwrotne i efekty wymywania kapitałów różnego rodzaju (ludzkiego, finansowego).

Współczesne i prognozowane zmiany w systemie osadniczym

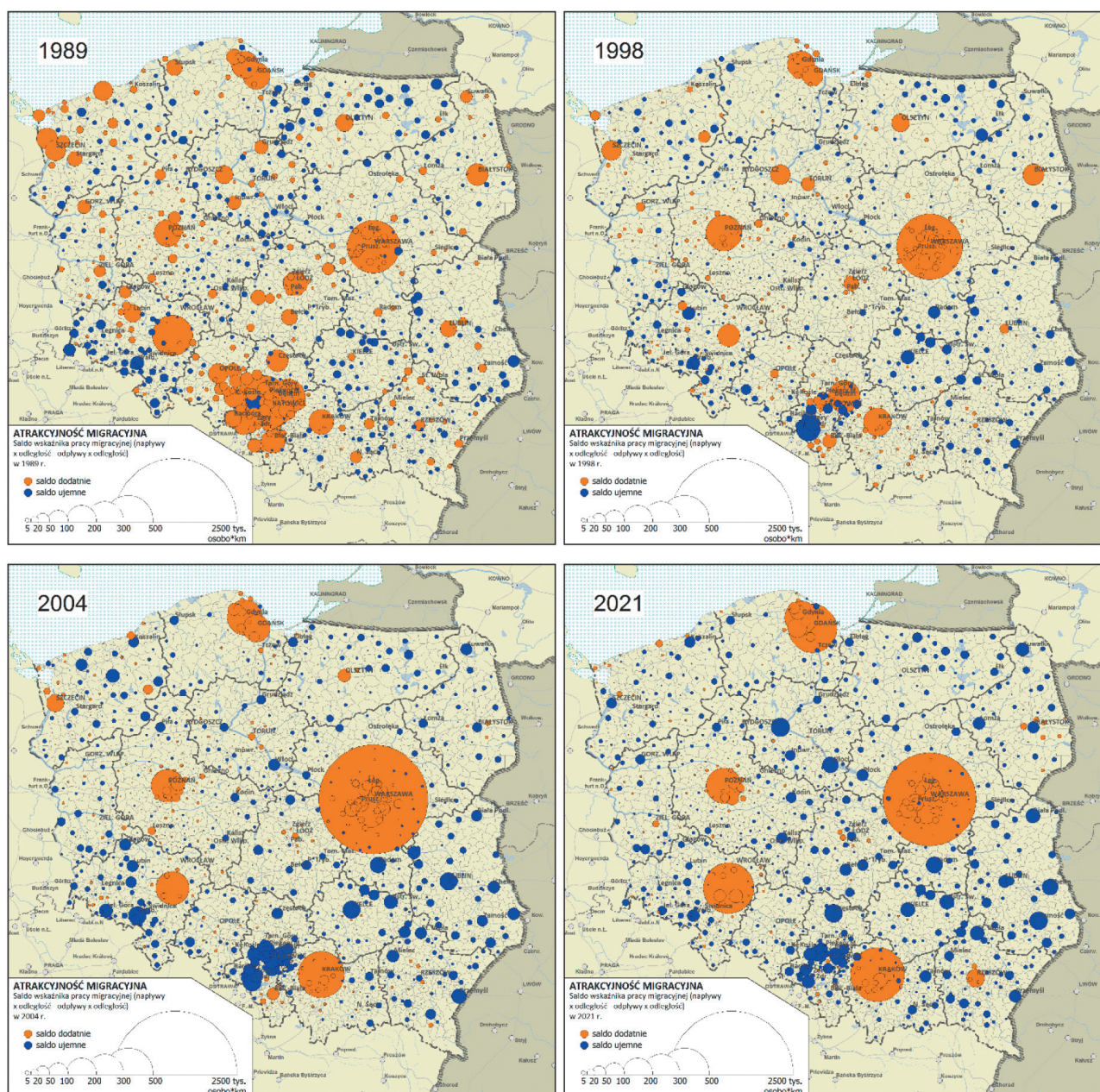
Współcześnie w Polsce mamy do czynienia z kilkoma głównymi procesami w systemie osadniczym, wynikającymi głównie z demografii i bezwzględnej depopulacji kraju. W sensie potencjału demograficznego, a co za tym idzie – gospodarczego, po pierwsze jest to kurczenie się większości miast (około 80% ich liczby w Polsce), w tym zwłaszcza średnich i małych, a spośród największych – Łodzi i zespołu miast konurbacji katowickiej. Po drugie, jest to szczególnie silny wzrost miast aglomeracyjnych, związany z suburbanizacją, w tym czynnikami środowiskowymi (lepsze warunki życia) i ekonomicznymi (niższe koszty zakupu mieszkań). Po trzecie, w Polsce wykształciła się tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Nie zawsze jest to wykazywane w oficjalnej statystyce: zwłaszcza stolica Polski ma z pewnością już ponad 2 mln stałych mieszkańców (nie licząc uchodźców ukraińskich). Od tych trzech głównych prawidłowości są wyjątki: wśród większych miast (poza wielką piątką) na wschodzie dość intensywnie rośnie Białystok i Rzeszów, a wśród średnich – na północy Ełk i Kołobrzeg. Pierwsze z nich (podobnie jak Białystok i Rzeszów) dyskontuje opóźnienie urbanizacyjne wschodniej części kraju, drugie – korzysta z rozwoju funkcji turystyczno-uzdrowiskowych, rehabilitacyjno-zdrowotnych itp.



