

Hierarchiczna sieć miast – nowe podejście do polityki rozwoju regionalnego



dr Karol Janas

Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej,
Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Polska znajduje się obecnie w wyjątkowej sytuacji. Po latach ciągłego rozwoju i wzrostu gospodarczego bardzo szybko skracamy dystans dzielący nas od krajów wysoko rozwiniętych. Jednocześnie na horyzoncie coraz wyraźniej rysuje się szereg wyzwań i zagrożeń. Od trafnych decyzji i efektywnych polityk rozwojowych, szczególnie wobec obszarów i miast położonych poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania metropolii, zależeć będzie, w jaki sposób sobie z nimi poradzimy oraz czy w optymalny sposób wykorzystamy fundusze zewnętrzne. Jakie są kluczowe cele polityki miejskiej? Na ile pomocna w ich określeniu jest aktualna hierarchia osadnicza kraju? Jak w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy zarówno metropolii, jak i miast niższego rzędu?

Charakteryzując rozwój gospodarczy i społeczny przy pomocy różnego rodzaju wskaźników w skali całego kraju, nie jesteśmy w stanie dostrzec istotnych cech wpływających na trwałość efektów tego rozwoju oraz tego, w jaki sposób przekładają się one na poziom i jakość życia wszystkich mieszkańców Polski. Nierówności i polaryzacja – zarówno w wymiarze społecznym, jak i terytorialnym – są trwałym i nieusuwalnym elementem procesów rozwojowych. Zbyt duża polaryzacja jest jednak nie do zaakceptowania, nie tylko z przyczyn normatywnych (zasada solidarności społecznej), ale również czysto pragmatycznych. Po doświadczeniach globalnego kryzysu w 2008 r., także w głównym nurcie ekonomii, pojawiły się tezy i badania dowodzące, że zbyt duże nierówności dochodowo-majątkowe wpływają na niestabilność gospodarczą i podkopują fundamenty rozwoju, m.in. poprzez zablokowanie lub niedostateczne wykorzystanie potencjału niektórych obszarów.

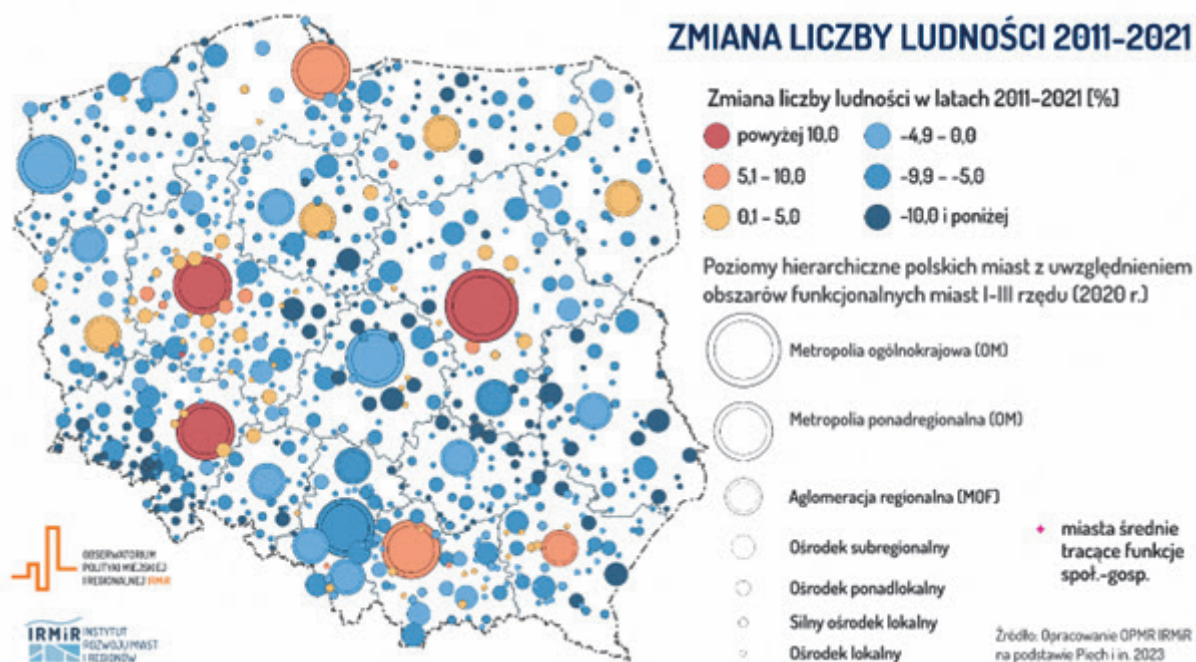
”