Współcześnie 80% polskich miast się kurczy, natomiast szczególnie silny wzrost dotyczy grupy miast aglomeracyjnych, związanych z suburbanizacją. W ostatnich latach wykształciła się też w naszym kraju tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną – w jej skład wchodzi: Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto oraz Wrocław.

W warunkach niskiej dzietności (jednej z najniższych na świecie) kluczowym czynnikiem rozwoju demograficznego stają się migracje. Ich konsekwencją jest m.in. wyrównywanie niedoborów na rynku pracy, w tym popytu ze strony rozwijającej się gospodarki ośrodków miejskich. O atrakcyjności miast pod tym względem decyduje jednak nie tylko sam bilans napływów i odpływów. To także odległość przemieszczeń: jeśli osoba np. z Kaszub migruje w poszukiwaniu pracy i lepszego miejsca do życia do Warszawy, zamiast do pobliskiego Trójmiasta, oznacza to, że siła przyciągania stolicy Polski jest znacznie większa. Jeśli przemnożymy te pokonywane odległości liczbą migrantów (jest to więc jakby praca migracyjna), to otrzymamy dość uniwersalny i porównywalny wskaźnik atrakcyjności migracyjnej dla różnych miast². Zobrazowano to na mapie poniżej.

² P. Śleszyński, *Koncepcja nowego wskaźnika atrakcyjności migracyjnej i jego zastosowania*, *Czasopismo Geograficzne*, 91, 1-2, s. 37-58.



Ryc. 1. Atrakcyjność migracyjna miast w latach 1989-2021

Źródło: na podstawie Śleszyński 2023³.

W roku 1989 system osadniczy był bliżej równowagi, tj. stosunkowo wiele średnich i dużych ośrodków miało dodatni bilans atrakcyjności. W roku 2021 sytuacja jest diametralnie inna. Z jednej strony widzimy dodatnią „wielką piątkę” wraz z przyległościami (miasta stref podmiejskich), z drugiej – bardzo liczną, wręcz przytłaczającą liczbę ośrodków o charakterze ujemnym. W grupie tej znajduje się wiele miast średnich – regionalnych i subregionalnych, także obecnie wojewódzkich (Bydgoszcz, Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Lublin, Łódź, Radom, Szczecin, Wałbrzych, Włocławek). To ośrodki, które najbardziej straciły w wyścigu transformacyjnym po 1989 roku. Przyczyn tego jest wiele, ale opis tego to zadanie na inne opracowanie (przeskalowanie znaczenia w latach 70. ub. wieku, reforma administracyjna roku 1999, kurczenie się zasobów migracyjnych w naturalnych zlewniach, konkurencja „wielkiej piątki” i innych miast, decyzje inwestycyjne korporacji zagranicznych i in.).

³ P. Śleszyński, *Migracje wewnętrzne* [w:] *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020-2021*, D. Bojarska-Lis, M. Budziński, E. Kowalczyk (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2023.

Wiele wskazuje na to, że polaryzacja systemu osadniczego będzie się pogłębiać. Zgodnie z wszelkimi dostępnymi prognozami demograficznymi, liczba ludności Polski ma coraz szybciej spadać. Jeszcze bardziej skurczą się i tak już „wyssane” zlewnie migracyjne miast, a niska dzietność będzie pogłębiać ujemne saldo ruchu naturalnego. Równocześnie występować będą coraz silniejsze niedobory na rynku pracy. Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy⁴ – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. Oczywiście, nie jest to możliwe i z pewnością nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników. Imigracja ta była już zresztą wyraźna przed wojną w Ukrainie, jak i przed pandemią COVID-19, w tym w wielu miastach miała znaczący udział w rynku pracy⁵.

”

Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. W konsekwencji nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników.