Zbyt duża polaryzacja jest nie do zaakceptowania, nie tylko z przyczyn normatywnych, ale również czysto pragmatycznych. Zbyt silne nierówności dochodowo-majątkowe wpływają na niestabilność gospodarczą i podkopują fundamenty rozwoju, m.in. poprzez zablokowanie lub niedostateczne wykorzystanie potencjału niektórych obszarów.

¹ W. Rutkowski, *Nierówności ekonomiczne a rozwój gospodarczy i dobrobyt społeczny*, „Ekonomista” 2016, nr 2, s. 161-179.

Polityka spójności, w wymiarze terytorialnym realizowana m.in. w ramach polityki rozwoju regionalnego, ma w założeniu przeciwdziałać tej niedoskonałości wolnego rynku. Głównym mechanizmem realizacji jej celów jest redystrybucja środków do obszarów „pozostających z tyłu”. Jej skuteczność uzależniona jest jednak od wielu czynników, w tym od właściwej identyfikacji obszarów wymagających wsparcia, zdolności do odpowiedniej koncentracji środków i przeznaczenia ich na działania i inwestycje, które faktycznie przyczynią się do poprawy warunków, wzmocnienia szans i odblokowania potencjałów rozwojowych.

Różnice w tempie rozwoju, a co z tym idzie – w poziomie i jakości życia – nie przebiegają już obecnie według tradycyjnego podziału wschód – zachód, Polska A – Polska B. Aby dostrzec „nową” geografie rozwoju Polski, nie wystarczy również analizować go na poziomie dużych regionów, takich jak województwa. Dopiero bardziej szczegółowa analiza pozwala dostrzec, że peryferia rozwojowe tworzą się dziś często na granicach regionów, a linia podziału przebiega zasadniczo między obszarami metropolitalnymi i tymi subregionami, które korzystają z bliskości dużych ośrodków miejskich, a obszarami pozametropolitalnymi. „Nowe” peryferia pokrywają się często z obszarami pogranicza województw. Ową peryferyjność można analizować i mierzyć na tysiąc sposobów, ale, koniec końców, kluczowe jest „głosowanie nogami” (ilustracja 1.). Zasadniczo więc, im wyższy „poziom” peryferyjności i wyłączenia z procesów rozwojowych, tym szybsze tempo wyludniania się miast i obszarów. Na proces depopulacji zdecydowanej większości polskich miast wpływa oczywiście głęboki kryzys demograficzny, manifestujący się dramatycznie niskim wskaźnikiem dzietności, również w obszarach wiejskich. Jednak nie mniej istotna jest składowa związana z migracjami i tendencją przenoszenia się do ośrodków metropolitalnych. Oprócz samej utraty mieszkańców, istotnym aspektem obserwowanych procesów ludnościowych jest zachwiana struktura demograficzna – najczęściej odpływają bowiem osoby w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym.



Ilustracja 1. Zmiana liczby ludności w latach 2011-2021

Negatywne skutki tego zjawiska stają się coraz bardziej widoczne, m.in. na lokalnych rynkach pracy. Długoterminowe utrzymywanie się tej tendencji może prowadzić do osłabienia policentrycznej struktury osadniczej kraju poprzez degradację wielu ośrodków niższego rzędu znajdujących się na terenach peryferyjnych, poza zasięgiem wpływu dużych miast. Z kolei degradacja tych ośrodków – zwłaszcza na poziomie subregionalnym – może obniżyć jakość i dostępność podstawowych usług na bardziej oddalonych obszarach.



Na proces depopulacji polskich miast wpływa głęboki kryzys demograficzny, ale też migracje i tendencja przenoszenia się do ośrodków metropolitalnych, panująca szczególnie wśród osób w wieku produkcyjnym i prokreacyjnym. Długoterminowe utrzymywanie się takiej sytuacji może prowadzić do osłabienia policentrycznej struktury osadniczej kraju poprzez degradację wielu ośrodków niższego rzędu, znajdujących się poza zasięgiem wpływu dużych miast.

Wykształcony na przestrzeni wieków policentryczny układ osadniczy Polski jest niewątpliwie jednym z wyróżników naszego kraju. Stanowi też atut, dzięki któremu (przynajmniej teoretycznie) możemy zapewnić bardziej zrównoważony terytorialnie rozwój. Policentryczna i zhierarchizowana struktura osadnicza może być również traktowana jako istotna zaleta z punktu widzenia rezyliencji. Systemy bardziej scentralizowane znacznie podatniejsze są na skutki różnego rodzaju kryzysów, katastrof, wojen.

Stwierdzenie, że miasta są motorami rozwoju całych krajów i regionów, biegunami wzrostu, centrami innowacji itd. wydaje się dziś banałem. Za to już mniej oczywisty jest fakt, że rozwój i znaczenie miast w ogromnej mierze zależy od ich otoczenia i roli, jaką pełnią dla obszarów pozamiejskich i innych miast. Klasyczne teorie rozwoju miast podkreślają, że to właśnie funkcje usługowe i działalności ekonomiczne skierowane na zewnątrz (nie tylko na obsługę mieszkańców samego miasta) są czynnikami miastotwórczymi. Rozwój miast, całego kraju i poszczególnych regionów jest więc ze sobą ściśle powiązany.



Rozwój i znaczenie miast w ogromnej mierze zależy od ich otoczenia i roli, jaką pełnią dla obszarów pozamiejskich i innych miast. Czynnikami miastotwórczymi są więc funkcje usługowe i działalności ekonomiczne skierowane nie tylko na obsługę mieszkańców samego miasta, ale też na zewnątrz.

Rewolucja przemysłowa, powiązany z nią rozwój sektora usługowego, unowocześnienie rolnictwa i inne czynniki doprowadziły do tego, że obecnie większość ludności świata mieszka w miastach. Nie inaczej jest w Polsce. Poziom rozwoju miast, ich liczba, wielkość i wzajemne powiązania są wypadkową wielu czynników i złożonych, długotrwałych procesów. Choć zdarza się, że miasta powstają niemal z dnia na dzień albo nagle upadają w wyniku katastrof lub utraty głównego czynnika rozwoju, stając się „miastami-duchami”, struktura osadnicza – wykształcona na przestrzeni wieków – wykazuje stosunkowo dużą trwałość. Nie oznacza to jednak, że nasza sieć miejska nie ulega ewolucji.