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka” – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Oznaczać to będzie słabnięcie mniejszych ośrodków i ich „wypadanie” z dotychczasowej hierarchii osadniczo-funkcjonalnej. Wiele miast subregionalnych i powiatowych, a być może także niektóre wojewódzkie, nie będzie w stanie pełnić swych funkcji z powodu degradacji i zbyt niskiej bazy ekonomicznej. Stawia to pod znakiem zapytania racjonalność aktualnego podziału administracyjno-terytorialnego, w tym zwłaszcza słabość szczebla powiatowego i niewydolność wyludniających się gmin.

System policentryczny nie jest więc dany raz na zawsze. Oczywiście, procesy, o których piszę, zachodzą w skali mierzonej nie latami, tylko dekadami i stuleciami. Prawdopodobnie jednak w przewidywalnej przyszłości – jednego, dwóch pokoleń, nie da się zatrzymać degradacji wielu miast. Można jednak ten proces wyhamować i osłabić, a niekiedy nawet starać się o restytucję i wzrost znaczenia tych ośrodków.

”

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka” – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Czy proces ten można wyhamować i osłabić?

⁴ P. Śleszyński, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 183, s. 225-247.

⁵ A. Górny, P. Śleszyński, *Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure*, *Geographia Polonica*, 92, 3, s. 331-345.

W kierunku policentryzacji i deaglomeracji regionalnej oraz koncentracji lokalnej

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest konstatacja, że pomimo postępującej erozji demograficznej i polaryzacji osadniczej, wciąż posiadamy policentryczną sieć miast i dzięki temu zarówno w układzie krajowym, jak i w układach regionalnych możemy mieć wpływ na bardziej zrównoważony rozwój. Ten policentryzm powinien być kołem zamachowym, a co najmniej hamulcem bezpieczeństwa w kształtowaniu struktur przestrzennych, w tym organizacji terytorialnej. Aby tak się stało, konieczne jest jednak przeformułowanie polityki regionalnej i lokalnej, w tym dostrzeżenie kluczowych, a nie zawsze i do końca prawidłowo diagnozowanych mechanizmów rozwoju terytoriów.

W tym miejscu chciałbym postawić tezę, że mamy w tej dyskusji źle postawiony dylemat: rozwój spolaryzowany (polaryzacyjno-dyfuzyjny) czy zrównoważony. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być zrównoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie. Biegunami wzrostu nie powinny być odrębne ośrodki, ale ich wspólnie powiązana sieć. Jest to koncepcja sformułowana pierwotnie głównie przez prof. Piotra Korcellego pod nazwą „Polska Metropolia Sieciowa” podczas prac Zespołu Ekspertskiego nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju⁶.

”

Wybór między rozwojem spolaryzowanym a zrównoważonym jest pozornym dylematem. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być zrównoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie.

Po pierwsze – i jest to fundamentalne pytanie – trzeba zastanowić się, o jaką sieć osadniczą i system miast, w warunkach silnej depopulacji, powinno nam chodzić w przyszłości. Czy mamy nadal utrzymywać, a nawet stymulować rosnące niedopasowanie systemu administracyjno-terytorialnego w stosunku do osadniczo-funkcjonalnego, czy należy coś z tym zrobić? Odpowiedź powinna być jednoznaczna: należy dokonać rehierarchizacji systemu administracyjno-terytorialnego, czyli z jednej strony postawić na faktycznie istniejące metropolie (wspomniana „wielka piątka” plus niedomagające Łódź i Katowice), być może jeszcze inne, a z drugiej – wzmocnić szczebel regionalny (niewojewódzkie miasta o potencjale 100-200 tys. mieszkańców). Pisząc o miastach regionalnych, mam na myśli ośrodki takie jak (alfabetycznie): Bielsko-Biała, Częstochowa, Elbląg, Grudziądz, Kalisz, Koszalin, Legnica, Płock, Radom, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek. Mają one w większości wyraźnie wykształcone funkcje regionalne, jednak borykają się z nieraz bardzo silnym spadkiem ludności (Wałbrzych od 1989 r. stracił aż 20% ludności, i to rejestrowanej – skala depopulacji wskutek nierejestrowanego odpływu jest zapewne większa). Jest też kilka układów wielobiegunowych o łącznym sporym potencjale – najbardziej znane i wśród których są już w większości formalnie zawiązane porozumienia o współpracy, to Kalisz-Ostrów Wielkopolski (z Pleszewem i innymi gminami), „Czwórmieście”, czyli Tarnobrzeg, Stalowa Wola, Nisko i Sandomierz, Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny czy Koszalin-Kołobrzeg-Słupsk.

Powinna nastąpić też racjonalizacja sieci subregionalnej. Wiele miast jest aktualnie niedowartościowanych pod względem pełnienia funkcji (z grubsza są to miasta na prawach powiatu), inna grupa – jest lub będzie przewartościowana. W roku 1999 było 28 miast-stolic powiatów o liczbie ludności poniżej 10 tys. mieszkańców, a w 2021 – już 38. Ośrodki te nie są zdolne pełnić poważniejszych funkcji ponadlokalnych, wraz z upływem czasu stając się zapleczem podstawowej obsługi, np. dla rolnictwa i turystyki. Wraz z ubytkiem ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, tracą swą bazę ekonomiczną i miejsce w hierarchii funkcjonalno-osadniczej.

⁶ P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węclawowicz, J. Zaleski, J. Zaucha, *Ekspertski projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, 122, Warszawa 2010.

Odrębnym problemem jest racjonalizacja miast i ich wiejskich odpowiedników, tzw. gmin obwarzankowych. Jest w Polsce ponad 150 takich układów: mogłyby to być gminy miejsko-wiejskie, a niekiedy można byłoby te jednostki połączyć (*casus* Zielonej Góry). Usprawniłoby to z pewnością zarządzanie, zmniejszyłoby koszty jednostkowe na obszarach silnie powiązanych przez np. dojazdy do pracy, do szkół, usprawniłoby koszty utrzymania i przychody samorządów.

Drogą do wsparcia powyższej policentryzacji jest deglomeracja funkcji wyższego rzędu. Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie” około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju (koncepcja taka pojawiła się około 2017 r. i choć autor tego tekstu generalnie wspierał tę ideę, wcale nie o takie rozdrobnienie deglomeracyjne mu chodziło⁷), ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji. Na przykład lokalizacji głównych instytucji gospodarczych w konurbacji katowickiej (wraz z Centralnym Portem Komunikacyjnym z uwagi na pobliski Kraków i Ostrawę), kulturalnych – w Łodzi, giełdy papierów wartościowych w Poznaniu, służb geodezyjno-satelitarnych w Olsztynie czy agend środowiskowych (wraz z Ministerstwem Środowiska) w Białymstoku. Z kolei deglomeracja typowych miast średnich (jak Chełm, Łomża czy Piła) powinna polegać na reindustrializacji i zachętach (a dla spółek państwowych – być może powinności) dla lokalizacji funkcji przemysłowych, logistycznych itp. To ostatnie powinno być atutem konkurencyjnym Polski wobec potrzeb bezpieczeństwa produkcyjnego (w tym żywnościowego) oraz skracania łańcuchów dostaw w coraz bardziej niespokojnym świecie.

”

Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie” około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju, ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji.

Przeformułowania wymaga polityka mieszkaniowa, jako że głównym mechanizmem polaryzacyjnym, obok wypłukiwania funkcji różnego typu, są migracje ludzi w poszukiwaniu pracy i lepszego życia. Programy typu Mieszkanie+ powinny być nakierowane wyłącznie na miasta niewojewódzkie, w tym powiatowe: sprzyjałoby to koncentracji ludności. Na wsi wciąż istnieją, choć kurczące się, nadwyżki ludności rolniczej i okołorolniczej (formalna urbanizacja w Polsce to około 60%). Szacowane są (IRWiR PAN) na 1,5 mln, może nawet 2 mln osób. To poważny zasób, bo gdyby tylko 1/3 tego potencjalnego strumienia migracyjnego skierować na miasta średnie, wówczas spadek ludnościowy można by poważnie wyhamować. Warunkiem są atrakcyjne miejsca pracy (możliwe dzięki deglomeracji przemysłu i usług), praca hybrydowa, podnoszenie warunków i jakości życia, w tym satysfakcjonująca oferta kulturalna dla młodych ludzi. Ostatni Kongres Małych i Średnich Miast w Chełmie (kwiecień 2023 r.) zorganizowany w nowej, nowoczesnej miejskiej bibliotece pokazał, że nawet w tak stosunkowo niedużych miastach mogą powstawać interesujące inwestycje w tym zakresie.

Jeśli chodzi o argument koncentracji, jest on ważny z powodu silnego rozproszenia zabudowy, wynikającego zarówno z czynników historycznych (polityka zaborcza na obszarach wiejskich), jak i współczesnych (wadliwe prawo przestrzenne, generujące chaos przestrzenny i *urban sprawl* w strefach urbanizacji miejskiej i turystycznej).

⁷ P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa 2018.

Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, koleje) efektywną i racjonalną siecią transportową. W tym kontekście konieczne jest dostosowanie połączeń różnego rzędu do hierarchii osadniczo-funkcjonalnej miast. Niestety, poczyniono dotychczas wiele błędów w tym zakresie. Wiele głównych węzłów między autostradami i drogami ekspresowymi znajduje się w zbyt małych miejscowościach, drogi te zbyt często omijają stolice regionalne (wspomniany *casus* Białegostoku i Via Baltica, ale także np. Olsztyn). Ogranicza to naturalne tworzenie się centrów wymiany, logistyki itp., występuje efekt tunelowy. Generalnie sieć transportowa powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować: główny węzeł dla ruchu samochodowego zlokalizowano w Strykowie (zamiast bliżej Warszawy), wskutek czego do Trójmiasta ze stolicy kraju jeszcze niedawno najszybciej jechało się przez Łódź, znacznie wydłużając trasę – 20% w stosunku do S7. Z kolei trasa S7 omija Olsztyn i biegnie przez stosunkowo małe miasta. Tymczasem z punktu widzenia kształtowania policentrycznej sieci powiązań, najbardziej potrzebna w tym regionie byłaby łącznikowa trasa S10 (wzdłuż Wisły do Torunia/Bydgoszczy), włączająca w sieć szybkiego ruchu i aktywizująca Płock i Włocławek oraz dająca wyjście na oderwany komunikacyjnie od centrum kraju Szczecin. Jeśli kiedyś powstanie taka trasa, to wówczas ktoś może się zapytać, po co S7 na północ od Warszawy i do tego z boku Olsztyn?

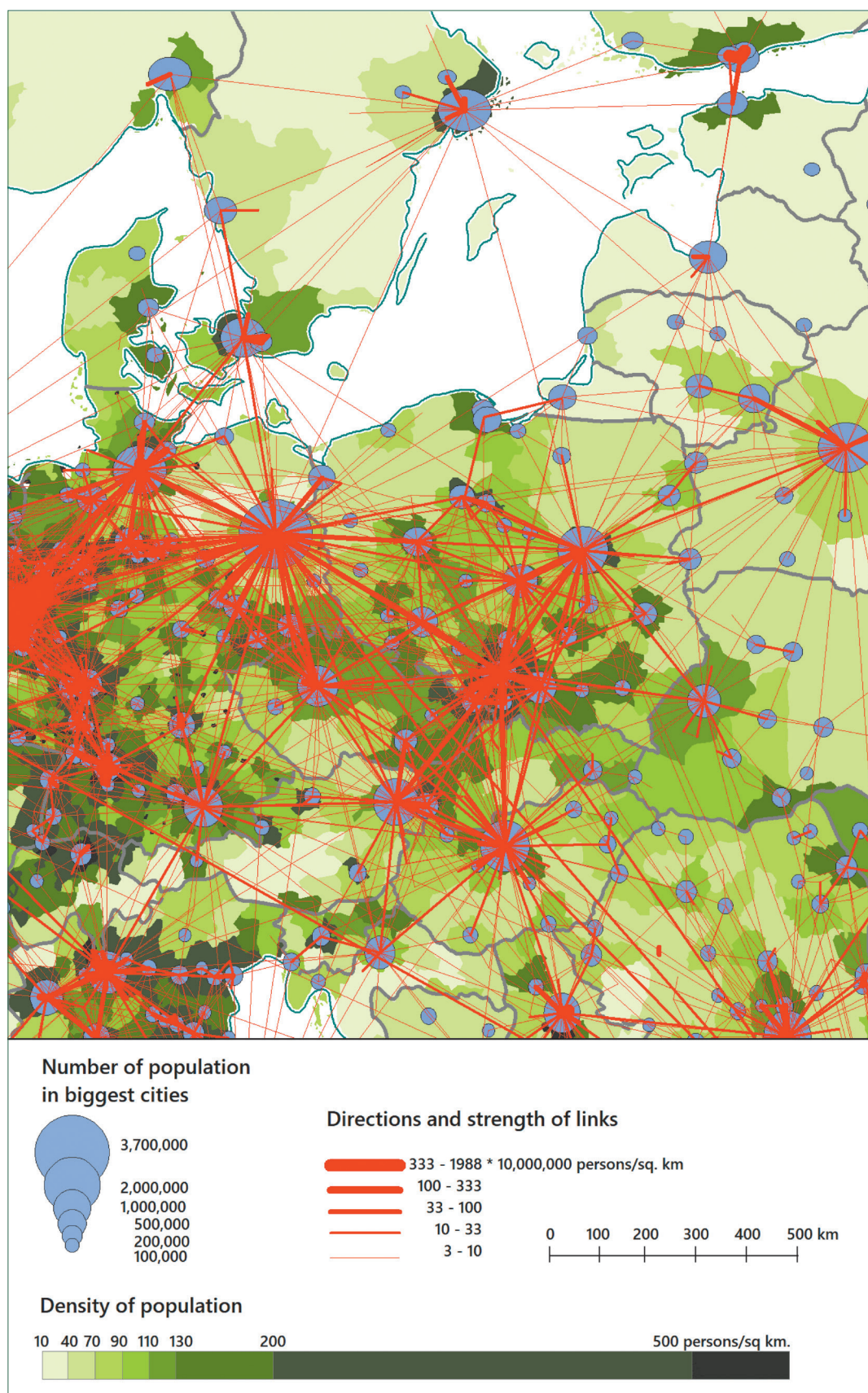
”

Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, w tym koleje) efektywną i racjonalną siecią transportową. Ta z kolei powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować.

Generalnie sieć transportowa powinna odwzorowywać potencjalne ciężenia aglomeracji i miast, aby uzyskiwać m.in. wspomniane efekty synergii oraz zmniejszać koszty nawiązywania relacji, w tym czasy przejazdu (ryc. 2). Badania sprzed kilkunastu lat pokazywały, że w zbiorze miast powyżej 100 tys. mieszkańców tzw. sprawność macierzowa drogami szybkiego ruchu (dostępność w macierzy około 40 miast, ważona odległością – im ośrodki bardziej od siebie oddalone, tym waga relacji mniejsza) w roku 1989 wynosiła 22%, w roku 2008 – 30%, a dla 2015 r. szacowano ją na 63%⁸. W tym ostatnim przypadku w obliczeniach był to w przybliżeniu stan obecny, ale wraz z ukończonymi w całości S7, S17 i S19 (co do dziś się nie udało), a zatem wskaźnik tej sprawności jest dzisiaj z pewnością niższy. Co więcej, zakładając intensywne tempo rozwoju sieci dróg ekspresowych i autostrad, osiągnięcie wskaźnika stuprocentowego oszacowano na około 2040 rok.

A zatem, pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespoleniu sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie (wiosna 2023 r.) nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem (dwa główne ośrodki metropolitalne), czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.). Ciężki ruch tranzytowy przechodzi przez środek Warszawy (przy mglistych, a na pewno spóźnionych perspektywach na tzw. Wielką Obwodnicę), co jest kuriozum na niespotykaną skalę w cywilizowanych krajach. W takich warunkach, przy braku hierarchizacji i priorytetyzacji najważniejszych połączeń w ostatnich dekadach, trudno mówić o pierwszorzędnym wspieraniu policentrycznego układu sieci osadniczej i policentrycznego układu powiązań funkcjonalnych. Choć trzeba przyznać, że po około 2004 r. zrobiono wiele, aby przełamać nieefektywny, tranzytowy docelowy układ sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce (osie północ-południe i wschód-zachód promowane od lat 80. w związku m.in. z potrzebami wojskowymi byłego Układu Warszawskiego, czyli skupienie się wyłącznie na równoleżnikowych A2 i A4, a następnie na południkowych A1 i S3).

⁸ P. Śleszyński, *Rozwój nowoczesnej drogowej sieci transportowej a efektywność połączeń głównych ośrodków miejskich (1989-2015)*, *Autostrady*, 7, s. 50-53.



Ryc. 2. Ciężenia grawitacyjne w Polsce i otoczeniu mierzone siłą PKB⁹

⁹ M. Nowak, P. Śleszyński, P. Legutko-Kobus, *Spatial planning in Poland. Law, property market and planning practice*, Springer Briefs in Geography, Springer, Cham 2022.

”

Pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespole sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.).

O ile korytarze drogowe o wysokich parametrach techniczno-funkcjonalnych już nieźle (choć dopiero po dwóch dekadach bardziej intensywnej rozbudowy) odwzorowują potrzeby spójności policentrycznej sieci osadniczej ośrodków wyższego rzędu (a przynajmniej plany rozwoju szybkich dróg nie są nastawione niemal wyłącznie na tranzyt), wciąż tego warunku nie spełnia system kolei. Istotną rolę odgrywają tu uwarunkowania jeszcze z czasów zaborów, tj. odrębne systemy kolejowe państw zaborczych, jak też celowa polityka omijania liczących się i potencjalnie rozwojowych ośrodków (np. na trasie warszawsko-petersburskiej w drugiej połowie XIX w.). Trudno postronnemu obserwatorowi byłoby jednak uwierzyć, że tego typu czynniki oddziałują po grubo ponad stu latach od rozbudowy tej sieci, a nawet były wzmacniane po 1989 r. (rozbiórka linii kolejowych na taką skalę w tak dużym kraju niespotykana w dziejach współczesnego świata¹⁰).