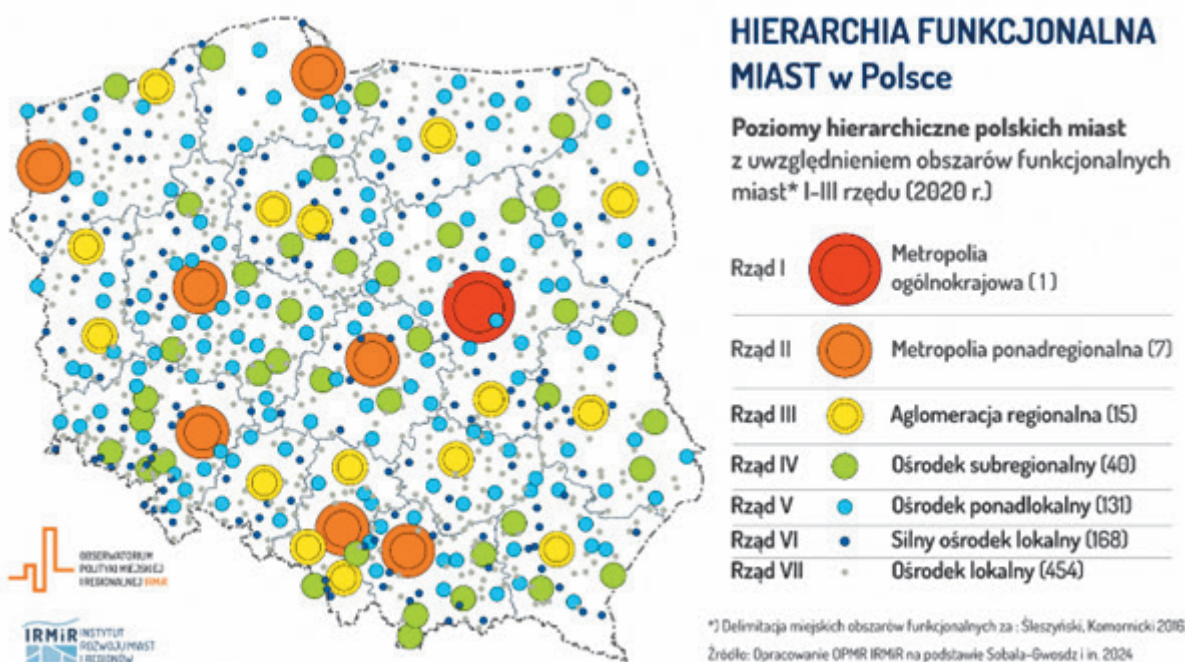
Aby uchwycić ten proces, w ramach programu Obserwatorium Polityki Miejskiej w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów przeprowadziliśmy szeroko zakrojone, i pod wieloma względami przełomowe, badanie identyfikujące aktualną hierarchię osadniczą kraju². Badanie to wychodzi z założeń jednej z najbardziej klasycznych teorii osadniczych – teorii ośrodków centralnych Alfreda Christallera. Do dziś oferuje ona bardzo

² Co prawda różnego rodzaju podziały hierarchiczne i typologie były już tworzone wcześniej i podejście to znalazło swoje odbicie również w dokumentach rządowych, takich jak (nieobowiązująca już) *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK). Typologie te były jednak tworzone w sposób uproszczony, bazujący na takich „parametrach” miast, jak wielkość mierzona liczbą ludności czy formalny status administracyjny (np. miasto wojewódzkie, powiatowe itd.). Czasem było to połączenie tych dwóch charakterystyk. Wcześniejsze typologie na ogół nie uwzględniały również faktu, że część mniejszych i średnich miast znajdujących się w pobliżu dużych ośrodków funkcjonuje w praktyce jako jedna aglomeracja miejska.

atrakcyjny model, który może stanowić punkt wyjścia dla analizy przemian sieci osadniczej z punktu widzenia zróżnicowanej dostępności usług/funkcji centralnych świadczonych w przestrzeni kraju. Fundamentalne jest tutaj pojęcie „funkcji centralnych” – są to przede wszystkim różnego rodzaju dobra i działalności o charakterze usługowym, które obsługują obszar większy niż samo miasto. Mogą mieć różny charakter i zasięg rynkowy, dlatego dzieli się je na usługi i dobra wyższego i niższego rzędu. Usługi wyższego rzędu cechuje rzadsze występowanie i szerszy zasięg przestrzenny (np. filharmonia), a usługi niższego rzędu są bardziej powszechne i obsługują mniejszy obszar (np. szkoła muzyczna). Obserwując prawidłowości rozmieszczenia różnego rodzaju dóbr centralnych w miastach południowych Niemiec, Christaller doszedł do wniosku, że tworzą one hierarchiczną i w miarę regularną sieć, w której o pozycji (randze) miasta decyduje stopień rozwoju funkcji wyższego rzędu. Identyfikacja rodzaju i liczby funkcji centralnych w miastach pozwala na określenie zasięgu oddziaływania poszczególnych ośrodków (tzw. obszar obsługi lub zaplecze miasta), a na tej podstawie również przyporządkowanie miast do rzędów hierarchicznych.

”

Funkcje centralne dzielą się na usługi i dobra wyższego (rzadsze występowanie i szerszy zasięg przestrzenny) i niższego rzędu (bardziej powszechne, obsługują mniejszy obszar). Identyfikacja ich rodzaju i liczby w miastach pozwala na określenie zasięgu oddziaływania poszczególnych ośrodków, a na tej podstawie również przyporządkowanie miast do rzędów hierarchicznych.



Ilustracja 2. Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce³

Nie jest zaskoczeniem, że na samym szczycie tej hierarchii znajduje się Warszawa wraz z całym obszarem metropolitalnym, będąca ośrodkiem pierwszego rzędu, stanowiąc przy tym jedyną ogólnokrajową metropolię. Mimo znacznego dystansu w poziomie rozwoju między obszarem stołecznym a miastami drugiego rzędu,

³ Badanie przeprowadzone w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR przez Agnieszkę Sobalę-Gwosdz, Karola Janasa, Wojciecha Jarczewskiego i Piotra Czakona pozwoliło na identyfikację siedmiu rzędów hierarchicznych miast w Polsce.

te ostatnie zasługują na miano metropolii ponadregionalnych. W Polsce jest ich aż siedem (nie licząc metropolii Warszawy): ponadregionalna metropolia krakowska, wrocławska, poznańska, trójmiejska, łódzka, szczecińska i oczywiście Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z jej największym miastem na czele (Katowice).

Trzeci rząd polskiej hierarchii osadniczej obejmuje aglomeracje o znaczeniu regionalnym, w tym wszystkie pozostałe ośrodki wojewódzkie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, oraz pięć dużych aglomeracji, które choć nie mają statusu miasta wojewódzkiego, odgrywają istotną rolę – z czego aż trzy zlokalizowane są w województwie śląskim: aglomeracja Bielsko-Białej, aglomeracja rybnicka i aglomeracja Częstochowy. Pozostałe dwie aglomeracje regionalne bez statusu miasta wojewódzkiego to Radom i Koszalin wraz ze swoimi miejskimi obszarami funkcjonalnymi (MOF).

Rząd czwarty hierarchii to miasta subregionalne. Ten poziom wydaje się szczególnie istotny dla naszego systemu osadniczego. W 40 ośrodkach czwartego rzędu skupia się wiele funkcji centralnych, których jakość i dostępność w znacznej mierze decyduje o jakości i poziomie życia mieszkańców nie tylko miast, ale i obszarów ich obsługi. Uzupełnieniem sieci są miasta posiadające usługi centralne o zasięgu ponadlokalnym, natomiast dwa najniższe poziomy hierarchii (VI – silne ośrodki lokalne i VII – ośrodki lokalne) to miasteczka nieposiadające istotniejszych funkcji centralnych i w tym sensie nieodróżniające się w sposób zasadniczy od innych miejscowości gminnych o lokalnym zasięgu.



Przyglądając się polskiej sieci i hierarchii osadniczej, można wyraźnie zarysować dwa kluczowe cele polityki miejskiej. Po pierwsze, wzmacnianie dosyć licznej i kluczowej dla policentrycznego rozwoju kraju grupy miast średnich III i IV rzędu, a po drugie – odpowiedzialne zarządzanie rozwojem całej grupy zróżnicowanych polskich metropolii.

Przyglądając się polskiej sieci i hierarchii osadniczej, można wyraźnie zarysować dwa kluczowe cele polityki miejskiej. Po pierwsze, wzmacnianie dosyć licznej i kluczowej dla policentrycznego rozwoju, ale w większości trapięcej przez kryzys depopulacji, grupy miast średnich III i IV rzędu (nie zapominając jednocześnie o miastach i miasteczkach niższych rzędów), a po drugie – odpowiedzialne zarządzanie rozwojem całej grupy zróżnicowanych polskich metropolii. Powinniśmy zatem budować Polskę, mając na względzie potrzebę terytorialnego równoważenia tego rozwoju.

W warunkach stałego pogarszania się perspektyw rozwojowych miast średnich pojawia się cała lista pytań i wyzwań, które wymagają pilnej odpowiedzi i odpowiedzialnego działania.

- Czy istnieją skuteczne sposoby na zahamowanie procesu degradacji miast niższego rzędu?
- Jakie działania można podjąć, aby zwiększyć ich atrakcyjność?
- W jaki sposób zaprogramować wsparcie dla tych miast, aby było skuteczne i dostosowane do ich indywidualnych potrzeb i problemów?
- Czy istnieją przykłady udanych inicjatyw lub projektów, które przyczyniły się do odnowy miast niższego rzędu?
- Jakiego typu wsparcia potrzebują polskie metropolie, aby wygrywać konkurencję o ograniczone zasoby na rynku europejskim?
- Które filary rozwoju miejskiego są kluczowe i które z nich wymagają wsparcia z zewnątrz?

Jesteśmy przekonani, że badania przeprowadzone w ramach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR i powyższe pytania stanowią dobry punkt wyjścia do szerszej dyskusji i zaplanowania bardziej czułych terytorialnie polityk krajowych i regionalnych. O ile teoria, diagnoza i wyniki badań stanowią dobry początek,

to znalezienie właściwych odpowiedzi i rozwiązań możliwe będzie jedynie przy aktywnym udziale wszystkich podmiotów i osób odpowiedzialnych za planowanie i realizację polityk rozwojowych – na szczeblu krajowym, regionalnym i – rzecz jasna – lokalnym.

Potrzebna jest znacząca modyfikacja modelu rozwojowego Polski. Polityka rozwoju kraju, w tym krajowa polityka rozwoju regionalnego, wymagają lepiej ukierunkowanych i przemyślanych działań, które trafniej odpowiedzą na potrzeby rozwojowe poszczególnych miast i obszarów. Dostępne fundusze europejskie mogą z pewnością pomóc w wyrównywaniu szans rozwojowych regionów, jednak to, czy rzeczywiście ich dostępność przełoży się na zmniejszenie różnic rozwojowych, będzie zależało od tego jak, gdzie i na co zostaną przeznaczone.

”

Średnie miasta pełnią funkcję lokalnych biegunów wzrostu – pośredniczą w przenoszeniu impulsów rozwojowych płynących z metropolii, ale pomagają też wykorzystać endogenne potencjały, impulsy oddolne, zapewniają dostęp do wiedzy i edukacji.

Potrzebujemy wnikliwie zastanowić się nad sposobami wsparcia średnich miast (ośrodków regionalnych i subregionalnych). Szczególnie ważne są te ośrodki, które zapewniają mieszkańcom obszarów pozametropolitalnych, w tym oczywiście obszarów wiejskich, dostęp do wielu podstawowych usług, gwarantujących odpowiedni poziom życia. Istnienie tych ośrodków, względnie równomiernie rozłożonych w przestrzeni kraju, to także kwestia szans rozwojowych. Pełnią one funkcję lokalnych biegunów wzrostu – pośredniczą w przenoszeniu impulsów rozwojowych płynących z metropolii, ale pomagają też wykorzystać endogenne potencjały, impulsy oddolne, zapewniają dostęp do wiedzy i edukacji.

Fakt, że dziś to średnie miasta i obszary pozametropolitalne najszybciej zwiększają dystans rozwojowy, nie oznacza, że możemy sobie pozwolić na brak polityki wobec obszarów metropolitalnych. Warszawa, wraz z regionem warszawskim, ma niewątpliwie potencjał do tego, aby stać się metropolią europejską, w pełni włączoną w sieci globalnych przepływów. Niezaprzeczalnym atutem Polski jest jej policentryczność – poza Warszawą posiadamy jeszcze kilka obszarów metropolitalnych, w których koncentruje się przemysł wiedzochłonny i generowane są innowacje. Widzimy jednak, że poziom innowacyjności polskiej gospodarki nie jest jeszcze tak wysoki, jak byśmy sobie tego życzyli. Choć innowacyjność nie ogranicza się tylko do dużych ośrodków akademickich, to jednak bez ich rozwoju trudno sobie wyobrazić, abyśmy mogli poczynić znaczące postępy na tym polu. Korzyści aglomeracji związane wprost proporcjonalnie z wielkością ośrodka, wielkomięjska różnorodność – to cechy sprzyjające innowacyjności.

”

Warszawa, wraz z regionem warszawskim, ma niewątpliwie potencjał do tego, aby stać się metropolią europejską, w pełni włączoną w sieci globalnych przepływów.

Dobra polityka regionalna powinna zmierzać w kierunku wykorzystywania tych szans – zarówno poprzez wzmocnienie polskich metropolii w obszarach, które tego wymagają, jak i wzmocnienie obszarów pozametropolitalnych, aby powstrzymać niebezpieczny trend ich dywergencji rozwojowej. Pogłębianie się i utrwalanie różnic rozwojowych w wymiarze terytorialnym jest w dłuższej perspektywie niebezpieczne i może podważyć fundamenty zrównoważonego rozwoju kraju.

Odpowiedzią na zarysowane powyżej wyzwania z pewnością będzie lepiej sterytorializowana, bardziej wrażliwa terytorialnie polityka rozwoju – w tym ten jej element, który związany jest z wdrażaniem funduszy europejskich. Aby odpowiednio zaprogramować te elementy, potrzebujemy dobrej i precyzyjnej diagnozy oraz rozpoznania potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów i subregionów oraz miast. Wszystko po to, by interwencja

z poziomu krajowego odpowiadała na najważniejsze potrzeby, pomagała usuwać kluczowe bariery rozwojowe, a jednocześnie była komplementarna z działaniami i politykami realizowanymi przez samorzady regionalne i lokalne. Lepsza terytorializacja rozwoju wymaga również nałożenia terytorialnego „filtra” na polityki sektorowe i różnego rodzaju interwencje pozornie aprzestrzenne. Czy na przykład – niewątpliwie bardzo potrzebna – reforma finansów samorządowych nie doprowadzi „niechcący” do jeszcze większej polaryzacji rozwoju według ewangelicznego prawa, które głosi, że ci, którzy mają, dostaną jeszcze więcej?



Potrzebujemy lepiej sterytorializowanej, bardziej czulej terytorialnie polityki rozwoju – w tym tego jej elementu, który związany jest z wdrażaniem funduszy europejskich.

Wsparcie rozwoju obszarów i miast położonych poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania metropolii jest bardzo dużym wyzwaniem w kontekście negatywnych trendów, jakim one podlegają. Kryzys demograficzny i depopulacja w pierwszej kolejności dotyczą właśnie tych miejsc, osłabiając ich kapitał ludzki i społeczny. Obserwując zaawansowanie i ekspansję negatywnych procesów, wiemy, że ich zahamowanie, nie mówiąc o odwróceniu, może być mało realne. Wzmocnienie średnich ośrodków może jednak nastąpić dzięki odpowiedniemu połączeniu z obszarami lepiej się rozwijającymi. Fundusze zewnętrzne mogą pomóc w rozwoju powiązań komunikacyjnych, likwidując obszary wykluczenia transportowego, wspierając proces łączenia miast różnej wielkości szybkim transportem publicznym dobrej jakości. Dziś konieczna jest również rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej, ale również sieci energetycznych, bo obecnie jest to poważna bariera uniemożliwiająca regionom peryferyjnym produkcję energii na większą skalę.

O autorze

Dr **Karol Janas** – geograf, ekspert w zakresie rozwoju miast i polityki miejskiej, współzałożyciel i kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów. Stara się, aby wiedza teoretyczna i wyniki prowadzonych badań znajdowały przełożenie na rzeczywistość, współpracując ze środowiskiem praktyków i decydentów zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Był studentem i pracownikiem Uniwersytetu Jagiellońskiego, na którym uzyskał stopień doktorski, specjalizując się w geografii miast. Jako adiunkt w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów kierował szeregiem międzynarodowych projektów naukowych i wdrożeniowych.