Niestety, ambitne plany rozbudowy sieci, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy. W specjalnie na ten temat przygotowanym w 2020 r. stanowisku Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN¹¹ możemy przeczytać, że Strategiczne Studium Lokalizacyjne CPK „jest dokumentem redefiniującym układ transportowy kraju, a tym samym zmieniającym podstawy organizacji przestrzennej Polski oraz że zaproponowany układ nowych oraz modernizowanych linii kolejowych stwarza zagrożenie dla policentrycznego rozwoju kraju. Policentryczna (wieloośrodkowa) struktura osadnicza Polski jest atutem wyróżniającym na skalę europejską (podobny układ posiadają tylko Niemcy). Sprzyja ona równoważeniu rozwoju i przeciwdziała nadmiernej koncentracji funkcji gospodarczych (PKB). (...) Proponowana obecnie koncentracja inwestycji na kierunkach do CPK (a w praktyce do stolicy) oznacza natomiast wzmocnienie układu monocentrycznego i relatywne osłabienie bezpośrednich więzi między innymi metropoliami. Proponowany monocentryczny układ byłby też w znacznie mniejszym stopniu odporny na rozmaite zagrożenia”.

”

Niestety, ambitne plany rozbudowy polskiej sieci kolejowej, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy.

Jaki powinien być zatem układ optymalny? Nastawiony na więcej powiązań skośnych i międzyregionalnych, tj. łączących np. Białystok ze Szczecinem przez Olsztyn i Gdańsk, a nie przez przesiadkę pod Warszawą w Baranowie. Argumentowane w związku z inwestycją polepszenie dostępu średnich miast do Warszawy powinno następować przez ośrodki regionalne. Plan rozbudowy zdecydowanie przeszacowuje znaczenie dostępności szybką koleją z mniejszych miast: zwyczajnie zabraknie tam popytu na podróże do Warszawy.

¹⁰ Z. Taylor, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*, Monografie, 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.

¹¹ Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK, Warszawa, 5 marca 2020 r., https://kpzk.pan.pl/images/END_firmowy_stanowisko_SSL_CPK.pdf [dostęp online].

Potrzebna jest też deglomeracja finansowa. Po pierwsze, uszczelnić należy nie tylko drenaż kapitału ludzkiego, ale i finansowego. Pieniądze wypracowane w układach lokalnych są „wysysane” w różnych relacjach – z kraju za granicę, z małych miast i gmin do Warszawy lub do stolic województw itp. Być może jakimś rozwiązaniem byłoby wprowadzenie walut lokalnych, np. związanego terytorialnie bonu na każde narodzone dziecko. Taki bon obowiązywałby tylko w danym mieście lub powiecie, a można by nim było pokrywać opłaty za lokalne wydatki, płacić za usługi, w sklepach itd. Reformy wymaga system redystrybucji podatkowej PIT, a zwłaszcza CIT: jest on głęboko niesprawiedliwy, a nawet antyrozwojowy. Ale nie dlatego, że tracą na tym największe miasta, na czele z Warszawą (jest to nieporozumienie, o czym mowa dalej). Chodzi o to, że znikoma część gmin ma bardzo wysokie profity z racji lokalizacji bardzo dużych zakładów, głównie przemysłowych. Podatki lokalne, a zwłaszcza dochody z podatków nie pobudzają do przedsiębiorczości. Sąsiadujące i związane funkcjonalnie gminy nie mają z tego nic, choćby na utrzymanie dróg, po których codziennie jadą ich mieszkańcy-pracownicy, aby pomnażać zyski wielkich fabryk.

Jeśli chodzi o status podatkowy Warszawy, to nie można do końca zgodzić się z dość powszechną tezą, że Warszawa traci wskutek „janosikowego”. Jest to odwrócenie myślenia o związkach przyczynowo-skutkowych powstawania i redystrybucji bogactwa. Pozycja i dominacja Warszawy wynika z jej stołeczności, która w Polsce jest silnie związana z gospodarczymi funkcjami kontrolno-zarządczymi, czyli siedzibami największych spółek. Spółki te płacą podatki w Warszawie (z tym jest różnie, zwłaszcza w przypadku firm zagranicznych, choć trzeba przyznać, że w ostatnich latach coraz lepiej), ale zyski bardzo często pochodzą z działalności w całym kraju. Jest to między innymi opisany wcześniej drenaż finansowy banków czy sieci handlowych i usługowych. Stanowi to jeden z kluczowych mechanizmów polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju i frustracji prowincji, przez co następuje także drenaż ludzki (obok finansowego) oraz w konsekwencji osłabianie policentryzmu w różnych układach regionalno-funkcjonalnych. Gdyby chcieć usprawiedliwić ten stan rzeczy (w sensie *fair play*, a nie bronienia się argumentami), to nie tylko „janosikowe” jest tu jakąś formą zadośćuczynienia znaczącej przewagi lokalizacyjno-administracyjnej, ale też mieszkańcy regionu funkcjonalnego (strefa dojazdów do pracy), a być może województwa lub nawet całego kraju mogliby mieć jakiś udział we wpływie na władze miasta (obecnie władzę tę wybierają wyłącznie stali, zameldowani mieszkańcy).

Zakończenie

Polska posiada policentryczny system osadniczy, z którego wciąż nie potrafi efektywnie korzystać. Kluczowe jest zrozumienie, że system ten tworzył się wieki i wciąż ewoluuje. Fundamentalna zmiana procesów demograficznych w Polsce, jaką jest bezwzględny spadek liczby ludności (formalnie od roku 2000, a faktycznie zapewne od lat 1990–1995 w związku z silną, słabo zarejestrowaną, emigracją zagraniczną – a w rzeczywistości największym *exodusem* w historii kraju), powinna pociągać za sobą zmianę myślenia o docelowym (w perspektywie kilku dekad) systemie administracyjno-osadniczym. W tym pogodzenie się, że część miast nie będzie w stanie wypełniać swoich dotychczasowych funkcji, a część gmin z tego samego powodu trzeba będzie połączyć. Wciąż jednak istnieją możliwości, aby w niektórych chociaż regionach kraju temu przeciwdziałać, a co najmniej łagodzić negatywne procesy, związane nie tylko z bezwzględnym ubytkiem ludności, ale jeszcze poważniejszym w skutkach społecznych i dla budżetów publicznych starzeniem się i generalnie deformacjami struktury wieku i płci (w Polsce występuje szczególnie wysoki odpływ z peryferii kobiet w wieku małżeńskim). Tylko częściowo zniweluje to wzrost imigracji zagranicznej, który jest nieunikniony: imigranci ci będą osiedlać się, zgodnie z obserwowanym trendem, głównie w największych miastach, a także w ośrodkach przemysłowych na zachodzie i południu kraju. Również migracja typowo uchodźcza charakteryzuje się tendencją do lokalizacji szczególnie w największych miastach. Innymi słowy, wzrost imigracji zagranicznej będzie raczej pogłębiać różnicowanie się systemu miast i tym samym spadek jego policentryczności.

Rozwiązanie problemów związanych z degradacją systemu osadniczego, staje się szczególnie ważne po pandemii COVID-19 i w warunkach wojny na Wschodzie. W pierwszym przypadku chodzi o takie wzmocnienie policentrycznego systemu osadniczego, aby w jak największym stopniu wspomagał on samodzielność produkcyjno-usługową, by być odpornym na różnego rodzaju kryzysy. Może być to związane

zwłaszcza z deglomeracją funkcji wyższego rzędu w różnych układach (stolica kraju – duże ośrodki regionalne, stolice województw – miasta subregionalne), reindustrializacją typowych średnich miast (to tutaj są szczególnie uzasadnione przesłanki z uwagi na odtwarzanie tzw. stref życiowych), precyzyjną polityką migracyjną (ograniczenie wsparcia programów mieszkaniowych w miastach „wielkiej piątki”, także z powodu ich już nadmiernego zagęszczenia i wielu różnych uciążliwości – te miasta z powodu np. kongestii ruchu coraz mniej nadają się do życia), reformą redystrybucji podatkowej i innych. Szczególnie efektywnym narzędziem może być reforma administracyjno-terytorialna. Choćby z tego powodu, że poprzednia tworzona była przed rewolucją technologiczno-komunikacyjną pierwszej i drugiej dekady XXI w., która diametralnie zmienia potrzeby mobilności i wyzwania obsługi ludności oraz dostępności przestrzennej.

Poglądy na kształtowanie się systemu osadniczego zmienia też sytuacja geopolityczna i agresja Rosji na Ukrainę. Okazuje się, że jeszcze bardziej trzeba wspierać skośne kierunki powiązań, takie jak Via Intermare (koncept promowana w latach 1990. zwłaszcza przez prof. Marcina Rościszewskiego i prof. Grzegorza Węclawowicza) i Via Baltica, oraz generalnie szukać tych ciężarów grawitacyjnych w układzie międzynarodowym, które mogą wzmacniać, a nie osłabiać policentryczność polskiego systemu miast.

O autorze

Prof. dr hab. **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. Członek Rządowej Rady Ludnościowej i Instytutu Pokolenia. 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.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru

